

Brussel, 1 oktober 2025
(OR. en)

13442/25

**Interinstitutioneel dossier:
2013/0072 (COD)**

**AVIATION 130
CONSOM 194
CODEC 1408**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	30 september 2025
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT overeenkomstig artikel 294, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie over het standpunt van de Raad met betrekking tot de vaststelling van een Verordening 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

De delegaties vinden hierbij document COM(2025) 630 final.

Bijlage: COM(2025) 630 final

Brussel, 30.9.2025
COM(2025) 630 final

2013/0072 (COD)

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT

**overeenkomstig artikel 294, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de
Europese Unie**

over het

**standpunt van de Raad met betrekking tot de vaststelling van een Verordening 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**

(Voor de EER relevante tekst)

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT

overeenkomstig artikel 294, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

over het

standpunt van de Raad met betrekking tot de vaststelling van een Verordening 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

(Voor de EER relevante tekst)

1. ACHTERGROND

Indiening voorstel bij het Europees Parlement en de Raad (document COM(2013) 130 final – 2013/0072 COD):	13 maart 2013.
Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité:	11 juli 2013.
Standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing:	5 februari 2014.
Indiening gewijzigd voorstel:	n.v.t.
Vaststelling van het standpunt van de Raad:	29 september 2025.

2. DOEL VAN HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE

Het voorstel heeft tot doel de handhaving van passagiersrechten te verbeteren. Ten eerste verduidelijkt het de belangrijkste beginselen en de bijbehorende passagiersrechten die in het verleden tot veel geschillen tussen luchtvaartmaatschappijen en passagiers hebben geleid. Ten tweede verbetert en coördineert het het handhavingsbeleid op nationaal niveau. Het voorstel heeft ook tot doel beter rekening te houden met de financiële capaciteiten van luchtvaartmaatschappijen en te zorgen voor een betere handhaving van passagiersrechten met betrekking tot problemen met bagage.

3. OPMERKINGEN OVER HET STANDPUNT VAN DE RAAD

Het standpunt van de Raad, dat in eerste lezing is aangenomen op 29 september 2025, weerspiegelt ten volle het politieke akkoord dat op 5 juni 2025 is bereikt tussen het Europees Parlement en de Raad.

De voornaamste punten van het akkoord worden hieronder toegelicht.

Verordening (EG) nr. 261/2004 (rechten van luchtvaartpassagiers)

Compensatiedrempels - de Raad heeft het aantal afstandsrempels teruggebracht van drie naar twee: één voor reizen tot 3 500 km en één voor reizen van meer dan 3 500 km. In het geval van vertragingen werden de compensatiedrempels vastgesteld op 4 uur (voor reizen tot 3 500 km) en 6 uur (voor reizen van meer dan 3 500 km). De compensatiebedragen zijn op respectievelijk 300 EUR en 500 EUR gebracht en zullen in een eerste verslag van de Commissie, 3 jaar na de datum van toepassing van de herziene verordening, worden herbekeken. Deze bepalingen hebben tot doel de passagiersrechten te beschermen en tegelijkertijd rekening te houden met de financiële lasten van de luchtvaartmaatschappijen.

Het **recht op compensatie** in geval van **annulering** van een vlucht wordt uitgebreid tot gevallen waarin passagiers minder dan 14 dagen vóór vertrek in kennis worden gesteld van de annulering en kiezen voor terugbetaling of een andere vlucht op een latere datum. In geval van annulering moet de luchtvaartmaatschappij passagiers vooraf ingevulde formulieren voor het aanvragen van compensatie verstrekken. Dit versterkt de rechten van passagiers.

De rechten op terugbetaling, herrotering en compensatie zijn uitgebreid tot gevallen van **langdurige vertraging bij vertrek** en **gemiste aansluitingen**, zoals voorgesteld door de Commissie.

Rol van de nationale handhavingsinstanties (NHI's) en buitengerechtelijke organen: Zoals voorgesteld door de Commissie wordt de rol van de NHI's (algemeen toezicht) ten opzichte van organen (buitengerechtelijke beslechting van individuele geschillen) verduidelijkt.

De mogelijkheid voor de Commissie om de NHI's te verzoeken specifieke verdachte praktijken van een of meer luchtvaartmaatschappijen te onderzoeken en hun bevindingen aan de Commissie mee te delen, is echter door de Raad geschrapt. De versterking van de rol van de NHI's is dus minder ambitieus dan in het voorstel van de Commissie. (In zijn algemene oriëntaties betreffende COM(2023)752 en 753 heeft de Raad hetzelfde gedaan met een soortgelijke bepaling voor passagiersrechten voor de andere vervoerswijzen en voor multimodale passagiersrechten).

Bij de **buitengerechtelijke beslechting van geschillen** (artikel 16 bis) wordt de keuze van het mechanisme overgelaten aan de lidstaten. De Commissie is van mening dat moet worden vermeden dat de NHI-procedure geen procedurele waarborgen biedt. Op dit punt beantwoordt het standpunt van de Raad niet aan het voorstel van de Commissie.

Ook de relatie met Richtlijn 2013/11/EU betreffende alternatieve beslechting van geschillen (ADR) moet verder worden aangepast om ervoor te zorgen dat niets in de verordening consumenten belet hun individuele geschillen voor te leggen aan de organen voor alternatieve geschillenbeslechting uit hoofde van Richtlijn 2013/11/EU, noch de verplichting van de lidstaten om de toegang tot ADR in het luchtvervoer te waarborgen, beperkt.

Verslaglegging door de NHI's: De NHI's zijn verplicht om slechts om de 5 jaar verslag uit te brengen over hun activiteiten. Dit is minder ambitieus dan de jaarlijkse verslaglegging in het voorstel van de Commissie en maakt het niet mogelijk de activiteiten van de NHI's op regelmatigere basis te monitoren. (Voor de andere

vervoerswijzen moeten de NHI's om de 2 jaar verslag uitbrengen — voor de meest recente details, zie Verordening (EU) 2021/782 betreffende de rechten van treinreizigers).

Compensatie: Duidelijkere regels voor klachten en compensatietermijnen voor klachten van passagiers tegen vervoerders en tussenpersonen, met duidelijke termijnen en de verplichting om deze regels aan de passagiers mee te delen en de passagiers inhoudelijk te antwoorden. Passagiers hebben maximaal 6 maanden de tijd om een compensatieaanvraag of een klacht in te dienen bij de luchtvaartmaatschappij; de luchtvaartmaatschappij moet binnen 14 dagen de compensatie betalen of een onderbouwd antwoord geven. Dit komt overeen met het oorspronkelijke voorstel van de Commissie.

De verplichting om compensatie te betalen is echter beperkt tot de luchtvaartmaatschappij die de specifieke verstoorde vlucht uitvoert, terwijl passagiers volgens de huidige regels — zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaken C-502/18 *České aerolinie*, C-367/20 *KLM* en C-561/20 *United Airlines* — compensatie kunnen vorderen van alle luchtvaartmaatschappijen die een deel van de reis uitvoeren. Deze beperking is niet door de Commissie voorgesteld.

Buitengewone omstandigheden: De Raad heeft de niet-uitputtende lijst van buitengewone omstandigheden die ertoe kunnen leiden dat luchtvaartmaatschappijen worden vrijgesteld van het betalen van compensatie, uitgebreid en de verplichting toegevoegd voor luchtvaartmaatschappijen om binnen een bepaalde termijn een duidelijk en onderbouwd antwoord te geven. De Commissie zou verplicht worden de lijst om de 3 jaar te herzien en in voorkomend geval een actualisering voor te stellen.

Deze actualisering kan alleen worden goedgekeurd volgens de gewone wetgevingsprocedure en niet via de comitéprocedure, zoals uiteengezet in het Commissievoorstel. Dit maakt het niet mogelijk de interpretatie van de lijst snel te verduidelijken of de lijst te actualiseren met het oog op de rechtszekerheid. De ervaring leert dat de wetgevingsprocedure gewoonlijk meer dan 3 jaar in beslag neemt voor de rechten van luchtvaartpassagiers. Als de lijst om de drie jaar moet worden geactualiseerd, zou dit betekenen dat ze permanent in herziening zou zijn door de wetgever.

Vertraging op het tarmac: Na drie uur hebben passagiers de keuze tussen herrotering en terugbetaling van het ticket, alsook het recht om van boord te gaan. Dit is sneller dan de vijf uur die de Commissie had voorgesteld.

“No-show”: Er is een volledig verbod op “no-show”-beleid voor terugvluchten (zonder voorwaarden) in plaats van het door de Commissie voorgestelde gedeeltelijke verbod. Volgens het voorstel van de Commissie zouden luchtvaartmaatschappijen mogen eisen dat passagiers een vergoeding betalen om een terugvlucht te nemen wanneer zij niet opdagen voor de heenvlucht. De Commissie was gekant tegen een volledig verbod op “no show”-beleid omdat dit het vermogen van luchtvaartmaatschappijen om indirecte vluchten aan te bieden tegen lagere prijzen dan rechtstreekse vluchten zou belemmeren of verzwakken en daardoor de concurrentie zou schaden. Toch is deze bepaling aanvaardbaar voor de Commissie, aangezien zij de passagiersrechten versterkt.

Recht op bijstand: De rechten van passagiers op bijstand wanneer zij, als gevolg van een verstoring van de vlucht, moeten wachten, zijn verbeterd; er zijn details

toegevoegd met betrekking tot het verstrekken van drank, maaltijden en accommodatie. Dit is passagiersvriendelijker dan het voorstel van de Commissie.

Betere rechten voor passagiers met specifieke behoeften: De rechten van personen met een handicap of beperkte mobiliteit, maar ook van zwangere vrouwen, kinderen en personen met specifieke medische behoeften, zijn aanzienlijk versterkt. Instapweigering aan personen met specifieke behoeften is verboden. De mogelijkheid om te worden begeleid door erkende assistentiehonden wordt ingevoerd en personen die deze personen begeleiden of een kind vergezellen, moeten kosteloos kunnen kiezen voor een aangrenzende stoel, afhankelijk van de beschikbaarheid. Dit is passagiersvriendelijker dan het voorstel van de Commissie.

Recht op informatie: De informatie aan passagiers over hun rechten en de verplichtingen van luchtvaartmaatschappijen en tussenpersonen op het gebied van precontractuele informatie en informatie in geval van verstoring wordt allemaal versterkt. Deze bepalingen zijn passagiersvriendelijker dan het voorstel van de Commissie.

Correctie van namen van passagiers: Spelfouten die door passagiers worden gemaakt bij het boeken of wijzigen van namen na de boeking kunnen kosteloos worden gecorrigeerd tot 48 uur vóór vertrek, zoals uiteengezet in het voorstel van de Commissie; dit recht is ook uitgebreid tot administratieve wijzigingen van die namen.

Wanneer een vlucht deel uitmaakt van een pakketreis uit hoofde van Richtlijn (EU) 2015/2302, wordt verduidelijkt dat compensatie uit hoofde van Verordening (EG) nr. 261/2004 in mindering kan worden gebracht op de van een organisator van pakketreizen ontvangen compensatie, om overcompensatie van de passagier te voorkomen. Deze toevoeging ligt in de lijn van de doelstellingen van het voorstel van de Commissie.

Verlenging van bepaalde betalingstermijnen: Terugbetaling - een verlenging van de terugbetalingstermijn voor luchtvaartmaatschappijen van 7 dagen (momenteel) naar 14 dagen (in overeenstemming met de terugbetalingstermijn in het kader van de richtlijn pakketreizen en Verordening (EU) nr. 181/2011 betreffende de rechten van buspassagiers; de termijn uit hoofde van de verordening inzake de rechten van treinreizigers bedraagt 30 dagen, die uit hoofde van de verordening inzake de rechten van scheepspassagiers nog steeds 7 dagen); compensatie in geval van instapweigering - een verlenging van de terugbetalingstermijn van “onmiddellijk” (momenteel) tot 7 dagen. De Commissie had niet voorgesteld deze termijnen te wijzigen; ze zijn nu minder gunstig voor de passagiers dan de huidige termijnen.

Herroutering met andere luchtvaartmaatschappijen of vervoerswijzen: alvorens herroutering aan te bieden, moeten luchtvaartmaatschappijen passagiers verschillende mogelijkheden bieden, zodat zij hun bestemming zo snel mogelijk kunnen bereiken. Als de passagier daarmee instemt, kunnen dergelijke alternatieven bestaan uit herroutering met een andere luchtvaartmaatschappij of met andere vervoerswijzen. Deze bepalingen liggen in de lijn van de doelstellingen van het voorstel van de Commissie.

Zelf-herroutering door passagiers als zij niet binnen 3 uur herroutering krijgen aangeboden, met een kostenlimiet van vier keer de kosten van de oorspronkelijke boeking (als dit prijsplafond niet aanvaardbaar is voor passagiers, kunnen zij vragen om herroutering door de luchtvaartmaatschappij). Deze nieuwe bepaling versterkt de rechten van passagiers in geval van verstoring van de reis.

Betere inachtneming van de financiële capaciteit van luchtvaartmaatschappijen — Zoals hierboven uiteengezet onder “compensatiedrempels”, wordt de tijdsdrempel voor het betalen van compensatie verhoogd tot 4 uur (voor vluchten tot 3 500 km en vluchten binnen de EU) en 6 uur (voor vluchten van meer dan 3 500 km). Bovendien wordt de betalingstermijn opgetrokken van 7 kalenderdagen tot 14 kalenderdagen en tot 30 dagen in situaties waarin noodplannen worden geactiveerd; de oorspronkelijk voorgestelde lijst van buitengewone omstandigheden wordt uitgebreid. In geval van buitengewone omstandigheden mag de luchtvaartmaatschappij de accommodatie beperken tot drie nachten, behalve voor personen met specifieke behoeften. Dit ligt in de lijn van de doelstellingen van het voorstel van de Commissie.

De verplichting voor de lidstaten om de Commissie regelmatig te informeren over de nationale interpretatie en toepassing van de verordening en de mogelijkheid voor de Commissie om via uitvoeringshandelingen te bepalen welke kwesties in deze verslagen moeten worden behandeld, is geschrapt. Op dit punt beantwoordt het standpunt van de Raad niet aan het voorstel van de Commissie.

Herziening van het toepassingsgebied van de verordening de Raad heeft in artikel 17, lid 2, punt a), de verplichting toegevoegd voor de Commissie om in het eerste verslag (drie jaar na de datum van toepassing van de verordening) te beoordelen of het noodzakelijk en haalbaar is om het toepassingsgebied van de verordening te herzien teneinde de passagiersbescherming en het gelijke speelveld tussen luchtvaartmaatschappijen uit de Unie en luchtvaartmaatschappijen uit derde landen verder te verbeteren. Dit omvat een mogelijke uitbreiding van het toepassingsgebied tot inkomende vluchten van luchtvaartmaatschappijen van buiten de EU.

Verordening (EG) nr. 2027/97 (aansprakelijkheid van luchtvaartmaatschappijen):

Duidelijkere regels inzake aansprakelijkheid met betrekking tot mobiliteitshulpmiddelen van personen met beperkte mobiliteit: Wat personen met beperkte mobiliteit betreft, bevat de tekst duidelijkere en aangescherpte aansprakelijkheidsbepalingen in geval van vernietiging of beschadiging van ingecheckte mobiliteitshulpmiddelen, met inbegrip van assistentiehonden, alsook verplichtingen van luchtvaartmaatschappijen met betrekking tot de onmiddellijke verstrekking van tijdelijke/gratis vervangende mobiliteitshulpmiddelen en tijdelijke oplossingen ter vervanging van assistentiehonden. Deze bepalingen zijn ambitieuzer dan het voorstel van de Commissie.

Gemakkelijkere toegang tot klachtenformulieren: Luchtvaartmaatschappijen moeten passagiers klachtenformulieren verstrekken in een toegankelijk formaat en deze ook ter beschikking stellen van personen die geen gebruik maken van digitale instrumenten, wat een verbetering is voor de passagiers in vergelijking met het oorspronkelijke voorstel van de Commissie. De Commissie had echter fysieke loketten voor passagiers op de luchthaven voorgesteld, maar dat voorstel is niet behouden door de Raad. In dat opzicht is het standpunt van de Raad minder passagiersvriendelijk dan het voorstel van de Commissie.

Bagage: De Raad bepaalt de afmetingen van een “persoonlijk voorwerp” dat passagiers altijd zonder extra kosten in de cabine mogen meenemen: het moet onder de stoel vóór de passagier passen, of mag niet groter zijn dan 40 x 30 x 15 cm. Wanneer een persoonlijk voorwerp of een stuk handbagage om specifieke redenen, zoals veiligheidsredenen, capaciteitsredenen of een wijziging van het type

luchtvaartuig, niet mag worden meegenomen in de cabine, kan het bovendien zonder extra kosten in het ruim worden geladen.

Het voorstel van de Commissie bevatte geen voorschriften inzake de afmetingen van handbagage. In zijn standpunt in eerste lezing verwijst de Raad uitdrukkelijk naar handbagage en definieert hij de afmetingen van een “persoonlijk voorwerp”. De Commissie merkt op dat een voorwerp van deze afmetingen het minimum is wat gratis mag worden meegenomen en dat veel luchtvaartmaatschappijen in de praktijk al toestaan dat passagiers voorwerpen van deze omvang of groter meenemen.

Specifieke informatievereisten met betrekking tot personen met beperkte mobiliteit, met inbegrip van de verplichting voor luchtvaartmaatschappijen om personen met beperkte mobiliteit het recht te verlenen kosteloos een bijzondere belangenverklaring af te leggen over de waarde van hun mobiliteitshulpmiddelen. Dit ligt in de lijn van de doelstellingen van het voorstel van de Commissie.

Informatie over bagage - zowel luchtvaartmaatschappijen als tussenpersonen moeten uitgebreidere informatie verstrekken over de maximale hoeveelheid en afmetingen van bagage en over specifieke voorwaarden voor waardevolle/breekbare voorwerpen zoals muziekinstrumenten, en moeten transparantie aan de dag leggen met betrekking tot extra kosten. Dit ligt in de lijn van de doelstellingen van het voorstel van de Commissie.

Recht om muziekinstrumenten mee te nemen in de cabine: Passagiers mogen een muziekinstrument meenemen in de cabine van een luchtvaartuig, mits de toepasselijke beveiligings- en veiligheidsvoorschriften en de technische specificaties en beperkingen van het desbetreffende luchtvaartuig in acht worden genomen. Dit ligt in de lijn van de doelstellingen van het voorstel van de Commissie.

Volgens het voorstel van de Commissie moesten de **NHI's ook de bepalingen van Verordening (EG) nr. 2027/97** betreffende de rechten van passagiers met betrekking tot vertraagde, verloren of beschadigde bagage **handhaven**, met inbegrip van klachten in verband met mobiliteitshulpmiddelen van passagiers met een handicap en/of met beperkte mobiliteit. De Raad heeft deze eis geschrapt. Op dit punt beantwoordt het standpunt van de Raad niet aan het voorstel van de Commissie.

De **mogelijkheid voor de Commissie om de in het Verdrag van Montreal genoemde aansprakelijkheidsgrenzen regelmatig aan te passen** door middel van gedelegeerde handelingen, is vervangen door een dynamische verwijzing naar de grenswaarden die zijn vastgesteld in het Verdrag van Montreal, zoals laatstelijk bijgewerkt door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO). Deze oplossing is minder geschikt vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid. Op dit punt beantwoordt het standpunt van de Raad niet aan het voorstel van de Commissie.

4. CONCLUSIE

De Commissie kan het politieke akkoord, dat tot uiting komt in het standpunt van de Raad in eerste lezing, in het algemeen steunen. Zij is van mening dat het standpunt van de Raad — dat met gekwalificeerde meerderheid van stemmen is aangenomen — niet voldoet aan alle essentiële doelstellingen van haar voorstel, maar vindt het een algemeen aanvaardbare basis voor het openen van onderhandelingen met het Europees Parlement.