

Brussel, 22 november 2024
(OR. en)

15399/24

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

**AVIATION 152
CONSOM 321
CODEC 2065**

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. vorig doc.:	WK 13861/24 REV1
nr. Comdoc.:	07615/13
Betreft:	Rechten van luchtvaartpassagiers – Oriënterend debat

1. Tijdens de zitting van de Raad (Vervoer) op 5 december 2024 zal de ministers worden verzocht een oriënterend debat te voeren over de rechten van luchtvaartpassagiers. Het voorzitterschap heeft een achtergrondnota en vragen opgesteld om de discussie te helpen structureren (zie bijlage).
2. Onder voorbehoud van bevestiging door het Comité van permanente vertegenwoordigers wordt de ministers verzocht een oriënterend debat te voeren op basis van de achtergrondnota en de vragen in de bijlage bij deze nota.

RECHTEN VAN LUCHTVAARTPASSAGIERS - ACHTERGRONDNOTA**1. Inleiding**

De rechten van luchtvaartpassagiers zijn gespecificeerd in verschillende EU-wetten. Bovendien heeft de Commissie in 2023 twee aanvullende voorstellen gedaan die ook van toepassing zijn op luchtvaartpassagiers. Het EU-rechtskader voor de rechten van luchtvaartpassagiers, zoals vermeld in het addendum, is ingewikkeld, wat de doeltreffende uitlegging en uitvoering ervan bemoeilijkt.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) is herhaaldelijk door nationale rechters verzocht om zekere bepalingen van Verordening (EG) nr. 261/2004 inzake de rechten van luchtreizigers te verduidelijken. De Commissie actualiseert regelmatig een thematisch overzicht van relevante arresten met betrekking tot de rechten van luchtvaartpassagiers. De editie van maart 2022 van de samenvatting van de meest relevante HvJ-EU-arresten bevat 86 arresten en het HvJ-EU heeft zelf een brochure uitgebracht met een samenvatting van een aantal van zijn besluiten waarin verschillende bepalingen van de verordeningen inzake de rechten van luchtreizigers worden uitgelegd.

Het zij opgemerkt dat het HvJ-EU in sommige arresten afwijkt van de oorspronkelijke bedoeling van de wetgevers (d.w.z. vergoeding in geval van langdurige vertraging, de uitlegging van buitengewone omstandigheden).

Vanwege de moeilijkheden bij de uitlegging van de verordeningen inzake de rechten van luchtreizigers, heeft de Commissie richtsnoeren daartoe uitgegeven (zie addendum).

In maart 2013 heeft de Commissie een herziening van Verordening (EG) nr. 261/2004 en Verordening (EG) nr. 2027/97 voorgesteld.¹ Het voorstel heeft tot doel dat luchtvaartmaatschappijen luchtvaartpassagiers een hoog beschermingsniveau bieden bij verstoring van de vlucht, terwijl het juiste evenwicht wordt gewaarborgd tussen de belangen van de passagiers en die van de sector. Om dit te bereiken, heeft de Commissie voorgesteld grijze gebieden te verduidelijken en mazen in de wetgeving te dichten, de behandeling van klachten te vereenvoudigen, het handhavingsbeleid beter te coördineren en realistische financiële kosten voor luchtvaartmaatschappijen te garanderen.

Het Europees Parlement heeft in februari 2014 zijn eerste lezing afgerond.

Binnen de Raad hebben het Litouwse, het Griekse en het Letse voorzitterschap flinke vooruitgang geboekt voordat het dossier in 2015 tot stilstand kwam vanwege overwegingen die geen verband hielden met het dossier. Het Finse voorzitterschap pakte het werk aan het dossier in 2019 weer op en het Hongaarse voorzitterschap was op weg naar een mogelijke algemene oriëntatie in juni 2020, toen de vooruitgang door de COVID-19-crisis werd belemmerd.

2. Problemen die zijn vastgesteld bij de toepassing en handhaving van de verordening inzake de rechten van luchtvaartpassagiers

Een door de Commissie in 2018 opgedragen en in 2020 gepubliceerde studie² bracht de volgende tekortkomingen aan het licht en stimuleerde een hervatting van de besprekingen over het Commissievoorstel van 2013:

a. Vanuit het oogpunt van de passagiers

¹ Doc. ST 7615/13.

² [Studie over het huidige niveau van bescherming van de rechten van vliegtuigpassagiers in de EU — Bureau voor publicaties van de EU.](#)

Verordening (EG) nr. 261/2004 is moeilijk te begrijpen en uit te leggen, en de desbetreffende jurisprudentie heeft de complexiteit ervan vergroot. Over het algemeen verwachten passagiers een eenvoudig systeem met eerlijke resultaten. In plaats daarvan ervaren zij een complex systeem met beperkte transparantie. Bovendien maken lacunes in het huidige rechtskader, zoals het ontbreken van termijnen voor compensatie, het moeilijk voor passagiers om hun rechten te doen gelden.

De verordening inzake de rechten van luchtreizigers vormt een aanvulling op andere EU-wetgeving (bijvoorbeeld de richtlijn pakketreizen). Bovendien wordt de complexiteit vergroot door de wisselwerking tussen het verhaalmechanisme voor de rechten van luchtvaartpassagiers (bv. initiële vorderingen tot vergoeding tegen luchtvaartmaatschappijen, gevolgd door klachten bij nationale handhavingsinstanties wanneer de initiële vordering niet is behandeld) en de particuliere handhavingsinstrumenten die op ruimere schaal beschikbaar zijn (mechanismen voor alternatieve geschillenbeslechting, rechtbanken), in combinatie met de betrokkenheid van claimbureaus³, en dit kan leiden tot vertraging en extra kosten. Een aantal praktijken van claimbureaus is door de nationale handhavingsinstanties en de belangenorganisaties als problematisch bestempeld.

Bovendien moeten de rechten van passagiers met een beperking worden verbeterd. Vergoeding van beschadigde of verloren mobiliteitshulpmiddelen valt momenteel onder het Verdrag van Montreal en Verordening (EG) nr. 889/2002. De huidige maximale vergoeding (momenteel ongeveer 1 400 EUR) zorgt er vaak voor dat passagiers met een handicap geen volledige vergoeding krijgen van een luchtvaartmaatschappij wanneer hun dure, vaak op maat gemaakte mobiliteitshulpmiddelen zoek of beschadigd raken. In het geval van andere vervoerswijzen (per spoor, per bus of over water) hebben zij reeds recht op volledige vergoeding. Het voorstel van 2013 omvat een wijziging van Verordening (EG) nr. 2027/97, met inbegrip van de gewijzigde titel ervan.

b. Vanuit het oogpunt van de regelgevende instanties en de handhavers

Er bestaan aanmerkelijke verschillen tussen alle lidstaten wat betreft zowel de klachtenbehandeling door nationale handhavingsinstanties als de handhavingsbevoegdheden van deze instanties. Die verschillen in bevoegdheden, alsook het bindende/niet-bindende karakter van de besluiten en sanctiebevoegdheden, leiden tot verschillen in de manier waarop passagiers overal in de EU worden behandeld, en tot concurrentievervalsing tussen luchtvaartmaatschappijen. In de loop der jaren is het aantal in het kader van Verordening (EG) nr. 261/2004 ontvangen klachten aanmerkelijk gestegen, wat kan leiden tot vertraging bij de behandeling van klachten en/of een gebrek aan systematische handhaving door de nationale handhavingsinstanties.

Handhavingsproblemen kunnen het gevolg zijn van een formulering die een beoordeling per geval toestaat (bv. herrotering onder voorwaarde van “vergelijkbare vervoersomstandigheden” bij de “vroegste gelegenheid”), waardoor op verschillende manieren kan worden uitgelegd wat een schending van Verordening (EG) nr. 261/2004 inhoudt. Het ontbreken van een definitie en de verschillende beoordelingen van buitengewone omstandigheden door nationale handhavingsinstanties vormen een extra bron van ongelijkheden in de behandeling van passagiers door de EU heen, en van concurrentievervalsing tussen luchtvaartmaatschappijen. Bovendien blijven bepaalde aspecten van de verordening voor de nationale handhavingsinstanties moeilijk achteraf te beoordelen (bv. de verplichting om vrijwilligers te vragen voor instapweigering).

Het zij opgemerkt dat de nieuwe EU-verordening betreffende samenwerking inzake consumentenbescherming (SCB), die in 2020 na de uitvoering van de studie in werking is getreden, sterkere handhavingsbevoegdheden verleent aan autoriteiten voor consumentenbescherming.

³ Een bedrijf dat diensten aanbiedt voor het behandelen van vorderingen tot vergoeding uit hoofde van Verordening (EG) nr. 261/2004.

c. Vanuit het oogpunt van de sector

De kosten die luchtvaartmaatschappijen in het kader van Verordening (EG) nr. 261/2004 maken, zijn aanzienlijk gestegen en hebben de kosten van marketing- en distributieactiviteiten in het kostenplaatje van luchtvaartmaatschappijen ingehaald. De kosten voor elke passagier die door een reisverstoring wordt getroffen, zijn zo hoog dat het luchtvaartmaatschappijen kan ontmoedigen om vluchten met ernstige vertraging uit te voeren en bovenop de kosten van de verstoring nog operationele kosten te maken.

Bovendien is het in Verordening (EG) nr. 261/2004 vastgelegde recht van verhaal niet doeltreffend en zijn er veel gevallen waarin luchtvaartmaatschappijen de kosten voor het verlenen van bijstand aan en het vergoeden van passagiers voor verstoring die zijn veroorzaakt door derde partijen (zoals verleners van luchtvaartnavigatiediensten, grondafhandelingsbedrijven, luchthavens en andere partijen) niet kunnen verhalen. Waar mogelijk, proberen luchtvaartmaatschappijen de kostenstijgingen door te berekenen aan klanten via een verhoging van de luchtvaarttarieven. Wanneer dit om concurrentieredenen niet mogelijk is, hebben deze kosten gevolgen voor de winstgevendheid en kunnen ze op langere termijn de connectiviteit verminderen.

Er zijn bepaalde hiaten tussen het EU-rechtskader en de kernbeginselen van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (bv. wat betreft het informeren van passagiers tijdens hun reis). In niet-EU-landen kan de aanpak voor de rechten van luchtvaartpassagiers gereguleerd of op vrijwilligheid gebaseerd zijn. Doorgaans wordt in zowel gereguleerde als vrijwillige stelsels een verplichting tot herrotering/terugbetaling opgenomen. Deze situatie leidt tot concurrentievervalsing en verschillen in de behandeling van passagiers, afhankelijk van de route en de luchtvaartmaatschappij.

3. Speciale verslagen van de Rekenkamer

a. Speciaal verslag van de Rekenkamer: “In de EU bestaan weliswaar uitgebreide passagiersrechten, maar het kost reizigers nog steeds moeite deze te laten gelden” (30/2018)

De Europese Rekenkamer (ERK) heeft gewezen op zowel problemen met de handhaving van passagiersrechten als het gebrek aan bewustzijn bij passagiers: verschillende aanbevelingen van de ERK (bv. over het verbeteren van de doeltreffendheid van het wetgevingskader voor passagiersrechten en het versterken van de bevoegdheden van de nationale handhavingsinstanties) ondersteunen de maatregelen die de Commissie in het voorstel van 2013 heeft geopperd en die in de voorstellen van 2023 aan bod zijn gekomen, en die bedoeld zijn om de rechten van luchtvaartpassagiers te verbeteren en te verduidelijken.

b. Speciaal verslag van de Rekenkamer over de rechten van luchtvaartpassagiers tijdens de COVID-19-pandemie (15/2021)

Tijdens de COVID-19-pandemie zijn de in de studie van 2018 vastgestelde problemen verergerd en zijn nieuwe problemen aan het licht gekomen.

In het speciaal verslag wordt aangegeven dat de pandemie duidelijk heeft laten zien dat luchtvaartpassagiers niet volledig over hun rechten waren geïnformeerd.

Volgens het speciaal verslag heeft de pandemie ook laten zien dat de capaciteit van de lidstaten om de rechten van luchtvaartpassagiers te handhaven beperkt is, met veel passagiers die in de beginfase van de crisis niet werden terugbetaald en vele anderen die gedwongen waren een voucher te accepteren. Over het geheel genomen bleven de mogelijkheden van passagiers om te worden

terugbetaald beperkt, zowel wanneer hierbij een tussenpersoon was betrokken (bv. een reisbureau) als wanneer passagiers een voucher opgedrongen kregen.

Volgens het speciaal verslag vormt het ontbreken van rapportageverplichtingen, bijvoorbeeld over het aantal passagiers dat zijn geld terugvraagt en het aantal zaken dat niet binnen de wettelijke termijnen wordt opgelost in de hele EU, op zich een belangrijk onderdeel van het probleem inzake de handhaving van de rechten van luchtvaartpassagiers. Dit verslag ondersteunt ook de maatregelen die de Commissie in het voorstel van 2013 heeft geopperd en die in de voorstellen van 2023 aan bod zijn gekomen.

Meer in het algemeen heeft de COVID-19-pandemie bij de regelgevende instanties de vraag aan de orde gesteld of een specifieke aansprakelijkheidsregeling moet worden vastgesteld voor in tijden van crisis, aangezien de verordeningen inzake de rechten van luchtreizigers alleen gericht waren op de annulering van individuele vluchten, maar niet op de langdurige annulering van alle of het merendeel der vluchten.

4. Vragen aan de delegaties

De vooruitgang in de onderhandelingen over de Commissievoorstellen van 2023 voor verordeningen over passagiersrechten biedt een waardevolle gelegenheid om de huidige regels inzake de rechten van luchtreizigers aan te scherpen en te actualiseren. Ter ondersteuning van dat proces en gezien de hierboven beschreven onbeantwoorde vragen en onopgeloste kwesties, ziet het voorzitterschap uit naar politieke richtsnoeren van de ministers over de volgende vragen tijdens de zitting van de Raad Vervoer op 5 december.

1. Bent u het ermee eens dat het rechtskader voor de rechten van luchtvaartpassagiers moet worden vereenvoudigd om de gelijkvormige bescherming van luchtreizigers te waarborgen met ondubbelzinnige wetgeving?
2. Wat zijn de belangrijkste kwesties in de regels inzake de rechten van luchtreizigers die moeten worden aangepakt?

RECHTSKADER VOOR DE RECHTEN VAN LUCHTREIZIGERS

1. Verordeningen en richtlijnen die van toepassing zijn op de rechten van luchtreizigers

- Verordening (EG) nr. 261/2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertragingen⁴
- Verordening (EG) nr. 2027/97 betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen⁵
- Verordening (EG) nr. 1107/2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen⁶
- Richtlijn (EU) 2015/2302 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen⁷
- Richtlijn 2013/11/EU betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen⁸
- Verordening (EU) 2017/2394 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming⁹

2. De door de Commissie voorgestelde herziening van het kader voor passagiersrechten

In zijn Witboek van 2011¹⁰ heeft de Commissie zich ten doel gesteld “de gemeenschappelijke beginselen [te] bundelen die van toepassing zijn op de passagiersrechten voor alle vervoerswijzen (charter met basisrechten), met name het recht op informatie, en de bestaande rechten verder te verduidelijken; in een later stadium na [te] gaan of een EU-kaderverordening kan worden vastgesteld voor de rechten van passagiers van alle vervoerswijzen (EU-codex)”.

⁴ Verordening (EG) nr. 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 en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 295/91 (PB L 46 van 17.2.2004, blz. 1).

⁵ Verordening (EG) nr. 2027/97 van de Raad van 9 oktober 1997 betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen (PB L 285 van 17.10.1997, blz. 1).

⁶ Verordening (EG) nr. 1107/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen (PB L 204 van 26.7.2006, blz. 1).

⁷ Richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen, houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en van Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Richtlijn 90/314/EEG van de Raad (PB L 326 van 11.12.2015, blz. 1).

⁸ Richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (richtlijn ADR consumenten) (PB L 165 van 18.6.2013, blz. 63).

⁹ Verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (Voor de EER relevante tekst) (PB L 345 van 27.12.2017, blz. 1).

¹⁰ Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem.

In het voorstel van de Commissie van 2013 worden kernbeginselen verduidelijkt, zoals het recht op vergoeding in het geval van langdurige vertraging, het recht op vergoeding in het geval van gemiste aansluitende vluchten, het recht op accommodatie in buitengewone omstandigheden, een bindende niet-limitatieve lijst van buitengewone omstandigheden, een gedeeltelijk verbod op het “no show”-beleid voor retourtickets, noodplanning voor luchthavens met meer dan drie miljoen passagiers, en een maatregel om volledige vergoeding te garanderen aan personen met een handicap bij verlies of beschadiging van hun mobiliteitshulpmiddelen. Er wordt ook in getracht te zorgen voor samenhangende sancties door de nationale handhavingsinstanties door middel van coördinatie en effectieve behandeling van individuele vorderingen en klachten door luchtvaartmaatschappijen. Het voorstel voorziet in de mogelijkheid voor passagiers om zich tot buitengerechtelijke geschillen-beslechting te wenden en heeft tot doel de rechten van passagiers met betrekking tot slecht behandelde bagage beter te handhaven.

In haar strategie voor duurzame en slimme mobiliteit¹¹ van 2020 heeft de Commissie geconstateerd dat de EU “haar rechtskader [moet] wijzigen om multimodale reisinformatie, boekingen en ticketing te ondersteunen, en tegelijkertijd de rechten en plichten [moet] bekijken van online-intermediairs en aanbieders van multimodale digitale diensten die ticket- en/of mobiliteitsdiensten verkopen”.

In overeenstemming met deze doelstellingen heeft de Commissie op 29 november 2023 twee voorstellen aangenomen:

- Voorstel voor een verordening 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 Unie¹²
- Voorstel voor een verordening betreffende passagiersrechten voor multimodale reizen¹³

Deze voorstellen vormen een aanvulling op het Commissievoorstel van 2013 met betrekking tot de volgende probleemgebieden:

- Terugbetaling aan luchtvaartpassagiers in geval van boeking via een tussenpersoon die vervoerbewijzen verkoopt. Het doel is te zorgen voor een duidelijke terugbetalingsprocedure voor alle betrokken actoren (bv. vervoerders, tussenpersonen en passagiers).
- Ontoereikende handhaving van passagiersrechten voor alle vervoerswijzen. Het doel is te zorgen voor een doeltreffende en efficiënte handhaving in alle lidstaten, zodat de nationale handhavingsinstanties over doeltreffendere instrumenten beschikken om toezicht te houden op de naleving van de passagiersrechten door exploitanten, en ten tweede te zorgen voor een doeltreffendere klachtenbehandeling voor passagiers door hen een snel, eenvoudig en toegankelijk systeem te bieden.
- Passagiersrechten voor multimodale reizen.

3. Mededelingen van de Commissie

- Interpretatieve richtsnoeren betreffende Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en betreffende Verordening (EG) nr. 2027/97 van de Raad betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen, van 25 september 2024

¹¹ Strategie voor duurzame en slimme mobiliteit — Het Europees vervoer op het juiste spoor naar de toekomst.

¹² Doc. ST 16284/23.

¹³ Doc. ST 16307/23.

- Interpretatieve richtsnoeren betreffende de EU-verordeningen inzake passagiersrechten in de context van de ontwikkeling van COVID-19, van 18 maart 2020
 - Toepassing van de interpretatierichtsnoeren bij Verordening (EG) nr. 1107/2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen, van 4 oktober 2024
 - Mededeling over de EU-wetgeving betreffende consumentenbescherming, marketing en gegevensbescherming die van toepassing is op de activiteiten van claimbureaus, van 9 maart 2017.
-