



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 4.4.2007
COM(2007) 168 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EG) nr. 261/2004

**betreffende de werking en de resultaten van deze verordening tot vaststelling van
gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij
instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten**

{SEC(2007) 426}

INHOUDSOPGAVE

1.	ACHTERGROND.....	3
2.	INLEIDING	3
3.	METHODE	4
4.	BELANGRIJKSTE DOELSTELLINGEN EN BEPALINGEN VAN DE VERORDENING	4
4.1.	Kwantitatief effect.....	5
4.1.1.	Instapweigering – Overboeking	5
4.1.2.	Annulering – Vertraging	5
4.1.3.	Klachten bij nationale handhavingsinstanties en de Commissie.....	6
4.1.4.	Conclusies	6
5.	BIJ VERORDENING (EG) NR. 261/2004 ZIJN NIEUWE REGELS INGEVOERD INZAKE INSTAPWEIGERING, ANNULERING EN LANGDURIGE VERTRAGING	6
5.1.	Instapweigering – Overboeking	7
5.2.	Annulering.....	7
5.3.	Herrotering	8
5.4.	Vertraging en bijstand.....	8
5.5.	Informatie.....	9
6.	HANDHAVING DOOR DE NATIONALE HANDHAVINGSINSTANTIES	9
6.1.	Structuur van de nationale handhavingsinstanties	10
6.2.	Onafhankelijkheid van de nationale handhavingsinstanties	10
6.3.	Het opleggen van sancties.....	10
7.	GEVOLGEN VAN DE ANALYSE	11
7.1.	De handhaving verbeteren.....	11
7.2.	Onduidelijke aspecten van de verordening verduidelijken	11
7.3.	Een duidelijk onderscheid maken tussen vertraging en annulering.....	11
7.4.	Richtsnoeren betreffende "buitengewone omstandigheden" opstellen	12
7.5.	De rol van de nationale handhavingsinstanties versterken	12
8.	OPERATIONELE CONCLUSIES	13

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EG) nr. 261/2004

**betreffende de werking en de resultaten van deze verordening tot vaststelling van
gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij
instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten**

(Voor de EER relevante tekst)

1. ACHTERGROND

Op 11 februari 2004 hebben de Raad en het Europees Parlement samen de Verordening tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten goedgekeurd.^{1 2}

In artikel 17 van Verordening (EG) nr. 261/2004 is bepaald dat de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad verslag moet uitbrengen over de werking en de resultaten van deze verordening.

Bij deze mededeling wordt het krachtens artikel 17 van Verordening (EG) nr. 261/2004 vereiste verslag uitgebracht.

2. INLEIDING

Bij Verordening (EG) nr. 261/2004 zijn nieuwe regels ingevoerd inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers in geval van instapweigering, annulering, langdurige vertraging en onvrijwillige plaatsing in een lagere klasse. Naar gelang van de omstandigheden schrijft de verordening voor dat luchtvaartmaatschappijen:

- bijstand verlenen aan passagiers, zoals accommodatie, maaltijden, drank en communicatievoorzieningen;
- herrotering en terugbetaling aanbieden;
- tot 600 euro compensatie per passagier betalen; en
- passagiers proactief informatie verstrekken over de rechten waarover zij uit hoofde van de verordening beschikken.

De verordening verplicht de lidstaten ook handhavinginstanties op te richten die afschrikkende sancties kunnen opleggen.

¹ PB L 46 van 17 februari 2004, blz. 1.

² IP/05/181 van 16 februari 2005.

De verordening is van toepassing op alle vluchten vanuit of binnen de Europese Unie en op door in de EU geregistreerde luchtvaartmaatschappijen uitgevoerde vluchten van buiten de EU naar een in de EU gelegen luchthaven.

De verordening stuitte op sterke weerstand van veel luchtvaartmaatschappijen, met name lagekostenmaatschappijen. De International Air Transport Association (IATA) en de European Low Fares Airlines Association (ELFAA) hebben de verordening aangevochten voor de High Court of England and Wales. De zaak is doorverwezen naar het Europese Hof van Justitie, dat het beroep van de luchtvaartmaatschappijen in januari 2006 heeft afgewezen³.

De Commissie heeft drie afzonderlijke vergaderingen georganiseerd met de nationale handhavingsinstanties, die overeenkomstig artikel 16 van Verordening (EG) nr. 261/2004 door de lidstaten zijn aangewezen. De bevoegdheden van deze handhavingsinstanties en de taken die zij moeten uitvoeren, worden in de verordening niet nader gedefinieerd.

Na afloop van deze vergaderingen heeft de Commissie met de nationale handhavingsinstanties contact onderhouden betreffende de opstelling van een informatiedocument over de toepassing van de verordening.

3. METHODE

De Commissie heeft een externe consultant⁴ ingeschakeld om onafhankelijke en onbevooroordeelde kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over de toepassing van deze verordening te verzamelen. De studie werd gekenmerkt door een grootschalige en intensieve raadpleging van zoveel mogelijk belanghebbenden, inclusief consumentenverenigingen en passagiersfederaties.

Het doel van de studie was na te gaan in welke mate luchtvaartmaatschappijen de verordening naleven, te onderzoeken of het handhavingsproces functioneert en mogelijke wijzigingen van de verordening te bestuderen. Hiertoe werd op vier manieren tewerk gegaan: deskonderzoek, interviews met belanghebbenden, een onderzoek van werkelijke luchtvaarttrajecten en een juridisch onderzoek. De studie heeft belangrijke input voor de opstelling van deze mededeling opgeleverd.

4. BELANGRIJKSTE DOELSTELLINGEN EN BEPALINGEN VAN DE VERORDENING

Het belangrijkste doel van de verordening is de situatie van passagiers te verbeteren in geval hun reis wordt verstoord. In de verordening worden minimumrechten voor passagiers vastgesteld, die door alle luchtvaartmaatschappijen moeten worden nageleefd. Het ongemak dat passagiers te verduren krijgen wanneer ze gestrand zijn op een luchthaven, is immers in alle situaties vergelijkbaar, ongeacht of het gaat om een hub⁵ of een regionale luchthaven en ongeacht of de passagiers in eerste klasse of tegen een laag tarief vliegen.

³ Zaak C-344/04: <http://curia.europa.eu/juris/cgi-bin/gettext.pl?where=&lang=nl&num=79939889C19040344&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>

⁴ Publicatieblad 2006/S 36-038536 van 22 februari 2006.

⁵ Een hub is een luchthaven die door een luchtvaartmaatschappij wordt gebruikt als overstappunt om passagiers ter bestemming te brengen.

4.1. Kwantitatief effect

Het doel van deze mededeling is na te gaan in welke mate luchtvaartmaatschappijen voldoen aan Verordening (EG) nr. 261/2004 en te onderzoeken of de handhavingsprocedures goed functioneren. In de hierna volgende hoofdstukken wordt geanalyseerd of Verordening (EG) nr. 261/2004 een *kwantitatief effect* heeft gehad, m.a.w. of ze het aantal gevallen van instapweigering, annulering en vertraging heeft doen dalen.

4.1.1. Instapweigering – Overboeking

Voor Europese luchtvaartmaatschappijen bestaan geen algemeen beschikbare statistieken over instapweigering en plaatsing in een lagere klasse. De luchtvaartmaatschappijen werd verzocht informatie hierover te verstrekken, maar op twee uitzonderingen na hebben ze dit allemaal geweigerd, met het argument dat dergelijke statistieken deel uitmaken van hun commerciële bedrijfsstrategie.

4.1.2. Annulering – Vertraging

Het is moeilijk te bepalen of een vlucht vertraagd of geannuleerd is. Of een vlucht als "vertraagd" of "geannuleerd" wordt geclassificeerd, verschilt van luchtvaartmaatschappij tot luchtvaartmaatschappij en heeft een invloed op de betaling van financiële compensaties. De enige gegevens over annuleringen die toch enigszins vergelijkbaar zijn, worden bovendien door de luchtvaartmaatschappijen zelf verstrekt, via hun eigen beroepsverenigingen. Er is dus geen onafhankelijke, gezaghebbende informatiebron.

EUROCONTROL publiceert regelmatig informatie over vertragingen en de belangrijkste oorzaken daarvan⁶. Daaruit blijkt dat bijna 70% van alle vertragingen wordt veroorzaakt door handelingen die verband houden met de luchtvaartmaatschappij of de luchthaven.

Er is bezorgdheid gerezen over het feit dat sommige luchtvaartmaatschappijen annuleringen herclassificeren als langdurige vertragingen om compensatieclaims te vermijden. Indien luchtvaartmaatschappijen annuleringen herclassificeren als langdurige vertragingen omwille van economische motieven, namelijk in een poging om de betaling van de bij Verordening (EG) nr. 261/2004 voorziene financiële compensatie te vermijden, kon worden verwacht dat het aantal annuleringen zou dalen en het aantal langdurige vertragingen evenredig zou stijgen na de invoering van de verordening.

Niets doet echter vermoeden dat een dergelijke tendens zich voordoet, hoewel er geen garantie is dat de in de statistieken gebruikte classificering van vertragingen en annuleringen dezelfde is als die welke door de luchtvaartmaatschappijen wordt gebruikt om te bepalen welke compensatie verschuldigd is uit hoofde van de verordening.

⁶ <http://www.eurocontrol.int/eCoda/portal>

4.1.3. Klachten bij nationale handhavingsinstanties en de Commissie

Ondanks het gebrek aan statistische gegevens zijn er toch sporadische aanwijzingen dat de verordening niet altijd wordt nageleefd. Dit blijkt ondermeer uit de klachten die luchtvaartpassagiers bij de nationale handhavingsinstanties en de Commissie hebben ingediend. Deze klachten zijn statistisch niet representatief, maar ze verschaffen toch inzicht in het gedrag van de luchtvaartmaatschappijen en brengen enkele interessante tendensen aan het licht. Het totale aantal klachten dat door de diverse instanties is ontvangen, wijst er ook op dat de passagiers zich sterker bewust worden van hun rechten.

4.1.4. Conclusies

Aangezien Verordening (EG) nr. 261/2004 nog maar twee jaar van kracht is, kan moeilijk worden beoordeeld of ze een *kwantitatief* effect heeft gehad op het totale aantal gevallen van instapweigering en vertraging/annulering, of op de herclassificering van annuleringen in vertragingen. In sommige gevallen kan zich een verschuiving hebben voorgedaan van onvrijwillige naar vrijwillige instapweigering ten gevolge van de verplichte oproep voor vrijwilligers.

Deze conclusie betekent niet noodzakelijk dat de situatie van de passagiers niet *kwantitatief* is verbeterd; de luchtvaartmaatschappijen hebben immers wel degelijk inspanningen geleverd om de behandeling van de passagiers in het kader van Verordening (EG) nr. 261/2004 te verbeteren. De voorbije twee jaar hebben de luchtvaartmaatschappijen getoond dat ze in staat zijn de passagiers de nodige bijstand te verlenen tijdens belangrijke incidenten op luchthavens.

Het – nog steeds beperkte – aantal klachten is geen indicatie van de kwaliteit van de dienstverlening aan de passagiers. De ontwikkeling van deze klachten over een bepaalde periode kan echter wel een passende indicator zijn waaruit kan worden afgeleid of de behandeling van de passagiers is verbeterd of verslechterd. De Commissie zal dan ook bijzondere aandacht besteden aan dit punt.

5. BIJ VERORDENING (EG) NR. 261/2004 ZIJN NIEUWE REGELS INGEVOERD INZAKE INSTAPWEIGERING, ANNULERING EN LANGDURIGE VERTRAGING

In de hierna volgende hoofdstukken wordt nagegaan of de luchtvaartmaatschappijen aan deze regels voldoen en of ze de passagiersrechten respecteren.

5.1. Instapweigering – Overboeking

Klaarblijkelijk worden de regels inzake instapweigering door de meerderheid van de luchtvaartmaatschappijen in grote lijnen gerespecteerd. Dit geeft dan ook geen aanleiding tot bezorgdheid. De voormalige verordening inzake instapweigering⁷ uit 1991 heeft kennelijk aanleiding gegeven tot een door de commerciële luchtvaartmaatschappijen algemeen aanvaard beleid, waar Verordening (EG) nr. 261/2004 de bepaling inzake de verplichte oproep voor vrijwilligers heeft aan toegevoegd. Desondanks melden passagiers nog steeds gevallen van instapweigering zonder voorafgaande oproep voor vrijwilligers.

Instapweigering ten gevolge van overboeking kan meestal snel ter plaatse worden opgelost. De verplichte oproep voor vrijwilligers heeft kennelijk geleid tot grotere flexibiliteit bij de passagiers en de luchtvaartmaatschappijen.

In complexere gevallen, bijvoorbeeld wanneer de juiste reisdocumenten ontbreken, de passagier een aansluitende vlucht heeft gemist of te laat heeft ingecheckt, is de mate waarin passagiers hun rechten kunnen doen gelden afhankelijk van de wijze waarop de luchtvaartmaatschappij de situatie beoordeelt op de plaats en het tijdstip van het inchecken of instappen.

5.2. Annulering

Het juridische kader van de verordening bepaalt dat luchtvaartmaatschappijen kunnen worden vrijgesteld van de verplichting financiële compensatie te betalen aan passagiers voor het annuleren van een vlucht wanneer de annulering het gevolg is van buitengewone omstandigheden⁸. In *overweging 14* worden vijf voorbeelden van buitengewone omstandigheden gegeven: politieke onstabiele, weersomstandigheden die uitvoering van de vlucht in kwestie verhinderen, beveiligingsproblemen, onverwachte vliegveiligheidsproblemen en stakingen. In *overweging 15* is sprake van vertraging van een vlucht ten gevolge van beslissingen die de luchtverkeersleiding eerder die dag heeft genomen.

Uit ervaring is gebleken dat luchtvaartmaatschappijen meestal deze buitengewone omstandigheden inroepen in het geval van een annulering. In 2005 heeft de Commissie alle communautaire luchtvaartmaatschappijen gewaarschuwd geen misbruik te maken van deze praktijk⁹. De maatschappijen voeren echter aan dat ze geen enkel belang hebben bij vrijwillige annulering van vluchten, omdat dit negatieve commerciële gevolgen zou hebben.

De "*force majeure*"-bepaling biedt een luchtvaartmaatschappij de mogelijkheid het betalen van financiële compensatie te ontlopen wanneer "een gebeurtenis het gevolg is van buitengewone omstandigheden die zelfs door het treffen van alle redelijke maatregelen niet voorkomen hadden kunnen worden". De interpretatie van deze bepaling is een van de belangrijkste problemen. De passagiers willen natuurlijk niet dat de veiligheid in het gedrang komt, maar het vermoeden blijft bestaan dat luchtvaartmaatschappijen al te vaak "buitengewone omstandigheden" inroepen om geen compensatie te hoeven betalen waarvoor in de verordening geen uiterste betaaltermijn is vastgesteld.

⁷ Verordening (EEG) nr. 295/91 van de Raad van 4 februari 1991 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor compensatie bij instapweigering in het geregeld luchtvervoer – (PB L 36 van 8 februari 1991).

⁸ Overwegingen 14 en 15 en artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 261/2004.

⁹ DG TREN, correspondentie van 10 maart 2005, D(2005)104765.

Hoewel dit slechts een klein onderdeel van de verordening is, gaat het om een groot gedeelte van alle vorderingen die passagiers bij luchtvaartmaatschappijen, de nationale handhavingsinstanties en de Commissie indienen. Schijnbaar wijzen niet alle nationale handhavingsinstanties de luchtvaartmaatschappijen op dit punt terecht. De enige keuze die de passagiers dan nog rest is de beslissing van de luchtvaartmaatschappij te aanvaarden of gerechtelijke stappen te ondernemen.

5.3. Herroutering

De verordening verplicht de luchtvaartmaatschappijen om, in geval van instapweigering en annulering, de passagiers de keuze te bieden tussen terugbetaling of een andere vlucht. In de praktijk bieden sommige maatschappijen de passagiers alleen een terugbetaling aan wanneer ze geen alternatieve vlucht met hun eigen vliegtuig kunnen aanbieden. In de verordening is niet gespecificeerd dat de luchtvaartmaatschappijen de passagiers via een vlucht van een andere maatschappij of via vervoer over land ter bestemming moeten brengen wanneer ze geen alternatieve vlucht op hun eigen vliegtuigen kunnen aanbieden. Het concept "vergelijkbare vervoersomstandigheden" kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. De meeste "netwerkmaatschappijen"¹⁰ hebben wederzijdse overeenkomsten gesloten die hen in staat stellen, indien nodig, passagiers tegen een redelijke prijs via andere maatschappijen te herrouteren.

Lagekostenmaatschappijen hebben dergelijke overeenkomsten niet gesloten en blijkbaar zijn ze ook niet bereid herroutering via andere maatschappijen te organiseren, waardoor passagiers soms dagenlang vast komen te zitten op regionale luchthavens. Sommige luchtvaartmaatschappijen hebben naar verluidt in dergelijke gevallen geweigerd passende bijstand te verlenen, hotelaccommodatie ter beschikking te stellen of de passagiers terug te betalen.

5.4. Vertraging en bijstand

Wanneer passagiers door een verstoring van hun vlucht minstens twee uur vertraging oplopen, moet de luchtvaartmaatschappij passende bijstand verlenen om het ongemak tot een minimum te beperken. Het gaat dan om drank, maaltijden, communicatievoorzieningen en hotelaccommodatie, indien nodig.

Lagekostenmaatschappijen, die gewoonlijk actief zijn vanop regionale luchthavens, hebben het vaak moeilijk met de verplichting om bijstand te verlenen. Door de beperkte accommodatie die op dergelijke luchthavens beschikbaar is (catering, hotels enz.) kunnen deze maatschappijen niet altijd passende bijstand organiseren.

In veel gevallen wordt deze bijstand niet spontaan of zelfs helemaal niet aangeboden. Soms beroepen luchtvaartmaatschappijen zich zelfs op *overmacht*, hoewel de verordening niet in deze uitzondering voorziet. Luchtvaartmaatschappijen moeten de passagiers op hun rechten wijzen en bijstand verlenen.

¹⁰ Structuren die uitdrukking geven aan de door luchtvaartmaatschappijen gemaakte strategische keuzes om bepaalde luchthavens al dan niet te bedienen.

Het verlenen van bijstand kan problematisch worden wanneer er in de buurt van de luchthaven bijvoorbeeld geen hotelkamers meer beschikbaar zijn wegens een langdurige staking of buitengewone weersomstandigheden of wanneer er geen cateringvoorzieningen zijn in de luchthavengebouwen. Niettemin wordt in de verordening geen onderscheid gemaakt tussen luchthavens op basis van hun grootte of locatie.

Verordening (EG) nr. 261/2004 bevat geen definitie van vertraging. Er heerst onduidelijkheid over de verplichtingen van luchtvaartmaatschappijen tegenover passagiers in het geval van langdurige vertragingen van meer dan 24 uur; dit kan een belangrijke bron van conflicten worden.

In de verordening is gedefinieerd waar gestrande passagiers minimaal recht op hebben en luchtvaartmaatschappijen die actief zijn op regionale luchthavens moeten bijzondere maatregelen treffen om deze verplichtingen na te leven. Of passagiers nu in eerste klasse of tegen een laag tarief vliegen, het ongemak waarmee ze te kampen kunnen krijgen is vergelijkbaar en moet worden verlicht volgens de voorschriften van de verordening.

5.5. Informatie

In het algemeen voldoen de contractvoorwaarden van luchtvaartmaatschappijen grotendeels aan de voorschriften van de verordening, maar sommige maatschappijen nemen in hun voorwaarden alleen maar een algemene (en soms misleidende en onnauwkeurige) verklaring op betreffende punten uit de verordening. De passagiers (en de nationale handhavingsinstanties) zouden er baat bij hebben wanneer in de door de luchtvaartmaatschappijen verstrekte informatie een contactpersoon van de luchtvaartmaatschappij zou worden vermeld.

Luchtvaartmaatschappijen moeten passagiers proactief op hun rechten wijzen door middel van een bord aan de check-inbalie en door middel van een document dat bij vertragingen van minstens twee uur aan de passagiers wordt verstrekt¹¹. In veel luchthavens zijn geen borden aan de check-inbalie geplaatst en is het hierboven vermelde document niet op verzoek verkrijgbaar. Het recht op informatie is van essentieel belang en moet door alle betrokken partijen in acht worden genomen.

6. HANDHAVING DOOR DE NATIONALE HANDHAVINGSINSTANTIES

Aangezien de bevoegdheden en taken van de nationale handhavingsinstanties in de verordening niet in detail zijn gedefinieerd, worden de rechten van de passagiers op onsamenhangende wijze toegepast en gehandhaafd. Passagiers die een klacht indienen moeten vaak zeer lang wachten op een reactie of stuiten bij het indienen van hun vordering op een taalbarrière, wanneer de verstoring van de vlucht in een andere lidstaat plaatsheeft.

Passagiers hebben de Commissie gewezen op gevallen waarin de nationale handhavingsinstanties bevestigen dat de luchtvaartmaatschappij Verordening (EG) nr. 261/2004 niet heeft nageleefd, maar toch geen verdere actie ondernemen om de wetgeving te handhaven of de luchtvaartmaatschappij te sanctioneren.

¹¹ Overweging 20 en artikel 14 van Verordening (EG) nr. 261/2004.

De Commissie heeft inbreukprocedures¹² ingeleid tegen het Verenigd Koninkrijk op basis van artikel 16, leden 1 en 2, tegen de achtergrond van artikel 12 van het Verdrag¹³. De "Air Transport Users Council" (AUC), de instantie die in het VK is aangewezen voor het behandelen van klachten, geeft voorrang aan klachten van burgers van het VK en/of vluchten waarvoor op het grondgebied van het VK een overeenkomst is gesloten.

Omdat het proces via de handhavingsinstanties traag kan verlopen, zijn ondertussen al de eerste particuliere rechtszaken aanhangig gemaakt.

6.1. Structuur van de nationale handhavingsinstanties

In de meeste lidstaten is de burgerluchtvaartautoriteit verantwoordelijk voor het afhandelen van klachten en handhaven van de verordening.

Er bestaan grote verschillen tussen de handhavingsprocedures van de lidstaten. De meest efficiënte procedures zijn kennelijk die van Denemarken en België.

Er zijn ook grote verschillen in de middelen waarover de nationale handhavingsinstanties beschikken. Zelfs nationale handhavingsinstanties die over relatief veel middelen beschikken, zijn van mening dat dit niet altijd volstaat om het aantal ontvangen klachten te behandelen. Blijkbaar worden in sommige lidstaten de klachten niet in detail door de nationale handhavingsinstanties onderzocht.

6.2. Onafhankelijkheid van de nationale handhavingsinstanties

In bijna alle gevallen verklaren de nationale handhavingsinstanties dat ze onafhankelijk zijn van de luchtvaartindustrie. De bevoegdheden waarover nationale handhavingsinstanties beschikken om actie te ondernemen met betrekking tot individuele klachten lopen uiteen. De nationale handhavingsinstanties mogen dan wel de bevoegdheid hebben om boetes op te leggen aan luchtvaartmaatschappijen, ze hebben zelden de bevoegdheid om luchtvaartmaatschappijen te verplichten compensatie te betalen in individuele gevallen.

6.3. Het opleggen van sancties

Overeenkomstig artikel 16 van Verordening (EG) 261/2004 moeten de door de handhavingsinstanties opgelegde sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Het scala aan sancties die door de nationale handhavingsinstanties kunnen worden opgelegd, varieert aanzienlijk.

Er bestaan belangrijke juridische verschillen tussen de types sancties die in de lidstaten kunnen worden opgelegd. In de meeste lidstaten geeft niet-naleving van de verordening alleen aanleiding tot administratieve sancties, die gewoonlijk door de burgerluchtvaartautoriteit worden opgelegd en waartegen beroep kan worden aangetekend bij een burgerlijke rechtbank. In Denemarken, België en het VK vallen deze sancties onder het strafrecht, en is de bewijslast dus groter. In België kan zelfs een gevangenisstraf tot één jaar worden opgelegd aan het betrokken personeel van de luchtvaartmaatschappij wegens niet-naleving van de verordening.

¹² Zaak 2322/2006.

¹³ Artikel 12: "Binnen de werkingssfeer van dit Verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden. ...".

7. GEVOLGEN VAN DE ANALYSE

De verordening wordt nu al meer dan twee jaar toegepast en, hoewel reeds vooruitgang is geboekt, is toch nog een grote verbetering noodzakelijk om te komen tot een consistentere toepassing van de regels door de luchtvaartmaatschappijen en een consistentere handhaving van de regels door de lidstaten. Anders dan vroeger kunnen gestrande passagiers nu specifieke rechten doen gelden, maar ze bevinden zich nog te vaak in een zwakke positie ten opzichte van de luchtvaartmaatschappijen.

Om deze verbetering tot stand te brengen acht de Commissie het noodzakelijk op een aantal gebieden actie te ondernemen.

7.1. De handhaving verbeteren

De handhaving van de verordening kan op een aantal manieren worden verbeterd.

De Commissie moet de samenwerking met en tussen de nationale handhavingsinstanties verbeteren om een passend niveau van dienstverlening aan het publiek en een betere samenwerking binnen het netwerk van handhavingsinstanties te garanderen. In een latere fase kan de samenwerking tussen nationale handhavingsinstanties de vorm aannemen van een "code van goede praktijken", waarin kwesties worden behandeld die niet in de verordening aan bod komen, zoals: de termijnen voor de indiening van klachten door passagiers en voor het antwoord van de nationale handhavingsinstanties, de voorwaarden voor het doorverwijzen van klachten tussen nationale handhavingsinstanties, de talen die mogen worden gebruikt voor doorverwezen klachten en de verbetering van de kwaliteit van de statistieken.

De Commissie kan inbreukprocedures inleiden tegen lidstaten wanneer de handhaving ondoeltreffend blijkt te zijn. Dit kan immers leiden tot verstoring van de concurrentie tussen luchtvaartmaatschappijen.

7.2. Onduidelijke aspecten van de verordening verduidelijken

De Commissie zal trachten verduidelijking te brengen in de aspecten van de verordening die als onduidelijk worden ervaren, met name wanneer dit geleid heeft tot problemen met de handhaving. De Commissie is met name voornemens om, na overleg met de nationale handhavingsinstanties, een mededeling op te stellen waarin zij haar interpretatie van de verordening geeft. Verwacht wordt dat een dergelijke mededeling, hoewel niet juridisch bindend, de luchtvaartmaatschappijen toch behoorlijk onder druk zal zetten, het handhavingsproces zal vereenvoudigen en de consumenten een beter inzicht zal doen krijgen in de rechten die zij uit hoofde van de verordening genieten.

7.3. Een duidelijk onderscheid maken tussen vertraging en annulering

Momenteel kunnen de passagiers, de nationale handhavingsinstanties en zelfs de luchtvaartmaatschappijen zelf moeilijk een onderscheid maken tussen vertragingen en annuleringen, en kunnen zij moeilijk bepalen of een vertraging van bijvoorbeeld 24 uur als een annulering of een langdurige vertraging dient te worden beschouwd. Er zijn situaties bekend waarin luchtvaartmaatschappijen vluchten voor 48 uur hebben "uitgesteld" (in de vorm van een "vertraging"), terwijl de vlucht in werkelijkheid geannuleerd was wegens technische problemen. Op die manier vermeden ze dat passagiers eventueel compensatieclaims zouden indienen.

Het zou nuttig zijn met de luchtvaartmaatschappijen en de nationale handhavingsinstanties preciezer criteria af te spreken voor het maken van het onderscheid tussen vertraging en annulering. Het zou eveneens nuttig zijn de gegevensverzameling te verbeteren, teneinde te garanderen dat de status van een vlucht duidelijk wordt geregistreerd, zowel met het oog op de handhaving van de passagiersrechten als ter verbetering van het toezicht op de algemene kwaliteit van de dienstverlening in de luchtvaartsector.

7.4. Richtsnoeren betreffende "buitengewone omstandigheden" opstellen

Buitengewone omstandigheden blijven aanleiding geven tot geschillen tussen passagiers, luchtvaartmaatschappijen en nationale handhavingsinstanties. In 30% van alle klachten dient te worden nagegaan of er sprake is van buitengewone omstandigheden. Dit slurpt meer dan 70% van de middelen van de nationale instanties op. In haar huidige vorm voorziet de verordening niet in financiële compensatie voor vertragingen.

Op basis van een diepgaand onderzoek van een aantal gevallen door nationale handhavingsinstanties kunnen richtsnoeren voor de toekomst worden opgesteld, maar de nationale handhavingsinstanties kunnen zich helaas niet veroorloven de meeste klachten die zijn ontvangen over "buitengewone omstandigheden" in detail te onderzoeken. Het zou nuttig kunnen zijn dit grondiger te bespreken met de nationale handhavingsinstanties en alle belanghebbende partijen. Op basis van die besprekingen zal de Commissie bepalen of ten minste voor de interpretatie van "buitengewone omstandigheden" richtsnoeren, in passende vorm, dienen te worden opgesteld.

7.5. De rol van de nationale handhavingsinstanties versterken

Gezien de ontwikkeling van de passagiersrechten voor andere vervoerswijzen¹⁴ zou het inefficiënt zijn verschillende nationale handhavingsinstanties op te zetten voor verschillende vervoerswijzen, zodra de passagiersrechten tot stand zijn gebracht. Voor hun dagelijkse taken kunnen de nationale handhavingsinstanties zich laten inspireren door het concept van de Europese bureaus voor consumentenvoorlichting¹⁵, die nu al grensoverschrijdende klachten behandelen (klachten die te maken hebben met internationaal vervoer). Bovendien kunnen klachten in dit type structuur worden bijeengebracht, zodat kan worden gegarandeerd dat de behandeling van de klachten op geharmoniseerde wijze plaatsvindt, zonder belangenconflicten. Dit zou ook de statistische follow-up en het (gecentraliseerd) toezicht vergemakkelijken, waarbij de horizontale en geharmoniseerde benadering van passagiersrechten voor elke vervoerswijze eens te meer wordt benadrukt.

Wanneer een inbreuk op de nieuwe verordening wordt vastgesteld, kan het betrokken Europese bureau voor consumentenvoorlichting de klacht doorverwijzen naar de passende burgerluchtvaartautoriteit of naar een nationaal ministerie, die vervolgens juridische stappen tegen de luchtvaartmaatschappij kunnen ondernemen.

¹⁴ Zie de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: "Versterking van de passagiersrechten in de Europese Unie" - COM(2005) 46 van 16 februari 2005.

¹⁵ http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc_network/index_en.htm (DG SANCO).

8. OPERATIONELE CONCLUSIES

In de praktijk hebben zich voornamelijk om twee redenen problemen voorgedaan met de verordening:

- bepaalde punten van de verordening zijn onnauwkeurig geformuleerd;
- in sommige lidstaten wordt de verordening niet doeltreffend gehandhaafd.

– Bepalingen verduidelijken

De Commissie zal met de nationale handhavingsinstanties en alle belanghebbende partijen blijven overleggen over de dagelijkse toepassing van concepten die momenteel aanleiding geven tot geschillen, zoals "buitengewone omstandigheden" en het recht op herroutering.

– Annuleringen en vertragingen duidelijker registreren

De Commissie zal met de luchtvaartsector en de nationale handhavingsinstanties overleggen hoe betere informatie over de status van vluchten (tijdig uitgevoerd, vertraagd of geannuleerd) kan worden verzameld en doorgegeven aan de nationale handhavingsinstanties teneinde de vorderingen die passagiers indienen op basis van de hen uit hoofde van de verordening toegekende rechten beter te kunnen beoordelen en de gegevens over de algemene kwaliteit van de dienstverlening in de sector te verbeteren.

– Beperkte handhaving door de nationale handhavingsinstanties

Om de tekortkomingen te verhelpen gaat de Commissie intensiever samenwerken met de nationale handhavingsinstanties. Zij blijft ernaar streven proactieve, geharmoniseerde handhavingsstelsels tot stand te brengen, die tastbare resultaten opleveren voor consumenten in de hele EU.

In de komende **zes maanden**¹⁶ zal de Commissie zoveel vergaderingen met de nationale handhavingsinstanties organiseren als nodig is om de handhavingsprocedures te verstrengen en te versterken.

Wanneer de handhavingsstelsels na die periode van zes maanden niet doeltreffend en afschrikkend blijken te zijn, zoals vereist bij Verordening (EG) nr. 261/2004, zal de Commissie overwegen **intensiever gebruik te maken van inbreukprocedures** tegen de lidstaten.

– Verordening (EG) nr. 261/2004 volledig toepassen

Tijdens de komende zes maanden zal de Commissie in luchthavens onderzoeken of de luchtvaartmaatschappijen hun passagiers de bij Verordening (EG) nr. 261/2004 vereiste informatie, bijstand en compensatie verstrekken. De Commissie zal met name nagaan of de vereiste informatieborden aan de check-inbalies zijn geplaatst en of de nodige documenten in geval van vluchtverstoringen beschikbaar zijn en worden verspreid.

¹⁶ Met ingang van de datum waarop deze mededeling wordt vastgesteld.

– **De passagiers beter informeren**

Om de informatie over de rechten van luchtvaartpassagiers te verbeteren, zal de Commissie vóór de zomer van 2007 bijgewerkt informatiemateriaal verstrekken aan het publiek.

– **Verordening (EG) nr. 261/2004 eventueel wijzigen**

De Commissie is van mening dat het huidige systeem gedurende een zekere periode stabiel moet blijven om de nationale handhavingsinstanties, de luchtvaartmaatschappijen, de lidstaten en de Commissie zelf in staat te stellen de verordening op praktische, samenhangende en begrijpelijke wijze toe te passen, zodat de rechten van de luchtvaartpassagiers gegarandeerd zijn.

De Commissie zal met alle belanghebbende partijen samenwerken om de duidelijkheid, toepassing en handhaving van de verordening te verbeteren. Pas wanneer deze contacten geen bevredigend resultaat opleveren, zal de Commissie overwegen Verordening (EG) nr. 261/2004 te wijzigen teneinde te garanderen dat de passagiersrechten volledig worden gerespecteerd.
