

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1604

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij drie fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Aanbeveling en mededeling om de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2014 democratischer en efficiënter te laten verlopen (Kamerstuk 22 112, nr. 1603)

Fiche 2: Herziening Verordeningen passagiersrechten luchtvaart

Fiche 3: Mededeling betere voeding voor moeders en kinderen (Kamerstuk 22 112, nr. 1605)

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Herziening Verordeningen passagiersrechten luchtvaart

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Herziening 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) 2027/97 van de Raad betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij het vervoer van passagiers en hun bagage.

Datum ontvangst Commissiedocument

13 maart 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 130

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_print.cfm?CL=nl&DosID=202457

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD (2013) 62

Behandelingstraject Raad

Transportraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

- a) Rechtsbasis: Art. 100(2) VWEU
- b) Besluitvormingsprocedure: gewone wetgevingsprocedure. Raad: gekwalificeerde meerderheid. EP: medebeslissing.
- c) De Commissie krijgt op grond van het voorstel de bevoegdheid om bij gedelegeerde handeling de aansprakelijkheidslimieten in de bijlage aan te passen conform wijzigingen hierin door ICAO (de VN-organisatie voor de burgerluchtvaart) in de Montreal Conventie. Ook krijgt de Commissie de bevoegdheid om in een uitvoeringshandeling via de raadplegingsprocedure met advies van de lidstaten richtsnoeren voor een gemeenschappelijke interpretatie aan te nemen en om de verplichte elementen in de rapportages door de toezichhouders (National Enforcement Body, hierna: NEB) vast te stellen.

2. Samenvatting BNC-fiche

De voorgestelde herziening van de Verordening bijstand aan luchtreizigers bevat regels voor compensatie, verzorging en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten.

De huidige verordening heeft bijgedragen aan een forse vermindering van annuleringen en instapweigeringen. Vanwege vele onduidelijkheden heeft zij echter ook geleid tot een aanzienlijk aantal klachten, rechtszaken en Hofzaken over compensatie bij vertraging, de buitengewone omstandigheden en het recht op verzorging en compensatie bij een gegarandeerde aansluiting (verder: overstap).

In de herziening worden genoemde passagiersrechten, die in heel Europa een bron van onenigheid tussen passagiers en luchtvaartmaatschappijen zijn geweest, bevestigd en verhelderd. Ook wordt voorgesteld om de handhaving en monitoring te versterken en uniformeren. Het voorstel voegt enkele nieuwe passagiersrechten toe maar biedt de luchtvaartmaatschappijen verzachting tegen de substantiële financiële gevolgen van de bepalingen over compensatie bij vertraging.

Nederland acht de herziening wenselijk en noodzakelijk. Begrijpelijke Europese regels en een uniform niveau van passagiersbescherming zijn essentieel. Deze regels moeten proportioneel, eenduidig en handhaafbaar zijn. Nederland hecht daarom ook aan de voorstellen voor meer uniforme handhaving en monitoring in het belang van passagiers en de luchtvaartsector.

Nederland hecht aan een goed evenwicht van de voorgestelde maatregelen waarbij een balans gevonden wordt tussen passagiersbescherming en lasten voor luchtvaartmaatschappijen. Enkele bepalingen in het voorstel moeten hierbij wel kritisch worden bekeken en mogelijk worden aangepast opdat zij geen aanleiding kunnen geven tot nieuwe onduidelijkheid.

Het oordeel over de subsidiariteit en proportionaliteit is positief. Ook het oordeel over het gekozen instrument van een verordening is positief.

3. Samenvatting voorstel

Verordening 261/2004 (hierna: de Verordening) trad op 17 februari 2005 in werking. De Verordening, inclusief de bijbehorende jurisprudentie, biedt luchtreizigers recht op informatie over hun rechten, op verzorging en bijstand in geval van vertraging en op compensatie bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten. Verordening 2027/97 (hierna de Aansprakelijkheidsverordening) legt de aansprakelijkheidslimieten voor vermiste, vernielde en beschadigde bagage zoals vastgesteld in internationale regels (de Montreal Conventie) vast in Europese wetgeving.

De Europese Commissie (hierna: EC) wil met de herziening de handhaving en naleving verbeteren door het verduidelijken van de kernprincipes en reikwijdte van passagiersrechten die tot onenigheid tussen passagiers en luchtvaartmaatschappijen hebben geleid. Hierbij wordt ook meer uitwisseling en coördinatie tussen handhavers onderling en met de EC beoogd. Op enkele punten wil de EC de verplichtingen aanpassen wegens de hoge financiële lasten voor de sector. Op andere punten voegt de EC verplichtingen toe, zoals inperking van het no-show beleid voor herroutering, verzorging en compensatie bij een gemiste overstap, het kosteloos aanpassen van tikfouten in de boeking en verplichtingen bij vermiste en beschadigde bagage.

Wijzigingen inzake compensatie en verzorging:

- Compensatie bij vertragingen wordt gedifferentieerd naar afstand waarbij de compensatiebedragen ongewijzigd blijven (EUR 250–600). Onderstaande tabel geldt voor EU luchtvaartmaatschappijen. Luchtvaartmaatschappijen die buiten de EU zijn gevestigd vallen onder hetzelfde regime voor intra EU vluchten en voor vluchten vanuit de EU. Leidend is de vertreklocatie. Voor vluchten naar de EU en buiten de EU vallen zij buiten de genoemde regeling.

Tabel: Compensatie bij vertraging voor EU luchtvaartmaatschappijen

	Afstand	Vertraging (EC voorstel)	Vertraging (Heden)
Intra EU	Alle	Vanaf 5u	Vanaf 3u
Van/naar derde landen	Tot 3.500km	Vanaf 5u	Vanaf 3u
Van/naar derde landen	3.500–6.000km	Vanaf 9u	Vanaf 3u
Van/naar derde landen	Vanaf 6.000km	Vanaf 12u	Vanaf 3u

- Een gemiste overstap als gevolg van vluchtvertraging geeft recht op compensatie als de eindbestemming hierdoor met de in de tabel genoemde vertraging wordt bereikt. Hiermee volgt het voorstel recente jurisprudentie over de Verordening.
- Het begrip «buitengewone omstandigheden» wordt gedefinieerd en uitgewerkt in een annex.
- Een gemiste overstap als gevolg van vluchtvertraging zal ook recht op «herrotering» geven. Dit recht gold voorheen alleen bij annulering.
- Verzorgingsplicht zal al vanaf 2 uur vertraging gelden. Nu is dit voor langere vluchten na 3 of 4 uur. Ook een gemiste overstap door vertraging geeft recht op verzorging.
- In geval van buitengewone omstandigheden wordt de verzorgingsverplichting gelimiteerd tot 3 hotelovernachtingen à 100 euro per persoon per nacht.

Overige wijzigingen:

- Inperking «no-show-beleid»: passagiers mogen niet langer worden geweigerd op een terugvlucht als ze geen gebruik van de heenreis hebben gemaakt.
- Recht op kosteloos corrigeren van spellingfouten in namen in de boeking.
- De handhaving, informatievoorziening en claim mogelijkheden in relatie tot vermiste, vertraagde en beschadigde bagage worden verbeterd. De herziening van de Aansprakelijkheidsverordening bevestigt de verplichtingen tot transparantie over de kosten van het meebrengen van bagage en brengt deze onder één dak bij dezelfde NEB (in Nederland is dit de Inspectie Leefomgeving en Transport). De aansprakelijkheidslimieten voor bagage worden aangepast aan de algemene prijsinflatie.
- Het voorstel verduidelijkt de algemene en preventieve handavingsrol van de NEBs.
- De procedure voor individuele claims en klachten wordt vastgelegd en gescheiden van het algemene toezicht. Voor indiening en beantwoording worden (Europese) tijdslimieten ingesteld. Ook zullen klachten altijd eerst moeten worden ingediend bij de luchtvaartmaatschappij in kwestie.

• *Impact assessment Commissie*

Om de toepassing en handhaving van passagiersrechten in de luchtvaart te verbeteren kiest de EC voor een combinatie van sterker handavingsbeleid en economische prikkels. Deze beleidsoptie omvat het verhogen van het aantal uren waarna compensatie bij vertraging geldt en niet het verruimen van de definitie van «buitengewone omstandigheden» naar de meeste technische defecten.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De EU en de lidstaten hebben een gedeelde bevoegdheid op het terrein van transport. De EU is bevoegd tot het nemen van deze maatregelen op basis van Art. 100(2) VWEU. Nederland kan zich daarin vinden.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief. Het voorstel wijzigt de Verordening over rechten bij annulering, vertraging en instapweigering en houdt daarbij rekening met de gedane uitspraken van het Europese Hof van Justitie.

Vanuit het belang van Nederlandse consumenten en luchtvaartmaatschappijen is er behoefte aan heldere, transparante regels, betere en meer uniforme handhaving en duidelijke en geharmoniseerde procedures voor het indienen van claims en klachten. Het gaat hierbij om zaken die het best op EU niveau geregeld kunnen worden, onder meer uit het oogpunt van een gelijk speelveld op de interne markt en de grensoverschrijdende aspecten in de luchtvaart.

Nederland beoordeelt de proportionaliteit als positief. Het gekozen instrument van een verordening draagt bij aan een gelijk Europees speelveld door het stellen van heldere Europese regels en meer uniforme monitoring en handhaving. De in het wijzigingsvoorstel voorgestelde maatregelen gaan niet verder dan nodig om de doelstellingen van de Unie te verwezenlijken. Zo zijn de in het voorstel voorgestelde maatregelen en verduidelijkingen van kernbeginselen die moeten bijdragen aan effectieve en samenhangende handhaving van de passagiersrechten proportioneel.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

De gedelegeerde handeling voor het aanpassen van de aansprakelijkheidslimieten in de bijlage is nauw omschreven tot het aanpassen aan wijzigingen van internationale afspraken en kan door Nederland worden gesteund. Nederland kan zich er ook in vinden dat richtsnoeren voor een gemeenschappelijke interpretatie van de verordening zullen worden aangenomen middels een uitvoeringshandeling via de raadplegingprocedure (advies van de lidstaten). Het voorstel stelt dezelfde procedure voor ten behoeve van het vaststellen van de verplichte elementen in de door lidstaten te leveren rapportages. Nederland is hierbij beducht voor het ontstaan van administratieve lasten en zal hier kritisch naar kijken.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Volgens het Impact Assessment stijgen de kosten voor handhaving in de EU als geheel van 27 naar 45 miljoen EUR vanwege de groei van het luchtverkeer. De nieuwe rapportageverplichtingen en aanvullende inspectielast uit het voorstel zouden de kosten met 0,52% verhogen.

De verwachting is dat verduidelijking en het expliciet maken van passagiersrechten, waarover juridische conflicten tussen passagiers en luchtvaartmaatschappijen zijn ontstaan, zal leiden tot een vermindering van de inspectielast. De keuze voor systeemtoezicht sluit aan bij de Nederlandse handhavingspraktijk. Het voorstel bevat momenteel nog een aantal onduidelijkheden, met name over nieuwe verplichtingen omtrent een gemiste overstap. Deze ambivalenties zullen in de behandeling van het voorstel in de raads werkgroep moeten worden aangepast teneinde nieuwe toezichtlast te voorkomen. De mogelijke budgettaire gevolgen voor het Rijk worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijke departement(en), conform de regels van budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Verduidelijking en verheldering van de rechten en procedures zal naar verwachting de rechtszekerheid vergroten en voor betrokken partijen de juridische kosten verminderen.

De huidige compensatieverplichtingen bij vertraging hebben wel aanzienlijke financiële gevolgen voor het bedrijfsleven voornamelijk voor luchtvaartmaatschappijen gevestigd in de EU en voor netwerk carriers. Volgens de EC zal het voorstel deze lasten verminderen met 10%. Doordat de compensatieverplichtingen in het uiteindelijke voorstel ruimer zijn dan doorgerekend in de Impact Assessment, is het niet duidelijk of er bij het voorstel uiteindelijk van een lastenvermindering sprake is. Verder zullen de gevolgen uiteenlopend zijn voor de verschillende luchtvaartmaatschappijen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De EC houdt rekening met een beperkte toename van de administratieve lasten voor zowel lidstaten als luchtvaartmaatschappijen. De rapportageverplichtingen voor de NEB richting Europese Commissie kunnen echter worden aangepast via een gedelegeerde handeling die open is gedefinieerd, waardoor het risico van veel grotere administratieve lasten voor de NEB bestaat. Ditzelfde risico bestaat voor de luchtvaartmaatschappijen. De inzet van Nederland zal er op gericht zijn dit te voorkomen door een preciezere afbakening.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:* De verordening werkt rechtstreeks door en vergt slechts op onderdelen nationale regelgeving. Bij de implementatie van de huidige verordening zijn in de wet luchtvaart en, voor zover relevant, de wet consumentenbescherming, sanctiebepalingen ten behoeve van de handhaving van de verordening opgenomen. Naar verwachting kunnen deze gehandhaafd blijven. Wel zal in het kader van het wijzigingsvoorstel de in artikel 16a bedoelde klachtregeling de Nederlandse regelgeving in lijn moeten gebracht met de verordening. De verordening schrijft immers de aanwijzing van een instantie of

instanties voor de klachtafhandeling aan. Ook de afstemming tussen handhavende instanties en klachtinstanties moet daarbij worden betrokken.

- b) *Voorgestelde datum*: Het voorstel gaat uit van onmiddellijke inwerking-treding van de verordening. Gelet op de noodzaak tot het maken van uitvoeringsregelgeving op specifieke onderdelen zal een ruime periode nodig zijn van tenminste anderhalf jaar noodzakelijk om de nationale regelgeving in lijn met de verordening te brengen. Ook de noodzaak tot beleidsmatige en operationele aanpassing zal tijd vergen. Nederland zal daarom pleiten voor een verruiming van de termijn.
- c) *Evaluatie-/horizonbepaling* Het voorstel bevat geen evaluatie-/horizonbepaling. Gelet op de uitvoeringsproblematiek rond de huidige verordening zal Nederland zich er voor inzetten de effecten van de huidige voorstellen in het kader van regelmatige evaluatie tegen het licht te houden.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De verwachting is dat verduidelijking en explicitering van begrippen en principes het aantal discussies over interpretatie zal doen afnemen. Hierdoor zullen de uitvoerbaarheid en naleving verbeteren. Wel zullen enkele nadere bijstellingen nodig zijn om helderheid te bieden op alle onderdelen. Zonder aanpassing zullen over elementen als de reikwijdte van buitengewone omstandigheden en de gemiste overstap discussies ontstaan of blijven bestaan.

b) Handhaafbaarheid

Meer duidelijkheid van begrippen en principes in de verordening zal ook de handhaafbaarheid ten goede komen. De keuze voor systeemtoezicht sluit aan bij de Nederlandse handhavingspraktijk. Het voorstel bevat momenteel nog een aantal onduidelijkheden. Deze zullen in de onderhandelingen moeten worden aangepast teneinde nieuwe toezichtlast te voorkomen. Hoe eenduidiger bepaalde zaken geregeld zijn, hoe beter de bepalingen handhaafbaar zijn.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Gemeenschappelijke regels op het gebied van passagiersrechten zijn in het belang van zowel de passagier als de vervoerder. Het Commissie-voorstel adresseert de voornaamste punten waarover de afgelopen jaren onduidelijkheid is ontstaan. In de consultatie die de Commissie vorig jaar heeft georganiseerd, heeft Nederland daar ook op aangedrongen.

Nederland acht de herziening wenselijk en noodzakelijk. Begrijpelijke Europese regels en een uniform niveau van passagiersbescherming zijn essentieel voor een verbetering van de naleving. Nederland hecht daarbij aan meer uniforme handhaving en eenduidige procedures voor het indienen van claims en klachten. Het is van groot belang dat de regels transparant zijn en de passagier in staat is om diens recht te halen waar dat noodzakelijk blijkt. Nederland zal daarom ook pleiten om een aantal onduidelijkheden in begrippen en principes, zoals de reikwijdte van buitengewone omstandigheden en die rondom het begrip «aansluitende vlucht» (hier genoemd: overstap) weg te nemen.

Nederland hecht sterk aan de balans tussen effectiviteit, proportionaliteit en handhaafbaarheid. De regels moeten effectief bijdragen aan de vermindering van annulering, instapweigering en vertraging en het daarmee gepaard gaande ongemak voor de passagiers. De EC schenkt daarbij terecht aandacht aan de proportionaliteit van de maatregelen. Zo heeft zij oog voor de financiële gevolgen, vooral van compensatie bij vertraging, op luchtvaartmaatschappijen. Aandachtspunt voor Nederland is verder het minimaliseren van eventuele ongelijke financiële consequenties voor verschillende luchtvaartmaatschappijen zowel binnen Europa als met concurrenten buiten Europa.

De volgende bepalingen zijn meer specifieke aandachtspunten voor Nederland:

- Het recht op compensatie bij langdurige vertraging. Nederland steunt het voorstel om dit recht expliciet vast te leggen. Net als de EC vindt Nederland de huidige grens die 3 uur vertraging gelijk stelt aan annulering (zoals vastgesteld in de Hofuitspraak Sturgeon) niet proportioneel. De EC doet een voorstel om de financiële consequenties voor luchtvaartmaatschappijen te verminderen door de uurgrenzen waarna compensatie moet worden betaald, te verhogen. Nederland zal in goed overleg met de stakeholders beoordelen op welke manier de juiste balans kan worden gevonden tussen effectiviteit – het verminderen van vertragingen en het daarmee gepaarde ongemak – en proportionaliteit – goed rekening houden met de financiële gevolgen, het gelijke speelveld en het voorkomen van ongewenste effecten zoals een toename van annuleringen. Over het standpunt zal de Kamer worden geïnformeerd.
- De meer precieze invulling van het begrip «buitengewone omstandigheden» in een annex. Nederland verwelkomt juridische duidelijkheid op dit onderdeel en ondersteunt een uniforme, uitvoerbare en handhaafbare invulling van dit begrip op Europees niveau.
- De limitering van de verzorgingsplicht in aantal dagen en hotelkosten. In geval van buitengewone omstandigheden staat Nederland positief ten opzichte van limitering.
- De uitbreiding van de compensatieverplichting door de vertraging te berekenen bij aankomst op de eindbestemming van de reis (inclusief overstap). Deze bepaling is onvoldoende specifiek uitgewerkt. Nederland zal kritisch kijken naar mogelijke praktische problemen, een toename van de toezichtlast wegens ambivalenties van het begrip en mogelijke strijdigheid van de verplichtingen met bestaande internationale afspraken zoals de Montreal Conventie.
- De uniforme grens vanaf wanneer de verzorgingsplicht bij vertraging zal gelden. Nederland staat hier positief tegenover.
- Het vergroten van de transparantie van de handhavingstaken. De uitbreiding van de monitorings- en rapportageverplichtingen richting de EC kan Nederland steunen voor zover dit bijdraagt meer uniforme handhaving, maar zal doelmatiger moeten worden ingericht om een toename van lasten te voorkomen.