

Vergaderjaar 2005–2006

**30 456**

## **Wijziging van de Wet luchtvaart ter uitvoering van een viertal verordeningen van de Europese Unie op het terrein van luchtvaartuigen en de verzekering daarvan, passagiersrechten en beperking aansprakelijkheid van de luchthavencoördinator**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 29 mei 2006

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de Vaste Commissie met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. Ook waardeer ik de voortvarende aanpak van het wetsvoorstel. Graag ga ik hieronder in op de vragen en opmerkingen.

Met genoegen heb ik geconstateerd dat de één-op-één implementatie van de verordeningen, zonder hierbij een Nederlandse kop op de desbetreffende regelgeving te plaatsen, positief is ontvangen door de leden van de VVD-fractie. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het verstandig is om deze wijziging van de Wet luchtvaart te beperken tot de implementatie van de eerder genoemde richtlijnen en waarom het niet de voorkeur heeft van de regering om te kijken of via deze wijziging de reeds bestaande wetgeving op thans voorliggende onderwerpen verbeterd kan worden en waar mogelijk verminderd. In dat verband wordt gevraagd of er een analyse is gemaakt welke regelgeving door de voorgestelde implementatie overbodig wordt en derhalve geschrapt zou kunnen worden? Bestaande wetgeving op het terrein van de vier verordeningen is er alleen op het gebied van Verordening (EG) nr. 1592/2002 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (PbEG L 240). Deze verordening leidt tot wijzigingen in hoofdstuk 3 inzake luchtvaartuigen van de Wet luchtvaart (wet). Op het terrein van de andere drie verordeningen is er niets geregeld in de luchtvaartwetgeving, zodat er geen sprake is van overbodige bepalingen die geschrapt zouden moeten worden. De verordeningen hebben rechtstreekse werking, zodat de bevoegdheden, rechten en verplichtingen daaruit niet in de wet hoeven te worden opgenomen. Met de komst van het Europees agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) gaan enkele bevoegdheden over van de lidstaten naar de EASA, waardoor de desbetreffende nationale bevoegdheden geschrapt dienen te worden uit de wet en de daarop gebaseerde regelgeving. In verband daarmee worden thans wijzigingen in hoofdstuk 3 van de wet voorgesteld en zijn voorts wijzigingen in het Besluit luchtvaartuigen en enkele ministeriële regelingen nodig. Laatstgenoemde wijzigingen zijn thans in voorbereiding en treden gelijk met de onderhavige wijziging van de wet in werking.

De leden van de CDA-fractie vragen aan te geven waarom er is besloten om amateur luchtvaartuigen, zoals Micro Light Aircrafts (MLA's) en onbemande luchtvaartuigen tot en met 150 kg. startmassa, buiten de werking van de verordening te laten vallen? Zij vragen zich af of het niet de voorkeur zou hebben dat, wanneer een dergelijk luchtvaartuig in een van de lidstaten gecertificeerd is, een dergelijke certificering ook voor de andere lidstaten zal gaan gelden?

Verordening 1592/2002 is geënt op regels van de Joint Aviation Authorities ten aanzien van luchtvaartuigen. Deze regels hebben betrekking op internationaal gecertificeerde luchtvaartuigen. MLA's en onbemande luchtvaartuigen vallen hier niet onder. In EU-verband is nimmer overwogen bedoelde luchtvaartuigen onder de reikwijdte van deze verordening te brengen. Om die reden zijn deze luchtvaartuigen opgenomen in bijlage II bij verordening 1592/2002 waarin de luchtvaartuigen als bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de verordening die niet onder de verordening vallen, zijn opgenomen.

De leden van de CDA-fractie geven aan enige verduidelijking te willen over de erkenning van onderhoudsbedrijven, en dan met name de erkenning van onderhoudsbedrijven binnen de EU. Waar in het wetsvoorstel gesteld wordt dat de erkenning van onderhoudsbedrijven buiten de EU behoort tot de taak van EASA, wordt naar de mening van deze leden in het midden gelaten hoe het staat met de erkenning van bedrijven binnen de EU.

De erkenning van onderhoudsbedrijven binnen de EU blijft een aangelegenheid van de lidstaten. De EASA heeft alleen bevoegdheden die expliciet in artikel 15 van verordening 1592/2002 worden toebedeeld. Artikel 15, tweede lid, onderdeel b, onder III, bepaalt dat de EASA alleen bevoegd is ten aanzien van buiten het grondgebied van de lidstaten gelegen productie- en onderhoudsorganisaties. Wat niet uitdrukkelijk aan de EASA is opgedragen blijft een bevoegdheid van de lidstaat.

Verder wordt gevraagd hoe zal worden omgegaan met het onderhoud van historische vliegtuigen? Zullen de eisen hieraan ook op Europees niveau geregeld worden?

Het onderhoud van historische luchtvaartuigen blijft een nationale aangelegenheid, zodat de bestaande nationale regelgeving van toepassing is. Historische luchtvaartuigen vallen ingevolge artikel 4, tweede lid, en bijlage II bij Verordening 1592/2002 buiten de reikwijdte van de verordening.

De leden van de CDA-fractie wensen een toelichting op de stelling in het wetsvoorstel dat «Belangrijk is dat het typecertificaat vervalt, behalve voor de militaire en niet-militaire staatsluchtvaartuigen, zoals politie luchtvaartuigen»? Zij vragen zich af hoe dit is te rijmen met het feit dat de EASA tot taak heeft het onder meer afgeven van typecertificaten en aanvullende type-certificaten.

In de betreffende passage van de toelichting is bedoeld dat in de Wet luchtvaart het type-certificaat vervalt, met uitzondering van de in de vraag genoemde vliegtuigen. In artikel 1, tweede lid, van verordening 1592/2002 is expliciet bepaald dat militaire diensten, douanediensdiensten, politiediensten of dergelijke diensten buiten de reikwijdte van de verordening vallen. De tweede volzin van dit artikel bepaalt dat de lidstaten zich verbinden ervoor te zorgen dat de doelstellingen van deze verordening bij dergelijke diensten voor zover mogelijk naar behoren in aanmerking worden genomen. Gelet hierop is in artikel 13, tweede lid, (zie artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel) bepaald dat de regels van EASA van overeenkomstige toepassing zijn op niet-militaire staatsluchtvaartuigen.

Ik betreur het dat bij leden van de CDA-fractie onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte van Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 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 (EG) nr. 259/91 (PbEU L 46) en wil van de gelegenheid gebruik maken de regels voor compensatie en bijstand aan luchtreizigers en de handhaving daarvan uiteen te zetten. Zo wordt gevraagd of kan worden aangegeven waarom het een juiste interpretatie van de verordening is om onder bijstand artikel 8 en 9 te combineren en het dan verder alleen over bijstand te hebben? In de ogen van luchtvaartmaatschappijen heeft bijstand alleen betrekking op artikel 9, zijnde verzorging.

In verordening 261/2004 is geregeld dat een luchtvaartmaatschappij een luchtreiziger die met instapweigering, annulering of langdurige vertraging wordt geconfronteerd, financieel moet compenseren en/of bijstand moet verlenen. Bijstand is het in de verordening gehanteerde verzamelbegrip voor de voorzieningen ingevolge artikel 8 (recht op terugbetaling van het ticket of het aanbieden van een andere vlucht) en artikel 9 (recht op verzorging, zoals maaltijd, verfrissing, hotelaccommodatie et cetera). Dit ter onderscheid van het begrip compensatie, dat ziet op de door de luchtvaartmaatschappij conform artikel 7 te betalen forfaitaire bedragen ingeval van niet gerechtvaardigde instapweigering van een passagier en annulering van een vlucht. Het begrip «bijstand» wordt in de titel van verordening 261/2004 als zodanig genoemd en wordt nader gespecificeerd in de artikelen 4, derde lid, 5, eerste lid, 6, eerste lid, onderdeel c, en tweede lid. Of artikel 8 (recht op terugbetaling of een andere vlucht) dan wel artikel 9 (recht op verzorging) moet worden toegepast is afhankelijk van de onderscheiden situaties in de verordening.

De leden van de CDA-fractie geven aan zowel bij consumentenorganisaties als bij luchtvaartmaatschappijen te merken dat grote onduidelijkheid over de betekenis en definitie van klachtinstantie bestaat. Zij wensen hierover meer duidelijkheid alsmede over de verdere behandeling van klachten en dan met name de rol van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) in dit proces. Vragen die in dit verband zijn: heeft IVW de rol van geschillencommissie? treedt IVW op namens de klager? op welke wijze vervult IVW op dit moment de rol als klachtinstantie? Allereerst zij verwezen naar het algemeen deel van de toelichting op dit punt. Verordening 261/2004 legt geen verplichting op aan lidstaten om een aparte klachtinstantie op te richten. Artikel 16, eerste lid, van de verordening bepaalt dat de lidstaat een instantie aanwijst die handhavende bevoegdheden heeft ten aanzien van overtredingen van de verordening. Artikel 16, tweede lid, bepaalt dat een luchtreiziger een klacht kan indienen bij de handhavende instantie die op basis van het eerste lid is aangewezen dan wel bij een andere instantie die door de lidstaat is aangewezen. In artikel I, onderdeel Y, van het onderhavige wetsvoorstel wordt artikel 11.15 van de Wet luchtvaart aangepast waarmee de bevoegdheid wordt gecreëerd voor de Minister van Verkeer en Waterstaat om bestuursdwang toe te passen, indien een luchtvaartmaatschappij bepalingen van de verordening overtreedt. De facto zal dit gebeuren door middel van mandatering aan de Inspecteur-Generaal Verkeer en Waterstaat. Pas wanneer dit wetsvoorstel de kracht van wet heeft gekregen kan IVW handhavend optreden. Vooruitlopend daarop kunnen klachten sinds de inwerkingtreding van verordening 261/2004 worden ingediend bij IVW. Een aparte aanwijzing als klachteninstantie is niet nodig. De reden om geen aparte klachtinstantie aan te wijzen houdt verband met het feit dat voor een juiste beoordeling van een klacht of verweer van een luchtvaartmaatschappij, met name bij annulering van een vlucht als gevolg van een technisch mankement, (technisch-)inhoudelijke kennis van de luchtvaart

vereist is. Deze expertise is bij IVW aanwezig en daarom wordt het niet zinvol geacht een aparte klachtinstantie in het leven te roepen. Gelet op de handhavende taak van IVW is het bovendien nuttig wanneer de melding van vermeende overtredingen van de verordening en klachten daarover bij IVW bekend zijn. Deze klachten vormen de input voor de handhavende taak van IVW. Ik wil graag nader uiteen zetten hoe dit proces in zijn werk gaat.

Een luchtreiziger die te maken krijgt met een geval van instapweigering, annulering of vertraging, zal zich in eerste instantie moeten wenden tot de desbetreffende luchtvaartmaatschappij. Het is immers de eigen verantwoordelijkheid van de passagier om een luchtvaartmaatschappij aan te spreken op het niet nakomen van een verplichting ingevolge verordening 261/2004. Het is vervolgens de taak van de luchtvaartmaatschappij om te zorgen voor een juiste – derhalve in overeenstemming met de verordening – afhandeling van de melding. Een adequate, transparante en goed onderbouwde afdoening van deze meldingen door een luchtvaartmaatschappij voorkomt veelal het ontstaan van klachten en geschillen. Als betrokkene niet tevreden is over de reactie van de luchtvaartmaatschappij, kan een klacht bij IVW worden gemeld. Bij IVW wordt eerst gekeken of een klacht binnen of buiten de reikwijdte van de verordening 261/2004 valt. Valt de klacht buiten de reikwijdte van de verordening, dan wordt dit aan klager meegedeeld. Heeft de klacht wel betrekking op de verordening, dan wordt deze als zodanig geregistreerd en in het kader van de toepassing van het beginsel van «hoor en wederhoor» doorgestuurd naar de betrokken luchtvaartmaatschappij. Hierbij wordt de luchtvaartmaatschappij tevens verzocht de klacht met inachtneming van verordening 261/2004 en binnen een redelijke termijn rechtstreeks met de luchtreiziger af te doen en IVW van de uitkomst op de hoogte te brengen. Het antwoord van de luchtvaartmaatschappij is bepalend voor het in stand blijven van de registratie van de klacht en derhalve voor het nemen van verdere actie door IVW. IVW zal handhavend optreden als een luchtvaartmaatschappij ten onrechte weigert de verordening na te leven dan wel, gelet op het aantal en soort ingekomen klachten, structureel in strijd met de verordening handelt. Het gaat met andere woorden niet om handhavend optreden op basis van een individuele klacht, maar om optreden tegen een stelselmatige dan wel flagrante schending van de rechten van luchtreizigers. Luchtvaartmaatschappijen zullen in voorkomende gevallen worden gemaand tot het treffen van structurele maatregelen ter voorkoming van dergelijke overtredingen van verordening 261/2004. Indien na aanmaning geen maatregelen worden getroffen, kan een administratieve sanctie worden opgelegd.

Het aantal klachten dat door luchtreizigers rechtstreeks aan luchtvaartmaatschappijen wordt voorgelegd is mij onbekend. Vanaf inwerkingtreding van verordening 261/2004 op 17 februari 2005 zijn tot 17 februari 2006 900 meldingen binnen gekomen bij IVW. In 95 gevallen van de 900 meldingen heeft de luchtvaartmaatschappij volgens de verordening gehandeld of viel de aangelegenheid buiten de verordening. Vervolgens zijn 805 klachten voorgelegd aan luchtvaartmaatschappijen in het kader van hoor en wederhoor. De luchtvaartmaatschappijen hebben op 414 van de 805 klachten gereageerd. Tijdens evaluaties met de luchtvaartmaatschappijen is melding gemaakt van de achterstand in beantwoording van 372 voorgelegde klachten. Daarnaast is IVW recent gestart met een rappel systeem. Er zijn 502 meldingen over annulering, die allemaal betrekking hebben op recht op compensatie. De luchtvaartmaatschappij doet in alle gevallen een beroep op overmacht waardoor het recht op compensatie vervalt. Volgens verordening 261/2004 dient de luchtvaartmaatschappij de overmachtsituatie aan te tonen. IVW verzoekt in alle gevallen de luchtvaartmaatschappij om de overmachtsituatie aan te tonen. Inmiddels heeft

IVW 54 keer de luchtvaartmaatschappij om onderbouwing verzocht. In de meeste gevallen wordt er een technisch mankement aangemerkt als overmachtsituatie. In dat geval vraagt de Inspectie de technische gegevens op van die vlucht. Bij slecht weer wordt de luchtvaartmaatschappij gevraagd om een weerrapport en een schriftelijke verklaring van de havenmeester te overleggen. Ook bij stakingen wordt om een schriftelijke verklaring gevraagd. Het komt ook voor dat de luchtvaartmaatschappij meent dat er sprake is van een vertraging en niet van een annulering. IVW verzoekt in dat geval een overzicht van de geplande vluchten en de start- en landingsgegevens. 72 klachten hebben betrekking op instapweigering. Er zijn 231 klachten over vertraging. Klachten over vertragingen gaan meestal over gebrek aan verzorging of over rerouting. In de meeste gevallen biedt de luchtvaartmaatschappij een onkostenvergoeding aan.

Het merendeel van de EU-lidstaten heeft de handhaving en klachtenmelding inzake verordening 261/2004 in een hand gehouden en eveneens ondergebracht bij luchtvaartinspecties. Er is geen afzonderlijke klachteninstantie of een geschillencommissie. Een geschil en de beslechting ervan is overigens niet hetzelfde als klachten of «vermeende overtredingen van de verordening» (artikel 16 van de verordening). Dit laat onverlet, dat de instelling van een geschillencommissie voor de luchtvaart kan bijdragen bij het bevorderen van de belangen van de passagiers en het waarborgen van een hoog niveau van consumentenbescherming. Bedacht moet worden dat een door de wetgever ingestelde geschillencommissie een Nederlandse kop op deze verordening zal betekenen. Ik zie de oprichting van een dergelijke geschillencommissie, waarbij ten volle rekening moet worden gehouden met het internationale speelveld en de internationale actoren, in beginsel dan ook als taak van de betrokken belangenverenigingen en de luchtvaartmaatschappijen. Onlangs is in samenwerking met EZ een inventarisatie gemaakt met de betrokken belangenverenigingen om ze te stimuleren een geschillencommissie op te richten. Er zijn tevens gesprekken met de Consumentenbond geweest om te inventariseren wat de mogelijkheden zijn om een loket op Schiphol te creëren, hoewel ik wel mening ben dat er voldoende informatievoorzieningen op Schiphol aanwezig zijn.

Verordening 261/2004 kan worden aangemerkt als (Europees) consumentenrecht op het gebied van de luchtvaart. Luchtreizigers krijgen een aantal rechten jegens de luchtvaartmaatschappijen. Verordening 261/2004 scheidt aldus een rechtstreekse civielrechtelijke aanspraak voor de luchtreiziger op een luchtvaartmaatschappij. Een consument kan zelf – of via een rechtsbijstandverzekering – een procedure bij de kantonrechter aanhangig maken indien hij van mening is dat zijn rechten worden geschonden. Ook kan een deurwaarder worden ingeschakeld om de vordering te innen bij de luchtvaartmaatschappij. In dit verband wordt gewezen op overweging 22 van de considerans in verordening 261/2004, waaruit blijkt dat het toezicht geen afbreuk mag doen aan de rechten van luchtreizigers om overeenkomstig het nationale procesrecht langs juridische weg schadevergoeding te eisen bij een rechtbank. IVW treedt dan ook niet op namens luchtreizigers. Rechtsvorderingen en incasso daarvan zijn civielrechtelijke aangelegenheden ten aanzien waarvan geen rol is weggelegd voor de overheid. Overigens melden luchtreizigers dat bij inschakeling van hun rechtsbijstandverzekering een klacht door een luchtvaartmaatschappij snel tot een goed einde wordt gebracht.

De leden van CDA-fractie geven aan thans in de overtuiging te verkeren dat luchtvaartmaatschappijen krachtens deze verordening geen informatieverplichting hebben. Gevraagd wordt of deze veronderstelling juist is? Wanneer deze veronderstelling juist is, vragen deze leden zich af op welke wijze IVW toetst of een annulering van een vlucht terecht dan

wel onterecht is. Voorts wordt gevraagd welke zekerheden een luchtvaartmaatschappij heeft die informatie levert in kader van verordening 261/2004, deze informatie niet elders wordt gebruikt, gelet op discussie tijdens de behandeling van de Wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van richtlijn nr. 2003/42/EG inzake melding van voorvallen in de burgerluchtvaart.

Ingevolge verordening 261/2004 hebben luchtvaartmaatschappijen een informatieverplichting jegens de passagiers (de artikelen 5, vierde lid, en 14). De informatieplicht van luchtvaartmaatschappijen jegens IVW volgt uit de krachtens hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (artikelen 5:15 – 5:19) aan een toezichthouder toegekende bevoegdheden. De richtlijn inzake melding van voorvallen gaat over (het bevorderen van) veiligheid, de bovengenoemde verordening heeft betrekking op passagiersrechten (consumentenrecht). Bovendien betreft verordening 261/2004 melding door (klachten van) derden aan de hand waarvan de IVW informatie vraagt aan een luchtvaartmaatschappij terwijl de richtlijn betrekking heeft op vrijwillige melding door de luchtvaartmaatschappijen van voorvallen. Verder is een belangrijk verschil dat bij de handhaving van verordening 261/2004 er geen strafrechtelijk component aanwezig is. Een luchtvaartmaatschappij heeft dan ook dezelfde zekerheden binnen de kaders van de luchtvaartregelgeving, de Algemene wet bestuursrecht en de Wet openbaarheid van bestuur als die bij de reguliere toezicht-uitoefening door IVW aan de orde zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of met Verordening (EG) nr. 785/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 april 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake de verzekeringseisen voor luchtvervoerdere en exploitanten van luchtvaartuigen (PbEU L 138) ook een recht tot verzekering wordt geïntroduceerd. Gewezen wordt op de eventualiteit dat als gevolg van terreuraanslagen het voor maatschappijen niet meer mogelijk wordt om hun luchtvaartuigen te verzekeren. Voorts wordt gevraagd of het mij bekend is of er initiatieven in andere Europese landen zijn om te komen tot beperking van de aansprakelijkheid van luchtvaartmaatschappijen in het geval van een terroristische aanslag? Gevraagd wordt aan te geven hoe ik tegenover dit soort initiatieven sta en op welke wijze een «level playing field» gewaarborgd wordt.

De verordening legt alleen een verplichting op aan de luchtvervoerder en de exploitant van een luchtvaartuig om een verzekering te hebben. Het pendant hiervan dat een verzekeraar een verplichting heeft om een luchtvaartuig te verzekeren is niet in de verordening opgenomen. De verordening kent in artikel 5, vijfde lid, een voorziening dat in uitzonderingsgevallen waarin sprake is van marktfalen van de verzekeringsmarkt de Europese Commissie in overleg met de lidstaten kan besluiten passende maatregelen te nemen met het oog op de verzekeringseisen van deze verordening. Na het tijdelijk wegvallen van de verzekeringsdekking ten gevolge van de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten van Amerika in september 2001, zijn in EU-kader ook afspraken gemaakt over het tijdelijk toestaan van overheidsgaranties om deze risico's af te dekken, zolang daarvoor op de verzekeringsmarkt geen dekking was te krijgen. Die overheidsgaranties zijn verleend tot eind oktober 2002. Voorts kent artikel 7, eerste lid, van deze verordening de optie dat een verzekering op geaggregeerde basis mogelijk is, indien de verzekeringsdekking voor aansprakelijkheid ten aanzien van derden door oorlogs- of terreurdreiging niet beschikbaar is op een per-ongevalsbasis. Initiatieven van Europese landen met betrekking tot beperking van de aansprakelijkheid van luchtvaartmaatschappijen in het geval van een terroristische aanslag zijn mij niet bekend. Wel wordt thans in internationaal kader (ICAO, de internationale organisatie voor de burgerluchtvaart) gewerkt aan herziening van het Verdrag van Rome inzake aansprakelijkheid jegens derden op de grond.



Dit verdrag is slechts door een beperkt aantal landen geratificeerd. Overigens wordt niet verwacht dat herziening op korte termijn is te realiseren. Nederland staat in principe positief tegenover het initiatief in ICAO inzake aansprakelijkheid jegens derden. Door een aanpak in internationaal kader wordt een level playing field op dit gebied gewaarborgd.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,  
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus