

Vergaderjaar 2007–2008

31 232

Wijziging van de Wet luchtvaart en de Luchtvaartwet ter implementatie van verordening (EG) nr. 2111/2005 inzake de vaststelling van een communautaire lijst van luchtvaartmaatschappijen met een exploitatieverbod en informatie aan luchtreizigers over de identiteit van de exploiterende luchtvaartmaatschappij (PbEU L344) en verordening (EG) nr. 1107/2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen (PbEU L204)

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2008

Op 25 maart heb ik met uw Kamer gesproken over de wijziging van de Wet luchtvaart en de Luchtvaartwet ter implementatie van Verordening (EG) nr. 2111/2005 inzake de vaststelling van een communautaire lijst van luchtvaartmaatschappijen met een exploitatieverbod en informatie aan luchtreizigers over de identiteit van de exploiterende luchtvaartmaatschappijen (PbEU L344) en Verordening (EG) nr. 1107/2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen (PbEU L204) (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2007–2008, nr. 67, blz. 4722–4738).

Tijdens het debat heb ik toegezegd een brief te sturen over o.a. de totstandkoming van een nationale geschillencommissie voor de luchtvaart en over de mogelijkheden voor verbetering van de handhaving van passagiersrechten zoals neergelegd in Verordening (EG) 261/2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten. Met deze brief geef ik gevolg aan mijn toezeggingen. Bij de voorstellen voor verbetering van de handhaving van passagiersrechten ga ik op uw verzoek tevens in op de mogelijkheden van een informatiebalie voor luchtvaartpassagiers op Schiphol, alsmede op de mogelijkheden om gegevens over de klantvriendelijkheid van de luchtvaartmaatschappijen in relatie tot Verordening 261/2004 transparanter te maken. Bij die voorstellen betrek ik ook de uitbreiding van het handhaving-instrumentarium van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (verder te noemen: de Inspectie). Tenslotte informeer ik u over de resultaten van

mijn inzet in Europa voor een openbare lijst van luchtvaartmaatschappijen die onder verscherpt toezicht staan («grijze lijst»).

Toezicht op en handhaving van passagiersrechten

Ik stel voorop dat ik, evenals u en de Europese Commissie en andere belanghebbende partijen, veel belang hecht aan een goede uitvoering van de Verordening 261/2004 (hierna: de Verordening) door de luchtvaartmaatschappijen.

Wat de eventuele mogelijkheden voor het optimaliseren van het toezicht en de handhaving van de Verordening betreft, denk ik onder meer aan meer standaardisatie en transparantie in het toezicht op de naleving van de Verordening, het uitvoeren van meer gerichte inspecties, in het bijzonder versterkt toezicht op de informatievoorziening door luchtvaartmaatschappijen aan gedupeerde passagiers, en aan een optimaal handhavinginstrumentarium voor de Inspectie.

Standaardisatie en transparantie

In de Verordening wordt passagiers in voorkomende gevallen een aantal basisrechten toegekend die door de luchtvaartmaatschappijen moeten worden nageleefd, te weten: recht op (financiële) compensatie en/of recht op bijstand alsmede het recht om schriftelijk dan wel op andere geschikte wijze omtrent die rechten te worden geïnformeerd.

De Verordening wordt in de dagelijkse praktijk door de luchtvaartmaatschappijen en de consumenten(organisaties) alsook door de afzonderlijke handhavingautoriteiten van de lidstaten verschillend geïnterpreteerd. De Europese Commissie heeft dit onderkend en in samenwerking met de handhavingautoriteiten van de lidstaten en de (belangenbehartigers van de) luchtvaartmaatschappijen, een informatiedocument – in de vorm van «vragen en antwoorden» – opgesteld¹. Een meer eenduidige interpretatie en handhaving van de Verordening in de lidstaten is in het voordeel van de passagiers (geharmoniseerde bescherming) en de luchtvaartmaatschappijen (borging van het level playing field). De Commissie heeft het document inmiddels via haar website bekendgemaakt. Overeenkomstig het streven van de Commissie naar een meer gecoördineerde en geharmoniseerde uitvoering van de Verordening zal de Inspectie dit document integraal toepassen bij de handhaving van de Verordening. Dit zal per 1 augustus 2008 plaatsvinden teneinde de luchtvaartmaatschappijen in de gelegenheid te stellen hun bedrijfsprocessen op het informatiedocument af te stemmen. Dit betekent onder meer dat de nationale luchtvaartmaatschappijen, anders dan nu het geval is, verplicht worden de Verordening ook in derde (niet-EU) landen toe te passen.

Ik vind het zeer belangrijk dat de naleving van die rechten en het toezicht hierop actief wordt uitgedragen; met name via overleg met de sector, de consumentenorganisaties en via de internetsite van de Inspectie. Volledige transparantie over hoe luchtvaartmaatschappijen omgaan met de Verordening verhoogt bij alle betrokkenen de kennis van de Verordening en van de wijze waarop deze wordt uitgevoerd.

Ik ben dan ook voornemens om periodiek te rapporteren omtrent het nalevinggedrag van de luchtvaartmaatschappijen aangaande bovengemelde rechten. U sprak in dit verband over benchmarking. De rapportages zullen worden opgesteld aan de hand van zowel de ingekomen klachten van passagiers over vermeende overtredingen van de Verordening als aan de hand van inspectieresultaten. Zij zullen onder meer een overzicht bevatten van de bij de Inspectie ingekomen klachten over een instap-

¹ Information Document of Directorate-General for Energy and Transport «Answers to Questions on the application of Regulation 261/2004» (Zie: http://ec.europa.eu/transport/air_portal/passenger_rights/doc/2008/q_and_a_en.pdf)

weigering dan wel een vertraging of annulering van een vlucht en de afhandeling van de klachten. Ook zal de rapportage aangeven bij welke luchtvaartmaatschappijen deze klachten spelen en op welke wijze door de Inspectie is geïntervenieerd.

Procestoezicht en thema-inspecties

Het toezicht op de naleving van de Verordening is deels gericht op de bedrijfsprocessen van de luchtvaartmaatschappijen en deels op een juiste afhandeling van een individuele klacht. Bij de beoordeling van de bedrijfsprocessen wordt nagegaan of en op welke wijze een luchtvaartmaatschappij haar bedrijfsvoering heeft afgestemd op haar verplichtingen ingevolge de Verordening en op welke wijze in de praktijk daaraan invulling wordt gegeven. Het is mijn visie, en ik zal hierop aansturen, dat bij het nalevingtoezicht meer moet worden gelet op het eindresultaat, te weten of en in welke mate de luchtvaartmaatschappijen daadwerkelijk hun verplichtingen jegens de passagiers naleven. Dit kan in de vorm van thema-inspecties op meer onderdelen van de Verordening dan alleen de informatievoorziening (zie hieronder) en door het uitvoeren van meer gerichte inspecties naar aanleiding van de ingekomen klachten. Bij het laatste zal versterkt onderzoek worden gedaan naar de door de passagiers en de luchtvaartmaatschappijen verstrekte gegevens. Aldus wordt mijns inziens ook tegemoet gekomen aan de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 17 januari 2008, met registratienummer AWB 06/4810¹.

Informatievoorziening

Informatievoorziening aan de passagier dient als het fundament van de Verordening te worden gezien. Adequate informatieverstrekking draagt bij aan de versterking van de positie van de passagier in relatie tot de luchtvaartmaatschappij. Immers een goed geïnformeerde passagier kan zelf gemotiveerd om zijn of haar rechten vragen. Ook draagt het bij aan een verbetering van het nalevinggedrag door de luchtvaartmaatschappijen.

In 2007 heeft de Inspectie een thema-inspectie uitgevoerd betreffende de informatievoorziening door de luchtvaartmaatschappijen. Ter informatie doe ik u bijgevoegd het rapport daarover toekomen. De lessen uit deze thema-inspectie worden benut in het inspectieprogramma van 2008. Dit jaar wordt de thema-inspectie gericht op de aanwezige kennis over de Verordening bij de medewerkers van de luchtvaartmaatschappijen.

Uit de Verordening volgt dat voorlichting primair een verantwoordelijkheid is van de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert. Dit houdt ten eerste in dat, bij het inchecken, een goed leesbaar bericht duidelijk zichtbaar is waarop staat vermeld dat een tekst met de rechten van de passagiers bij incheckbalie of boarding gate verkrijgbaar is. Ten tweede betekent dit dat de luchtvaartmaatschappij aan iedere passagier die getroffen wordt door een instapweigering, annulering of vertraging van minstens twee uur, verplicht is een schriftelijke mededeling te overhandigen. Hierin dienen, overeenkomstig de Verordening, de regels voor compensatie en bijstand vermeld te staan. Tenslotte dienen alternatieve passende middelen ten behoeve van blinden en visueel gehandicapten beschikbaar te zijn.

Vooralsnog is mij niet gebleken van een dringende noodzaak om passagiers van overheidswege te wijzen op hun rechten. Een aparte informatiebalie op de luchthaven, zoals is voorgesteld, kan het negatieve effect in de hand werken dat luchtvaartmaatschappijen hun verantwoordelijkheid en verplichtingen gaan verzaken. Daarbij komt dat gedupeerde passagiers de indruk kunnen krijgen dat ter plekke voor effectuering van hun rechten zorg kan worden gedragen. Een dergelijke informatiebalie zou aldus ook

¹ <http://zoeken.rechtspraak.nl/resultpage.aspx?snelzoeken=true&searchtype=ljn&ljn=BC2702>

verkeerde verwachtingen kunnen wekken bij de passagiers. Een van overheidswegen ingestelde informatiebalie naast de verplichte informatievoorziening door de luchtvaartmaatschappijen acht ik dan ook niet raadzaam.

Optimalisering handhavinginstrumentarium

Bij haar toezichthoudende taken met betrekking tot de Verordening bedient de Inspectie zich zoveel mogelijk van interventiemethoden als voorlichting, communicatie, waarschuwing en sommatie. Als deze echter niet effectief blijken te zijn, heeft de Inspectie momenteel in de praktijk slechts het bestuursrechtelijk instrument «last onder dwangsom» tot haar beschikking. Dit handhavinginstrument blijkt niet in alle gevallen even effectief of afschrikwekkend, onder meer niet wanneer het buitenlandse luchtvaartmaatschappijen betreft. Voorts leent dit instrument zich niet voor toepassing van de zogenoemde «lik-op-stuk methode» bij onder meer Thema-inspecties. Bij deze handhavingmethode, waarbij een snelle reactie op een overtreding gewenst is, kan de bestuurlijke boete uitkomst bieden. Dit instrument impliceert een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom door de overtreder. Het moet niet (alleen) worden gezien als een alternatief voor de (preventieve) last onder dwangsom. De bestuurlijke boete kan in plaats van, maar in voorkomend geval ook in combinatie met een last onder dwangsom worden opgelegd bij de handhaving van de Verordening. Veel meer dan een last onder dwangsom kan een bestuurlijke boete ook afschrikkend werken. Ik zal op zo kort mogelijke termijn een wetsvoorstel in procedure brengen om de bestuurlijke boete op te nemen in de Wet luchtvaart teneinde de naleving van de Verordening in al haar onderdelen op effectieve wijze af te kunnen dwingen.

Geschillencommissie

Zoals bekend ben ik een groot voorstander van de oprichting van een geschillencommissie voor de luchtvaart, bij voorkeur op basis van zelfregulering. Voor de langere termijn zag en zie ik het meest in een geschillencommissie op Europees niveau: één eenduidige geschillenprocedure voor alle burgers van Europa, ongeacht met welke luchtvaartmaatschappij men vliegt. In het besef dat er met deze langetermijnvisie niet morgen al een geschillencommissie tot stand komt, richt ik mij voor de korte termijn primair op een nationale geschillencommissie. Dat wil niet zeggen dat ik het Europese perspectief loslaat. Ik zie de totstandkoming van een nationale geschillencommissie als blauwdruk voor een Europese aanpak.

Op basis van de uitkomsten van het debat van 25 maart is er vanuit mijn departement – in aanvulling op het reeds bestaande overleg met consumentenorganisaties – overleg gevoerd met luchtvaartmaatschappijen en de koepelorganisatie BARIN. De resultaten van dit overleg stemmen mij hoopvol. Hoewel ook de luchtvaartsector een sterke voorkeur heeft voor een geschillencommissie op Europees niveau, heeft zij zich bereid getoond om samen met de Consumentenbond te komen tot afspraken over een nationale geschillencommissie. Op initiatief van de luchtvaartsector is er ook al een eerste onderling overleg geweest tussen de sector en de Consumentenbond. Het heeft de voorkeur van beide partijen dat zo veel mogelijk luchtvaartmaatschappijen zich aansluiten bij de geschillencommissie. Hier zie ik een cruciale rol voor de BARIN, aangezien deze organisatie 99% van de op Schiphol opererende luchtvaartmaatschappijen vertegenwoordigt. Belangrijk punt van onderhandelingen zal m.i. zijn de reikwijdte van de geschillencommissie: welke zaken zullen wel en welke zullen niet aanhangig kunnen worden gemaakt. Het onderhandelingsproces over de algemene voorwaarden zullen partijen naar verwachting

laten lopen via de SER/Coördinatiegroep Zelfreguleringsoverleg (CZ). Sluitstuk van dit onderhandelingsproces – indien succesvol – zal zijn het instellen van een tweezijdig samengestelde geschillencommissie onder de vlag van de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC).

Wat de verdere planning betreft, zullen naar verwachting de onderhandelingen tweede helft juni kunnen starten via SER/CZ. De hoofdmoot van de onderhandelingen zal plaatsvinden in de zomer. Ik ga ervan uit dat aan het eind van de zomer de eerste resultaten bekend zullen zijn en dat er voldoende zicht zal zijn op het wel of niet tot stand komen van een geschillencommissie op basis van zelfregulering. Ik wil 1 oktober als peildatum hanteren. Als er op die datum geen of onvoldoende uitzicht bestaat op de oprichting van een geschillencommissie luchtvaart op basis van zelfregulering, dan zal ik in oktober wetgeving in procedure brengen die moet leiden tot de oprichting van een geschillencommissie.

Openbaarmaking «grijze lijst»

Tenslotte heb ik u toegezegd te onderzoeken of er in Europees verband naast de nu al bestaande zogenaamde «Zwarte Lijst» van luchtvaartmaatschappijen ook een «Grijze Lijst» openbaar gemaakt kan worden. Een dergelijke lijst zou dan een overzicht bieden van luchtvaartmaatschappijen die in de lidstaten van de Europese Unie onder verscherpt toezicht staan. In de vergadering in april van het Air Safety Committee van de Europese Unie heeft Nederland dit punt aan de orde gesteld. Noch van de zijde van andere lidstaten, noch van de zijde van de Europese Commissie bestaat hiervoor steun. Een belangrijke overweging tegen een dergelijk voorstel is de juridische procedures die het gevolg zullen zijn van een openbaarmaking.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings