

Vergaderjaar 2008–2009

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. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2009

In het Algemeen Overleg van 25 juni 2009 met de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat zijn enkele specifieke juridische vragen gesteld over het Reglement van de geschillencommissie luchtvaart dat door BARIN en de Consumentenbond is overeengekomen.

Alvorens in te gaan op de vragen is het van belang nogmaals aan te geven hoe de bescherming van de rechten die passagiers op grond van de Europese regels voor consumentenrechten in de luchtvaart hebben in Nederland gewaarborgd wordt.

Zoals bekend zal de geschillencommissie een extra mogelijkheid gaan bieden voor het verzilveren van consumentenrechten die passagiers op grond van een aantal Europese verordeningen voor de luchtvaart hebben. Het gaat daarbij om recht op bijstand of compensatie bij annuleringen, vertragingen of instapweigeringen, recht op bijstand aan gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit en recht op informatie omtrent de identiteit van luchtvaartmaatschappijen waarmee gereisd wordt.

In Nederland worden deze rechten gewaarborgd door:

- a. procedures voor handhaving en klachtafhandeling uit de verordeningen zelf,
- b. de rechter,
- c. arbitrage of minnelijke schikking

- Ad a. De verordeningen schrijven zelf voor hoe de rechten gehandhaafd en beschermd moeten worden. Met name de Denied boarding verordening maakt daarbij een onderscheid tussen klachtafhandeling

en handhaving. De lidstaten moeten daarvoor organen aanwijzen. Het is in principe mogelijk de klachtafhandeling en de handhaving bij verschillende organen neer te leggen. In Nederland is bij de Denied boarding verordening de volledige uitvoering van de verordening neergelegd bij de IVW. Het aanwijzen van een ander orgaan dan de IVW zou in wetgeving vastgelegd moeten worden. Hier is echter vanwege de ruimere handhavings- en toezichtsmogelijkheden die de IVW heeft niet voor gekozen.

- Ad b. Het is altijd mogelijk naar de rechter te stappen. De rechten van passagiers op bijvoorbeeld bijstand of compensatie vloeien rechtstreeks uit de verordeningen voort. Passagiers kunnen het niet of slecht naleven van deze materiële rechten onder de voorwaarden van het Nederlands procesrecht bij de Nederlandse rechter aanvechten. De Europese regelgever heeft het bewandelen van andere wegen dan die uit de verordeningen om de materiële rechten uit de verordeningen te verzilveren niet uitgesloten. In de verordeningen is dit niet verboden. Bovendien geven de overwegingen van bijvoorbeeld de Denied boarding verordening uitdrukkelijk aan dat die verordening geen afbreuk doet aan het recht van passagiers om overeenkomstig het nationaal procesrecht langs juridische weg schadevergoeding te eisen bij een rechtbank.
- Ad c. Naast bovenbedoelde mogelijkheden biedt het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering partijen ook altijd de mogelijkheid om buiten formele gerechtelijke procedures via zelfregulering uitgeschillen te komen. Het gaat hierbij om een laagdrempelige vorm van geschillenbeslechting. Met de geschillencommissie luchtvaart wordt juist voor deze vorm van geschillenbeslechting gezorgd. Voor alle duidelijkheid moet opgemerkt worden dat het hierbij niet gaat om een orgaan dat onder de luchtvaartverordeningen als klachtafhandelingsinstantie is aangewezen. Zoals hiervoor onder ad a is opgemerkt rust die taak in Nederland voor de Denied boarding verordening bij de IVW. Juist omdat het hier om zelfregulering gaat hoeft de werkingssfeer van deze vrijwillige afspraken niet geheel gelijk te vallen met die van de verordening. Afhankelijk van de afspraken die voor de arbitrage zijn gemaakt kan het aantal gevallen dat onder de zelfregulering wordt gebracht dus beperkter zijn dan de verordening. Inhoudelijk mag echter geen afbreuk worden gedaan aan de rechten die uit de verordeningen voortvloeien. Zodra een geval dus onder de zelfregulering is gebracht zal de geschillencommissie dus beoordelen of de rechten die rechtstreeks uit de verordeningen voortvloeien inhoudelijk voldoende geëerbiedigd zijn. De inhoudelijke rechten die de verordening bijvoorbeeld voor compensatie of bijstand biedt blijven dus onverkort van toepassing. Zolang aan de desbetreffende rechten als zodanig inhoudelijk geen afbreuk wordt gedaan is deze vorm van zelfregulering toelaatbaar. Partijen kunnen de rechter overigens ook verzoeken een arbitrage vonnis te vernietigen. De rechter zal daarbij vooral het proces waarlangs de arbitrage heeft plaatsgevonden beoordelen.

Mede gelet op het bovenstaande zal ik nu ingaan op de tijdens het AO gestelde vragen die als volgt luiden:

1. Is het reglement van de geschillencommissie door zijn beperkte scope in strijd met
 - de Europese verordeningen consumentenrechten
 - de Erkenningregeling geschillencommissies consumentenklachten 1997 (met name de artikel 1, onderdeel d)?

Ik heb wederom goed nieuws voor de consument. Op 30 juni heeft de minister van Justitie namelijk de geschillencommissie luchtvaart officieel

erkend. De consument beschikt nu per 1 juli over een geschillencommissie luchtvaart met het keurmerk waarover ik al met u sprak in het Algemeen Overleg op 25 juni. Voor de consument biedt dit een waarborg van onafhankelijke en onpartijdige geschillenbeslechting. Dat is goed nieuws, zeker nu het vakantieseizoen gaat beginnen.

De vraag of de geschillencommissie in strijd is met de erkenningsregeling, is met deze erkenning duidelijk beantwoord. Justitie heeft bij de erkenning tevens getoetst aan de Europese Verordeningen inzake consumentenrechten. Van strijdigheid met deze Verordeningen is geen sprake.

De geschillencommissie is een vorm van arbitrage. De reikwijdte hiervan is inderdaad niet gelijk aan die van de verordeningen. Echter, hiervoor onder c merkte ik reeds op dat deze vorm van zelfregulering niet tot strijd met de Europese consumentenrechten verordeningen leidt, aangezien de inhoudelijke rechten uit de verordeningen die door de commissie beoordeeld worden onverkort van toepassing blijven. Ook van strijd met artikel 1, onderdeel d, van de Erkenningsregeling geschillencommissies consumentenklachten 1997 is geen sprake. Deze bepaling bevat een definitie van een geschillencommissie. De reikwijdte van de geschillencommissie doet geen afbreuk aan het feit dat deze commissie conform de definitie uit de Erkenningsregeling uitspraken zal doen in geschillen die hun oorsprong vinden in consumentenklachten in de luchtvaart.

2. In hoeverre is artikel 23 van het reglement van de geschillencommissie luchtvaart, dat handelt over vertrouwelijkheid, in strijd met:

- Aanbeveling 98/257/EG van de Europese commissie inzake buitengerechtelijke geschillenbeslechting;
- de Europese verordeningen consumentenrechten

Artikel 23 van het reglement van de geschillencommissie handelt over vertrouwelijkheid en bepaalt dat alle personen tot geheimhouding zijn verplicht.

De beoordeling van het reglement en het al dan niet verlenen van een erkenning aan de geschillencommissie luchtvaart is voorbehouden aan de minister van Justitie. Deze heeft dat gedaan aan de hand van de Erkenningsregeling geschillencommissies consumentenklachten 1997. De criteria uit deze regeling vallen voor een belangrijk deel samen met de criteria die in de Aanbeveling 98/257/EG van de Europese commissie inzake geschillencommissies zijn opgenomen. Die aanbeveling bevat een aantal principes die van belang zijn voor een goede buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen. In dit verband wordt onder andere op het principe van transparantie gewezen.

Bij de aanbeveling van de Europese Commissie gaat het echter niet om bindende regelgeving. De bepalingen uit Erkenningsregeling geschillencommissies consumentenklachten 1997 vormen in Nederland de voorname waarborg voor een goede inrichting van commissies voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting. De Erkenningsregeling gaat op het punt van de transparantie minder ver dan de Aanbeveling van de Europese Commissie.

In zijn besluit over het erkennen van de geschillencommissie luchtvaart heeft de minister van Justitie getoetst aan de Erkenningsregeling en aan de hand daarvan bepaald dat artikel 23 geen aanpassing behoeft.

Over de vraag of artikel 23 strijdig is met de Europese verordeningen inzake consumentenrechten kan het volgende worden gezegd. Hoewel de geheimhoudingsplicht uit artikel 23 van de regeling ruim is, is deze afspraak tussen partijen niet in strijd met de verordeningen voor consumentenrechten luchtvaart. Immers, zoals hiervoor is aangegeven vormen de verordeningen geen beletsel voor het buitengerechtelijk

beslechten van consumentenrechten, mits daarbij de materiële rechten van de passagiers gewaarborgd blijven. Een vertrouwelijke beraadslaging van de commissie doet geen afbreuk aan de rechten van de passagiers.

3. Is het juist dat de geschillencommissie niet van start kan gaan zonder de formele erkenning van die commissie door de minister van Justitie?

Zoals met u besproken in het overleg van 25 juni, kan een geschillencommissie zonder formele erkenning van de minister van Justitie van start gaan. Er bestaat geen algemeen voorschrift aan geschillencommissies om over een dergelijke erkenning te moeten beschikken. Een dergelijke erkenning is aan te merken als een soort keurmerk, een extra waarborg voor partijen die vrijwillig er toe besluiten hun geschil via een erkende commissie buitengerechtelijk te doen beslissen.

Blijkens de toelichting bij de Erkenningsregeling geschillencommissies consumentenklachten 1997 is de erkenningsregeling een zinvol instrument om de kwaliteit van de geschillenbeslechting te toetsen en te bevorderen. Een erkenning verleend door de minister van Justitie is een waarborg dat aan belangrijke basisvereisten voor een goede buitengerechtelijke geschillenbeslechting is voldaan.

Voor de consument is dit goed om te weten. De consument heeft immers de beschikking over meerdere mogelijkheden – ook in de markt – om klachten in te dienen als een luchtvaartmaatschappij zijn rechten niet toekent. De geschillencommissie is één van die initiatieven uit de markt. De officiële erkenning van de geschillencommissie biedt de consument extra zekerheid dat hij bij een betrouwbaar adres is dat geen commerciële doeleinden nastreeft. De keuze is aan de consument.

4. In hoeverre is artikel 3 van het Reglement van de Geschillencommissie luchtvaart in strijd met de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in het arrest Schenkel versus Emirates (Pb. EU C-173/07)?

Artikel 3 van het Reglement van de Geschillencommissie luchtvaart geeft aan dat de commissie voor de beslechting van geschillen de vervoersovereenkomst tussen passagiers en luchtvaartmaatschappijen als uitgangspunt neemt. Daarvoor wordt de term boeking gebruikt. Het gaat daarbij niet om het toepassingsbereik van de arbitrageregeling, maar om aanduiding van de afspraken tussen passagier en luchtvaartmaatschappij aan de hand waarvan het geschil zal worden beoordeeld.

In de bovenbedoelde uitspraak van het Europese Hof van Justitie is vooral ingegaan op de betekenis van het begrip vlucht. Daarbij is onder meer bepaald dat een totale reis uit meerdere vluchten kan bestaan. Daardoor zijn bij een retourboeking van A naar B de heen- en terugreis aparte vluchten. Dat een ticket voor een heen- en terugreis op hetzelfde moment zijn geboekt maakt volgens de rechter niets uit.

Artikel 3 van het Reglement handelt echter niet over de vraag of al dan niet sprake is van een vlucht en doet daarom dus ook geen afbreuk aan de genoemde jurisprudentie van het Hof.

Indien met artikel 3 wel een afbakening van het toepassingsbereik bedoeld zou zijn, dan zou ook dit niet in strijd zijn met het EU recht. Immers, zoals hiervoor (zie onder Ad c) is aangegeven kan in het kader van de vrijwillige afspraken van arbitrage een beperkt toepassingsbereik worden afgesproken, mits daarbij geen afbreuk wordt gedaan aan de materiële rechten van de belanghebbenden die wel onder de het bereik van de arbitrageregeling zijn gebracht. Van het laatste is in dit geval geen sprake.

5. Het Reglement stelt dat de kosten voor neerleggen van het vonnis voor rekening komen van de verzoekende partij. Betekent dit dat de consument toch kosten moet maken om zijn recht te halen?

BARIN en de Consumentenbond hebben mij hierover als volgt geïnformeerd. De kosten voor het neerleggen van het vonnis komen, volgens het Reglement, voor rekening van de daartoe verzoekende partij. De verzoekende partij zal echter niet de consument zijn. In geval van niet nakoming van het arbitrale vonnis door de betreffende luchtvaartmaatschappij, zal het vonnis door de geschillencommissie naar de deurwaarder worden gestuurd. De deurwaarder zal de luchtvaartmaatschappij een aanmaning sturen. Indien de luchtvaartmaatschappij het vonnis ook dan niet nakomt, dan zal de deurwaarder de verdere executie ter hand nemen, waaronder het neerleggen van het vonnis en het overgaan tot betekenen van het vonnis, en maatregelen treffen tot het innen van de vordering. De kosten die de deurwaarder maakt zullen worden verhaald op de debiteur (de luchtvaartmaatschappij).

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