

Vergaderjaar 2012–2013

31 936

Luchtvaartbeleid

21 501-33

Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie

Nr. 132

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 februari 2013

Tijdens het Algemeen Overleg over de Transportraad van 24 oktober 2012 (Kamerstuk 21501-33, nr. 391) verzocht de Kamer mij haar nader te informeren over de naleving van de uitspraak van het Europees Hof van Justitie in de gevoegde zaken C-581/10 en C-629/10 van 23 oktober 2012 (hierna de Hofuitspraak) over compensatie bij langdurige vertraging en over de definitie van het begrip «buitengewone omstandigheden» uit de Denied Boarding Compensation-verordening¹ (hierna de Verordening). Hierbij doe ik u mijn reactie toekomen.

Achtergrond

In bovenvermelde uitspraak heeft het Hof het zogenaamde Sturgeon arrest bevestigd, waarin is bepaald dat bij langdurige vertraging passagiers in de luchtvaart aanspraak kunnen maken op dezelfde compensatie als passagiers van geannuleerde vluchten. Ook oordeelde het Hof dat de compensatieverplichting niet geldt wanneer sprake is van buitengewone omstandigheden. Dit laatste is analoog aan de situatie bij geannuleerde vluchten.

Zoals mijn voorganger in een brief van 19 december 2011 (TK 31 232, nr. 33) aan de Kamer heeft aangegeven, was de verwachting dat de luchtvaartmaatschappijen bij een bevestiging van het Sturgeon arrest de verplichtingen inzake compensatie bij vertraging zouden nakomen. In het AO van 24 oktober 2012 heeft de Kamer mijn voorganger gevraagd of de luchtvaartmaatschappijen daadwerkelijk de Hofuitspraak naleven en compensatie uitkeren. Daarbij werd de zorg geuit dat luchtvaartmaatschappijen een oneigenlijk beroep zouden doen op buitengewone omstandigheden om onder de verplichting tot compensatie trachten uit te komen.

¹ Verordening (EU) 261/2004 Pb EU 2004, L46

Deze brief behandelt deze zaken in onderlinge samenhang: naleving van de verplichting tot compensatie bij langdurige vertraging en definitie van buitengewone omstandigheden.

Situatie voor de Hofuitspraak

Conform de Europese Verordening 261/2004 Denied Boarding and Compensation dienen passagiers zich met een compensatieverzoek rechtstreeks tot de luchtvaartmaatschappij te wenden. Indien de luchtvaartmaatschappij het verzoek niet in behandeling neemt of afwijst, kan een passagier zich vervolgens met een klacht tot de handhavende instantie wenden. In Nederland is dit de Inspectie Leefomgeving en Transport (verder: ILT).

Voorafgaand aan de Hofuitspraak werd het recht op compensatie bij vertraging door luchtvaartmaatschappijen in de hele EU bestreden. Zij gebruikten alle juridische mogelijkheden om de compensatieverplichting aan te vechten en keerden zolang de procedures liepen geen geld uit. Bij gevolg bleven alleen al in Nederland tussen 2010 en 2012 enkele duizenden compensatieverzoeken op behandeling wachten.

In de media circuleren momenteel uiteenlopende getallen over het aantal klachten uit het verleden. Ik kan echter niet beoordelen waar deze getallen op zijn gebaseerd en of hierbij ook is gekeken of de klachten gegrond zijn of niet.

Naleving compensatie bij vertraging sinds de Hofuitspraak

De ILT heeft in kaart gebracht in hoeverre de luchtvaartmaatschappijen de compensatieverplichting bij vertraging nu naleven. Zij heeft zich daarbij gebaseerd op eigen cijfers over gegronde klachten en op informatie over de behandeling van compensatieverzoeken door de luchtvaartmaatschappijen.

Sinds de Hofuitspraak ontvangen de luchtvaartmaatschappijen grote aantallen verzoeken uit de periode voor de Hofuitspraak die opnieuw zijn ingediend. De maatschappijen hebben aangegeven over te gaan tot betaling in alle zaken waarvoor buitengewone omstandigheden geen onderdeel waren van hun verweer en de zaak niet is vervallen. Volgens de informatie van de ILT wordt bij deze gevallen geen nieuw beroep op overmacht gedaan. Tussen 23 oktober en begin februari gaat het hierbij voor de Nederlandse maatschappijen om ruim 10 000 gevallen waarbij alsnog compensatie is uitgekeerd. De behandelingsduur van deze verzoeken bedraagt momenteel enkele dagen.

De passagier wendt zich vooral in de meer complexe zaken naar de ILT voor een oordeel. Hierbij speelt vaak de vraag of buitengewone omstandigheden in het spel zijn. In 2011 en 2012 heeft de ILT respectievelijk 1250 en 393 klachten over verdragingscompensatie gegrond geacht. De ILT heeft aangegeven dat de luchtvaartmaatschappijen nu compensatie uitkeren voor klachten die door ILT gegrond zijn geacht.

Kort na de Hofuitspraak van 23 oktober 2012 hebben de luchtvaartmaatschappijen bij de ILT aangegeven de uitspraak te zullen respecteren. Zij hebben deze intentie vervolgens per brief bevestigd en de cijfers laten zien dat deze intentie wordt gevolgd. Van de 119 zaken die de ILT sinds 1 november 2012 gegrond heeft geacht werden er 83 zonder verdere tussenkomst van de ILT betaald en 20 na een herinneringsbrief van de ILT. Twee buitenlandse maatschappijen ontvingen een officiële waarschuwing

van ILT voor zeven zaken en hebben vervolgens betaald. In de negen overige zaken was sprake van faillissement van de maatschappij.

Conclusie

Op basis van bovenstaande informatie kan worden geconcludeerd dat de luchtvaartmaatschappijen na de Hofuitspraak de compensatieverplichting blijken na te leven. De huidige informatie geeft bovendien geen aanleiding om aan te nemen dat maatschappijen onder uitbetaling van compensatie proberen uit te komen door nu meer dan voorheen een beroep te doen op buitengewone omstandigheden.

Wegens de principiële weigering van luchtvaartmaatschappijen om compensatie uit te keren in de periode voor de Hofuitspraak van 23 oktober 2012 was de ILT vier proefprocessen gestart tegen Nederlandse maatschappijen. De ILT heeft inmiddels verklaringen ontvangen van alle betrokken maatschappijen waarbij zij vrijwillige naleving van de Hofuitspraak toezeggen. Op basis hiervan heeft ILT de proefprocessen dan ook stopgezet.

Voor een volledig beeld voeg ik als bijlage bij deze brief het totaaloverzicht toe van door ILT behandelde en gegrondverklarde klachten in 2011 en 2012.²

Nieuw handhavingskader

Tijdens het Algemeen Overleg Luchtvaart van 19 april 2012 (Kamerstuk 31 936, nr. 112) heeft u toegezegd u te informeren over de criteria voor handhaving. Deze waren de afgelopen periode onderhevig aan een heroverweging, vandaar dat ik u nu informeer over vernieuwing in de handhaving.

De inspectie heeft in een handhavingskader vastgelegd hoe zij het toezicht op naleving van de verordening vormgeeft en wanneer en hoe zij sanctioneert. Dit handhavingskader is u toegestuurd bij brief van 1 februari 2011 (31 936, nr. 49). Bij vaststellen van het handhavingskader is afgesproken dit periodiek te evalueren en indien nodig of wenselijk aan te passen.

Bij het opstellen van het handhavingskader is er voor gekozen herstelbare overtredingen te sanctioneren met een last onder dwangsom. Bestuurlijke boetes kunnen op grond van dit handhavingskader alleen worden opgelegd bij niet-herstelbare overtredingen. Deze komen veel minder voor en de inspectie heeft daarom nog nooit een boete opgelegd. Ik vind inmiddels dat de inspectie effectiever en zichtbaarder kan handhaven door meer gebruik te maken van het instrument bestuurlijke boete en dit in te zetten als standaardsanctie bij niet naleving van de compensatieverplichting bij vertraging.

De bestuurlijke boete kan worden ingezet als eenduidige «lik-op-stuk»-sanctie die voor alle overtredingen wordt opgelegd. Voor speciale gevallen blijft hiernaast de mogelijkheid bestaan om een last onder dwangsom op te leggen, bijvoorbeeld als luchtvaartmaatschappijen stelselmatig overtredingen begaan. De opgelegde boete zal ook worden gepubliceerd, zoals vastgelegd in de wet die de bestuurlijke boete regelt voor overtredingen van de Verordening. Deze combinatie maakt dat dit instrument op evenredige, doeltreffende en afschrikwekkende wijze kan worden ingezet.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Deze wijziging van het handhavingsbeleid wordt de komende tijd verwerkt in het handhavingskader en in de beleidsregel. Naar verwachting zal dit drie maanden in beslag nemen. Zodra dit gereed is, stuur ik u het toe. De beleidsregel met boetecatalogus wordt tevens gepubliceerd in de Staatscourant.

Definitie buitengewone omstandigheden

De huidige Verordening geeft een summiere omschrijving van buitengewone omstandigheden in relatie tot annulering. In de overwegingen worden enkele voorbeelden genoemd van situaties waarin sprake kan zijn van buitengewone omstandigheden. Hierdoor is de nadere interpretatie van buitengewone omstandigheden een verantwoordelijkheid van de nationale handhavingsinstanties. ILT heeft invulling gegeven aan haar handhavingsbevoegdheden middels een beleidsregel met een niet limitatieve lijst van situaties die onder buitengewone omstandigheden vallen en van zaken waarvoor dat juist niet geldt.

Herziening Verordening

De publicatie van het voorstel tot herziening van de Verordening staat formeel gepland voor eind februari 2012, hoewel dit moment waarschijnlijk met een maand naar achter wordt geschoven. De verwachting was en blijft dat de herziening een annex zal bevatten waarin buitengewone omstandigheden op vergelijkbare wijze (een positieve en negatieve niet limitatieve lijst) zullen worden gedefinieerd. Over de Nederlandse inbreng bij de consultatie over dit voorstel bent u eerder geïnformeerd (Kamerstuk 31 936, nr. 108). Op dit moment wacht ik samen met u op het Commissievoorstel. Zodra het voorstel bekend wordt, informeer ik u via het gebruikelijke BNC-fiche over het Nederlandse standpunt.

Buitengewone omstandigheden in de luchtvaart zijn in de hele EU lastige materie, waarvan in zeer uiteenlopende specifieke situaties al dan niet sprake kan zijn. De definitie in de huidige Verordening is dermate summier en onduidelijk dat deze tot verschillende en tegenstrijdige interpretaties leidt. Een heldere definitie van buitengewone omstandigheden in EU regelgeving is daarom geboden. Ik zal ervoor pleiten dat de herziening van de Verordening tot duidelijkheid leidt zodat de situatie klip en klaar wordt voor passagiers en luchtvaartmaatschappijen.

Communicatie en informatievoorziening

ILT biedt al jaren online een klachtenformulier aan dat zowel via www.ilent.nl als via www.passagiersrechten.nl geraadpleegd en gedownload kan worden. Het klachtenformulier wordt continu verbeterd en aangepast. Het afgelopen jaar is de ILT-website regelmatig aangepast om de informatievoorziening te optimaliseren. Zo biedt de website passagiers de mogelijkheid zelf een eerste check te doen om te bepalen of er mogelijk recht op compensatie is³.

Verder doet de ILT momenteel onderzoek naar de mogelijkheid om in de nabije toekomst de website uit te breiden met een applicatie waarmee direct vluchten kunnen worden gecheckt op buitengewone omstandigheden. In die gevallen hoeft de luchtvaartmaatschappij de passagier niet te compenseren. De ILT verwacht dat het in de toekomst ook mogelijk

³ http://www.ilent.nl/onderwerpen/transport/passagiersrechten/passagiersrechten_luchtvaart/vertraging_annulering_en_instapweigering/komt_u_in_aanmerking_voor_compensatie/

wordt om direct online een klacht in te dienen. Tenslotte biedt de ILT passagiers informatie en ondersteuning via haar meld- en informatiecentrum, zowel telefonisch als per email.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld