



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.6.2000
COM(2000) 365 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

BESCHERMING VAN LUCHTREIZIGERS IN DE EUROPESE UNIE

SAMENVATTING

I. ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Ondanks de groei van het vervoer dat de nodige stimulansGen ondervindt van de interne markt, neemt de ontevredenheid over de kwaliteit van de dienstverlening hand over hand toe. Dit is een zorgwekkend verschijnsel aangezien de Gemeenschap een aantal wettelijke maatregelen heeft goedgekeurd om de belangen van luchtreizigers te beschermen, gaande van compensatie bij instapweigering, aansprakelijkheid in geval van ongevallen, geautomatiseerde boekingsystemen en pakketreizen. Een deel van het probleem is dat de passagiers niet goed weten wat hun rechten zijn en er derhalve niet op aandringen dat deze worden geëerbiedigd. De Commissie is daarom met een campagne gestart om reizigers bewust te maken van de rechten welke zijn al hebben op grond van de communautaire wetgeving, en wil daarbij beginnen met het publiceren en afficheren van een handvest op de verschillende Europese luchthavens.
2. Dit is echter pas een eerste stap en er zijn genoeg redenen om de bescherming van de belangen van luchtreizigers verder uit te bouwen. Reeds in 1998 stelde de Commissie voor de verordening tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor compensatie bij instapweigering wegens overboeking aan te scherpen. Dit voorstel ligt thans bij de Raad, die er tot nu toe niet in is geslaagd om het goed te keuren, waarbij politieke redenen worden aangevoerd die niets met de zaak te maken hebben. In het begin van dit jaar verscheen er van de hand van de Commissie een discussiestuk over de problemen waar passagiers mee te maken krijgen en eventuele oplossingen voor die problemen. Er kwamen veel antwoorden binnen van organisaties die optreden als vertegenwoordigers van luchtvaartmaatschappijen, passagiers, luchthavens, regio's en gehandicapten. Na dat overleg heeft de Commissie het beleid terzake bepaald zoals dit in deze mededeling uiteen is gezet.
3. Dit algemene beleid is niet alleen gebaseerd op de communautaire wetgeving inzake de rechten van de passagiers doch ook op verbintenissen die vrijwillig door de sector luchtvervoer zijn aangegaan om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Om een goed evenwicht te vinden tussen wetgeving en acties op basis van vrijwilligheid, is het van belang dat aandacht wordt besteed aan de algemene behandeling van de passagiers in de luchtvaart, op grond waarvan kan blijken welke voordelen deze halen uit het communautair beleid inzake luchtvervoer. We kunnen derhalve stellen dat degelijke en daadwerkelijke verbintenissen welke zowel door de luchtvaartmaatschappijen als de luchthavens worden aangegaan om hun dienstverlening te verbeteren een soepeler wetgeving op bepaalde gebieden mogelijk zouden kunnen maken.
4. Bij het maken van wetgeving moet de Gemeenschap een evenwicht zien te vinden tussen het scheppen van een zekerheid voor zowel passagiers als luchtvaartmaatschappijen en een verdere uitbreiding van de rechten van de passagiers. Zo moet zij een compromis zien te vinden tussen de noodzaak om de passagiers te beschermen en die om overregulering te vermijden, waardoor de vrijheid van de sector om aan de vraag te voldoen zou kunnen worden beperkt, er minder ruimte zou ontstaan voor concurrentie en de samenwerking tussen luchtvaartmaatschappijen waardoor het internationale verkeer van reizigers wordt vergemakkelijkt, zou worden belemmerd.

5. Tenslotte dient het beleid ook meer te omvatten dan wetgeving en ongeschreven regels voor de kwaliteit van de dienstverlening alleen. Passagiers willen aan de hand van actuele vergelijkingen van de prestaties van de luchtvaartmaatschappijen een weloverwogen keuze kunnen maken uit de verschillende maatschappijen. Zij zijn vaak teleurgesteld en gefrustreerd door de manier waarop hun klachten worden behandeld en omdat het zo moeilijk is om geschillen te regelen - punten welke in een goed beleid aan bod zouden moeten komen. Daarenboven worden, vergeleken met de luchtvaartmaatschappijen en de luchthavens, hun belangen vaak maar matig behartigd, welke situatie dus zou moeten worden verbeterd.

II. VOORSTELLEN

6. De Commissie zal wetgeving voorstellen om:
- **passagiers die vertraging hebben opgelopen in staat te stellen hun reis in goede omstandigheden voort te zetten**, door hun hetzij het recht op terugbetaling van het ticket te geven of hen in staat te stellen bij de eerste de beste gelegenheid met een andere vlucht hun reis voort te zetten (2001),
 - **nieuwe rechten voor passagiers te creëren, door minimumeisen vast te stellen voor contracten bij het vervoer van luchtreizigers**, en wel nadat de betrokken partijen zijn geraadpleegd (2001). Eén van de doelstellingen zou zijn het **creëren van zekerheid**, door van de luchtvaartmaatschappijen te verlangen dat zij contracten opstellen waarin de geboden dienstverlening en de geldende voorwaarden duidelijk worden uiteengezet. Een andere doelstelling zal zijn om **de contracten ten behoeve van de passagiers te verbeteren**; sommige van de noodzakelijke wijzigingen zijn duidelijk, terwijl andere nog verder zullen moeten worden besproken,
 - **aan passagiers de informatie te verstrekken welke zij nodig hebben om een welgefundeerde keuze te kunnen maken uit verschillende luchtvaartmaatschappijen**, waartoe zij de maatschappijen verzoekt de noodzakelijke gegevens te verstrekken zodat regelmatig verslagen ten behoeve van de consument kunnen worden gepubliceerd (2000). Dit zal de luchtvaartmaatschappijen er tevens toe aanzetten om de kwaliteit van hun dienstverlening te verbeteren.
7. De Commissie zal de voorbereiding en goedkeuring van verbintenissen door de Europese luchtvaartmaatschappijen op basis van vrijwilligheid bevorderen (2000-2001), door met name:
- **de kwaliteit van de dienstverlening zoveel mogelijk te verbeteren**, bijvoorbeeld door de goedkoopst verkrijgbare tarieven aan te bieden, het mogelijk te maken reserveringen gedurende een bepaalde tijd geldig te laten, passagiers snel in kennis te stellen van vertragingen, aan de behoeften van gehandicapten tegemoet te komen en het indienen van klachten te vergemakkelijken,
 - **aan passagiers die vertraging hebben opgelopen**, de nodige zorg te besteden zodat de ongemakken voor hen minimaal zijn,

- **eenvoudige procedures uit te werken voor het indienen van klachten** en mechanismen in het leven te roepen om buiten de rechtbank om geschillen te beslechten.

Zij wil ook bevorderen dat luchthavens vrijwillig verbintenissen aangaan om kwaliteitsnormen vast te stellen voor de dienstverlening en om bepaalde normen in overweging te nemen bij het ontwerpen van terminals.

Deze ongeschreven regels dienen ambitieus te zijn, zoveel mogelijk exploitanten erbij te betrekken en mechanismen te omvatten waarmee kan worden gecontroleerd of ze worden nageleefd. De Commissie zal het sterk aanmoedigen dat alle betrokken partijen zich engageren en ook de coördinatie stimuleren in de gevallen waarin de verantwoordelijkheden van de luchtvaartmaatschappijen en de luchthavens elkaar overlappen.

8. De Commissie zal tevens de volgende initiatieven nemen:

- zij wil een discussie beginnen over de vraag **op welke wijze de vertegenwoordiging van de passagiers** bij de lidstaten en de organisaties die zich met de belangen van de passagiers bezighouden **kan worden versterkt** (2000).
- zij wil onderzoeken wat de gevolgen voor de markt zijn van **de verkopen en reserveringen via het internet en of deze in overeenstemming zijn met de mededingingsregels en de gedragsregels voor geautomatiseerde boekings-systemen** (2000).
- zij wil onderzoeken **wat de gevolgen van code-sharing zijn** voor de mededinging, in de context van afzonderlijke mededingingsprocedures, en van **tariefcoördinatie bij interlining**, bij haar herziening van de generieke vrijstelling voor interlining (2001),
- zij wil nagaan welke **invloed de toestand in de vliegtuigcabine heeft op de gezondheid van de passagiers**, door groepen deskundigen aan te stellen om bestaand onderzoek kritisch te bekijken en daaruit conclusies te trekken aangaande de risico's voor de gezondheid (2001).

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

BESCHERMING VAN LUCHTREIZIGERS IN DE EUROPESE UNIE

1. INLEIDING

1. Meer en meer burgers van de Europese Unie reizen zowel voor hun werk als voor hun plezier per vliegtuig, in veel gevallen tegen historisch lage prijzen. Toch is er een voortdurend groeiende stroom van klachten over de kwaliteit van de dienstverlening, het gebrek aan informatie en over de behandeling wanneer er zaken mislopen. Het ziet ernaar uit dat de luchtvaartsector er in veel gevallen niet in slaagt om de verwachtingen van zijn klanten in te lossen en wanneer dit gebeurt weten de passagiers niet hoe zij genoegdoening kunnen krijgen. Overstappen naar een andere luchtvaartmaatschappij is lang niet altijd een oplossing omdat er op sommige routes geen concurrentie is en het vaak problematisch is om het geld voor niet gebruikte tickets terug te krijgen.
2. Deze ontevredenheid is in zoverre zorgwekkend omdat passagiers eigenlijk allerlei voordelen van het communautair beleid inzake luchtvervoer zouden moeten ondervinden. Met het derde pakket maatregelen van 1992 werd er een eenheidsmarkt voor het luchtvervoer gecreëerd: sinds 1 april 1997 staat het iedere luchtvaartmaatschappij in de Gemeenschap vrij om in alle lidstaten activiteiten te ondernemen, met inbegrip van cabotage. Hierdoor is de concurrentie sterk toegenomen en zijn luchtvaartmaatschappijen ertoe overgegaan om innovatieve strategieën te ontwikkelen om zich aan de nieuwe markten aan te passen. Dit betekent niet dat de interne markt thans is voltooid. In haar mededeling van 1999 betreffende de luchtvaartsector¹, stelde de Commissie de tekortkomingen van het huidige regelgevende kader aan de kaak en stelde zij een aantal initiatieven voor om de integratie van de markt te voltooien en te bevorderen dat de luchtvaartmaatschappijen in de Gemeenschap de nodige aanpassingen zouden doorvoeren.
3. Afgezien van het Verdrag van Warschau² van 1929 (in 1999 gewijzigd door het Verdrag van Montreal) waarin vooral de aansprakelijkheid van luchtvaartmaatschappijen werd vastgelegd bij ongevallen, het verloren gaan van bagage en bij vertragingen, en de algemene nationale en communautaire wetgeving inzake consumentenbescherming^{3,4,5}, is er in het verleden weinig gedaan om luchtreizigers

¹ “De Europese luchtvaartsector: van eenheidsmarkt naar uitdagingen op mondiale schaal”. Mededeling van de Commissie COM(1999)182 def. van 20.5.1999.

² Verdrag voor de eenmaking van bepaalde regels betreffende het internationale luchtvervoer.

³ Richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13.6.1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreis pakketten, PB L158 van 23.6.1990.

⁴ Richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5.4.1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten, PB L 95 van 21.4.1993.

⁵ Richtlijn 84/450/EEG van de Raad van 10.9.1984 betreffende het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake misleidende reclame, PB L 250 van 19.9.1984, als gewijzigd door Richtlijn 95/55/EG.

te beschermen. Zeker is dat de luchtvaartmaatschappijen zelf, via de Internationale vereniging voor de burgerluchtvaart (IATA), pogingen hebben ondernomen om het internationale vervoer te organiseren, doch hun resoluties hebben natuurlijk geen kracht van wet. Om die reden en omdat de proliferatie aan nationale wetgeving en de verschillende interpretaties van het internationale recht de eenheidsmarkt zouden hebben bedreigd, besloot de Gemeenschap dat het noodzakelijk was om op Europees niveau te handelen. Om die reden ging zij ertoe over om op basis van artikel 80, lid 2 van het Verdrag wetgeving goed te keuren waardoor de belangen van luchtreizigers specifiek worden beschermd, zoals met betrekking tot compensatie voor instapweigering⁶, de aansprakelijkheid van luchtvaartmaatschappijen ten aanzien van de passagiers bij ongevallen⁷ en ten aanzien van geautomatiseerde boekingsystemen⁸. De Commissie heeft tevens een wijziging voorgesteld van de wetgeving inzake instapweigering⁹, waardoor deze zal worden uitgebreid tot de annulering van vluchten en zal tevens de ratificering voorstellen van het Verdrag van Montreal betreffende de aansprakelijkheid van luchtvaartmaatschappijen alsmede de wijziging van de huidige communautaire verordening (zie bijlage 1).

4. Een deel van het probleem is dat passagiers niet op de hoogte zijn van hun rechten en er dus ook niet op kunnen aandringen dat deze worden geëerbiedigd. De Commissie heeft daarom een campagne aangekondigd waarmee zij passagiers bewust wil maken van de rechten welke zij thans reeds op grond van de communautaire wetgeving hebben¹⁰. Het centrale onderdeel van deze campagne is de publicatie van een handvest van deze rechten dat zal worden uitgehangen op plaatsen waar passagiers het kunnen zien, in eerste instantie in de luchthavens en vervolgens ook in de reisbureaus en de kantoren van de luchtvaartmaatschappijen¹¹. Dit zal worden gedaan in nauwe samenwerking met deze partijen, hetgeen een essentiële voorwaarde is om de operatie te doen slagen. Daarna zal de Commissie nagaan hoe de informatiecampagne kan worden voortgezet, bijvoorbeeld door het handvest op de door haar beheerde website "Dialoog met de burgers" te zetten zodat deze informatie continu via het internet kan worden verspreid. De burgers hebben reeds de mogelijkheid om via de "Citizens Signpost Service" (Wegwijzerdienst voor burgers) advies te vragen over hun rechten en over de wijze waarop allerlei praktische problemen kunnen worden overwonnen. Een ander onderdeel van het probleem is de moeilijkheid hoe men de communautaire wetgeving moet doen naleven, omdat daarvoor wellicht nog geen adequate mechanismen en sancties bestaan.

⁶ Verordening (EEC) nr. 295/91 van de Raad van 4.2.1991 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor compensatie bij instapweigering in het geregeld luchtvervoer, PB L 36 van 8.2.1999.

⁷ Verordening (EG) nr. 2027/97 van de Raad van 9.10.1997 betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen, PB L 285 van 17.10.1997.

⁸ Verordening (EEG) nr. 2299/89 van de Raad van 24.7.1989 betreffende gedragsregels voor geautomatiseerde boekingsystemen, PB L 220 van 29.7.1989, als gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 3089/93 van 29.10.1993, PB L 17 van 25.1.1995 en bij Verordening (EG) nr. 323/99 van 8.2.1999, PB L 40 van 13.2.1999.

⁹ Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 295/91 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor compensatie bij instapweigering in het geregeld luchtvervoer, COM(1998)41 def. van 30.1.1998.

¹⁰ Door de Vervoerraad werd dit initiatief op de vergadering van 8 maart 2000 gesteund.

¹¹ Zoals uiteengezet in het werkdokument van de diensten van de Commissie "De rechten van luchtreizigers in de Europese Unie" SEC(2000)535 van 23.3.2000.

2. ER MOET VERDERE ACTIE WORDEN ONDERNOMEN

5. De passagiers- en consumentenorganisaties wijzen er niettemin op dat de bestaande rechten onvoldoende zijn om de passagiers te beschermen en deze ten volle te laten profiteren van het communautair beleid inzake het luchtvervoer. Ervaringen hebben aangetoond dat, wanneer men alleen maar op de markt vertrouwt om oplossingen te vinden, dit niet onder alle omstandigheden een goed idee is. Met name is het onwaarschijnlijk dat bepaalde aspecten van de wijze waarop de passagiers worden behandeld ooit bij de mededinging tussen luchtvaartmaatschappijen een rol zullen gaan spelen. Een concurrentiële markt is van groot belang doch het is wellicht nodig dat deze wordt aangevuld door specifieke maatregelen om de consumenten in het luchtvervoer, evenals de consumenten van andere goederen en diensten, te beschermen.
6. In feite verkeert een passagier in een zwakke onderhandelingspositie ten opzichte van de luchtvaartmaatschappij wanneer hij een ticket koopt en zich vervolgens voor de vlucht aanbiedt. Hij of zij is afhankelijk van de vervoersvoorwaarden en van de zakelijke praktijken waarover door de luchtvaartmaatschappij beslist wordt (zie bijlage 1), doch hij of zij zal in veel gevallen niet op de hoogte zijn van de juiste voorwaarden zodat hem of haar maar weinig alternatieven resten dan deze te aanvaarden, zelfs indien hij of zij daar ontevreden over is. De positie van de klant wordt verder verzwakt doordat hij verplicht is voor de dienstverlening te betalen voordat hij de reis in werkelijkheid aanvaardt. Op dit punt verschilt het vervoer van tal van andere diensten, waarbij slechts een deel van de prijs dient te worden betaald voordat de dienst wordt verleend, waardoor de klant toch nog een beetje kan onderhandelen indien de geleverde dienst niet aan zijn verwachtingen voldoet. Tenslotte is een passagier in hoge mate afhankelijk van de efficiënte van de goede wil van de luchtvaartmaatschappij wanneer er dingen mislopen, zoals wanneer een vlucht vertraagd is of geannuleerd wordt en er bagage beschadigd wordt of geheel verloren gaat. Hij of zij zal waarschijnlijk niet in staat zijn om een andere regeling te treffen omdat reeds bepaalde financiële verplichtingen zijn aangegaan, het niet zo gemakkelijk is om een andere vlucht te vinden en het vrijwel is uitgesloten om andere vervoermiddelen te gebruiken als de trein of de auto.
7. De Gemeenschap dient daarom de rechten van luchtreizigers verder uit te breiden, zodat deze ten volle kunnen profiteren van haar beleid inzake het luchtvervoer. Dit zal aansluiten bij de nieuwe prioriteit die in het Verdrag van Amsterdam wordt gegeven aan de bescherming van de consumenten, hetgeen in het luchtvervoer "de passagiers" betekent¹². Het Verdrag verbindt de Gemeenschap er ook toe om discriminatie te bestrijden vanwege het feit dat iemand die invalide is en om rekening te houden met de behoeften van invaliden bij het nemen van maatregelen die met de interne markt te maken hebben. In deze mededeling stelt de Commissie een globaal beleid voor dat niet alleen gebaseerd is op communautaire wetgeving doch tevens op vrijwillige verbintenissen van de kant van de luchtvaartmaatschappijen en de

¹² In artikel 153 van het Verdrag van Amsterdam is bepaald:

1. Om de belangen van de consumenten te bevorderen en een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen, draagt de Gemeenschap bij tot de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en de economische belangen van de consumenten alsmede tot de bevordering van hun recht op voorlichting en vorming, en hun recht van vereniging om hun belangen te behartigen.
2. Met de eisen terzake van consumentenbescherming wordt rekening gehouden bij het bepalen en uitvoeren van het beleid en het optreden van de Gemeenschap op andere gebieden.

luchthavens om de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen, op de verbetering van de informatie aan de passagiers en een betere vertegenwoordiging van hun belangen. In het algemeen zal hierdoor de bescherming welke gegeven zal worden aan de passagiers in de Gemeenschap op gelijke hoogte worden gebracht met die welke men in de Verenigde Staten kent.

8. De Commissie is zich bewust van het gevaar dat door overregulering de kosten kunnen toenemen, er minder ruimte komt voor concurrentie en de samenwerking tussen de luchtvaartmaatschappijen die het gemakkelijker maakt om internationaal te reizen kan worden belemmerd. Vandaar dat zij er belang aan hecht om een juist evenwicht te vinden tussen wetgeving en vrijwillige verbintenissen om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren, daarmee gevolg gevend aan de door de Europese Raad in Lissabon geuite wens om het regelgevingskader te vereenvoudigen en de wetgeving wat soepeler te benaderen. Bij het opmaken van de balans dient rekening te worden gehouden met de algemene kwaliteit van de behandeling welke een passagier tijdens een vlucht krijgt; tegen de achtergrond daarvan dienen de voordelen voor de passagiers van het communautair beleid inzake luchtvervoer te worden geëvalueerd. Derhalve kan met ambitieuze en efficiënte verbintenissen van de luchtvaartsector om de dienstverlening te verbeteren ruimte worden gecreëerd voor een soepeler wetgeving op sommige gebieden, en in de komende maanden zal alles in het werk worden gesteld om voordat er op enigerlei wijze wetgeving zal worden opgesteld in de geest van de conclusies van de Europese Raad in Lissabon zelfregulering door de luchtvaartmaatschappijen te bevorderen.
9. Een betere bescherming van de passagiers zal de luchtvaartmaatschappijen er tevens toe aanzetten om een betere dienstverlening te bieden, of dit nu verwezenlijkt wordt door wetgeving, vrijwillige verbintenissen of vergelijkende informatie wat hun prestaties betreft. Europese luchtvaartmaatschappijen zullen sterker geneigd zijn om aandacht te schenken aan de eisen van de passagiers, permanent hoge normen te handhaven en de fouten met betrekking tot de dienstverlening die frustraties veroorzaken, willen vermijden. Hierdoor zal hun positie verbeteren op de internationale markt, waar de maatschappijen elkaar zowel met hun prijzen als met de kwaliteit van hun dienstverlening beconcurreren. Daarom kan worden verwacht dat een communautair initiatief inzake de bescherming van passagiers het concurrentievermogen van de luchtvaartmaatschappijen uit de Gemeenschap positief zal beïnvloeden.
10. De Commissie erkent dat het ook nodig kan zijn om passagiers die van andere vervoerwijzen gebruik maken te beschermen. Het ligt in de bedoeling dat te zijner tijd hun rechten worden bestudeerd, met name de vervoerscontracten en -voorwaarden, en dat de benodigde maatregelen worden voorgesteld. Het valt evenwel te rechtvaardigen om te beginnen met een uitbreiding van de rechten van de luchtreizigers omdat de Gemeenschap al veel meer vooruitgang heeft geboekt met het tot stand brengen van een eenheidsmarkt voor luchtvervoer dan voor het vervoer van passagiers over de weg en per spoor. Een andere reden is dat luchtreizigers vaak niet over een alternatief middel van vervoer beschikken. In ieder geval hebben luchtreizigers met problemen te maken die in hoge mate verschillen van die waar andere passagiers mee te maken krijgen, zodat het uitdenken van parallelle oplossingen weinig oplevert.

11. De Commissie is zich er tevens van bewust dat een vlekkeloos functioneren van de vervoerssystemen afhankelijk is van het feit of de passagiers een verantwoordelijke houding aannemen. Hoe efficiënt deze ook mogen zijn, luchtvaartmaatschappijen en andere vervoersbedrijven kunnen niet de kwaliteit dienstverlening leveren waartoe zij in staat zijn, indien een minderheid van de passagiers onverantwoordelijk gedrag vertoont, bijvoorbeeld door de vertrektijden niet te eerbiedigen, niet op te komen dagen bij vluchten die zij bevestigd hebben, veiligheidsregels te negeren of zich onaangepast gedragen ten aanzien van het personeel of de andere passagiers. De voorstellen voor wetgeving zouden daarom onder meer betrekking moeten hebben op de verplichtingen waaraan zowel de passagiers als de luchtvaartmaatschappijen zich hebben te houden.
12. Daarenboven erkent de Commissie dat de steeds vaker voorkomende vertragingen en de ontoereikende uitrusting van bepaalde luchthavens redenen tot ontevredenheid kunnen zijn, evenals de prestaties van de luchtvaartmaatschappijen. Hoewel bepaalde vertragingen het gevolg zijn van uitzonderlijke gebeurtenissen die niet zijn te voorspellen, wordt algemeen erkend dat het luchtverkeersbeheerssysteem de grens van zijn capaciteit heeft bereikt. Kleine verstoringen van verkeerspieken in de zomer kunnen de prestaties van het netwerk ernstig beïnvloeden. In december 1999 heeft de Commissie een mededeling ingediend over de schepping van een gemeenschappelijk Europees luchtruim¹³ waarin zowel maatregelen op korte termijn werden voorgesteld om de situatie te verbeteren als een strategie op middellange termijn om de belemmeringen bij het beheer van het Europese luchtruim uit de weg te ruimen. Deze mededeling vormt de basis van een intensieve dialoog met de betrokken partijen, met als doel dat er tegen het eind van het jaar een verslag met een actieplan verschijnt. Wat de luchthavens betreft tracht de Gemeenschap de capaciteit daarvan op hetzelfde peil te houden of te verhogen door ze te laten opnemen in multimodale Trans-Europese netwerken door de daarvoor een gemeenschappelijk milieukader te creëren¹⁴.

3. DISCUSSIESTUK

13. In januari 2000 liet de Commissie een discussiestuk het licht zien over de bescherming van luchtreizigers¹⁵. In dit document kwamen vier aspecten aan de orde:
 - het contract tussen de luchtvaartmaatschappij en de passagier¹⁶: vervoersvoorwaarden; aansprakelijkheid bij dood en verwonding; vertragingen, annuleringen en overboeking; verloren gegane en beschadigde bagage; de overdraagbaarheid van tickets; de volgorde van het gebruik van de coupons; manier waarop invaliden worden behandeld. De verantwoordelijkheden van de luchthavens en het failliet gaan van luchtvaartmaatschappijen werden eveneens genoemd,

¹³ “De schepping van een gemeenschappelijk Europees luchtruim”, mededeling van de Commissie COM(1999)614 def. van 1.12.1999.

¹⁴ “Luchtvervoer en het milieu”, mededeling van de Commissie COM(1999)640 def. van 1.12.1999.

¹⁵ “De rechten van luchtreizigers in de Europese Unie. Een discussiedocument over consumentenbescherming in het luchtvervoer”.

¹⁶ Zie bijlage 1 voor een korte uitleg van de contracten van de luchtvaartmaatschappijen en de vervoersvoorwaarden.

- de bedrijfspraktijken van de luchtvaartmaatschappijen: code-sharing, franchising en het verlenen van sub-contracten; interlining; frequent flier programma's, luchtvaarttarieven,
 - omstandigheden in de vliegtuigcabine: luchtkwaliteit en straling; ruimte tussen de stoelen, “air rage” (hinderlijk gedrag van passagiers),
 - informatie en transparantie: informatie voor passagiers vóór en gedurende de vlucht met inbegrip van consumentenrapporten; ongeschreven regels voor de dienstverlening welke door de luchtvaartmaatschappijen worden aanvaard; klachten.
14. Er werden meer dan 60 reacties ontvangen van luchtvaartmaatschappijen, passagiers en consumenten, luchthavens, reisbureaus en gehandicapten¹⁷. Aan de hand van de volledige en goed beargumenteerde antwoorden kwam naar voren dat het communautair beleid zich bij voorrang met de volgende punten zou moeten bezighouden: de onzekerheden met betrekking tot de contracten van de luchtvaartmaatschappijen en hun vervoersvoorwaarden¹⁸; een eventueel gebrek aan evenwicht daarin ten gunste van de luchtvaartmaatschappijen, behandeling van passagiers wanneer de vluchten vertraging oplopen; informatie aan passagiers in verschillende vormen; behandeling van gehandicapten; klachten en eventuele schadeloosstelling.
15. Zoals verwacht kon worden waren de organisaties die de passagiers en de consumenten, de reisbureaus en de gehandicapten vertegenwoordigden van oordeel dat het heel erg nodig was om de rechten van de passagiers uit te breiden. De vertegenwoordigers van de passagiers, de consumenten en de reisbureaus wezen er met nadruk op dat de contracten in het voordeel van de luchtvaartmaatschappijen uitvielen, aan welke onevenwichtige situatie alleen maar een einde zou kunnen worden gemaakt door communautaire wetgeving. Behalve dat zij de aanbeveling deden om wetgeving uit te werken met betrekking tot de contracten en de vervoersvoorwaarden, zouden zij ook graag zien dat er door de luchtvaartmaatschappijen afspraken worden gemaakt met betrekking tot normen voor de dienstverlening, er contracten worden opgesteld tussen luchthavens, luchtvaartmaatschappijen en andere dienstverleners, er consumentenrapporten worden opgesteld waarin de prestaties van de verschillende luchtvaartmaatschappijen met elkaar worden vergeleken, de informatie aan de passagiers wordt verbeterd en er nieuwe regelingen komen om klachten te behandelen.
16. In plaats van wetgeving geven de verenigingen van luchtvaartmaatschappijen de voorkeur aan vrijwillige verbintenissen om hun contracten en vervoersvoorwaarden te wijzigen en zien dit als een passend aanbod. Wetgeving door de Gemeenschap zou standaardproducten kunnen opleveren en op die manier de concurrentie verminderen, de Europese luchtvaartmaatschappijen dus benadelen en het wereldwijde dienstverleningsnetwerk in gevaar brengen, aangezien de luchtvaartmaatschappijen niet zonder extra kosten onder verschillende juridische regelingen kunnen opereren. Hierdoor zouden ook problemen kunnen ontstaan met betrekking tot de draagwijdte, zoals onder meer de vraag of deze extra territoriaal moet worden toegepast. De

¹⁷ Zie bijlage 2 voor de lijst van organisaties die gereageerd hebben.

¹⁸ In het vervolg simpelweg contracten genoemd.

organisaties van luchtvaartmaatschappijen en luchthavens verzetten zich tegen het invoeren van wetgeving met betrekking tot de rechten voor passagiers wanneer vluchten vertraging oplopen, aangezien zij dan in veel gevallen verantwoordelijk zouden worden voor gebeurtenissen waarop zij geen invloed kunnen uitoefenen. Beide groeperingen geven de voorkeur aan vrijwillige afspraken met betrekking tot normen voor dienstverlening, met de opstelling waarvan zij zich trouwens reeds bezighielden; zij waren van oordeel dat deze voor veel problemen een oplossing zouden kunnen bieden. De Commissie maakte eerst een gedetailleerde analyse van alle antwoorden en koos toen de gebieden waarop volgens haar communautaire actie om de consumenten te beschermen gerechtvaardigd is, waarop de onderhavige mededeling dan ook is toegespitst.

4. CONTRACTEN: COMMUNAUTAIRE WETGEVING

17. Er moet eerst een belangrijk onderscheid worden gemaakt. Communautaire wetgeving voor contracten zou er alleen op kunnen zijn gericht dat er zekerheid wordt geschapen voor beide partijen over hun respectieve rechten en verplichtingen. Dit zou van luchtvaartmaatschappijen duidelijk kunnen eisen dat het aangeboden product en de daarbij behorende voorwaarden worden gespecificeerd, doch zou in dat geval niet verder gaan. Dit zou de leverancier de volledige vrijheid geven om gebruik te maken van zijn commerciële inzichten over de aard van het te leveren product. Doch het doel van de wetgeving zou ook de bescherming van de belangen van een van beide partijen kunnen zijn, zodat het in het contract aanwezige evenwicht ten gunste van één partij kan doorslaan. Met een dergelijke wetgeving bestaat het risico dat de commerciële vrijheid en de concurrentie worden belemmerd, zodat het van belang is dat op een juist evenwicht gelet wordt.

Waarom zijn er voorschriften noodzakelijk?

18. Er zijn sterke argumenten aan te voeren voor een communautaire wetgeving met betrekking tot contracten en vervoersvoorwaarden. Daardoor zou er zekerheid worden geschapen voor beide partijen, zowel luchtvaartmaatschappijen als passagiers, wat hun respectieve rechten en verplichtingen betreft en wordt het wettelijk mogelijk dat passagiers worden vergoed indien die rechten niet worden geëerbiedigd. De mogelijkheid om de naleving wettelijk af te dwingen is belangrijk, aangezien zonder dat de rechten van de passagiers weinig voorstellen. Deze doelstellingen kunnen worden bereikt doordat de internationale vereniging voor de burgerluchtvaart (IATA) overeenkomt om haar aanbeveling over de vervoersvoorwaarden te wijzigen. Deze is niet bindend voor de leden, zodat zij andere voorwaarden kunnen opstellen en is niet van toepassing op binnenlandse vluchten of diensten die worden uitgevoerd door luchtvaartmaatschappijen die niet bij deze vereniging zijn aangesloten.
19. In ieder geval staan de contracten met de luchtvaartmaatschappijen nu al gedurende enkele jaren ter discussie zonder dat dit concrete resultaten heeft opgeleverd. In 1997 gaf de Commissie opdracht om een studie uit te voeren naar de mate waarin de aanbeveling van de IATA over de vervoersvoorwaarden overeenstemde met de communautaire richtlijn betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten. Hierin werd voorgesteld om wijzigingen in de aanbeveling aan te brengen. Het volgende jaar kwam men op een vergadering van deskundigen uit de lidstaten eveneens tot de conclusie dat er wijzigingen noodzakelijk waren. In het

Verenigd Koninkrijk onderhandelde de Raad voor gebruikers van de luchtvaart (Air Transport Users Council) gedurende een aantal jaren met de IATA over de herziening van de vervoersvoorwaarden. In 1999 eindigde dit in een klacht bij het Office of Fair Trading, dat de IATA verzocht om de aanbeveling te wijzigen; de twee partijen hebben hierover nog geen overeenkomst bereikt. Hieruit moge het duidelijk zijn dat de onderhandelingen met de luchtvaartmaatschappijen over het wijzigen van hun contracten en vervoersvoorwaarden nog geen definitieve resultaten hebben opgeleverd. Daardoor staat de mogelijkheid open om verdere klachten in te dienen bij nationale mededingingsautoriteiten of bij nationale rechtbanken, waardoor het gevaar ontstaat dat de lidstaten de verenigbaarheid van de contracten van de luchtvaartmaatschappijen met de mededingings- of consumentenwetten op verschillende manieren gaan interpreteren, waardoor er verschillende regelingen binnen de Gemeenschap zouden gaan ontstaan.

20. De opstelling van de communautaire wetgeving is tevens een gelegenheid om nog eens te letten op de evenwichtige verdeling van rechten en plichten in de contracten tussen luchtvaartmaatschappijen en passagiers. De luchtvaartmaatschappijen en de organisaties van de passagiers nemen hier verschillende standpunten in; een grondige discussie en een gedetailleerde analyse zullen noodzakelijk zijn om vast te kunnen stellen welke voorwaarden unfair zijn en om eventueel passende wijzigingen door te kunnen voeren. Er dient voorts grondig overleg plaats te vinden over de geplande regeling voor minimumbijstand aan passagiers wanneer hun vluchten vertraging oplopen, waardoor een belangrijke bron van ontevredenheid zou worden weggenomen.
21. Hoewel de Commissie een voorstander is van wetgeving met betrekking tot contracten, is zij zich bewust van de risico's die vermeden moeten worden. De wetgeving dient te worden beperkt tot datgene wat nodig is om zekerheid te scheppen en de passagiers te beschermen. Deze moet de luchtvaartmaatschappijen niet beroven van de vrijheid om innoverend te werk te gaan of mededinging tegen te werken, aangezien dit immers in strijd zou zijn met de algemene doelstellingen van het gemeenschappelijk vervoerbeleid.
22. Communautaire wetgeving zou het concurrentievermogen van de Europese luchtvaartmaatschappijen op de internationale markten kunnen beïnvloeden. Het grootste deel van hun inkomsten halen zij uit vluchten naar en van landen buiten de Gemeenschap waarbij zij de concurrentie moeten aangaan met maatschappijen uit derde landen. De Commissie is er zich van bewust dat de positie van de communautaire luchtvaartmaatschappijen op de wereldmarkt door wetgeving kan worden benadeeld, hoewel het moeilijk is om een balans op te maken van eventuele extra kosten en de voordelen die daar tegenover staan, zoals een expansie van de markt en een stijging van de inkomsten welke het gevolg zouden kunnen zijn van een betere kwaliteit van de dienstverlening. Zij is evenwel van oordeel dat de invloed van de wetgeving zoveel mogelijk moet worden beperkt door haar voorstellen uitsluitend te richten op datgene wat voor de bescherming van de passagiers noodzakelijk is.
23. Evenmin is het de bedoeling dat de communautaire wetgeving de nuttige samenwerking tussen luchtvaartmaatschappijen gaat verhinderen. Hoewel zij met elkaar concurreren werken internationale luchtvaartmaatschappijen ook samen zodat bijvoorbeeld een passagier met één enkel ticket gebruik kan maken van de vluchten van verschillende luchtvaartmaatschappijen, of het nu om maatschappijen uit de Gemeenschap gaat of niet. De wetgeving zou een dergelijke samenwerking niet in de

weg moeten staan en het reizende publiek niet de mogelijkheden moeten ontnemen waarvan het thans gebruik kan maken.

24. Deze risico's kunnen worden vermeden indien in de communautaire wetgeving met betrekking tot de contracten de verplichtingen alleen inhoudelijk worden vastgelegd, wanneer dit noodzakelijk is om de belangen van de passagiers te beschermen. Hierdoor wordt overregulering vermeden en staat het de luchtvaartmaatschappijen vrij om op andere gebieden hun commerciële inzichten te gebruiken. Het juiste evenwicht kan gevonden worden door de ontwerp-voorschriften met de betrokken partijen volledig door te spreken.

Het scheppen van rechtszekerheid

25. Een van de doelstellingen van de wetgeving voor contracten is dat er zowel voor de luchtvaartmaatschappijen als voor de passagiers rechtszekerheid wordt geschapen. Op grond van de wetgeving zullen de luchtvaartmaatschappijen verplicht zijn om hun contract op te stellen waarin de aangeboden diensten en de daarbij toegepaste voorwaarden duidelijk worden uiteengezet, zodat belangrijke beslissingen niet naar eigen goeddunken behoeven te worden genomen, of afhankelijk zullen zijn van speciale voorwaarden buiten het contract om. Daarin zouden de punten moeten worden aangegeven welke door het contract worden bestreken, welke lijst waarschijnlijk gelijk zou zijn aan de inhoud van de door de IATA aanbevolen vervoersvoorwaarden (zie bijlage 3); verder zouden de luchtvaartmaatschappijen op grond van deze wetgeving de passagiers moeten inlichten over het contract en dit, indien het uitvoerbaar is, dit tevens bij de toezichthoudende autoriteiten in de lidstaten moeten deponeren. Daarenboven zal het waarschijnlijk noodzakelijk zijn om subsidiaire voorschriften op te stellen, teneinde ervoor te zorgen dat deze voorwaarden in de praktijk in de contracten worden opgenomen en de voorschriften worden geëerbiedigd. Net zoals dit een algemeen aanvaard beginsel in het consumentenrecht is zouden hiermee automatisch die onderwerpen kunnen worden geregeld die in het contract niet ter sprake komen; deze subsidiaire voorschriften zouden niet verplicht zijn.
26. Dit betekent niet dat met de communautaire wetgeving wordt voorgeschreven hoe de dienstverlening dient te geschieden en welke voorwaarden daarbij zullen gelden. In veel gevallen zullen de luchtvaartmaatschappijen de vrijheid hebben om overeenkomstig hun eigen commerciële inzichten vorm te geven aan hun producten en de voorwaarden vast te stellen. Ze zullen echter wel verplicht zijn om duidelijk in het contract te vermelden waaruit de dienstverlening zal bestaan en welke voorwaarden daarop van toepassing zijn. Zo opgezet zou de wetgeving de mededinging niet belemmeren, zoals soms beweerd wordt. Indien het noodzakelijk is om de belangen van de passagiers te beschermen kan de wet evenwel voorschrijven wat de luchtvaartmaatschappijen dienen te doen (zoals in het geval van de bestaande wetgeving betreffende instapweigering en de aansprakelijkheid bij ongevallen), waardoor er nieuwe rechten voor de passagiers zouden ontstaan.

Nieuwe rechten

27. De andere doelstelling zou zijn het creëren van een juist evenwicht in de contracten tussen de belangen van de luchtvaartmaatschappij en die van de passagier. Deze contracten dienen niet unfair te zijn in die zin dat hierdoor het evenwicht tussen de uit de overeenkomst voortvloeiende rechten en verplichtingen van de partijen aanzienlijk wordt verstoord ten nadele van de consument; deze vereiste ligt aan de basis van Richtlijn 93/13 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten. In hun antwoord op het discussiestuk werden er door de organisaties van de passagiers verschillende wijzigingen aanbevolen om de contracten gunstiger te maken voor de consument. Over sommige van deze voorstellen moet nog verder worden gediscussieerd - zowel met de luchtvaartmaatschappijen als met de organisaties van passagiers. Ten aanzien van andere kan nu reeds een standpunt worden ingenomen.
28. In de eerste plaats de transparantie van de heffingen en belastingen waarmee de prijs van de vlucht wordt vermeerderd: om de prijs die zij moeten betalen goed te kunnen begrijpen moeten de passagiers op het moment van de reservering worden ingelicht over de totale kosten van de vlucht. Op grond van de communautaire wetgeving zou dit verplicht moeten worden gemaakt. Aangezien de wijzigingen in de heffingen en belastingen worden doorgevoerd door de autoriteiten, moet het aan luchtvaartmaatschappijen worden toegestaan om verhogingen daarvan door te berekenen, maar zou hun tevens verzocht worden om eventuele verlagingen terug te betalen, wanneer deze worden doorgevoerd nadat een passagier een ticket heeft gekocht.
29. In de tweede plaats de mogelijkheid om de prijs te verhogen nadat het ticket is geboekt (de luchtvaartmaatschappijen kennen zich in het algemeen dit recht toe): bij boeking van een ticket kiezen passagiers welke vlucht ze zullen nemen en gaan daarbij in het algemeen financiële verplichtingen aan. Tegelijkertijd krijgen de luchtvaartmaatschappijen bepaalde verplichtingen ten opzichte van hun klanten. Er is geen duidelijke reden waarom het aan luchtvaartmaatschappijen zou moeten worden toegestaan om hun vastgestelde prijzen te verhogen. Kostenstijgingen zijn, of de maatschappijen daar nu controle op kunnen uitoefenen of niet, een normaal commercieel risico waarmee rekening moet worden gehouden wanneer de tarieven worden vastgesteld. De verplichting om zich aan de overeengekomen prijs te houden zou niet in strijd zijn met de grote mate van vrijheid die de luchtvaartmaatschappijen genieten om zelf de tarieven vast te stellen, zoals bepaald in Verordening 2409/92¹⁹.
30. In de derde plaats de code-sharing: op het ticket is de code vermeld van de luchtvaartmaatschappij waarmee de passagier een contract heeft afgesloten, terwijl een andere luchtvaartmaatschappij de vlucht in haar naam uitvoert. De organisaties van passagiers tonen zich bezorgd over het gebrek aan transparantie over de identiteit van de luchtvaartmaatschappij die de vlucht werkelijk uitvoert. De reizigers zouden uiteindelijk met een maatschappij vliegen die zij niet gekozen hebben, en die een andere service biedt. De wetgeving inzake de contracten zou de luchtvaartmaatschappij waarmee het contract gesloten is moeten laten specificeren door welke maatschappij de vlucht werkelijk wordt uitgevoerd. Dit zou in

¹⁹ Verordening (EEG) nr. 2409/92 van 23 juli 1992 inzake de tarieven voor luchtdiensten, PB L 240 van 24.8.1992.

overeenstemming zijn met de regels van de Gemeenschap betreffende geautomatiseerde boekingssystemen, welke vereisen dat de passagiers worden voorgelicht over de identiteit van de luchtvaartmaatschappij die de vlucht werkelijk uitvoert, onafhankelijk van het feit of het ticket geboekt is via een reisagentschap of een luchtvaartmaatschappij (in het kantoor van die maatschappij, bij een verkooppunt, per telefoon of via het internet). Het probleem is dan of de wetgeving wordt nageleefd; het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten om erop toe te zien dat de regels worden geëerbiedigd (passagiers kunnen ook klachten indienen met betrekking tot inbreuken).

31. Een ander probleem bij code-sharing is welk contract van toepassing is, dat van de luchtvaartmaatschappij waarmee het contract is gesloten of dat van de maatschappij die de vlucht uitvoert. Dit moet duidelijk zijn aan de passagier zodat hij of zij nauwkeurig weet welke voorwaarden op het ticket van toepassing zijn. Hier dient zich ook de vraag aan bij welke luchtvaartmaatschappij eventueel een klacht moet worden ingediend, welk recht van toepassing is en welke rechtbank bevoegd is wanneer een passagier langs juridische weg schadeloosstelling wenst. In het algemeen is men het erover eens dat terwille van de duidelijkheid en de eenvoud het contract van de maatschappij die het contract is aangegaan van toepassing is (dus van de maatschappij waarvan de vluchtcode op het ticket is vermeld). Dit zou in de communautaire wetgeving inzake de contracten tot uitdrukking moeten komen.
32. De contracten zouden ook in andere opzichten consumentvriendelijker moeten worden. Hier zijn er verschillende voorstellen gedaan, zoals:
 - het overdraagbaar maken van tickets. De huidige praktijk bij de luchtvaartmaatschappijen is dat een ticket niet van de ene passagier naar de andere kan worden overgedragen.
 - verbruik van de vluchtcoupons in de juiste volgorde. Passagiers die een ticket hebben gekocht voor een reis in verschillende etappes moeten alle vluchtcoupons in hun ticket in de juiste volgorde gebruiken, aangezien zij anders het risico lopen dat de luchtvaartmaatschappij hun ticket ongeldig verklaart. Deze omstandigheid kan gebruikers ervan afbrengen een goedkoop biljet te benutten, waarvan één etappe via een luchthaven verloopt die hun goed uitkomt. Deze praktijk kan geïnterpreteerd worden als een wettige manier om producten per markt te onderscheiden of als een onfaire beperking van de keuzemogelijkheden van de consument.
 - gebruik van de coupons voor de vlucht heen en de vlucht terug. Hier doet zich hetzelfde probleem voor als bij het gebruik van de coupons in de juiste volgorde voor een reis in etappes.
 - bevestiging en herbevestiging van tickets, die geboekt en betaald zijn. Dit kan gezien worden als een onaangename handeling voor passagiers, doch kan ook gezien worden als een middel om te verhinderen dat er verschillende boekingen worden gedaan die vervolgens niet gerespecteerd worden.

Wat de schadeloosstelling voor instapweigering vanwege overboeking betreft, dienen de rechten van de passagiers te worden uitgebreid; de Commissie is voornemens om haar voorstel om de bestaande voorschriften te wijzigen ingetrokken en wil dat vervangen door een voorstel dat verder is aangescherpt.

De voor- en nadelen van wetgevende voorschriften op de verschillende hier besproken gebieden zijn complex en worden op verschillende manieren beoordeeld; daarom denkt de Commissie dat verdere bestudering noodzakelijk is. Zij zal de betrokken partijen uitgebreid raadplegen bij het opstellen van haar voorstel voor de desbetreffende wetgeving betreffende contracten.

Rechten van gehandicapten

33. Er werden veel reacties ontvangen op het discussiestuk van de organisaties die gehandicapten vertegenwoordigen, waarvan de voorstellen zowel betrekking hebben op wettelijke verplichtingen als op de werkmethode van luchtvaartmaatschappijen en luchthavens. Hoewel luchthavens en luchtvaartmaatschappijen wat de behandeling van gehandicapten betreft voorliggen op andere vervoerwijzen loopt de kwaliteit van de dienstverlening onderling nogal uiteen. Gehandicapten moeten er bij het plannen van hun reizen evenwel op kunnen rekenen dat zij overal eenzelfde behandeling krijgen zodat onaangename verrassingen zijn uitgesloten wanneer zij op een vliegtuig stappen.
34. In de communautaire wetgeving zouden verschillende eisen kunnen worden opgenomen zonder dat dit hoge kosten met zich meebrengt, zodat gehandicapten bij het instappen in en het verlaten van een vliegtuig gratis ondersteuning kunnen krijgen, speciale bijstand kunnen krijgen bij instapweigering of bij vertraging of annulering van een vlucht, blindengeleidehonden naar de vliegtuigcabine kunnen worden gebracht, en de maatschappij volledig aansprakelijk kan worden gesteld voor het verloren gaan of het beschadigen van rolstoelen. Een andere verplichting zou kunnen zijn om een passagier toe te staan aan boord te gaan indien hij of zij bij reservering van een ticket waarvan een bevestiging is ontvangen, kenbaar heeft gemaakt dat hij of zij gehandicapt is. Wat de beperkingen betreft die de luchtvaartmaatschappijen om veiligheidsredenen hanteren bij het vervoer van gehandicapten moet de Gemeenschap ernaar streven om de onzekerheid terzake weg te nemen en te zorgen voor een coherent beleid op dit gebied. De Europese autoriteiten die zich bezighouden met regelgeving moeten werken aan het definiëren van objectieve criteria welke aan de eisen ten grondslag zouden moeten liggen. Bij het overwegen van voorstellen zou de Commissie rekening moeten houden met de uitgebreide regelgeving zoals die reeds in de Verenigde Staten en Canada bestaat.

Vorm van de wetgeving

35. In de communautaire wetgeving met betrekking tot contracten zouden de volgende belangrijke verplichtingen voor de luchtvaartmaatschappijen kunnen worden vastgelegd:
 - het moet een contract zijn waarin duidelijk de rechten en verplichtingen van beide partijen zijn neergelegd,
 - de te leveren diensten moeten daarin worden aangegeven zoals de prijs, de bijkomende heffingen en belastingen, het totale te betalen bedrag; de status van het ticket, de voorwaarden voor terugbetaling, de identiteit van de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert en het verstrekken van informatie hierover aan de passagier voordat het ticket wordt geboekt,

- vermelding van de vervoersvoorwaarden (de onderwerpen moeten in de voorschriften worden vastgelegd), en het in kennis stellen van de passagier van deze voorwaarden, hetzij wanneer deze de reis boekt of voordat deze aan de vlucht begint,
- de vermelding van verschillende nieuwe rechten, met inbegrip van die van gehandicapten.

Om de volledige bescherming van de passagiers te verzekeren moet de wetgeving van toepassing zijn op contracten voor vluchten naar, uit en binnen de Gemeenschap, ongeacht de staat waar de luchtvaartmaatschappij is gevestigd of welke nationaliteit de passagier heeft. De draagwijdte ervan zal derhalve overeenkomen met die van de verordening inzake compensatie voor instapweigering, welke van toepassing is op alle vluchten die uit luchthavens van de Gemeenschap vertrekken. Zij zou ook gelden voor contracten die via e-commerce tot stand komen.

De Commissie zal wetgevingsvoorstellen doen om, nadat de betrokken partijen zijn geraadpleegd, nieuwe rechten te creëren voor passagiers door minimeisen te stellen aan contracten in het luchtvervoer (2001).

36. Hoewel met deze voorschriften wetgeving met betrekking tot contracten binnen de Gemeenschap wordt geharmoniseerd, zal in het algemeen een bonte schakering van nationale regels van kracht blijven. Hierdoor worden de luchtvaartmaatschappijen verplicht om met verschillende regelingen te werken en krijgen passagiers te maken met een verbijsterende verscheidenheid aan rechten en verplichtingen. In tegenstelling tot de scheepvaart of de spoorwegen heeft de luchtvaartsector niet geprofiteerd van een internationale overeenkomst inzake contracten, met uitzondering dan van de Verdragen van Warschau en Montreal. De luchtvaartmaatschappijen zelf hebben via de IATA getracht om de contracten en vervoersvoorwaarden te standaardiseren doch daarbij is men op bepaalde beperkingen gestuit en hebben zich onverwachte problemen voorgedaan. Ongeacht de maatregelen van de Gemeenschap is het wellicht tijd dat er wereldwijd iets gedaan wordt aan de harmonisering van de wetgeving inzake contracten, welke taak de ICAO (Internationale Organisatie voor de Burgerluchtvaart) op zich zou kunnen nemen. De Europese Gemeenschap zou een dergelijk initiatief kunnen lanceren op de vergadering van de ICAO in 2001.

5. VERBETERING VAN DE DIENSTVERLENING: VRIJWILLIGE VERBINTENISSEN

37. Wetgeving kan worden aangevuld met vrijwillige verbintenissen of codes om de normen inzake dienstverlening te verhogen. Dergelijke verbintenissen kunnen een sector ertoe brengen om de normen betreffende de dienstverlening aan de klanten te verhogen door uit te vinden wat precies de vraag van de klanten is, door de producten aan deze vraag aan te passen en innovatieve oplossingen uit te werken. Klanten kunnen daarvan profiteren doordat een bepaalde dienstverleningsnorm wordt gehanteerd door een luchtvaartmaatschappij die een dergelijke code heeft onderschreven.
38. Op verzoek van de autoriteiten in de Verenigde Staten heeft de Air Transport Association (ATA) een code inzake de kwaliteit van de dienstverlening “Customers First” goedgekeurd en de belangrijkste luchtvaartmaatschappijen hebben vervolgens

in het kader daarvan gedetailleerde plannen uitgewerkt. De luchtvaartmaatschappijen hebben het Congres en het Ministerie van Vervoer in kennis gesteld van hun plannen en deze zullen toezicht uitoefenen op de tenuitvoerlegging. Deze breed opgezette code kan als voorbeeld dienen, wellicht als exact model, voor andere groepen luchtvaartmaatschappijen die bepaalde plannen hebben in verband met de dienstverlening aan hun klanten. De code bevat verschillende interessante nieuwigheden, waarbij ondermeer toegezegd wordt dat via een telefonisch reserveringssysteem de laagste prijs zal worden gegeven voor de gevraagde vlucht en klasse op een bepaalde datum. Nieuw is hierbij ook dat men een telefonische reservering gedurende 24 uur kan aanhouden of deze binnen die periode kan annuleren zonder dat daaraan kosten zijn verbonden, zodat de klanten kunnen nagaan of er via andere distributiekanaalen lagere tarieven zijn te vinden.

39. IATA werkt op het ogenblik aan een algemeen kader voor de dienstverlening aan de klanten waarvan zij hoopt dat alle aangesloten luchtvaartmaatschappijen zich hiertoe zullen verplichten; hierin komen min of meer dezelfde aspecten aan bod als in het plan van de ATA. Op basis hiervan moeten de luchtvaartmaatschappijen hun afzonderlijke verbintenissen op het gebied van de dienstverlening en de plannen om deze ten uitvoer te leggen, ontwikkelen. De vereniging van Europese luchtvaartmaatschappijen (AEA) heeft ook voorbereidingen getroffen om een aantal verbintenissen in verband met de dienstverlening aan de passagiers vast te leggen.
40. De Commissie verwelkomt deze vrijwillige initiatieven die zij als een belangrijke aanvulling op haar wetgeving ziet. Zij hoopt dat de Europese luchtvaartmaatschappijen, met inbegrip van de leden van de AEA, de chartermaatschappijen, de regionale luchtvaartmaatschappijen en de maatschappijen die goedkope vluchten aanbieden snel tot een verrekende overeenkomst zullen komen. Hierbij zouden tenminste de volgende verbintenissen moeten worden aangegaan:
- aanbieden van het goedkoopst verkrijgbare tarief via het reserveringssysteem van de luchtvaartmaatschappij voor de datum, de vlucht en de gewenste klasse,
 - het mogelijk maken dat reserveringen gedurende een periode van 24 uur kunnen worden aangehouden of geannuleerd zonder dat daaraan kosten zijn verbonden,
 - het informeren van de passagiers over de vliegroute, het overstappen op een ander vliegtuig, de voorschriften voor het annuleren van vluchten, de voorwaarden voor passagiers die frequent vliegen en de indeling van het vliegtuig (op verzoek),
 - het snel informeren van de reizigers over vertragingen, annuleringen en omleidingen,
 - het verlenen van passende zorg aan passagiers wanneer deze als gevolg van vertragingen in de luchthaven worden opgehouden,
 - het verlenen van passende zorg aan passagiers wanneer er vertraging optreedt aan boord van het vliegtuig zelf,

- het harmoniseren en openbaar maken van voorschriften voor de behandeling van gehandicapten,
- het opstellen van bepalingen om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de behoeften van gehandicapten (bijv. door personeel op te leiden en informatie beschikbaar te maken),
- het verhogen van de limieten voor de mate waarin de luchtvaartmaatschappijen aansprakelijk zijn voor de bagage van de passagiers,
- het afleveren van de bagage van de passagiers binnen een bepaalde tijd,
- het verlenen van bijstand aan passagiers waarvan de bagage beschadigd is dan wel verloren is gegaan,
- het gemakkelijker maken om klachten in te dienen en ervoor te zorgen dat daarop binnen een bepaalde tijd wordt geantwoord.

Deze vrijwillige code zou ook een mechanisme kunnen omvatten voor het regelen van geschillen tussen luchtvaartmaatschappijen en de passagiers buiten het gerecht om (zie afdeling X). Indien de luchtvaartmaatschappijen het niet vóór april 2001 op overtuigende wijze eens worden over bepaalde verbintenissen, zal de Commissie onderzoeken of sommige van de bovengenoemde punten in de door haar op te stellen wetgeving inzake contracten kunnen worden opgenomen.

41. De Airports Council International-Europe werkt op het ogenblik aan een aantal algemene normen voor de luchthavens in geheel Europa, welke vervolgens afzonderlijk plannen zullen uitwerken om deze ten uitvoer te leggen. Deze zouden de volgende punten kunnen omvatten:

- de tijd die besteed wordt aan wachten, bijvoorbeeld bij de check-in en de ontvangst van de bagage,
- pictogrammen e.d. om passagiers de weg te wijzen,
- opleiding van het personeel dat zich bezighoudt met de dienstverlening aan de klanten,
- veiligheidsbeheer,
- properheid en onderhoud,
- wijze waarop wordt ingegaan op de klachten van de klanten,
- vervoer naar en toegang tot de terminals.

Volgens het standpunt van de Commissie dienen deze normen ook betrekking te hebben op de bijstand aan gehandicapten en de zorg die moet worden besteed aan passagiers die later dan gepland was kunnen worden ingecheckt. Zij is ook van mening dat de industrie rekening zou moeten houden met normen bij de bouw van luchthavens en terminals, zodat bij het ontwerpen daarvan rekening wordt gehouden met bepaalde kwaliteitscriteria als een maximale transittijd, de maximumtijd om te

taxiën, de maximale afstanden die te voet door de passagiers moeten worden afgelegd, enz.

42. Om deze vrijwillige verbintenissen uit te werken overweegt de Commissie om samen met de Europese burgerluchtvaartconferentie in het kader van de dialoog tussen de EU en de ECRC, vertegenwoordigers samen te brengen van de verschillende groepen luchtvaartmaatschappijen en luchthavens. Zij beveelt ten eerste aan dat daarbij ook de organisaties worden betrokken die de passagiers, de consumenten en de gehandicapten vertegenwoordigen alsmede die welke zich bezighouden met de coördinatie van de werkzaamheden met betrekking tot de code van de luchtvaartmaatschappijen met die op de luchthaven zelf, aangezien deze op verschillende gebieden verantwoordelijkheden delen zoals het inchecken en het behandelen van de bagage. Tenslotte zal zij ook onderzoeken of er regelingen kunnen worden getroffen voor het rapporteren en controleren van de resultaten, hetgeen van essentieel belang is indien dat soort vrijwillige overeenkomsten succes wil hebben en geloofwaardig wil zijn. Daarenboven zal zij onderzoeken of er communautaire normen kunnen worden vastgesteld voor bepaalde vormen van dienstverlening, zoals de grondafhandeling en het ophalen van de bagage.

De Commissie zal de uitwerking en de goedkeuring bevorderen van vrijwillige verbintenissen van de kant van de Europese luchtvaartmaatschappijen en luchthavens om de kwaliteit van hun dienstverlening zoveel mogelijk te verbeteren (2000-2001).

6. VLUCHTEN MET VERTRAGING: COMMUNAUTAIRE WETGEVING EN VRIJWILLIGE VERBINTENISSEN

43. Passagiers ondervinden dezelfde ongemakken en frustratie van vertragingen als van instapweigering of annulering van een vlucht. Passagiers hebben echter alleen bij instapweigering op communautaire luchthavens recht op bijstand en compensatie. Verordening 295/91 verleent belangrijke rechten aan alle passagiers aan wie het instappen op een communautaire luchthaven wordt geweigerd vanwege het feit dat er met betrekking tot een geregelde vlucht overboeking heeft plaatsgevonden:
- terugbetaling van het desbetreffende gedeelte van het ticket of bij de eerste de beste gelegenheid voortzetting van de reis met een andere vlucht;
 - financiële compensatie afhankelijk van de duur van de vlucht en de vertraging bij aankomst veroorzaakt doordat hij of zij van een andere vlucht gebruik moest maken;
 - minimumbijstand in de vorm van gratis telefoongesprekken, maaltijden en verfrissingen alsmede hotelaccomodatie.
44. Bovendien stelde de Commissie in 1998 voor om deze verordening te wijzigen. Behalve dat de bedragen voor de financiële compensatie werden verhoogd om rekening te houden met de veranderde economische omstandigheden, werd daarin voorgesteld om de verordening uit te breiden tot niet-geregelde vluchten, terwijl ook nieuwe soorten tickets werden opgenomen alsmede informatie over de rechten van passagiers aan wie het instappen geweigerd wordt. Voorts heeft zij een belangrijke wijziging van het Parlement goedgekeurd om de draagwijdte ervan uit te breiden tot

het annuleren van vluchten om commerciële redenen. Hoewel de lidstaten het voorstel van de Commissie steunen werd in de Raad om politieke redenen die niets met de zaak te maken hebben, geen overeenstemming bereikt. Wanneer de verordening tot wijziging wordt goedgekeurd zullen passagiers met instapweigering goed beschermd zijn, in tegenstelling tot diegenen die getroffen worden door vertragingen.

45. Er is evenwel een verschil in zoverre dat de luchtvaartmaatschappij altijd verantwoordelijk is voor overboeking, doch niet voor vertragingen. Afgezien van overmacht kunnen vertragingen veroorzaakt worden door luchthavens, luchtverkeersleiders en andere dienstverleners, alsmede door luchtvaartmaatschappijen. De voor de hand liggende oplossing zou zijn dat de luchtvaartmaatschappij de passagier bijstand verleent en compensatie verstrekt en vervolgens de kosten terugvordert van andere dienstverleners wanneer zij zelf niet in gebreke was. In de huidige situatie zou dit evenwel tweërlei problemen veroorzaken. In de eerste plaats kan het moeilijk zijn om vast te stellen waardoor er vertraging is veroorzaakt, met name wanneer dit een gevolg is van eerder opgelopen vertragingen. In de tweede plaats bestaan er geen contracten tussen luchtvaartmaatschappijen, luchthavens, luchtverkeersleiders en andere dienstverleners op grond waarvan een luchtvaartmaatschappij in staat wordt gesteld om kosten terug te vorderen. De Commissie aanvaardt het dat het in deze omstandigheden technisch onmogelijk zou zijn om wetgeving te maken voor een financiële compensatie wegens opgelopen vertraging, doch zal gaan bestuderen hoe deze moeilijkheden kunnen worden opgelost.
46. Blijft het probleem van de bijstand aan passagiers die van vertraging te lijden hebben zodat zij hun reis zo snel mogelijk kunnen voortzetten. Volgens de Commissie is het onacceptabel dat luchtvaartmaatschappijen hun passagiers gedurende vele uren op luchthavens laten zitten, wanneer zij zich ertoe verbonden hebben om hun uiterste best te doen om hen op een redelijke wijze te vervoeren en zich hebben laten betalen om een dergelijke dienst te verlenen. Zij is derhalve voornemens om voorstellen voor wetgeving te maken waarin luchtvaartmaatschappijen verzocht worden een passagier die meer dan enkele uren op een luchthaven in de Gemeenschap vastzit de keuze te laten: terugbetaling van het desbetreffende deel van het ticket of zo spoedig mogelijk met een andere vlucht naar de plaats van bestemming. Dit zou passagiers met vertraging zeker helpen. Verder zou de annulering van een vlucht of de door vertraging veroorzaakte onmogelijkheid om een gedeelte van het traject af te leggen niet als voorwendsel mogen worden gebruikt om het gehele ticket te annuleren. Ook deze gevallen zouden door wetgeving moeten worden geregeld.
47. Enigszins anders ligt het bij het geval van de minimumbijstand aan passagiers die van vertraging hebben te lijden. De Europese luchtvaartmaatschappijen zouden zich ertoe kunnen verbinden om passagiers die van vertraging te lijden hebben op grond van een vrijwillige code bijstand te verlenen. Dit zou ten opzichte van wetgeving het voordeel bieden dat luchtvaartmaatschappijen de vrijheid krijgen om de beste oplossing te vinden en met elkaar de concurrentie kunnen aangaan om passagiers met vertraging bepaalde diensten aan te bieden. Sommige luchtvaartmaatschappijen zouden daarbij heel ver kunnen gaan, terwijl dat bij andere, met name de luchtvaartmaatschappijen die goedkope vluchten aanbieden, heel wat minder zal zijn. Zolang als zij passende informatie krijgen kunnen passagiers kiezen wat het beste aansluit bij hun behoeften en hun financiële mogelijkheden. In sommige omstandigheden kunnen vertragingen reizigers in ernstige problemen brengen,

bijvoorbeeld wanneer deze tot de volgende dag duren of wanneer zij vergezeld worden door kleine kinderen of personen die speciale aandacht nodig hebben. De Commissie zal nagaan of er voor dat soort gevallen wetgeving kan worden gemaakt. Tenslotte kunnen passagiers al vertraging oplopen voordat zij zijn ingecheckt. In dat geval is het de verantwoordelijkheid van de luchthaven om voor hen te zorgen; de luchthavens zouden deze belangrijke vorm van bijstand in hun vrijwillige code kunnen opnemen.

48. Er zijn nog twee andere maatregelen die de passagiers in belangrijke mate zouden helpen. In het ene geval gaat het om het snel verstrekken van informatie over de oorzaak en de verwachte duur van de vertraging zodra deze zich voordoet (alsmede soortgelijke informatie over overboeking en vluchtannuleringen). Luchtvaartmaatschappijen zouden dit in een vrijwillige code kunnen opnemen - zie afdeling 5. De andere maatregel is een vergelijking van de rapporten over de luchtvaartmaatschappijen voor punctualiteit, welke de Commissie voornemens is de maken in haar toekomstig rapport over punctualiteitsindicatoren - zie de volgende afdeling.

Om te bewerkstelligen dat passagiers die vertraging hebben opgelopen hun reis in goede omstandigheden kunnen voortzetten zal de Commissie wetgeving voorstellen waardoor zij het recht krijgen dat hetzij hun ticket wordt terugbetaald of zo spoedig mogelijk met een alternatieve vlucht hun reis kunnen voortzetten (2001).

Teneinde ervoor te zorgen dat de ongemakken welke passagiers van vertragingen ondervinden zoveel mogelijk te beperken toont de Commissie zich er een voorstander van dat er in het kader van de verbintenissen welke vrijwillig door de luchtvaartmaatschappijen worden aangegaan om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren (2000-2001) passende zorg aan de reizigers wordt verstrekt.

7. RAPPORTEN TEN BEHOEVE VAN DE GEBRUIKERS

49. Om zowel op algemene als op specifieke routes een goede keuze tussen luchtvaartmaatschappijen te kunnen maken, moeten de reizigers beschikken over informatie met betrekking tot de prestaties van de verschillende luchtvaartmaatschappijen. Hierdoor kunnen ze de prestaties op betrouwbare basis met elkaar vergelijken en de luchtvaartmaatschappij met de beste staat van dienst uitkiezen. Bovendien vormt een ruime verspreiding van deze informatie voor de luchtvaartmaatschappijen een sterke stimulans om met elkaar te concurreren op het punt van de kwaliteit van de dienstverlening, waardoor de normen in de gehele sector op een hoger peil zullen komen. In de VS publiceert de nationale overheid sinds enige jaren maandelijkse rapporten ten behoeve van de gebruikers; aan de uitkomsten daarvan wordt brede bekendheid gegeven. In deze rapporten worden de prestaties van de tien grootste maatschappijen met elkaar vergeleken op het punt van stiptheid²⁰, percentage onjuist vervoerde bagage, percentage gevallen van instapweigering in verband met overboeking en het aantal klachten en de redenen

²⁰ In totaal, per luchthaven van vertrek en van aankomst (verdeeld over de tijd van de dag), bij belangrijke verbindingen tussen steden.

daarvan. Voor elke rubriek wordt een gemakkelijk te begrijpen rangschikking op basis van prestaties opgesteld.

50. Een communautair initiatief voor de invoering van dergelijke rapporten zou nuttig zijn voor Europese reizigers. Uit de ervaringen in de VS blijkt niet alleen dat de gebruikers hierdoor welgefundeerde keuzes kunnen maken, maar ook dat de luchtvaartmaatschappijen erdoor worden aangezet om het niveau van de dienstverlening te verbeteren. Zoals aangekondigd in haar mededeling over de schepping van een gemeenschappelijk Europees luchtruim, is de Commissie voornemens om maandelijks rapporten over de stiptheid te publiceren en zal zij wetgeving voorstellen om de nodige gegevens van de luchtvaartmaatschappijen te verkrijgen. In deze rapporten kunnen ook andere aspecten van de kwaliteit van dienstverlening aan de orde komen, zoals: het percentage gevallen van instapweigering in verband met overboeking of annulering van de vlucht om commerciële redenen; het aantal gevallen van vertraagde, zoekgeraakte of beschadigde bagage; het aantal klachten en de redenen daarvan; eventueel het percentage plaatsen dat tegen het goedkoopste tarief is verkocht. De luchtvaartmaatschappijen kunnen vervolgens worden gerangschikt op basis van de prestaties voor de verschillende indicatoren en zo mogelijk ook voor alle indicatoren tezamen. Na overleg met de belanghebbende partijen over de exacte indicatoren zal de Commissie wetgeving voorstellen om de benodigde statistische gegevens te verkrijgen. De Commissie is zich ervan bewust dat de luchtvaartmaatschappijen dit wellicht als een extra belasting beschouwen, maar zij meent dat dergelijke indicatoren een algemeen beheersinstrument zijn en dat de gegevens binnen elke maatschappij beschikbaar zouden moeten zijn.

Teneinde reizigers de informatie te bieden die zij nodig hebben om een welgefundeerde keuze tussen luchtvaartmaatschappijen te maken, zal de Commissie wetgeving voorstellen om luchtvaartmaatschappijen te verplichten haar de nodige gegevens te verstrekken voor de publicatie van periodieke rapporten ten behoeve van de gebruikers (2000).

8. KLACHTEN

51. Passagiers richten hun klachten tot luchtvaartmaatschappijen als de organisaties waarmee zij een contract hebben; de maatschappijen moeten die klachten beantwoorden en oplossingen zoeken. Uit het overleg is gebleken dat er ontevredenheid en frustraties over de behandeling van klachten bestaan; organisaties van reizigers en reisbureaus hebben zich uitgesproken voor een grondige herziening van de procedures. Bij een vrijwillige code zouden Europese luchtvaartmaatschappijen zich ertoe kunnen verbinden eenvoudige, gestandaardiseerde procedures in te voeren voor het indienen van klachten, doelmatige systemen te ontwikkelen om die te behandelen, en klachten binnen een korte termijn te beantwoorden. Ze zouden de passagiers ook duidelijk moeten aangeven waar zij hun klachten kunnen indienen, omdat passagiers vaak niet weten hoe zij stappen kunnen ondernemen.
52. Dergelijk verbeteringen kunnen niet voorkomen dat luchtvaartmaatschappijen en passagiers het oneens zijn over de behandeling van bepaalde klachten, en passagiers zullen het vaak te veel moeite vinden om de zaak aan de rechter voor te leggen. Beide zijden hebben belang bij een regeling om geschillen buiten de rechtszaal te

beslechten, bijvoorbeeld via een alternatieve geschillenregeling (ADR). Zo zouden bijvoorbeeld nationale instanties of de Commissie als bemiddelaar kunnen optreden om sneller tot een oplossing te komen, maar dit zou leiden tot een omslachtige en onpraktische gang van zaken. Een betere oplossing is dat Europese luchtvaartmaatschappijen een geschillenregeling opzetten waar beide partijen gebruik van kunnen maken. Dit zou kunnen gebeuren overeenkomstig de beginselen die de Commissie heeft uiteengezet in haar aanbeveling²¹ betreffende de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen: onafhankelijkheid, transparantie, het principe van hoor en wederhoor, doeltreffendheid, wettigheid, en vrijheid van vertegenwoordiging.

53. De beslechting van geschillen wordt ingewikkelder en kostbaarder wanneer de gebruiker niet in het land van vestiging van de luchtvaartmaatschappij woont. De Europese luchtvaartmaatschappijen zouden als oplossing voor dit probleem een buitengerechtelijke geschillenregeling voor de gehele Gemeenschap kunnen opzetten, na overleg met belangenorganisaties van gebruikers en reizigers. Een andere mogelijkheid is dat in de lidstaten afzonderlijke nationale regelingen worden ingevoerd, en dat grensoverschrijdende klachten via het Europees buitengerechtelijk netwerk worden behandeld (een communautair netwerk van instanties voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen).²² De Commissie is van plan de verschillende opties met de belanghebbende partijen te bespreken en te ijveren voor een algemeen aanvaardbare oplossing.

De Commissie zal ernaar streven dat eenvoudige procedures voor het indienen van klachten en een mechanisme voor buitengerechtelijke geschillenregeling worden opgenomen in de vrijwillige verbintenissen van luchtvaartmaatschappijen met betrekking tot de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening (2000-2001).

9. VERTEGENWOORDIGING VAN PASSAGIERS

54. Momenteel ontbreekt het op communautair niveau en in diverse lidstaten aan een sterke vertegenwoordiging van consumentenbelangen; dit is ongetwijfeld een slechte zaak voor de bescherming van de consumentenrechten. Een duidelijke en krachtige stem die de belangen van de passagiers vertegenwoordigt zou een goed tegenwicht kunnen vormen tegen de macht van de luchtvaartmaatschappijen en luchthavens, en ervoor kunnen zorgen dat in het beleid ten volle rekening wordt gehouden met de standpunten van alle partijen. Dit zou tevens de totstandkoming bevorderen van vrijwillige verbintenissen om de dienstverlening te verbeteren die worden ontwikkeld door luchtvaartmaatschappijen en luchthavens – deze hebben immers een volwaardige gesprekspartner nodig die wensen formuleert, opbouwende kritiek op voorstellen levert en voor alle partijen bevredigende oplossingen ondersteunt. Bovendien kunnen organisaties van passagiers die over de nodige middelen beschikken een rol spelen bij de monitoring van de naleving van dergelijke verbintenissen, beoordelen in hoeverre de luchtvaartmaatschappijen evenwichtige

²¹ Aanbeveling van de Commissie nr. 98/257/EG van 30 maart betreffende de principes die van toepassing zijn op de organen die verantwoordelijk zijn voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen, PB L 115 van 17.04.1998

²² Resolutie van de Raad inzake een communautair netwerk van nationale organen voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen, 13 april 2000

contracten hebben gesloten en, als luchtvaartmaatschappijen en luchthavens zich niet aan de Gemeenschapswetgeving houden terwijl er collectieve belangen van gebruikers op het spel staan, stappen ondernemen om ervoor te zorgen dat de regels worden nageleefd²³.

55. Op nationaal niveau geeft de situatie met betrekking tot de vertegenwoordiging van de passagiers een uiteenlopend beeld te zien. In sommige lidstaten bestaan specifieke organisaties die luchtreizigers vertegenwoordigen; in andere landen vervullen consumentenorganisaties deze taak. De mate van activiteit verschilt aanzienlijk, evenals de middelen waarover deze organisaties kunnen beschikken. In eerste instantie moeten de lidstaten dan ook de oprichting en de versterking van vertegenwoordigende organisaties bevorderen.
56. Voor de Gemeenschap als geheel zet de Federation of Air Transport Users Representatives in Europe (FATURE) zich in voor de verdediging van de belangen van passagiers; deze organisatie beschikt echter over weinig middelen, terwijl zij voor beleidsanalyses en vertegenwoordiging op politiek niveau afhankelijk is van nationale organisaties. De Commissie zal met de lidstaten en organisaties van passagiers en gebruikers bespreken op welke wijze de vertegenwoordiging op Gemeenschapsniveau kan worden verbeterd, waarbij tevens de mogelijkheden voor financiële steun aan de orde zullen komen.

De Commissie zal met de lidstaten en organisaties van passagiers en gebruikers bespreken op welke wijze de vertegenwoordiging op Gemeenschapsniveau kan worden verbeterd (2001).

10. OVERIGE MAATREGELEN

57. Verkoop en reserveringen via internet: Reisbureaus, luchtvaartmaatschappijen en geautomatiseerde boekingssytemen (CRS's) strijden momenteel om de gunst van de consument via internetsites waar luchtvervoerdiensten kunnen worden gekocht. Als gevolg van deze ontwikkelingen heeft de consument uitstekende mogelijkheden om prijzen te vergelijken en de eigen reisplannen concreet in te vullen. De luchtvaartmaatschappijen zelf hebben tot nu toe op grote schaal onder eigen naam websites opgezet om rechtstreeks tickets aan het publiek te verkopen. Drie groepen van de belangrijkste maatschappijen in de VS, Europa en de Aziatisch-Pacifische regio hebben het voornemen aangekondigd gezamenlijke portaalsites op te zetten om zich van een deel van de *on line* markt te verzekeren.
58. Er dient zorgvuldig toezicht te worden gehouden op de ambitieuze plannen van de belangrijke luchtvaartmaatschappijen, en er moet voor worden gezorgd dat ze het de kleinere maatschappijen niet moeilijker maken om hun producten doelmatig te verspreiden en dat de consument uitgebreid wordt voorgelicht over beschikbare diensten. De huidige EG-gedragscode voor CRS's vereist dat de informatie die deze systemen via de traditionele reisbureaus verstrekken neutraal en volledig is. Bij de ontwikkeling van internet-reisbureaus zal de Commissie onderzoeken wat de effecten op de markt zijn en of de mededingingsregels en de gedragscode in acht worden

²³ Als "bevoegde instanties" in de zin van Richtlijn 98/27/EG van 19 mei 1998 betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen, PB L 166 van 11.06.1998

genomen. Daarbij zal zij beoordelen of de gedragscode adequaat genoeg is om nieuwe problemen aan te pakken.

59. Mededinging. De Commissie zal de effecten van code sharing op de mededinging onderzoeken, met name in het kader van individuele procedures. Bij de evaluatie van de *generieke vrijstelling voor interlining* in 2001 zal zij het effect van tariefcoördinatie op de mededinging onderzoeken. Bovendien zal de Commissie het effect op de mededinging onderzoeken van *frequent flyer programmes*, met name tegen de achtergrond van fusies en joint ventures.
60. In het overleg kwamen nog verscheidene andere zaken aan de orde. Faillissementen van luchtvaartmaatschappijen. In vergelijking met andere financiële risico's ziet de Commissie geen bijzondere noodzaak om gebruikers te beschermen tegen faillissementen van luchtvaartmaatschappijen, aangezien het risico van een faillissement niet bijzonder groot is. In ieder geval waarborgt Verordening (EEG) nr. 2407/92 betreffende de verlening van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen²⁴ de financiële draagkracht van maatschappijen, terwijl er ook diverse andere vormen van bescherming bestaan. Verder zijn de IATA en de groepering van de nationale unies van reisbureaus en -organisatoren in de EU (ECTAA) met elkaar in gesprek over de vorming van een garantiefonds. Hieruit zouden vergoedingen voor tickets of alternatieve vluchten worden betaald. Het zou worden gefinancierd door heffingen op tickets. Alvorens verdere stappen te nemen wil de Commissie nagaan of een dergelijk systeem op voldoende steun kan rekenen om te kunnen functioneren en of het in overeenstemming is met de mededingingsregels.
61. Veiligheid van code-share partners. Het is natuurlijk onaanvaardbaar dat code-sharing ertoe zou leiden dat passagiers op vluchten van partnerluchtvaartmaatschappijen uit derde landen een lager veiligheidsniveau zouden genieten dan op vluchten met maatschappijen uit de Gemeenschap. Er gaan stemmen op om luchtvaartmaatschappijen te verplichten de veiligheid van code-share-partners, te controleren, met name die van partners uit derde landen. Dit zou een verschuiving van de verantwoordelijkheid van de regelgevende instanties naar de luchtvaartmaatschappijen inhouden, of, indien het wordt gedaan door instanties in Europa, een extra-territoriale toepassing van de communautaire veiligheidsvoorschriften impliceren. Momenteel bepaalt Verordening 2407/92 dat luchtvaartmaatschappijen voor het leasen van vliegtuigen voorafgaande toestemming moeten verkrijgen, welke in het geval van een lease met bemanning alleen kan worden gegeven als er veiligheidsnormen gelden die gelijkwaardig zijn aan die van de Gemeenschap. De Commissie is van mening dat deze bepalingen van toepassing zijn op code sharing en franchising, evenals op subcontracten, en zij zal de lidstaten aan deze verplichtingen herinneren.
62. Omstandigheden in de cabine. Een aantal deskundigen heeft gewaarschuwd voor de gezondheidseffecten van lage druk, de ruimte tussen de stoelen en kosmische straling en voor het gevaar van overbrenging van ziekten. Uit de reacties op het discussiestuk bleek dat men het er in het algemeen over eens is dat eerst aard en omvang van mogelijke problemen moeten worden vastgesteld op basis van bestaand en eventueel

²⁴ Verordening (EEG) nr. 2407/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de verlening van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen, PB L 240 van 24.08.1992

nog te verrichten onderzoek. De Commissie is voornemens een groep van deskundigen in het leven te roepen die op basis van het bestaande onderzoek in samenwerking met de belanghebbende partijen conclusies moet formuleren over de risico's voor de gezondheid. Verder bekijkt de groep of de Gemeenschap maatregelen kan nemen tegen hinderlijk gedrag van passagiers ("air rage"). Bij het bestuderen van maatregelen op de bovengenoemde gebieden zal de Commissie ten volle rekening houden met het subsidiariteitsbeginsel.

Internet

De Commissie wil onderzoeken wat de gevolgen voor de markt zijn van de verkopen en reserveringen via het internet en of deze in overeenstemming zijn met de mededingingsregels en de gedragsregels voor geautomatiseerde boekingsystemen.

Mededinging

De Commissie wil onderzoeken wat de gevolgen van code-sharing zijn voor de mededinging, in de context van afzonderlijke mededingingsprocedures, en van tariefcoördinatie bij interlining, bij haar herziening van de generieke vrijstelling voor interlining (2001).

Omstandigheden in de vliegtuigcabine

De Commissie zal groepen deskundigen aanstellen om bestaand onderzoek kritisch te bekijken en daaruit conclusies te trekken aangaande de risico's voor de gezondheid (2001).

Toelichting

1. Vervoerscontracten en -voorwaarden

Het contract is in essentie een bindende overeenkomst om een bepaalde dienst tegen een bepaalde prijs onder een reeks voorwaarden te leveren respectievelijk te kopen. De IATA heeft met betrekking tot contracten regels geformuleerd die van toepassing zijn bij internationale vluchten die door aangesloten luchtvaartmaatschappijen worden uitgevoerd. Contracten betreffende binnenlandse vluchten en niet-aangesloten maatschappijen, zoals chartermaatschappijen en *low-cost carriers*, kunnen hiervan afwijken.

De IATA-regels inzake contracten betreffen de kern van de uitwisseling, met name de definitie van de dienst, het tarief en de beperking van de aansprakelijkheid. Andere voorwaarden zijn neergelegd in de vervoersvoorwaarden (“conditions of carriage”), die deel uitmaken van het contract. De IATA heeft ten aanzien van vervoersvoorwaarden geen bindende regels maar uitsluitend aanbevelingen opgesteld (Recommended Practice 1724). Iedere aangesloten luchtvaartmaatschappij heeft zijn eigen voorwaarden, die van de aanbeveling kunnen afwijken; hierdoor hebben luchtvaartmaatschappijen op diverse gebieden een zekere beslissingsbevoegdheid. Net zoals de regels inzake contracten gelden de door de IATA aanbevolen praktijken voor internationale vluchten die door aangesloten luchtvaartmaatschappijen worden uitgevoerd.

Naar aanleiding van een klacht heeft het Office of Fair Trading in het Verenigd Koninkrijk (OFT) de verenigbaarheid van aanbeveling 1724 met Richtlijn 93/13 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten ter discussie gesteld en de IATA verzocht de aanbeveling te wijzigen. De gesprekken tussen beide partijen duren voort.

2. De aansprakelijkheid van luchtvaartmaatschappijen voor overlijden of verwonding van de passagiers en verloren gegane of beschadigde bagage.

Het Verdrag van Warschau, als gewijzigd, voorzag in een beperkte aansprakelijkheid. In 1997 heeft de Gemeenschap een verordening vastgesteld op grond waarvan onder diverse voorwaarden een onbeperkte aansprakelijkheid geldt bij overlijden en verwonding (Verordening van de Raad (EG) nr. 2027/97 van 9 oktober 1997 betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen). Vorig jaar werd een nieuwe internationale overeenkomst ondertekend, het Verdrag van Montreal (Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer); de voorwaarden daarvan komen overeen met die van de communautaire verordening, maar tevens wordt de aansprakelijkheid voor bagage geregeld. Het Verdrag van Montreal moet nog worden geratificeerd en de verordening zal moeten worden aangepast.

Lijst van organisaties die op het discussiestuk hebben gereageerd

Lidstaten en officiële organisaties

Ministerio de Fomento (Spanje)

Franse Republiek

Bundesministerium für Verkehr (Duitsland)

Department of Environment, Transport and Regions (Verenigd Koninkrijk)

Department of Public Enterprise (Ierland)

Ministry of Justice (Finland)

Finnish National Consumer Administration

Das Büro für Konsumentenfragen, Bundeskanzleramt (Oostenrijk)

Permanente Vertegenwoordiger van Griekenland bij de Europese Unie

Budenskammer für Arbeiter und Angestellte (Oostenrijk)

Det Kongelige Samfedsels-departement (Ministerie van Verkeer van Noorwegen)

Civil Aviation Authority (Verenigd Koninkrijk)

Luchtvaartmaatschappijen

International Air Transport Association (IATA)

Association of European Airlines (AEA)

International Air Carriers Association (IACA)

European Regions Airline Association (ERA)

Air Transport Association of America

Arab Air Carriers Association

British Airways

Airtours International

Virgin Atlantic

Go Fly

Britannia Airways

Ryanair

Portugalia Airlines

Cyprus Airways

United Airlines

Braathens

Organisaties van passagiers en gebruikers

Federation of Air Transport User Representatives in Europe (FATURE)

International Airline Passengers Association (IAPA)

European Consumers' Organisation (BEUC)

Air Transport Users Council (Verenigd Koninkrijk)
Comitato Consumatori, Altro Consumo (Italië)
Unione Nazionale Consumatori (Italië)
Comité des Usagers du Transport Aérien (Frankrijk)
ANWB (Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB)
Associação Portuguesa a defesa do consumidor (DECO)
Federação Nacional das Cooperativas de Consumo (Portugal)
Forbrugerradet (Denemarken)
General Consumer Council for Northern Ireland

Reisbureaus

Group of National Travel Agents' and Tour Operators' Associations within the EU²⁵ (ECTAA)
Guild of European Business Travel Agents (GEBTA)
Association of British Travel Agents

Luchthavens

Airports Council International, Europese Regio

Gehandicaptenorganisaties

European Disability Forum
Disabled Peoples' International, Europese Regio
Europese Blindenunie
European Association for Cochlear Implant Users
Royal National Institute for the Blind (Verenigd Koninkrijk)
Deutscher Blinden-und-Sehbehinderten verband e.V.
De Samvirkende Invalideorganisationer (Denemarken)
DPI - Italië
IHD Airport Services
Disabled Persons Transport Advisory Committee (Verenigd Koninkrijk)²⁶
Access to the Skies (Verenigd Koninkrijk)

²⁵ Gezamenlijke bijdrage

²⁶ Gezamenlijke bijdrage

Overige

International Union of Aviation Insurers

Worldspan (reisinformatiediensten)

European Cockpit Association

Aviation Health Institute (Verenigd Koninkrijk)

IATA: AANBEVELING 1724
ALGEMENE VERVOERSVOORWAARDEN

(versie 1998)

Toepasselijkheid:	algemeen chartervluchten code shares toepasselijk recht
Tickets:	voorrang van voorwaarden op voorschriften eisen inzake geldig ticket geldigheidsduur volgorde en gebruik van coupons naam en adres vervoerder
Tarieven en heffingen:	algemeen toepasselijke tarieven belastingen en heffingen valuta
Reserveringen:	reserveringsvoorwaarden termijnen voor de uitgifte van tickets persoonlijke gegevens plaatstoewijzing dienstvergoeding voor niet-bezette plaatsen herbevestiging reserveringen
Check-in/instappen	
Weigering en beperking van vervoer:	recht om vervoer te weigeren bijzondere bijstand
Bagage:	vrijgestelde bagage te hoog gewicht aan bagage als bagage onaanvaardbare goederen recht om vervoer te weigeren recht om bagage te doorzoeken geregistreerde bagage verklaring en vergoeding overwaarde ontvangst en aflevering geregistreerde bagage dieren
Dienstregelingen, vertragingen, annuleringen:	dienstregelingen annuleringen, wijziging vluchtroute vertragingen etc.
Terugbetaling:	verplichte terugbetaling vrijwillige terugbetaling terugbetaling bij verlies van ticket recht om terugbetaling te weigeren valuta termijn voor terugbetaling ticket
Procedures aan boord:	algemeen elektronische apparatuur regelingen voor aanvullende diensten

Administratieve formaliteiten:

algemeen
reisdocumenten
instapweigering
verantwoordelijkheid passagier bij boetes, kosten
van detentie, etc.
douane-inspectie
veiligheidsinspectie

Achtereenvolgende vervoerders

Aansprakelijkheid bij schade

Termijn indiening klachten en
aansprakelijkheidsvordering:

termijn voor indiening
beperkingen