



Brussel, 13.3.2013
SWD(2013) 63 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij het

voorstel

voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad

houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 261/2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en Verordening (EG) nr. 2027/97 betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders met betrekking tot het luchtvervoer van passagiers en hun bagage

{ COM(2013) 130 final }
{ SWD(2013) 62 final }

1. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

1.1. Aard van het probleem

Luchtvaartmaatschappijen ontzeggen passagiers vaak hun rechten in geval van instapweigering, langdurige vertraging, annulering of slechte behandeling van bagage, met name de rechten uit hoofde van Verordening (EG) nr. 261/2004¹ ("de verordening") en Verordening (EG) nr. 2027/97².

1.2. Oorzaken van het probleem

1.2.1. *De handhaving in Europa is niet effectief en uniform genoeg*

Het huidige handhavingssysteem is niet effectief genoeg en wordt niet uniform toegepast in de hele EU. De drie belangrijkste problemen zijn:

- (a) **Grijze zones in Verordening 261/2004** veroorzaken rechtsonzekerheid die een correcte handhaving van de passagiersrechten verhindert en veel geschillen tussen luchtvaartmaatschappijen en passagiers veroorzaakt.
- (b) **Het sanctioneringsbeleid is onsamenvattend en niet effectief genoeg:** aangezien er geen formele coördinatie plaatsvindt, passen de verschillende nationale handhavingsorganen een verschillend sanctioneringsbeleid toe en interpreteren ze diverse delen van Verordening 261/2004 op uiteenlopende wijze.

Er bestaat geen specifiek handhavingsorgaan om de bepalingen van Verordening 2027/97 (en van het Verdrag van Montreal³) inzake slecht behandelde bagage af te dwingen.

- (c) **Ongeschikte procedures voor de behandeling van klachten en onvoldoende individuele rechtsmiddelen:** veel passagiers ondervinden praktische moeilijkheden als zij een klacht willen indienen bij een luchtvaartmaatschappij.

1.2.2. *De luchtvaartmaatschappijen zijn geneigd bepaalde verplichtingen van de verordening niet na te leven omdat de kostprijs ervan te hoog is*

- (1) **In bepaalde situaties kunnen luchtvaartmaatschappijen de kosten en risico's (op verzorging en compensatie) niet dragen of in de prijs verrekenen:**
 - (a) uit de ervaringen met de aswoekcrisis in april 2010 is gebleken dat de financiële stabiliteit van luchtvaartmaatschappijen in gevaar komt als hun aansprakelijkheid in uitzonderlijke omstandigheden van lange duur niet wordt beperkt;
 - (b) bepaalde kosten voor verzorging/bijstand staan niet in verhouding tot de inkomsten van luchtvaartmaatschappijen uit bepaalde **kleinschalige activiteiten**.

¹ Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 295/91 (PB L 46 van 17.2.2004, blz. 1).

² Verordening (EG) nr. 2027/97 van de Raad van 9 oktober 1997 betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen (PB L 285 van 17.10.1997, blz. 1), zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 889/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 13 mei 2002 (PB L 140 van 30.5.2002, blz. 2).

³ Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (Verdrag van Montreal), PB L 194 van 18.7.2001, http://europa.eu/legislation_summaries/transport/air_transport/l24255_en.htm

- (2) **Bepaalde aspecten van de financiële compensatie** zetten sterk aan tot niet-naleving:
- (a) Veel vertragingen kunnen niet worden opgelost binnen de huidige **termijn van 3 uur** die recht geeft op compensatie;
 - (b) De standaardbedragen ter compensatie van **tijdverlies**, die voor alle passagiers hetzelfde zijn, kunnen hoger zijn dan de waarde van de schade die de passagiers hebben geleden⁴.
- (3) Luchtvaartmaatschappijen zijn aansprakelijk voor verzorging en compensatie als de verstoring van de vlucht te wijten is aan **derde partijen**, maar nationale en contractuele bepalingen verhinderen luchtvaartmaatschappijen om de kosten te verhalen op die partijen. Deze derde partijen krijgen geen economische stimulansen om maatregelen te nemen om de frequentie en/of ernst van dergelijke verstoringen te beperken.

2. ANALYSE VAN SUBSIDIARITEIT

Ten eerste hebben de lidstaten slechts beperkte mogelijkheden om de consumenten te beschermen omdat Verordening (EG) nr. 1008/2008 inzake de exploitatie van luchtdiensten⁵ hen niet toestaat extra eisen op te leggen aan communautaire luchtvaartmaatschappijen die diensten binnen de EU exploiteren.

Ten tweede hebben de meeste van de bovenvermelde problemen betrekking op verschillen in de toepassing/handhaving van Verordening 261/2004 in de lidstaten, hetgeen ten koste gaat van de passagiersrechten en het gelijke speelveld voor de luchtvaartmaatschappijen. Deze problemen kunnen alleen worden opgelost door een gecoördineerd optreden van de EU.

3. BELEIDSDOELSTELLINGEN

Gezien de bovenvermelde problemen en overeenkomstig artikel 100, lid 2, van het VWEU is de **algemene doelstelling** van dit initiatief om de belangen van luchtvaartpassagiers te bevorderen door ervoor te zorgen dat luchtvaartmaatschappijen een hoog niveau van passagiersbescherming bieden tijdens reisverstoringen, en er tegelijk op toe te zien dat luchtvaartmaatschappijen hun activiteiten kunnen uitvoeren onder geharmoniseerde omstandigheden in een geliberaliseerde markt.

Deze algemene doelstelling valt uiteen in **specifiekere doelstellingen**:

1. Zorgen voor effectieve en samenhangende handhaving van passagiersrechten in de hele EU door:

- 1.1. de definities en grondbeginselen die aan de basis van de passagiersrechten liggen te verduidelijken en de rechten te vereenvoudigen;
- 1.2. te zorgen voor een effectief en samenhangend sanctiebeleid;
- 1.3. te zorgen voor effectieve klachtenbehandelingsprocedures en rechtsmiddelen voor passagiers.

⁴ In studies wordt de waarde van tijd, aangepast aan de inflatie, geraamd op 40 euro per uur (voor vrijetijdsreizen) en 98 euro per uur (voor zakenreizen). Aangezien hier verwezen wordt naar standaardbedragen voor het vergoeden van schade die gemeenschappelijk is voor alle passagiers, moet het laagste bedrag als referentiewaarde worden genomen.

⁵ Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap, PB L 293 van 31.10.2008.

2. Het probleem dat luchtvaartmaatschappijen geneigd zijn bepaalde verplichtingen van de verordening niet na te leven omdat de kostprijs ervan te hoog is, oplossen door:

- 2.1. ervoor te zorgen dat de verplichtingen van luchtvaartmaatschappijen met betrekking tot passagiersrechten risico's dekken die beperkt zijn in tijd en/of omvang;
- 2.2. ervoor te zorgen dat financiële compensatie in bepaalde situaties niet leidt tot doorslaggevende negatieve prikkels voor de naleving van de verordening;
- 2.3. ervoor te zorgen dat derde partijen worden gestimuleerd om de oorzaken van de reisverstoringen waarvoor zij verantwoordelijk zijn aan te pakken.

4. BELEIDSOPTIES

4.1. Mogelijke types EU-optreden

Drie types optreden op het niveau van de EU die door belanghebbenden zijn voorgesteld maar die in een vroege fase van de beoordeling zijn afgewezen:

- de **intrekking van de verordening** zou het niveau van bescherming van de passagiersrechten aanzienlijk doen dalen;
- een **sectorfonds** voor alle uitgaven die verband houden met verzorging en compensatie zou weinig efficiënt zijn (met name wat herroutering betreft) en zou tot extra administratieve kosten leiden;
- bestaande **richtsnoeren en vrijwillige verbintenissen** hebben al aangetoond dat er weinig marge is om verdere vooruitgang te boeken via niet-regelgevende maatregelen.

Een actualisering van het bestaande EU-regelgevingskader is dan ook de enige vorm van EU-optreden die alle oorzaken van de vastgestelde problemen bij de wortel kan aanpakken.

4.2. Eerste screening van de beleidsmaatregelen

Tijdens een eerste screening zijn de beleidsmaatregelen van de hand gewezen die onvoldoende voordelen opleveren in verhouding tot de kosten en nadelen ervan. Daarbij werd rekening gehouden met de standpunten van de belanghebbenden, de juridische en praktische verenigbaarheid, de effectiviteit en de complementariteit.

De beleidsmaatregelen zijn ook beoordeeld in het licht van de subsidiariteits- en evenredigheidsbeginselen.

4.3. Beschrijving van de beleidsopties

Het verschil tussen de in aanmerking genomen beleidsopties zit in het evenwicht tussen sterkere handhaving en aangepaste economische stimulansen voor luchtvaartmaatschappijen: Hogere kosten zetten luchtvaartmaatschappijen ertoe aan de regelgeving slechter na te leven, terwijl een strenger sanctiebeleid de naleving net bevordert. Als een optie de kosten voor de naleving van de verordening doet toenemen, moet het handhavingsbeleid dus strenger en beter gecoördineerd zijn, en omgekeerd:

- (1) **Focus op economische stimulansen:** de nadruk ligt op de beperking van de kosten door sommige verzorgingsverplichtingen (zoals catering, accommodatie) te vervangen door een facultatieve verzekering voor passagiers.
- (2) **Evenwicht tussen strengere handhaving en economische stimulansen:** sterke coördinatie van nationale handhavingsorganen. Twee varianten die de kosten beperken:

- (a) de termijn die recht geeft op compensatie in geval van vertraging optrekken van drie uur tot minstens vijf uur; of
- (b) een ruimere interpretatie van het begrip "buitengewone omstandigheden", zodat ook de meeste technische gebreken onder dit begrip vallen.

Er zijn nog verdere **subvarianten** van optie 2 beoordeeld, met betrekking tot de wijziging van de compensatiebedragen en/of de verdere wijziging van de termijnen voor compensatie in geval van vertraging (bijv. de termijn afhankelijk maken van de afstand van de vlucht).

- (3) **Focus op handhaving:** in optie 3 ligt de nadruk op strengere handhaving door de nationale handhavingsorganen en worden de bestaande passagiersrechten verduidelijkt, zodat ze effectiever kunnen worden toegepast.
- (4) **Gecentraliseerde handhaving:** in optie 4 ligt de nadruk volledig op een robuust en gecentraliseerd handhavingsbeleid dat een tegengewicht moet vormen voor de negatieve prikkels die uitgaan van de nalevingskosten.

	Optie 1	Optie 2a	Optie 2b	Optie 3	Optie 4
Verbeterde handhaving	"Zwakke" coördinatie	"Gemiddelde" coördinatie		"Gemiddelde" coördinatie +verplichting	"Sterke" coördinatie
Hoe?	<ul style="list-style-type: none"> - betere informatiestroom tussen nationale handhavingsorganen en de Commissie - gescheiden algemene handhaving en klachtenbehandeling 	<ul style="list-style-type: none"> - De Commissie kan onderzoeken door de nationale handhavingsorganen vragen - een formeel comité kan beslissingen nemen over gemeenschappelijke procedures (bijv. overdracht van klachten, uitwisseling van informatie) - gescheiden handhaving en klachtenbehandeling 		<ul style="list-style-type: none"> In aanvulling op optie 2: luchtvaartmaatschappijen zijn verplicht om in elke luchthaven een vertegenwoordiger te hebben die bevoegd is voor beslissingen over verzorging en compensatie 	<ul style="list-style-type: none"> EU-handhavingsorgaan: <ul style="list-style-type: none"> - de nationale handhavingsorganen worden ondergeschikt aan het centrale orgaan - gescheiden algemene handhaving en klachtenbehandeling
(Negatieve) economische prikkels	Lage kosten	Gemiddelde kosten		Hoge kosten	Hoge kosten
Verzorging	<ul style="list-style-type: none"> - Facultatieve verzekering voor passagiers 	<ul style="list-style-type: none"> - Termijn over accommodatie in buitengewone gebeurtenissen van lange duur - Gedeeltelijke vrijstelling voor kleinschalige activiteiten 		<ul style="list-style-type: none"> - Sectorfonds voor buitengewone gebeurtenissen van lange duur 	<ul style="list-style-type: none"> - Sectorfonds (zoals in optie 3) - recht op herrotering in geval van langdurige vertraging
Compensatiebedragen	Recht op compensatie voor vertragingen van meer dan 5 uur	Recht op compensatie voor vertragingen van meer dan 5 uur	Recht op compensatie voor vertragingen van meer dan 3 uur	Recht op compensatie voor vertragingen van meer dan 3 uur	Recht op compensatie voor vertragingen van meer dan 3 uur
	Strikte definitie van buitengewone omstandigheden	Strikte definitie van buitengewone omstandigheden	Ruimere definitie van buitengewone omstandigheden (inclusief technische gebreken)	Strikte definitie van buitengewone omstandigheden	Strikte definitie van buitengewone omstandigheden
	Beperkte vaste compensatiebedragen, met de nadruk op korte afstanden	Verdere subvarianten: beperkte compensatiebedragen of niet – enkele of meervoudige termijnen voor compensatie in geval van vertraging	Twee subvarianten: beperkte compensatiebedragen of niet	Ongewijzigde vaste compensatiebedragen	Ongewijzigde vaste compensatiebedragen

Gemeenschappelijke kenmerken	<ul style="list-style-type: none"> - Verduidelijking van de rechten in geval van gemiste aansluitende vluchten, voorafgaande wijziging van het vluchtschema, mobiliteitshulpmiddelen, vertragingen op het tarmac en "no show"-beleid - Handhavingsorgaan voor bestaande rechten in geval van slecht behandelde bagage - Minimumvoorschriften inzake klachtenbehandelingsprocedures voor luchtvaartmaatschappijen - Verdeling van de lasten met derde partijen
-------------------------------------	---

5. EFFECTBEOORDELING

5.1. Economische effecten

Effect op het handhavingsbeleid

In **alle opties** wordt het handhavingsbeleid, dat momenteel hoofdzakelijk gebaseerd is op individuele klachten, efficiënter en **proactiever**. Zo wordt voortaan ook nagegaan of de handleidingen, voorwaarden en noodplannen van luchtvaartmaatschappijen in overeenstemming zijn met de passagiersrechten.

In optie 1 tot en met 4 wordt de **coördinatie** tussen het handhavingsbeleid van de verschillende lidstaten versterkt, maar nemen de bijbehorende administratieve kosten toe.

Verduidelijking en vereenvoudiging van rechten

In **alle beleidsopties** worden de bestaande rechten voor luchtvaartpassagiers verduidelijkt, met name het begrip **buitengewone omstandigheden**, zodat er minder marge is voor interpretatie.

In **opties 2 en 4** worden de rechten verder vereenvoudigd door de maatregel dat **verzorging in de vorm van eten en drinken altijd moet worden verstrekt na een vertraging van twee uur**, ongeacht de afstand van de vlucht en de oorzaak van de vertraging.

Effect op de nalevingskosten

Het effect op de nalevingskosten voor **luchtvaartmaatschappijen** kan eenvoudig als volgt worden samengevat:

- in **optie 1** zullen de nalevingskosten aanzienlijk dalen; een buitengewone gebeurtenis van lange duur zou slechts beperkte gevolgen hebben; de kosten zullen vergelijkbaar zijn voor regionale luchtvaartmaatschappijen.
- In **optie 2** (en de varianten daarvan) zijn de kosten vergelijkbaar met het basisscenario, maar de mogelijke stijging wordt beperkt in geval meer passagiers compensatie vragen of in geval van een buitengewone gebeurtenis van lange duur; de kosten voor regionale luchtvaartmaatschappijen zullen vergelijkbaar zijn met die van andere luchtvaartmaatschappijen.
- In **opties 3 en 4** zijn de kosten vergelijkbaar met het basisscenario, maar ze kunnen sterker stijgen in geval meer passagiers compensatie vragen; in geval van buitengewone gebeurtenissen van lange duur wordt de stijging van de kosten beperkt. de kosten voor regionale luchtvaartmaatschappijen blijven zeer hoog in vergelijking met hun inkomsten.

Effect van de volledige beleidspakketten in vergelijking met het basisscenario	Totale kosten bij het huidige percentage vorderingen (dat naar verwachting langzaam zal toenemen)		Theoretische maximumkosten van de verordening (als alle gerechtigde passagiers compensatie vorderen)	
	NCW (2015-2025) In miljoen euro	Procentuele wijziging in vergelijking met het basisscenario	NCW (2015-2025) In miljoen euro	Procentuele wijziging in vergelijking met het basisscenario
Basisscenario	10,4	-	23,6	-
Optie 1	2,1	-80 %	8,0	-66 %
Optie 2a (ongewijzigde compensatieniveaus)	9,8	-6 %	18,4	-22 %
Optie 2b (ongewijzigde compensatieniveaus)	9,6	-8 %	17,5	-26 %
Optie 3	11,3	+9 %	26,0	+10 %
Optie 4	11,6	+12 %	26,2	+11 %

Bron: Steer Davies Gleave + ramingen van de Commissie

Aangezien de vier opties luchtvaartmaatschappijen meer mogelijkheden bieden om de kosten terug te vorderen van derde partijen die verantwoordelijk zijn voor vertragingen of annuleringen, is het mogelijk dat ook luchthavens en andere derde partijen een deel van de kosten zullen moeten dragen.

Andere economische effecten

Het **effect op het mkb**⁶ is zeer beperkt, omdat slechts enkele kleine en middelgrote ondernemingen onder deze verordening vallen. De meeste zouden in aanmerking komen voor de specifieke maatregelen voor kleinschalige activiteiten die in optie 2 worden voorgesteld.

Alle beleidsopties veroorzaken enkele nieuwe **administratieve kosten** voor luchtvaartmaatschappijen (met name de opstelling van noodplannen) en voor nationale handhavingsorganen (met name de tenuitvoerlegging van het proactief beleid, maar de kosten daarvan kunnen worden gecompenseerd door een afname van het aantal klachten).

5.2. Sociale effecten

5.2.1. Effect op de consumenten

Alle opties hebben enkele gemeenschappelijke kenmerken:

- Een betere handhaving van de passagiersrechten (inclusief wat betreft bagage).
- Betere rechtsmiddelen om individuele vorderingen af te dwingen.
- Een verduidelijking en versterking van de rechten in veel gevallen.

⁶ Geen enkele micro-onderneming valt onder deze verordening.

In **optie 1** hebben luchtvaartmaatschappijen aanzienlijk minder verplichtingen tegenover passagiers in het geval van reisverstoringen. Passagiers kunnen kiezen voor een verzekering die is aangepast aan hun individuele situatie, maar gezien het lage aantal vertragingen en annuleringen zullen veel passagiers – al dan niet terecht - van oordeel zijn dat zij een dergelijke verzekering niet nodig hebben.

In **optie 2** worden de verplichtingen tot verzorging en bijstand versterkt, maar het recht op financiële compensatie wordt enigszins afgezwakt. Bovendien zijn passagiers minder goed beschermd in geval van buitengewone gebeurtenissen van lange duur (behalve passagiers met beperkte mobiliteit) en op regionale vluchten⁷. Dit wordt echter gecompenseerd door **betere handhaving** van de bestaande rechten (zie hierboven).

Opties 3 en 4 bevatten veel voordelen voor passagiers, zoals een versterking en een betere handhaving van hun rechten. Dit kan echter ook tot licht hogere ticketprijzen leiden, en de belastingbetaler zal betalen voor de hogere handhavingskosten.

5.2.2. *Effect op de werkgelegenheid*

De beleidsopties hebben slechts een beperkt effect op de werkgelegenheid omdat ze vooral gericht zijn op een verfijning van de bestaande passagiersrechten en een betere handhaving.

De beleidsopties hebben geen negatieve effecten op de **grondrechten** van de burgers.

5.3. **Effect op het milieu**

Het effect van de beoordeeld beleidsopties voor wat **CO2-emissies** betreft, blijft beperkt.

5.4. **Vergelijking van de opties**

Optie 2 geniet de voorkeur boven de andere omdat ze de beleidsdoelstellingen op de meest effectieve en efficiënte wijze verwezenlijkt.

Optie 2a geniet licht de voorkeur boven 2b omdat het behoud van de vertragingstermijn op 3 uur, zoals in optie 2b, tot meer annuleringen zou kunnen leiden⁸. Bovendien zou het verwarrend zijn voor de passagiers als het (ongewijzigde) recht op compensatie al ontstaat na 3 uur, maar het recht op terugbetaling (eveneens ongewijzigd) pas na vijf uur.

Objectief bekeken geniet geen enkele **subvariant van optie 2a** de voorkeur boven de andere. Of een extra beperking van de kosten, via wijzigingen van de compensatieniveaus of aanvullende wijzigingen van de termijnen voor vertragingen, als gerechtvaardigd wordt beschouwd, ondanks de beperking van de compensatiemogelijkheden voor passagiers, is een politieke keuze.

6. **TOEZICHT EN BEOORDELING**

Vier jaar na de vaststelling van de verordening door de Raad en het Parlement zal de Commissie de tenuitvoerlegging ervan beoordelen. Deze beoordeling wordt uitgevoerd door de Commissie, in nauwe samenwerking met belanghebbenden.

De jaarverslagen van de nationale handhavingsorganen zijn het belangrijkste instrument om toezicht te houden op het niveau van naleving en op de samenhang van het handhavingsbeleid in de verschillende lidstaten. De Commissie kan regelmatig verslagen opstellen op basis van de nationale verslagen, indien nodig aangevuld met haar eigen ervaringen, met adhoc-studies of met informatie uit passagiersenquêtes.

⁷ Op basis van gegevens uit 2011 heeft deze maatregel betrekking op minder dan 0,05 % van de passagiers die onder de verordening vallen.

⁸ Zoals blijkt uit de modellen voor de optimalisering van de dienstregeling van luchtvaartmaatschappijen.