

C/2025/5783

30.10.2025

Motivering van de Raad: Standpunt (EU) nr. 10/2025 van de Raad in eerste lezing met het oog op de vaststelling van 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

(C/2025/5783)

I. INLEIDING

1. De Commissie heeft haar voorstel⁽¹⁾ voor de herziening van Verordening (EG) nr. 261/2004 en Verordening (EG) nr. 2027/97 in maart 2013 aangenomen.
2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 11 juli 2013 advies uitgebracht. Het Comité van de Regio's besloot geen advies uit te brengen.
3. Het Europees Parlement heeft in februari 2014 zijn eerste lezing afgerond⁽²⁾.
4. De Raad heeft zijn standpunt in eerste lezing op 29 september 2025 vastgesteld.

II. DOELSTELLING

5. Het voorstel moet ervoor zorgen dat luchtvaartmaatschappijen luchtvaartpassagiers afdoende bescherming bieden bij verstoring van de reis, waarbij een goed evenwicht wordt nagestreefd tussen de langetermijnbelangen van de passagiers en die van de sector.

III. ANALYSE VAN HET STANDPUNT VAN DE RAAD IN EERSTE LEZING**A. Algemeen**

6. Het Europees Parlement heeft 168 amendementen op het voorstel van de Commissie aangenomen. Veel van die voorstellen zijn in grote lijnen aanvaardbaar voor de Raad, die ze dan ook geheel, gedeeltelijk of in beginsel in zijn standpunt in eerste lezing heeft overgenomen.
7. De Raad heeft de andere amendementen niet aanvaard, onder meer omdat de toegevoegde waarde ervan onduidelijk was of omdat zij niet in overeenstemming waren met andere delen van zijn standpunt in eerste lezing, of omdat zij niet verenigbaar zijn met andere EU-wetgeving of overbodig zijn geworden als gevolg van latere wetgevingsvoorstellen.
8. Het standpunt van de Raad in eerste lezing bevat tevens een aantal wijzigingen die niet in het standpunt van het Europees Parlement werden beoogd. In deel D hieronder worden de belangrijkste inhoudelijke wijzigingen besproken. Bovendien is rekening gehouden met belangrijke uitspraken van het Hof van Justitie sinds 2013 en zijn sommige bepalingen nader uitgewerkt in het licht van die uitspraken en de ervaring die is opgedaan bij de toepassing van de verordeningen. Om de samenhang met de Commissievoorstellen inzake handhaving en multimodale reizen te waarborgen, brengt het standpunt van de Raad bovendien de termijnen en terminologie zoveel mogelijk in overeenstemming met de algemene oriëntaties waarover de Raad in december 2024 overeenstemming heeft bereikt. Ten slotte zijn er redactionele wijzigingen aangebracht om de tekst te verduidelijken en de algemene samenhang van de verordeningvoorstellen te waarborgen.

B. EP-amendementen die in het standpunt van de Raad in eerste lezing zijn overgenomen

9. In het standpunt van de Raad in eerste lezing zijn de volgende amendementen, geheel of gedeeltelijk, of in de vorm van een tekst met dezelfde of gedeeltelijk dezelfde strekking, overgenomen: 38, 39, 174/REV, 52, 57, 64, 66, 70, 71, 77, 78, 82, 86, 90, 92, 94, 97, 107, 108, 109, 111, 126, 128, 141, 151, 150, 158, 162, 163, 164.

⁽¹⁾ Doc. 7615/13.

⁽²⁾ Doc. 5941/14.

10. Niettemin geldt het volgende:

- De noodplannen van luchthavens zijn gedefinieerd in artikel 10 bis en zijn verplicht voor luchthavens van de Unie met een jaarlijks passagiersverkeer van meer dan vijf miljoen passagiers, met de mogelijkheid voor de lidstaten om ook onder die drempel hun luchthavens die verplichting te doen naleven. De nationale handhavingsorganen worden enkel op hun verzoek op de hoogte gebracht van deze plannen.
- De compensatiebedragen moeten volgens de gewone wetgevingsprocedure worden geactualiseerd op basis van een voorstel van de Commissie.
- Indien de passagier zelf zijn of haar herrotering regelt, kan de terugbetaling van de kosten oplopen tot 400 % van de volledige kostprijs van het ticket.
- De vereisten inzake passagiersinformatie in geval van verstoring zijn nader gespecificeerd en toegevoegd aan de artikelen 4, 5 en 6 om de verordening duidelijker te maken.
- Alle informatie uit hoofde van Verordening (EG) nr. 261/2004 wordt in een toegankelijk formaat aan de passagiers verstrekt.
- De in artikel 16 bis vastgelegde termijnen in het standpunt van de Raad zijn gunstiger voor de passagiers.
- Terwijl het Europees Parlement voorziet in de vaststelling van gedelegeerde handelingen, acht de Raad het, gezien het politieke belang, passender dat de lijst van buitengewone omstandigheden door de twee wetgevers volgens de gewone wetgevingsprocedure wordt geactualiseerd op basis van een voorstel van de Commissie.
- Het beginsel van de vrijheid van prijszetting uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1008/2008 moet worden gehandhaafd.

C. EP-amendementen die niet in het standpunt van de Raad in eerste lezing zijn overgenomen

11. De volgende amendementen waren voor de Raad niet aanvaardbaar: 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 63, 65, 67, 68, 69, 72, 73, 74, 75, 76, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 91, 93, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 110, 113, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 160, 161, 165, 166, 167, 168, 169.

12. En wel hierom:

Wisselwerking met andere EU-wetgeving en rechtsbeginselen

- Amendement 40 en amendement 56 zijn niet in overeenstemming met Richtlijn (EU) 2015/2302.
- De amendementen 42 en 55 zijn overbodig in het licht van het Commissievoorstel inzake passagiersrechten in het kader van multimodale reizen.
- De amendementen 47, 48, 102, 114, 115 en 117 zijn overbodig in het licht van het voorstel van de Commissie inzake de handhaving van passagiersrechten.
- Amendement 96 is niet in overeenstemming met de in Richtlijn (EU) 2015/2302 vastgestelde beperkingen.
- Amendement 69 omschrijft verplichtingen in geval van insolventie van een luchtvaartmaatschappij die beter zouden worden aangepakt in het kader van de herziening van Verordening (EG) nr. 1008/2008.
- Amendement 101 is in strijd met de verplichting van luchthavenbeheersorganen uit hoofde van artikel 7 van Verordening (EG) nr. 1107/2006.
- Amendement 104 is niet in overeenstemming met het burgerlijk recht en de beginselen van handelscontracten.
- De amendementen 116 en 156 vallen buiten het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 261/2004 en zijn in strijd met andere EU-wetgeving.
- De amendementen 119, 120, 121, 122, 129, 130, 131, 132 en 135 zijn in strijd met het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten.
- Amendement 145 wijkt af van het Verdrag van Montreal.
- Amendement 147 is in strijd met de verplichtingen uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1107/2006.

Beperkte meerwaarde

- De amendementen 93, 112 en 127 zijn niet meer actueel.
- De amendementen 59, 134, 161, 165, 166, 167 en 168 zouden volgens de Raad tot juridische verwarring kunnen leiden.
- De amendementen 41, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 146, 149, 152, 155 en 159 leveren volgens de Raad geen meerwaarde.

Afwijking van de jurisprudentie

- De amendementen 43 en 61 beschouwen de wijziging van het vluchtschema als instapweigering, wat volgens de Raad niet passend is.
- Amendement 73 heeft tot doel een recht op terugbetaling en herrotering te definiëren in het geval dat de oorspronkelijke vertrektijd met meer dan drie uur wordt vervroegd, maar het beginsel van gelijke behandeling vereist dat de termijnen in geval van terugbetaling, herrotering en compensatie op elkaar worden afgestemd.
- Het standpunt van de Raad is dat een omgeleide vlucht moet worden beschouwd als een annulering onder bepaalde voorwaarden die afwijken van de in de amendementen 44 en 51 voorgestelde voorwaarden.

Voorstel van de Commissie is geschikter

- Buitengewone omstandigheden kunnen volgens hun aard niet worden voorzien. De lijst van buitengewone omstandigheden moet niet-uitputtend blijven, in overeenstemming met het voorstel van de Commissie en in tegenstelling tot de amendementen 45 en 160.
- De rechten moeten worden beperkt tot aansluitende vluchten in het kader van één enkele luchtvervoersovereenkomst, in overeenstemming met de jurisprudentie en het voorstel van de Commissie, in tegenstelling tot amendement 46.
- De prijs van de vlucht wordt berekend overeenkomstig het voorstel van de Commissie, in tegenstelling tot amendement 49.
- Amendement 58 schrapt onmiddellijke bijstand en compensatie zonder verzoek zoals voorgesteld door de Commissie, en ondermijnt de rechten van passagiers.
- Ten opzichte van het Commissievoorstel vergroot amendement 98 de complexiteit van de aan de passagiers geboden opties en schept het juridische verwarring over de omvang van de kosten die kunnen worden gedekt.
- Krachtens amendement 100 heeft de kennisgeving betrekking op alle reizen met hetzelfde ticket, terwijl de Raad van oordeel is dat de kennisgeving betrekking heeft op alle reizen in het kader van dezelfde overeenkomst, zoals de Commissie voorstelt.

Andere aanpak van de Raad

- De amendementen 50, 63, 72, 74, 76, 79, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 99 en 105 zijn niet in overeenstemming met de wijzigingen die de Raad heeft aangebracht en waarvan de belangrijkste elementen in deel D hieronder worden uiteengezet.
- De verplichting voor de passagiers om zich voor het instappen aan te melden geldt alleen in geval van instapweigering, tenzij de passagiers daarvan vooraf in kennis zijn gesteld, in tegenstelling tot amendement 53, dat deze verplichting op alle verstoringen toepast.
- Amendement 54 sluit kinderen jonger dan twee jaar voor wie geen afzonderlijke zitplaats is geboekt, uit van het toepassingsgebied van de verordening inzake de rechten van luchtvaartpassagiers, wat aanzienlijke problemen zou kunnen veroorzaken op het gebied van herrotering en bijstand van passagiers.
- Amendement 60 breidt de mogelijkheid van correctie uit voor verschillende spelfouten en amendement 169 beperkt de mogelijkheid voor luchtvaartmaatschappijen om passagiers met ongeldige documenten de toegang tot een vlucht te weigeren. Die amendementen kunnen aanzienlijke juridische en operationele gevolgen hebben voor luchtvaartmaatschappijen.
- De amendementen 65 en 75 beperken de mogelijkheid om een beroep te doen op buitengewone omstandigheden tot twee vluchten in de vluchtrotatie, terwijl het standpunt van de Raad deze mogelijkheid beperkt tot drie vluchten in de rotatie.

- Amendement 103 is niet in overeenstemming met de aanpak van de Raad en de huidige wetgeving, die dubbele compensatie uitsluit.
- De amendementen 80 en 118 zijn niet afgestemd op het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 261/2004.
- Amendement 124 is niet in overeenstemming met de aanpak van de Raad inzake buitengerechtelijke geschillenbeslechtsmechanismen.

Onnodige lasten

- De amendementen 67, 68, 106, 110 en 144 leggen onevenredige verplichtingen op aan luchthavenbeheersorganen en luchtvaartmaatschappijen.
- De toepassing van de bepalingen inzake aansluitende vluchten op andere vervoerswijzen die voor herroutering worden gebruikt, als bedoeld in amendement 89, levert operationele problemen op.
- De amendementen 91, 152, 153, 154 en 157 brengen een onevenredige last voor de luchtvaartmaatschappij met zich mee en kunnen leiden tot ernstige operationele problemen.
- De invoering van amendement 95 zou een effectbeoordeling vereisen.
- Amendement 113 legt onevenredige kosten op aan luchtvaartmaatschappijen.
- De amendementen 123 en 148 zouden onnodige administratieve lasten met zich meebrengen voor de nationale handhavingsorganen.
- Amendement 125 zou onnodige en onevenredige administratieve lasten met zich meebrengen voor luchtvaartmaatschappijen en nationale handhavingsorganen.

D. Andere wijzigingen die in het standpunt van de Raad in eerste lezing zijn overgenomen

13. De inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie hebben voornamelijk betrekking op de compensatieregels:

- Passagiers die minder dan 14 dagen voor vertrek in kennis worden gesteld van de annulering van hun vlucht, hebben nu in de meeste gevallen recht op compensatie. Daartoe moeten luchtvaartmaatschappijen passagiers op geannuleerde vluchten een vooraf ingevuld formulier verstrekken om de compensatie aan te vragen.
- Dezelfde afstanden worden gebruikt voor de berekening van de vertraging en van het compensatiebedrag: 1) voor reizen binnen de Unie en reizen van minder dan 3 500 km en 2) voor reizen van meer dan 3 500 km. Deze drempels weerspiegelen verschillen in operationele beperkingen, ervaringen van passagiers en concurrentievoorzwaarden en waarborgen een gelijke behandeling van passagiers op reizen binnen de Unie.
- Het standpunt van de Raad stelt de tijdsdrempels voor compensatie vast op 4 en 6 uur vertraging, terwijl de Commissie drie drempels van 5/9/12 uur heeft voorgesteld, afhankelijk van de afstand.
- Het compensatiebedrag voor vluchten binnen de EU of vluchten van minder dan 3 500 km werd licht verhoogd ter compensatie van de stijging van een uur van de drempel. Het compensatiebedrag voor vluchten van meer dan 3 500 km werd licht verlaagd om concurrentievervalsingen als gevolg van de internationale concurrentie op langeafstandsvluchten te beperken.
- De luchtvaartmaatschappijen mogen de compensatie niet vervangen door een vrijwillige overeenkomst met de passagier, behalve bij instapweigering.
- De Commissie krijgt de opdracht om uiterlijk drie jaar na de toepassing van Verordening (EG) nr. 261/2004 in de versie die het resultaat zal zijn van onderhavige wetswijziging, te beoordelen of de drempels voor compensatie moeten worden aangepast op basis van statistieken over de ontwikkelingen met betrekking tot annuleringen en vertragingen van de vijf voorgaande jaren en elk jaar na de datum van toepassing van deze verordening.
- Een passagier heeft tot zes maanden na de verstoring de tijd om een verzoek of een klacht in te dienen bij de luchtvaartmaatschappij. De luchtvaartmaatschappij krijgt een termijn van 14 dagen na de indiening van het compensatieverzoek om de passagier te betalen, dan wel een met redenen omkleed antwoord te bezorgen.

14. Andere belangrijke wijzigingen worden hieronder samengevat:

- De verplichtingen voor luchtvaartmaatschappijen en tussenpersonen op het gebied van precontractuele informatie en informatie in geval van verstoring zijn aangescherpt.
- Indien een passagier in geval van verstoring om terugbetaling van zijn of haar vlucht verzoekt, geschiedt die terugbetaling automatisch.
- De regels voor herroutering zijn aanzienlijk verbeterd. Een luchtvaartmaatschappij moet passagiers alternatieven voor haar eigen diensten aanbieden (bv. diensten van een andere luchtvaartmaatschappij of een andere vervoerswijze), zodat passagiers zo snel mogelijk op hun bestemming aankomen. Als de luchtvaartmaatschappij geen herroutering aanbiedt binnen drie uur nadat de passagier zijn of haar keuze voor herroutering heeft bevestigd, kan de passagier zelf regelingen treffen.
- Ook de regels inzake bijstand aan passagiers zijn verduidelijkt en aangescherpt. Het recht op versnaperingen en eten, en het recht op accommodatie zijn nader omschreven. Indien de luchtvaartmaatschappij haar bijstandsverplichtingen niet nakomt, hebben de passagiers het recht om zelf regelingen te treffen en moeten zij binnen 14 dagen door de luchtvaartmaatschappij worden terugbetaald.
- In overeenstemming met de richtlijn pakketreizen mag een luchtvaartmaatschappij in geval van buitengewone omstandigheden de accommodatie beperken tot drie nachten, zonder dat er een maximum wordt gesteld aan de hotelkosten. De beperking van het aantal nachten geldt niet voor personen met specifieke behoeften.
- In geval van vertraging op het tarmac, bepaald door het openen en sluiten van de deuren, hebben de passagiers recht op minimale bijstand en moeten zij na drie uur van boord worden gelaten.
- De rechten van passagiers met specifieke behoeften, zoals personen met beperkte mobiliteit en personen met een handicap, maar ook zwangere vrouwen, kinderen en personen met specifieke medische behoeften, worden aanzienlijk versterkt. Het instappen mag niet worden geweigerd aan personen met specifieke behoeften. De mogelijkheid om te worden begeleid door erkende assistentiehonden wordt ingevoerd, en personen met specifieke behoeften en hun begeleiders mogen samenzitten. In geval van schade aan, verlies van of vernietiging van mobiliteitshulpmiddelen of verwonding of overlijden van erkende assistentiehonden moet de luchtvaartmaatschappij zorgen voor tijdelijke vervanging of een alternatieve oplossing.
- Om het gelijke speelveld tussen luchtvaartmaatschappijen uit de Unie en luchtvaartmaatschappijen uit derde landen te verbeteren, krijgt de Commissie de opdracht om binnen drie jaar na de toepassing van Verordening (EG) nr. 261/2004 de haalbaarheid te beoordelen van een uitbreiding van het toepassingsgebied van de verordening tot passagiers die aankomen uit derde landen met vluchten die worden uitgevoerd door luchtvaartmaatschappijen uit derde landen, en om mogelijke manieren aan te bevelen om jurisdictieconflicten en handhavingsproblemen op te lossen.
- De Raad heeft de afmetingen verduidelijkt van het persoonlijk voorwerp dat een essentieel onderdeel vormt van de reizen van de passagiers en dat zij zonder extra kosten in de cabine kunnen meenemen.

IV. CONCLUSIE

15. De Raad is van oordeel dat zijn standpunt in eerste lezing een evenwichtige tekst is waarin rekening wordt gehouden met de verschillende belangen van alle betrokkenen. De Raad ziet uit naar constructieve besprekingen met het Europees Parlement in tweede lezing, met het oog op de vaststelling van de verordening.