

Vergaderjaar 2013–2014

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 168

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 januari 2014

In het AO Transportraad van 28 november 2013 heb ik toegezegd uw Kamer voor het verzamel-AO Luchtvaart van 16 januari 2014 te informeren over de volgende onderwerpen:

1. De bestudering van twee alternatieve varianten voor de compensatieregeling bij vertraging;
2. Het aantal vertragingen en annuleringen;
3. Het aantal klachten over vertraging bij de ILT en de daarbij gehanteerde lijst inzake overmachtsituaties;
4. Door Rusland gevraagde passagiersgegevens.

Met deze brief geef ik hieraan invulling en daarnaast informeer ik de Kamer over:

5. Het tijdschema inzake herziening van de regulering van de luchthaventarieven van Schiphol (wijziging Wet luchtvaart);
6. Reclamesleepvluchten op zondag.

1. De bestudering van twee alternatieve varianten voor de compensatieregeling bij vertraging

In het AO van 28 november is gesproken over de resultaten van het onderzoek van de Stichting Economisch Onderzoek (SEO) naar de financiële effecten van het voorstel van de Europese Commissie voor herziening van de compensatieregeling bij vertraging en de effecten van mogelijke alternatieven, waarover de Kamer met mijn brief van 21 november 2013¹ is geïnformeerd. Uw Kamer heeft daarbij verzocht de effecten van twee nieuwe alternatieven in kaart te brengen.

¹ Kamerstuk 21 501-31, nr. 446

In het AO werd gevraagd een variant te onderzoeken waarbij sprake is van compensatie vanaf 3 uur vertraging voor vluchten binnen Europa (variant A). Tevens is gevraagd een alternatief te bezien waarbij het compensatiebedrag na 3 uur vertraging lager is dan na 5 uur (variant B).

Ik heb SEO gevraagd om dit nadere onderzoek uit te voeren. Om een eventueel Nederlands voorstel in de Raad kans van slagen te geven, heb ik SEO gevraagd om bij de uitwerking van de varianten zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij het voorstel van de Europese Commissie. De meerderheid van de lidstaten lijkt het Commissievoorstel te steunen. Daarom heb ik SEO ook gevraagd om de financiële impact van deze varianten vergelijkbaar te laten zijn met die van het Commissievoorstel.

Voor de precieze uitwerking van de twee varianten en de resultaten van de doorrekening verwijs ik naar de bijlage². Met enkele voorbeelden wordt het verschil tussen het Commissievoorstel en beide varianten concreet. Een passagier op een vlucht Amsterdam – Madrid met 3 uur vertraging heeft in het Commissievoorstel geen recht op compensatie, in variant A op € 150 en in variant B op € 100. Vanaf 5 uur vertraging heeft deze passagier in het Commissievoorstel recht op € 250, bij variant A op € 150 en in variant B op € 200. Voor een vlucht naar Luxor geldt in het EC voorstel na 9 uur vertraging een compensatie van € 600. In varianten A en B geldt hiervoor € 400. Voor een vlucht naar Washington ten slotte, geldt voor alle varianten compensatie van € 600 na 12 uur vertraging.

Ik heb in het AO aangegeven dat ik graag met u verder praat over het uiteindelijke Nederlandse standpunt over de compensatieregeling. Ik acht het van belang niet te ver af te wijken van het Commissievoorstel. Daarbij vind ik het belangrijk dat in het Nederlandse standpunt rekening wordt gehouden met een proportionele financiële impact van de regeling en de operationele nadelen van korte tijdgrenzen. Voor de operationele nadelen van de varianten met een 3 uurgrens verwijs ik korthedshalve naar mijn brief van 21 november 2013.

2. Het aantal vertragingen en annuleringen

Vertragingen, met name langdurige, leiden tot additionele kosten voor luchtvaartmaatschappijen (met name als gevolg van de zorg voor de vertraagde passagiers en van de eventueel extra inzet van personeel) en tot reistijdtoename voor en onvrede onder passagiers. Eurocontrol becijfert de gemiddelde vertraging per vliegbeweging in het eerste kwartaal van 2013 op ruim 10 minuten. In Europa³ had in 2012 circa 3% van de vluchten een vertraging van 1 uur of meer. Een vertraging van meer dan 3 uur kwam voor bij 0,5% van de vluchten; een vertraging van meer dan 5 uur bij 0,2% van de vluchten. De cijfers over de eerste drie kwartalen van 2013 en cijfers van Schiphol over 2012 bevestigen dit beeld.

De Eurocontrol cijfers laten zien dat in het eerste kwartaal van 2013 ongeveer 25 procent van de vertragingen uit luchtvaartmaatschappijgerelateerde zaken bestaat. Hieronder vallen onder andere vertraging door passagiers die te laat bij het vliegtuig arriveren, vertraging door technische mankementen of schade aan het vliegtuig en vertraging door vliegend personeel. Andere veelvoorkomende oorzaken hebben te maken met luchtverkeersleiding, met de luchthaven of met het weer.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³ Eurocontrol CODA Digest 2012 en 2013 Quarter 1, Quarter 2 en Quarter 3. Gegevens betreffen de 44 ECAC lidstaten, waaronder alle EU lidstaten.

Voor annuleringen zijn Europese cijfers minder gemakkelijk verkrijgbaar. Annuleringen komen naar schatting in 0,9 tot 1,0% van de vluchten voor. De Europese cijfers⁴ betreffen een schatting over de periode 2007–2009 op basis van diverse bronnen. De meer exacte gegevens van Schiphol over 2012 komen hiermee overeen.

De Eurocontrol cijfers geven geen inzicht in de oorzaken van annuleringen. De beweegredenen waarom een vlucht wordt geannuleerd, zijn derhalve niet op objectieve wijze te achterhalen. Ik kan dan ook niet aangeven of luchtvaartmaatschappijen in de praktijk ook vluchten hebben geannuleerd vanwege de hoge financiële lasten van het huidige compensatieregime voor vertraging. Ik ben echter van mening dat elke prikkel hiertoe moet worden vermeden en dat een regeling die luchtvaartmaatschappijen maximaal stimuleert om de passagier zo snel mogelijk op de plaats van bestemming te krijgen in het belang is van iedereen.

3. Het aantal klachten over vertraging bij de ILT en de daarbij gehanteerde lijst inzake overmachtsituaties

Voor verzoeken over compensatie bij vertraging, annulering en instapweigerings dient de passagier zich eerst te wenden tot de luchtvaartmaatschappij. Om u inzicht te bieden in dit deel van het proces heb ik navraag gedaan bij de luchtvaartmaatschappijen over het aantal ontvangen verzoeken.

De vier in Nederland gevestigde luchtvaartmaatschappijen⁵ hebben in de periode januari – november 2013 in totaal 35.603 compensatieverzoeken ontvangen. Dit cijfer omvat alle verzoeken van individuele passagiers en van commerciële claimbureaus namens een passagier. Gemiddeld genomen ontvangt de passagier na 17 dagen een volledige reactie met de uitkomst van het interne onderzoek en de informatie of het verzoek om compensatie al dan niet wordt ingewilligd.

Wanneer een passagier van mening is dat diens verzoek tot compensatie ten onrechte door de luchtvaartmaatschappij is afgewezen, kan deze een klacht indienen of een civiele procedure starten. Het loket voor klachten is de ILT. De ILT onderzoekt de klacht inhoudelijk en geeft een oordeel of de klacht gegrond is.

Wanneer een klacht een compensatieverzoek betreft waarbij een beroep is gedaan op buitengewone omstandigheden, betreft de ILT in haar onderzoek of hiervan al dan niet sprake is geweest voor de vlucht in kwestie. Het leeuwendeel van de klachten bij ILT betreft compensatieverzoeken waarbij dit onderzoek naar buitengewone omstandigheden noodzakelijk is.

Beoordeling van buitengewone omstandigheden in de luchtvaart blijken in de gehele EU een lastig probleem te zijn. De huidige Verordening en jurisprudentie van het Europese Hof geven enige richting. Het begrip blijft echter leiden tot uiteenlopende interpretaties door lokale rechters in Nederland en elders in de EU.

Een heldere definitie van buitengewone omstandigheden in EU regelgeving blijft geboden. Het Commissie voorstel biedt daarvoor een goede aanzet.

Voor wat betreft de beoordeling van buitengewone omstandigheden bij klachtenafhandeling in de huidige situatie hebben de Europese nationale toezichthouders gezamenlijk een niet-bindende nadere interpretatie van

⁴ European Commission Impact Assessment SWD (2013), p. 67.

⁵ ArkeFly, Corendon Dutch Airlines, KLM en Transavia.

dit begrip gegeven. Hiermee wordt geprobeerd te komen tot een eenduidige benadering in de gehele EU. De beleidsregel die ILT hanteert bij haar onderzoek naar buitengewone omstandigheden sluit aan bij deze Europese lijst. U vindt de beleidsregel in de bijlage⁶.

Tussen 1 januari en 12 december 2013 heeft ILT 1082 klachten onderzocht. ILT heeft 427 klachten gegrond geacht. Bij de gegronde klachten is in 385 gevallen door de luchtvaartmaatschappijen compensatie betaald na hoor/wederhoor en in 32 gevallen na een waarschuwing van de ILT aan de luchtvaartmaatschappij. In 10 gevallen is een waarschuwing afgegeven en moet nog worden uitbetaald.

De praktijk van klachtenbehandeling leert dus dat de luchtvaartmaatschappijen compensatie uitbetalen als de ILT een klacht gegrond acht. Zeker de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen betalen wanneer zij dit oordeel ontvangen. Bij buitenlandse luchtvaartmaatschappijen moet de ILT in een aantal gevallen eerst nog waarschuwen en wordt dan alsnog betaald.

De ILT heeft tot op heden nog geen boetes opgelegd. Dat is verklaarbaar in de tijd, aangezien de beleidsregel die het opleggen van boetes mogelijk maakt op 4 oktober 2013 in werking is getreden. Voordat passagiers met een klacht naar de ILT komen, moeten ze eerst hun verzoek laten behandelen door de betreffende luchtvaartmaatschappij. Aangezien daar al enige tijd overheen gaat, heeft de ILT nog geen klachten behandeld waarop de beleidsregel al van toepassing is.

Als bijlage bij deze brief stuur ik u een overzicht van in 2013 door de ILT behandelde klachten en de afhandeling daarvan⁷.

4. Door Rusland gevraagde passagiersgegevens

Uw Kamer heeft zorg geuit over het Russische voornemen om per 1 december 2013 passagiersgegevens, zogenaamde «Passenger Name Records (PNR) » te vragen van zowel de vluchten naar Rusland als van alle vluchten over Rusland. Gevraagd is of ik dit onderwerp ter discussie wilde stellen tijdens de Transportraad en of ik probeer te waarborgen dat de privacy van Europese burgers niet in het geding komt. Ik kan u melden dat de situatie sinds het AO is veranderd. Rusland heeft dit voornemen inmiddels ingetrokken en zal niet meer per 1 december 2013 om deze PNR-gegevens vragen.

Toelichting en stand van zaken

EU luchtvaartmaatschappijen zouden door de Russische regeling worden blootgesteld aan conflicterende wettelijke maatregelen. Het niet voldoen aan de Russische verplichting, zou het risico opleveren van Russische sancties. Het wel voldoen aan de Russische verplichting conflicteert volgens de Europese Commissie met de Europese privacyrichtlijn. In juni 2013 heeft de Europese Commissie bij Rusland uitstel van inwerking-treding van de regeling bedongen tot 1 december 2013 (in plaats van 1 juli 2013). Vervolgens heeft de Commissie aanpassing van de regeling bedongen, waardoor luchtvaartmaatschappijen nu alleen verplicht worden om zogenaamde «API-gegevens» («Advance Passenger Information»), zoals ook opgenomen in nationale paspoorten) te verstrekken. Voor de verstrekking hiervan is er een juridische basis in de Conventie van Chicago.

⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Afgesproken is dat Europese luchtvaartmaatschappijen pas verplicht worden om PNR-gegevens te verstrekken wanneer daartoe een goede juridische basis is gecreëerd tussen de EU en Rusland. Begin 2014 komt de Europese Commissie met een nieuwe Mededeling over doorgifte van PNR-gegevens aan derde landen.

5. Het tijdschema inzake herziening van de regulering van de luchthaventarieven van Schiphol (wijziging Wet luchtvaart)

Uw Kamer is bij brief van 5 juni 2013⁸ geïnformeerd over de hoofdlijnen van de uitwerking van de herziening van de tariefregulering van Schiphol. Thans wordt gezamenlijk met de ministeries van EZ en Financiën gewerkt aan het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart. Inmiddels is dit wetsvoorstel aan de Autoriteit Consument en Markt toegezonden voor het doorlopen van de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets. Ik verwacht dat het wetsvoorstel rond het eind van het eerste kwartaal van 2014 aan de Raad van State kan worden aangeboden en medio 2014 aan uw Kamer kan worden gestuurd.

6. Reclamesleepvluchten op zondag

In mijn brief van 2 september 2013⁹ heb ik uw Kamer medegedeeld dat er werd gewerkt aan aanpassing van de Regeling reclamesleepvluchten waarbij het verbod om op zondag reclamesleepvluchten zou worden geschrapt en voorts dat samen met de sector een nieuw convenant werd voorbereid om de geluidhinder zoveel mogelijk te beperken. Ik kan u melden dat zowel de nieuwe regeling als het convenant zoals beoogd op 1 oktober 2013 in werking is getreden.

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

⁸ Kamerstuk 33 231, nr. 2

⁹ Kamerstuk 31 936, nr. 160