STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 27520
4 oktober 2013

Besluit van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 23 september 2013, nr. ILT-2013/26537, tot wijziging van de Beleidsregel handhaving Verordening (EG) nr. 261/2004 inzake passagiersrechten luchtvaart

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

Gelet op de artikelen 2, onderdeel j, en 5, derde lid, van 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 (PbEU 2004, L 46), de artikelen 11.15 en 11.16 van de Wet luchtvaart, en artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

BESLUIT:

ARTIKEL I

De Beleidsregel handhaving verordening (EG) nr. 261/2004 inzake passagiersrechten luchtvaart wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:
Onderdeel a komt te luiden:

a. *'aankomsttijd':* het tijdstip waarop het vliegtuig op de luchthaven van aankomst landt.

B

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:
De onderdelen e en g komen te luiden:

e. wanneer op een reeds aangevangen vlucht, dat wil zeggen nadat de blokken voor de wielen zijn weggehaald, een onverwacht vliegveiligheidsprobleem ontstaat dat gevolgen heeft voor de vluchtuitvoering van de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert en de piloot om die reden de start of de vlucht afbreekt, bijvoorbeeld vanwege een botsing met een of meer vogels;
g. wanneer een staking gevolgen heeft voor de vluchtuitvoering van de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert, indien:
   1°. de staking op een zodanig tijdstip is aangekondigd dat de luchtvaartmaatschappij niet in staat was redelijke maatregelen te treffen om de geplande vlucht uit te voeren, of
   2°. de staking plaatsvindt op de luchthaven van aankomst en er een aanmerkelijke kans bestaat dat het vliegtuig ten gevolge van de staking op die luchthaven komt vast te staan.

C

Artikel 4 komt te vervallen.

D

De artikelen 7 en 8 komen te luiden:

Artikel 7

1. Alvorens een klacht over een vermeende inbreuk op de Verordening bij de ILT in te dienen, maakt een passagier zijn klacht aanhangig bij de luchtvaartmaatschappij die de vlucht heeft uitgevoerd of de vlucht heeft geannuleerd. Klachten van passagiers die hun klacht niet eerst aanhangig hebben gemaakt bij de betrokken luchtvaartmaatschappij worden door de ILT, indien niet tijdig hersteld, niet in behandeling genomen.

2. Passagiers kunnen tot uiterlijk één jaar na de vluchtdatum bij de ILT een klacht indienen over een vermeende inbreuk op de Verordening door de betrokken luchtvaartmaatschappij. De ILT stelt hiervoor een klachtformulier vast, dat op de website van de ILT wordt gepubliceerd.

Artikel 8

Indien een inspecteur heeft geconstateerd dat een luchtvaartmaatschappij één van de in de bijlage bij deze beleidsregel opgenomen boetecatalogus omschreven overtredingen nummers DBC 7.1.1 of DBC 7.1.2 heeft gepleegd, legt de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan deze luchtvaartmaatschappij een bestuurlijke boete op overeenkomstig onderstaande tabel:

Overtredingen met betrekking tot compensatiebedrag	bedrag van de boete
125 €	250 €
200 €	400 €
250 €	500 €
300 €	600 €
400 €	800 €
600 €	1.200 €

E

Na artikel 8 worden drie nieuwe artikelen opgenomen luidende:

Artikel 8a

Indien een inspecteur heeft geconstateerd dat een luchtvaartmaatschappij één van de in de bijlage bij deze beleidsregel opgenomen boetecatalogus omschreven overtredingen nummers DBC 4.3.2, DBC 5.1.2 of DBC 6.1.2 heeft gepleegd, legt de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan deze luchtvaartmaatschappij een bestuurlijke boete op overeenkomstig onderstaande tabel:

Overtredingen in geval van prijs van het vliegticket	bedrag van de boete
150 € of minder	300 €
meer dan 150 € maar niet meer dan 400 €	800 €
meer dan 400 € maar niet meer dan 1.200 €	2.400 €
Meer dan 1.200 €	5.000 €

Artikel 8b

Indien een inspecteur heeft geconstateerd dat een luchtvaartmaatschappij één van de in de bijlage bij deze beleidsregel opgenomen boetecatalogus omschreven overtredingen heeft gepleegd niet zijnde een overtreding als bedoeld in de artikelen 8 of 8a, legt de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de desbetreffende luchtvaartmaatschappij een bestuurlijke boete van 1.000 € op.

Artikel 8c

De luchtvaartmaatschappij wordt in de gelegenheid gesteld om haar zienswijze naar voren te brengen over het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Indien de luchtvaartmaatschappij daarbij aantoont de overtreding inmiddels te hebben hersteld, wordt het boetebedrag als bedoeld in de artikelen 8, 8a en 8b gematigd met 50%.

ARTIKEL II

De in de bijlage bij de Beleidsregel handhaving Verordening (EG) nr. 261/2004 inzake passagiersrechten luchtvaart opgenomen boetecatalogus wordt als volgt gewijzigd:

A

De paragraaf instapweigering wordt als volgt gewijzigd:
Onder vernummering van de onderdelen DBC 4.3.2. tot en met DBC 4.3.4. tot DBC 4.3.3. tot en met DBC 4.3.5. wordt een nieuw nummer DBC 4.3.2. ingevoegd luidende:

Nummer	Omschrijving overtreding	Artikel Verordening
DBC 4.3.2	De luchtvaartmaatschappij die een vlucht uitvoert heeft aan een passagier, die zonder redelijke grond tegen zijn wil de toegang tot een vlucht is geweigerd en die gekozen heeft voor volledige terugbetaling van het ticket, niet binnen zeven dagen de prijs waarvoor het ticket was gekocht terugbetaald.	4, lid 3, jo. 8, lid 1

B

De paragraaf Annulering wordt als volgt gewijzigd:
Onder vernummering van de onderdelen DBC 5.1.2 tot en met DBC 5.1.4. tot DBC 5.1.3 tot en met DBC 5.1.5. wordt een nieuw nummer DBC 5.1.2. ingevoegd, luidende:

Nummer	Omschrijving overtreding	Artikel Verordening
DBC 5.1.2	De luchtvaartmaatschappij die een vlucht uitvoert, heeft aan een passagier, wiens vlucht is geannuleerd en die gekozen heeft voor volledige terugbetaling van het ticket, niet binnen zeven dagen de prijs waarvoor het ticket was gekocht terugbetaald.	5, lid 1, jo. 8, lid 1

C

De paragraaf Vertraging wordt als volgt gewijzigd:

1. Nummer DBC 6.1.1 komt te luiden:

Nummer	Omschrijving overtreding	Artikel Verordening
DBC 6.1.1	De luchtvaartmaatschappij die een vlucht uitvoert, heeft aan een passagier, wiens vlucht met ten minste vijf uur is vertraagd, niet de keuzemogelijkheid van artikel 8, eerste lid, onder a, van de Verordening geboden.	6, lid 1, jo. 8, lid 1, onder a

2. Onder vernummering van de onderdelen DBC 6.1.2 tot en met DBC 6.1.8 tot DBC 6.1.3 tot en met DBC 6.1.9 wordt een nieuw nummer DBC 6.1.2. ingevoegd, luidende:

Nummer	Omschrijving overtreding	Artikel Verordening
DBC 6.1.2	De luchtvaartmaatschappij die een vlucht uitvoert, heeft aan een passagier, wiens vlucht met ten minste vijf uur is vertraagd en die gekozen heeft voor volledige terugbetaling van het ticket, niet binnen zeven dagen de prijs, waarvoor het ticket was gekocht, terugbetaald.	6, lid 1, jo. 8, lid 1

D

Na de paragraaf Vertraging wordt een nieuwe paragraaf ingevoegd, luidende:

Compensatie

Nummer	Omschrijving overtreding	Artikel Verordening
DBC 7.1.1	De luchtvaartmaatschappij die een vlucht uitvoert, heeft verzuimd om aan een passagier die zonder redelijke grond tegen zijn wil de toegang tot een vlucht is geweigerd onmiddellijk het in artikel 7 van de Verordening genoemde compensatiebedrag te betalen.	7, jo. 4, lid 3
DBC 7.1.2	De luchtvaartmaatschappij die een vlucht uitvoert heeft geweigerd om aan een passagier, wiens vlucht is geannuleerd en aan wie niet een andere vlucht is aangeboden als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder c, van de Verordening, of wiens vlucht drie of meer uren na de oorspronkelijk geplande aankomsttijd de eindbestemming heeft bereikt, en die bij haar een verzoek tot het betalen van compensatie heeft ingediend, het in artikel 7 van de Verordening genoemde compensatiebedrag te betalen, hoewel zij niet heeft kunnen aantonen dat de vertraging het gevolg is van buitengewone omstandigheden.	7, jo. 5, 6 en jurisprudentie Europese Hof van Justitie C-402/07 + C-432/07 en C-629/10

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
namens deze,
De inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport,
J. Thunnissen

TOELICHTING

Algemeen

In september 2011 is ter handhaving van de 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 (PbEU 2004, L 46) (hierna: de Verordening) de Beleidsregel handhaving Verordening (EG) nr. 261/2004 inzake passagiersrechten luchtvaart in werking getreden. Deze beleidsregel vormde de uitwerking van het 'Handhavingkader passagiersrechten luchtvaart', dat de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu bij brief van 1 februari 2011 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer heeft aangeboden (kamerstukken II 2010/11, 31 936, nr. 49). Inmiddels is met dit handhavinginstrumentarium anderhalf jaar ervaring opgedaan, waarbij is gebleken dat dit instrumentarium om de navolgende redenen herziening behoeft:

1. door verbeteringen in de naleving wordt de toepassing van sancties aangepast;
2. de huidige praktijk van de ILT met de interpretatie van het begrip 'buitengewone omstandigheden' heeft geleid tot een verduidelijking op een aantal punten.

Het nieuwe instrumentarium is verwoord in het 'Handhavingskader passagiersrechten luchtvaart 2013' en is vastgelegd in deze beleidsregel.

Sanctiebeleid

Sinds het Europese Hof van Justitie in zijn uitspraak van 23 oktober 2012 zijn eerdere 'Sturgeon-uitspraak' van 19 november 2009 over compensatie bij vertraging heeft bevestigd, is de naleving van de Verordening in Nederland sterk verbeterd. De luchtvaartmaatschappijen hebben nu voldoende duidelijkheid over de compensatieverplichting. Het is nu meer van belang luchtvaartmaatschappijen snel te sanctioneren zodat zij de naleving snel verbeteren. Dat gebeurt door in het nieuwe sanctiebeleid op elke afzonderlijke overtreding van de Verordening een sanctie in de vorm van een bestuurlijke boete toe te passen.

Dit nieuwe sanctiebeleid is slagvaardiger, sneller, eenvoudiger en effectiever waardoor de overtreder 'lik op stuk' gesanctioneerd wordt. Het sanctiebeleid is eenvoudiger en eenduidiger voor zowel passagiers, luchtvaartmaatschappijen en ook voor de inspectie. Het beleid laat voldoende ruimte aan de passagier om zo nodig zelf actie te ondernemen jegens de luchtvaartmaatschappij bij wie hij een ticket heeft gekocht.

De Verordening beoogt de overlast voor luchtvaartpassagiers als gevolg van annulering, instapweigering en vertraging te beperken en een hoog niveau van bescherming van passagiers te waarborgen. De hoogte van de boete is gerelateerd aan de ernst van de overtreding die de luchtvaartmaatschappij heeft gepleegd en de overlast die dit voor de passagier oplevert. De boete moet voldoende afschrikwekkend zijn en een prikkel geven om herhaling te voorkomen.
Voor overtredingen waarbij de luchtvaartmaatschappij de passagier financieel moet compenseren vanwege tijdsverlies is de boete het dubbele van het voordeel voor de overtreder.
De boetes voor het niet-terugbetalen van het ticketbedrag zijn ingedeeld in categorieën waarbij de boete gerelateerd is aan het voordeel dat de luchtvaartmaatschappij heeft bij de overtreding. Hierbij is de boete minimaal het dubbele van het niet-terugbetaalde bedrag tot een maximum van 5.000 €.
Zowel bij het weigeren van het erkennen van het recht op compensatie aan de passagier als bij het weigeren van het erkennen van het recht op de terugbetaling van het ticket, blijft het ongeacht de opgelegde boete nog steeds de verplichting van de luchtvaartmaatschappij om het voortbestaan van de overtreding te beëindigen. De boete is een repressieve sanctie. Als de luchtvaartmaatschappij na het ontvangen van de kennisgeving van boete bewijst de overtreding te hebben beëindigd, zal de boete worden gematigd met 50%.
De overige overtredingen worden alle beboet met 1.000 € per overtreding. Dit zijn onder andere overtredingen van de verplichte voorlichting van de luchtvaartmaatschappij aan haar passagiers over de rechten conform de Verordening. Overtredingen van de verzorgingsplicht worden ook beboet met 1.000 €, dit zijn zeer ernstige overtredingen omdat de passagier hiervan veel last ondervindt. De passagier heeft in deze situaties zelf maaltijden, verfrissingen, vervoer of hotelovernachtingen moeten regelen.

De ILT constateert een overtreding van de Verordening aan de hand van een klacht van een passagier, die zij onderzoekt en vervolgens gegrond of ongegrond verklaart. Dit oordeel wordt zowel aan de passagier als aan de betrokken luchtvaartmaatschappij medegedeeld. Wanneer de luchtvaartmaatschappij de overtreding laat voortduren, maakt de ILT een boeterapport op en legt zij vervolgens per geconstateerde overtreding een boete op.

De inspectie kan ook zelfstandig overtredingen constateren door het doen van o.a. inspecties, deze worden op dezelfde wijze gesanctioneerd als de overtredingen die geconstateerd zijn door het onderzoek van de passagiersklachten.

Wanneer de bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden, d.w.z. dat daartegen geen bezwaar of beroep meer kan worden ingesteld, wordt de opgelegde boete – in het kader van het streven naar transparantie over de informatie omtrent consumentenrechten en het toezicht op de naleving daarvan – gepubliceerd op de website van de ILT. Daarnaast houdt de passagier te allen tijde ook de mogelijkheid om zelf bij de kantonrechter een civiele vordering tegen de luchtvaartmaatschappij in te stellen.

Eerst wanneer een luchtvaartmaatschappij haar naleving niet aanpast naar aanleiding van meerdere boetes zal de inspectie overwegen andere interventies, zoals een last onder dwangsom, in te zetten.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, A

Naast het vernieuwde sanctiebeleid is in de gewijzigde beleidsregel een aantal zaken verduidelijkt ten opzichte van de vorige beleidsregel. Zo is in het nieuwe onderdeel a van artikel 1 verduidelijkt wat onder aankomsttijd moet worden verstaan. Daartoe is aangegeven dat voor de werkelijke aankomsttijd, zoals deze wordt vergeleken met de geplande aankomsttijd, gerekend wordt met de landingstijd van het vliegtuig. De landingstijd wordt van alle vluchten eenduidig vastgelegd, in verreweg de meeste gevallen gebeurt dit automatisch door computers in het vliegtuig en de gegevens worden ook reeds op dat moment verzonden naar externe bronnen. Luchthavens publiceren als aankomsttijd deze landingstijd.
Met de vervanging van onderdeel a van artikel 1 door een nieuw onderdeel a is in dit artikel tevens de definitie van buitengewone omstandigheden geschrapt. Hoewel de beleidsregel mede ziet op de verduidelijking van het begrip bood de definitie uit de beleidsregel geen meerwaarde. De nadere uitwerking vindt eerder plaats in artikel 3 van de beleidsregel.

Artikel I, B

Artikel 3 vermeldt een aantal gevallen waarin in elk geval sprake is van buitengewone omstandigheden. Onderdeel e is vervangen door een nieuw onderdeel e. De daar bedoelde buitengewone omstandigheid heeft betrekking op een onverwacht vliegveiligheidsprobleem dat zich op een reeds aangevangen vlucht voordoet. In het nieuwe onderdeel e zijn de woorden ‘dat gevolgen heeft voor de vluchtuitvoering van de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert’ toegevoegd. Hierdoor wordt verduidelijkt dat deze buitengewone omstandigheid niet alleen geldt bij weersomstandigheden. Onderdeel g is meer in overeenstemming gebracht met de tekst van de Verordening. In de Verordening wordt geen restrictie toegepast over wie er staakt, er wordt alleen gesproken over ‘stakingen die gevolgen hebben voor de vluchtuitvoering’. De inspectie onderzoekt bij stakingen met name of er tijdig redelijke maatregelen te nemen waren door de luchtvaartmaatschappij.

Artikel I, C

In de gewijzigde beleidsregel is artikel 4 geschrapt. Het artikel gaf aan in welke gevallen in elk geval geen sprake is van buitengewone omstandigheden. Gelet op ontwikkelingen in de jurisprudentie is ervoor gekozen deze bepaling te doen vervallen.

Artikel I, E

Andere dan de in de artikelen 8 en 8a van de beleidsregel bedoelde overtredingen worden alle beboet met 1.000 € per overtreding. Dit zijn bijvoorbeeld overtredingen van de verplichting tot voorlichting van de luchtvaartmaatschappij aan haar passagiers over de rechten conform de Verordening. Overtredingen van de verzorgingsplicht worden ook beboet met 1.000 €, dit zijn ernstige overtredingen omdat de passagier hiervan veel last ondervindt. De passagier heeft in deze situaties zelf maaltijden, verfrissingen, vervoer of hotelovernachtingen moeten regelen.

Artikel II

Ook de boetecatalogus uit de bijlage bij de regeling is aangepast.
Aan de boetecatalogus worden enkele herstelbare overtredingen toegevoegd van het recht op terugbetaling, het recht op compensatie bij gegronde verzoeken en het recht op een keuze tussen terugbetaling, herroutering en een latere reis in geval van annulering. Met de wijzigingen kunnen ook deze overtredingen direct via een bestuurlijke boete worden gesanctioneerd.

Deze gewijzigde Beleidsregel handhaving Verordening (EG) nr. 261/2004 inzake passagiersrechten luchtvaart is van kracht vanaf de dag na de datum van publicatie in de Staatscourant.

Overeenkomstig artikel 5.4 AWB zullen de daarbij voorziene bestuurlijke sancties niet worden toegepast op feiten en omstandigheden die zich voor de inwerkingtreding van deze beleidsregel en het bijbehorende handhavingskader hebben voorgedaan.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
namens deze,
De inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport,
J. Thunnissen