

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

> Retouradres: Postbus 20901, 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
T 070 351 61 71
F 070 351 78 95

Contactpersoon

-

T -

Ons kenmerk

VENW/DGLM-2009/918

Uw kenmerk

31232-16/2009D10062

Bijlage(n)

-

Datum 20 maart 2009

Onderwerp Verslag schriftelijk overleg inzake geschillencommissie luchtvaart

Geachte voorzitter,

Hierbij reageer ik op de schriftelijke vragen van de commissie voor Verkeer en Waterstaat over de geschillencommissie in de luchtvaart (kamerstuk 21 232, nrs. 16 en 17).

Algemeen

Ik dank de fracties voor hun waardering voor de totstandkoming van een geschillencommissie luchtvaart. Net als u hecht ik waarde aan een laagdrempelige vorm van klachtenafhandeling waar passagiers terecht kunnen met hun geschillen met luchtvaartmaatschappijen omtrent de naleving van passagiersrechten.

Aard van de geschillencommissie

De geschillencommissie luchtvaart berust op zelfregulering. De brancheorganisatie BARIN en de Consumentenbond zijn overeengekomen dat de geschillencommissie zal worden ingericht naar Nederlands recht, maar dat deze uitspraken zal doen over geschillen die betrekking hebben op drie Europese verordeningen inzake consumentenrechten in de luchtvaart. De inrichting en samenstelling van de geschillencommissie zal niet identiek zijn aan die van de andere commissies die onder de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) vallen. De geschillencommissie luchtvaart doet namelijk geen uitspraken op basis van bindend advies maar op basis van arbitrage. Vanwege het internationale karakter zal de geschillencommissie luchtvaart bovendien tweetalig worden: niet alleen Nederlands, maar ook Engels.

De partijen bij de zelfregulering zijn overeengekomen dat het voor reizigers niet noodzakelijk is dat de toegang tot de geschillencommissie in hun reis- en vervoersvoorwaarden is geregeld. Het moment van boeking is niet bepalend voor toegang tot de geschillencommissie, maar alleen het moment van de vlucht. In de huidige situatie, nog zonder operationele geschillencommissie, kunnen consumenten naar de Inspectie Verkeer en Waterstaat (hierna: de Inspectie) en de rechter. Als de geschillencommissie eenmaal operationeel is, kunnen consumenten nog steeds naar de Inspectie en de rechter, en daar komt de geschillencommissie bij als laagdrempelig alternatief voor de rechter.

Datum

Ons kenmerk
VENW/DGLM-2009/918

Alle luchtvaartmaatschappijen die zijn aangesloten bij de BARIN, inclusief buitenlandse luchtvaartmaatschappijen, zijn gehouden aan de uitspraken van de geschillencommissie. BARIN telt op dit moment 77 leden. Dat is ongeveer 90% van het aantal luchtvaartmaatschappijen dat op Nederlandse luchthavens opereert.

De luchtvaartmaatschappijen zijn eraan gecommiteerd om de geleden schade na een uitspraak van de geschillencommissie daadwerkelijk te betalen. Indien noodzakelijk wordt dit afgedwongen via executie door een deurwaarder. Compensatie van de schade bij elke luchtvaartmaatschappij is daarmee juridisch verhaalbaar.

BARIN en de Consumentenbond zijn overeengekomen dat de geschillencommissie een geschil niet zal behandelen of de behandeling zal staken, indien aan de ondernemer surséance van betaling is verleend, deze in staat van faillissement is geraakt of zijn bedrijfsactiviteiten feitelijk heeft beëindigd, voordat het geschil ter zitting door de commissie is behandeld en een eindbeslissing is geweest. Dit is een standaardbepaling die men terugziet bij alle andere geschillencommissies. De oprichting van een garantieregeling bij faillissementen zou neerkomen op het overnemen van het ondernemingsrisico en dat gebeurt in geen andere sector. De geschillencommissie biedt de consument een laagdrempelige vorm van geschillenbeslechting ten aanzien van de drie Verordeningen. Een garantieregeling bij faillissementen past daarom niet bij deze geschillencommissie.

De geschillencommissie is zoals gezegd een vorm van zelfregulering. Vanwege het draagvlak bij betrokken partijen heeft dit in beginsel de voorkeur boven wetgeving. Ik hou de voortgang echter wel in de gaten omdat ik het belangrijk vind dat er voor consumenten een instantie bij komt waar zij terecht kunnen met hun geschillen. Partijen zijn in constructief overleg, maar het proces blijkt tijdrovender dan aanvankelijk gehoopt. Bovendien blijkt de kostenbegroting veel hoger uit te vallen dan op basis van eerste inschattingen kon worden verwacht. Indien de komende maanden mocht blijken dat ingrijpen vanuit de overheid nodig is, dan zal ik dat zeker niet nalaten. Consumenten kunnen nu met hun geschillen uiteraard wel terecht bij de Inspectie en bij de rechter.

Ik ben mij ervan bewust dat naast de Consumentenbond geen andere consumentenorganisaties betrokken waren bij de onderhandelingen over de totstandkoming van de geschillencommissie. De geschillencommissie is tot stand gekomen via zelfregulering tussen marktpartijen. Bij zelfregulering is het niet aan de overheid om te bepalen welke partijen met elkaar om tafel gaan. Hierin hebben partijen zelf een eigen verantwoordelijkheid. Het Consumentenoverleg Luchtvaart waaraan wordt gerefereerd, speelt hierin geen rol want dit is een informeel overleg op initiatief van de overheid, waaraan consumentenorganisaties vrijblijvend kunnen deelnemen en vrijblijvend met elkaar van gedachten kunnen wisselen over luchtvaartangelegenheden. Reeds in mei 2008 is in het Consumentenoverleg naar voren gebracht dat de onderhandelingen alleen tussen BARIN en de Consumentenbond zouden gaan plaatsvinden. Naar ik heb begrepen heeft BARIN aan de Consumentenbond te kennen gegeven alleen met de Consumentenbond het overleg te willen voeren, omdat de Consumentenbond èn een brede representatieve partij voor alle consumenten is èn zelf geen commerciële activiteiten ontwikkelt (zoals de verkoop van vliegtickets en vakantie-reizen). De Consumentenbond heeft, bij de beslissing om het overleg

zonder andere partijen te voeren, het belang van de consument het zwaarst laten wegen. Ook voor mij staat het resultaat voorop. De totstandkoming van een geschillencommissie luchtvaart is een doel dat al sinds jaren door consumentenorganisaties wordt nagestreefd. Ik sta daar volledig achter en ben daarom – net als u – blij dat het doel nu binnen handbereik is, mede dankzij de inzet van alle betrokkenen van de afgelopen jaren, waaronder de ANWB en de VVR.

Datum

Ons kenmerk
VENW/DGLM-2009/918

De geschillencommissie zal zo evenwichtig mogelijk worden samengesteld. De commissie zal bestaan uit een onafhankelijke voorzitter (professor in de rechtsgeleerdheid), twee deskundige leden aangewezen vanuit de luchtvaartsector en vanuit de Consumentenbond en kan zich laten bijstaan door een panel van deskundigen.

Scope van de geschillencommissie

Consumenten met geschillen met niet bij de BARIN aangesloten maatschappijen die wel binnen de andere criteria vallen, zullen worden doorverwezen naar de Inspectie en/of naar de rechter. Ook kunnen luchtvaartmaatschappijen die niet bij BARIN zijn aangesloten, zich bij de geschillencommissie luchtvaart aansluiten. Alle betrokken partijen hebben het op zich genomen om dit te stimuleren. Hierboven heb ik reeds aangegeven dat alle luchtvaartmaatschappijen die op Nederland opereren, automatisch onder de geschillencommissie komen te vallen, mits aangesloten bij de BARIN (ongeveer 90% van het totaal). De geschillencommissie is alleen inzetbaar voor vluchten met als eerste plaats van vertrek een luchthaven in Nederland.

Alle luchtvaartmaatschappijen die zijn aangesloten bij BARIN zullen zich conformeren aan de geschillenbeslechting door de geschillencommissie. Alle betrokken partijen en in het bijzonder BARIN hebben op zich genomen om ervoor te zorgen dat luchtvaartmaatschappijen die niet zijn aangesloten bij BARIN, maar wel vanaf Nederlandse luchthavens vliegen, zich ook zullen conformeren aan de geschillenbeslechting. Vanuit de BARIN zijn hiertoe reeds concrete acties ondernomen. Met geschillen die buiten de scope van de geschillencommissie vallen, kunnen passagiers van overheidswege uiteraard terecht bij de Inspectie en bij de rechter.

Aangezien ik sta voor de rechten van passagiers, zal ik bij de Inspectie meer dienstverlening organiseren in de vorm van informatie, voorlichting en digitaal "klachtenloket" voor degenen die bij haar moeten of willen klagen. Waar mogelijk zal de Inspectie dit samen met de geschillencommissie doen, zodat passagiers bij beide instanties over hetzelfde informatie- en dienstverleningsniveau kunnen beschikken.

BARIN en de Consumentenbond zijn overeengekomen dat reizigers met een klacht over de drie Verordeningen – ook al is de vlucht onderdeel van een pakketreis - bij de geschillencommissie luchtvaart terecht kunnen. Met klachten over andere aspecten van de pakketreis (bijv. over het verblijf) kunnen ze terecht bij de geschillencommissie reizen. Niet enkel rechtstreeks bij luchtvaartmaatschappijen gekochte tickets vallen onder de scope van de geschillencommissie, maar ook de tickets die (al dan niet in een pakketreis) bij reisbureaus zijn gehaald.

Volgens de inwerkingtredingsbepaling van Verordening (EG) nr. 261/2004, is deze sinds 17 februari 2005 van toepassing voor alle onderwerpen die onder deze Verordening vallen. De geschillencommissie zal echter niet met een terugwerkende kracht van twee jaar geschillen in behandeling nemen. De geschillencommissie neemt geschillen in behandeling over vluchten die plaatsvinden vanaf de datum van inwerkingtreding van de geschillencommissie. Reeds aangeschafte tickets vallen onder de terugwerkende kracht voor zover de vlucht zelf op of na de ingangsdatum van de geschillencommissie plaatsvindt. Zoals al aangegeven, het tijdstip van de vlucht is derhalve bepalend of geschillen onder de werking van de geschillencommissie vallen of niet. Met geschillen die zich hebben voorgedaan (en zullen voordoen) vanaf de inwerkingtreding van Verordening (EG) 261/2004, kon en kan de consument terecht bij de Inspectie en bij de rechter. De geschillencommissie komt hier straks als mogelijkheid bij.

Datum

Ons kenmerk
VENW/DGLM-2009/918

Vervolg

Het streven is erop gericht de geschillencommissie reeds in de zomer 2009 operationeel te laten zijn. De digitalisering vormt het belangrijkste onderdeel in de voorbereidingen, en met name deze digitalisering kent een lange doorlooptijd en is bovendien zeer kostbaar. Om hier toch zorgvuldig mee om te gaan, wordt momenteel bekeken aan welke functionele eisen de geschillencommissie precies moet voldoen. Zodra de keuze van betrokken partijen hieromtrent bekend is, kan SGC een functioneel ontwerp en een technisch ontwerp opstellen.

De geschillencommissie is weliswaar een eerste, maar wel een heel belangrijke stap in de ontwikkeling van de passagiersrechten. Als tweede belangrijke stap zie ik de aanscherping van het handhavingsinstrumentarium van de Inspectie. De Inspectie heeft tot op heden bestuursdwang en last onder dwangsom tot haar beschikking als middelen om de drie Verordeningen te handhaven. Recent heb ik u een wetsvoorstel gestuurd (kamerstuknummer 31871) om dit instrumentarium uit te breiden met de bestuurlijke boete en het openbaar maken van onherroepelijk geworden sanctiebesluiten. Als derde stap zie ik het in acht nemen van meer transparantie in de uitvoering van de Verordening. Hiertoe zal de Inspectie twee maal per jaar een rapportage uitbrengen. De eerste rapportage heeft u reeds mogen ontvangen als bijlage bij mijn brief van 10 maart 2009 met kenmerk VenW/IVW-2009/908.

Verder hebben BARIN en de Consumentenbond afgesproken dat zij na inwerkingtreding van de geschillencommissie opnieuw met elkaar in overleg zullen treden, met als doel te komen tot uitbreiding van de scope van de geschillencommissie. Ik steun dit initiatief van harte. Verder ben ik van mening dat de geschillencommissie naar de toekomst toe zou moeten worden opgeschaald tot Europees niveau, zodat alle passagiers met vertrek van of aankomst in Europa hier met hun geschillen naar toe kunnen.

Onderdeel van de voorbereidingen vormt het opstellen van een communicatieplan om de geschillencommissie bekendheid te geven bij consumenten. Ik zal in dat kader ook aandacht vragen voor de verstrekking van informatie aan reizigers die bijvoorbeeld vanaf Maastricht of Eindhoven vertrekken. Over de invulling van het communicatieplan vindt nog overleg plaats. Uiteraard zal ook mijn departement hieraan medewerking verlenen.

De exacte ingangsdatum van de geschillencommissie is nog niet bekend. De aangesloten luchtvaartmaatschappijen moeten uiterlijk een verwijzing naar de

geschillencommissie maken vanaf het moment dat deze operationeel zal zijn. Het streven is erop gericht om de geschillencommissie reeds in de zomer 2009 operationeel te laten zijn. De geschillencommissie blijkt veel kostbaarder te zijn dan aanvankelijk ingeschat. De kostenbegroting van SGC wordt momenteel zorgvuldig beoordeeld en partijen zijn hierover in constructief overleg.

Datum

Ons kenmerk
VENW/DGLM-2009/918

Europese Unie

U vraagt of de Europese Commissie voornemens is om, al dan niet door middel van een verplichting, in iedere lidstaat te komen tot een geschillencommissie luchtvaart. Tijdens een persconferentie op 24 november 2008, waarbij BARIN en de Consumentenbond de intentieverklaring hebben ondertekend, heeft Commissaris Tajani zich zeer positief uitgelaten over dit initiatief. Hij heeft aangegeven te hopen dat andere Lidstaten dit Nederlandse voorbeeld zullen volgen. Van een Europese verplichting lijkt echter vooralsnog geen sprake. Op dit gebied loopt Nederland voorop in Europa.

Terecht merkt u op dat de Nederlandse geschillencommissie een voorbeeld moet worden voor de rest van Europa. De geschillencommissie kan en zal niet in strijd zijn met de Europese Verordeningen (EG) 261/2004, 1107/2006 en 2111/2005. Aan de rechten van reizigers die zij via de verordeningen hebben, kan en zal niet worden getornd. Zoals reeds uiteengezet zullen niet alle reizigers die een vlucht maken die onder de verordening vallen, bij de oprichting al terecht kunnen bij de geschillencommissie. Dit geldt bijvoorbeeld voor passagiers die vanaf Schiphol een vlucht maken met een luchtvaartmaatschappij die niet is aangesloten bij de geschillencommissie. Dat betekent niet dat deze reizigers minder rechten hebben. Zij zullen met hun geschillen terecht kunnen bij de Inspectie en eventueel de rechter i.p.v. bij de geschillencommissie. Deze laatste is niet minder, maar ook niet meer dan een laagdrempelig alternatief voor de rechter.

Betrokken partijen hebben zich eraan gecommitteerd zich in te zetten de geschillencommissie zo spoedig mogelijk op Europees niveau te laten functioneren. Ook Verkeer en Waterstaat is deze inspanningsverplichting aangegaan, en heeft hiertoe ook al de nodige inspanningen verricht en zal deze blijven verrichten waar opportuun. Zo heeft Verkeer en Waterstaat op 24 november 2008 een persconferentie georganiseerd in aanwezigheid van Commissaris Tajani. Ook op 2 december 2008, tijdens een vergadering van de Europese Commissie met alle betrokken spelers in Europa (nationale handhavingsinstanties, luchtvaartmaatschappijen en andere belanghebbenden), heeft Verkeer en Waterstaat het Nederlandse initiatief uitgedragen. De reacties waren positief, maar er zijn nog geen concrete aanwijzingen dat andere landen ook een geschillencommissie gaan oprichten of zich wensen aan te sluiten bij de Nederlandse geschillencommissie. Waarschijnlijk zal de Nederlandse geschillencommissie eerst moeten bewijzen dat zij een blauwdruk voor Europa vormt.

Naar mijn mening kan de geschillencommissie worden opgeschaald naar Europees niveau als de Europese Commissie het Nederlandse initiatief overneemt en actie onderneemt om te komen tot één overkoepelende geschillencommissie luchtvaart, bijvoorbeeld in de vorm van een Europees Agentschap. Op geen enkele andere wijze zal de Nederlandse geschillencommissie een Europese geschillencommissie kunnen worden. Hiertoe zal de Verordening opengebrouwen moeten worden. De Europese Commissie heeft aangekondigd in 2009 een rapport

aan de Raad en het Europees Parlement te presenteren, met daarin een analyse van de werking van de Verordening van de afgelopen vier jaar. Ook de noodzaak voor eventuele verdere regelgeving zal in dit rapport worden geëvalueerd. Gebrek aan of uitstel van Europese implementatie hoeft geen consequenties te hebben voor de Nederlandse geschillencommissie. Elke lidstaat heeft een eigen verantwoordelijkheid in de uitvoering van de Verordening.

Datum

Ons kenmerk

VENW/DGLM-2009/918

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

ir. Camiel Eurlings