

Speciaal verslag

In de EU bestaan weliswaar uitgebreide passagiersrechten, maar het kost reizigers nog steeds moeite deze te laten gelden

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)



EUROPESE
REKENKAMER

CONTROLETEAM

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheersthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer II "Investeringen ten behoeve van cohesie, groei en inclusie", die onder leiding staat van ERK-lid Iliana Ivanova. De controle werd geleid door ERK-lid George Pufan, ondersteund door Patrick Weldon, kabinetschef, en Mircea Radulescu, kabinetsattaché; Pietro Puricella, hoofdmanager; Erki Must, taakleider; Aleksandra Klis-Lemieszonek, Zuzana Gullova, Marjeta Leskovar en Annekatrin Langer, controleurs; Petra Karkosova, secretariaatsassistente. Zuzanna Filipski en Richard Moore verleenden taalkundige ondersteuning.



Van links naar rechts: Marjeta Leskovar, Mircea Radulescu, Zuzana Gullova, Patrick Weldon, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Erki Must, Pietro Puricella, George Pufan, Annekatrin Langer

INHOUD

	Paragraaf
Samenvatting	I-XI
Inleiding	1-8
Reikwijdte en aanpak van de controle	9-14
Opmerkingen	15-66
De EU hecht grote waarde aan passagiersrechten, maar er blijven uitdagingen bestaan wat betreft de toepassing ervan	15-45
Ook buiten het EU-kader is sprake van passagiersvriendelijke praktijken	15-16
EU-passagiersrechten zijn soms onduidelijk	17-22
EU-passagiersrechten verschillen per vervoersbedrijf en worden beperkt door afwijkingen	23-27
Passagiers zijn onvoldoende op de hoogte van hun rechten	28-32
Het kost passagiers moeite om te krijgen waar ze recht op hebben	33-45
De handhaving varieert en is afhankelijk van de in de verschillende lidstaten gehanteerde praktijken	46-66
De organisatiestructuur en handhavingspraktijken van de nationale handhavingsautoriteiten lopen uiteen	46-55
Claimbureaus en instanties voor alternatieve geschillenbeslechting vullen de handhavingslacunes op die de nationale handhavingsautoriteiten niet oplossen	56-61
De Commissie maakt de uitwisseling van ervaringen tussen nationale handhavingsautoriteiten mogelijk, maar heeft geen mandaat om de uniforme handhaving van de passagiersrechten te waarborgen	62-66
Conclusies en aanbevelingen	67-76
De EU hecht grote waarde aan de passagiersrechten, maar er blijven uitdagingen bestaan wat betreft de toepassing ervan	68-73
De handhaving varieert en is afhankelijk van de in de verschillende lidstaten gehanteerde praktijken	74-76
Bijlage I – Onze tien tips om uw reiservaring te verbeteren	
Bijlage II – Vragenlijst van de statistische enquête van de ERK	
Antwoorden van de Commissie	

SAMENVATTING

Passagiersrechten

I. In de afgelopen twintig jaar heeft het reizigersverkeer binnen alle mogelijke vervoerswijzen in Europa een enorme vlucht genomen. In antwoord hierop heeft de Europese Unie maatregelen getroffen om passagiers een minimumbeschermingsniveau te garanderen binnen de vier vormen van openbaar vervoer: vervoer door de lucht, per spoor, over het water en over de weg. In 2011 heeft de Commissie een pakket van tien EU-basisrechten voor passagiers opgesteld die van toepassing zijn op alle vervoerswijzen. De passagiersrechten voor de vier vormen van openbaar vervoer zijn vastgelegd in een aantal verordeningen. De reikwijdte en de specifieke regels verschillen per verordening.

Hoe wij onze controle hebben uitgevoerd

II. We hebben onderzocht in welke mate de passagiersrechten doeltreffend worden beschermd, door te onderzoeken of:

- het toepassingsgebied en de reikwijdte van de verordeningen toereikend waren om de passagiersrechten doeltreffend te beschermen, en of passagiers hun rechten daadwerkelijk konden laten gelden;
- de passagiersrechten doeltreffend werden gehandhaafd.

III. Hiertoe hebben we gesprekken gevoerd met de Commissie en tien lidstaten bezocht: Tsjechië, Duitsland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Nederland, Polen en Finland. In alle lidstaten bestreek de controle de sector luchtvervoer, terwijl het vervoer per spoor, over het water en per bus slechts in een aantal lidstaten aan bod is gekomen. Daarnaast hebben we twee enquêtes onder passagiers uitgevoerd om de mate van bekendheid met en kennis van passagiersrechten in kaart te brengen.

Onze bevindingen

IV. In de verordeningen komen de belangrijkste vormen van openbaar vervoer aan bod, wat dit wetgevingskader wereldwijd uniek maakt. Veel passagiers zijn echter onvoldoende op de

hoogte van hun rechten en krijgen vaak niet waar ze recht op hebben vanwege problemen met de handhaving ervan.

V. We hebben in andere landen buiten de EU enkele goede praktijken gesignaleerd die bij toepassing in Europa de kwaliteit van de EU-passagiersrechten verder zouden kunnen verbeteren. Het doel van de tien basisrechten is alle passagiers die gebruikmaken van de vier vormen van openbaar vervoer, te beschermen. De mate van bescherming hangt af van de desbetreffende vervoerswijze.

VI. Een groot aantal bepalingen in de verordeningen is voor meerdere uitleg vatbaar. De begrippen “informatie” en “bijstand”, alsook de voorwaarden met betrekking tot herroutering, zijn in de verordeningen niet duidelijk gedefinieerd. De compensatie heeft aan koopkracht ingeboet. Daarnaast zorgen de talrijke beperkingen ten aanzien van de bevoegdheden van de nationale handhavingsautoriteiten en de afwijkingen in de verordeningen ervoor dat het toepassingsgebied van de passagiersrechten aanzienlijk wordt beperkt.

VII. Teneinde profijt te hebben van het wetgevingskader voor passagiersrechten, moeten passagiers op de hoogte zijn van hun rechten. De mate van bekendheid met deze rechten is echter nog steeds relatief laag. De bewustmakingscampagnes waren gericht op het bestaan van passagiersrechten, maar hadden meer praktische informatie kunnen bieden over wat te doen in het geval van een verstoring van de reis.

VIII. Het huidige compensatiestelsel brengt aanzienlijke administratieve lasten voor zowel vervoersbedrijven als passagiers met zich mee, aangezien miljoenen claims individueel ingediend en verwerkt moeten worden. De door de vervoersbedrijven en nationale handhavingsautoriteiten toegepaste procedures bij de afwikkeling van individuele claims, zijn niet transparant. Passagiers op dezelfde reis die getroffen worden door een verstoring van de reis, worden soms verschillend behandeld.

IX. De nationale handhavingsautoriteiten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de verordeningen. Hun aanpak ten aanzien van de handhaving van de rechten van individuele passagiers verschilt momenteel per vervoerswijze en per lidstaat. De nationale handhavingsautoriteiten reageren grotendeels op klachten van ontevreden passagiers.

X. De monitoring door de Commissie van de uitvoering van het wetgevingskader voor passagiersrechten heeft geleid tot verduidelijkingen van de verordeningen. Als gevolg van het feit dat de Commissie geen mandaat heeft om de handhaving van de passagiersrechten te waarborgen, worden deze rechten echter verschillend toegepast.

Onze aanbevelingen

XI. De Rekenkamer doet een aantal aanbevelingen met betrekking tot de volgende punten: het verbeteren van de samenhang, inzichtelijkheid en doeltreffendheid van het wetgevingskader voor passagiersrechten; het verhogen van de mate van bekendheid met deze rechten onder de passagiers; het versterken van de bevoegdheden van de nationale handhavingsautoriteiten en het uitbreiden van het mandaat van de Commissie. Daarnaast geven we nog tien tips om uw reiservaring te verbeteren.

INLEIDING

Het begrip “passagiersrechten”

1. In de afgelopen twintig jaar heeft het reizigersverkeer binnen alle mogelijke vervoerswijzen in Europa een enorme vlucht genomen. In antwoord hierop heeft de Europese Unie maatregelen getroffen om passagiers een minimumbeschermingsniveau te garanderen binnen de vier vormen van openbaar vervoer: vervoer door de lucht, per spoor, over het water en per bus/touringcar¹.
2. Teneinde de EU-burgers te helpen hun consumentenrechten volledig te benutten, heeft de Commissie in 2011 in haar mededeling aan het Parlement en de Raad² een pakket van tien EU-basisrechten voor passagiers samengevat die van toepassing zijn op alle vervoerswijzen (zie **tabel 1**).

Tabel 1 – De tien EU-basisrechten voor passagiers

1. Het recht op non-discriminatie bij de toegang tot vervoer	Bescherming tegen directe of indirecte discriminatie op basis van nationaliteit, woonplaats of beperkte mobiliteit.
2. Het recht op mobiliteit	Toegankelijkheid en bijstand, zonder extra kosten, voor gehandicapte passagiers en passagiers met beperkte mobiliteit.
3. Het recht op informatie	De verstrekking van informatie vóór aankoop van een ticket en tijdens de diverse fasen van de reis, met name in geval van verstoring.
4. Het recht om af te zien van de reis in geval van verstoring	Het recht op opzegging van de overeenkomst en terugbetaling van het ticket in geval van langdurige vertraging, annulering of instapweigering.
5. Het recht om de vervoersovereenkomst te laten uitvoeren in geval van verstoring	Het recht zo snel mogelijk een alternatieve vervoersdienst/alternatief vervoer aangeboden te krijgen of het recht op omboeking in geval van langdurige vertraging, annulering of instapweigering.
6. Het recht op bijstand in geval van langdurige vertraging of annulering	Een minimumniveau van bijstand in geval van langdurige vertraging.
7. Het recht op compensatie in bepaalde omstandigheden	Financiële compensatie in geval van een langdurige vertraging, annulering of instapweigering bij luchtvervoer.
8. Het recht om de aansprakelijkheid van het vervoersbedrijf voor passagiers en hun bagage te laten gelden	Aansprakelijkheid en compensatie voor onder meer overlijden of verwondingen van passagiers en beschadigde bagage.
9. Het recht op een snel en toegankelijk systeem voor de behandeling van klachten	Het recht van passagiers om een klacht in te dienen bij het vervoersbedrijf wanneer zij ontevreden zijn over de dienstverlening. Hierna kunnen zij eventueel een klacht indienen bij de bevoegde nationale handhavingsautoriteit.

¹ In dit verslag wordt bus/touringcar aangeduid als “bus”.

² COM(2011) 898 definitief van 19.12.2011 – “Een Europese visie voor passagiers: mededeling over passagiersrechten in alle vervoerswijzen”.

10. Het recht op de volledige toepassing en effectieve handhaving van de EU-wetgeving	Het recht op juiste toepassing van EU-passagiersrechten door vervoersbedrijven. De nationale handhavingsautoriteiten moeten in het geval van overtredingen de EU-regels op basis van effectieve, evenredige en afschrikkende sanctieregelingen handhaven.
---------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Bron: COM(2011) 898 definitief.

Het regelen en toepassen van de EU-passagiersrechten

3. De passagiersrechten voor de vier vormen van openbaar vervoer zijn vastgelegd in een aantal verordeningen. Hoewel de tien EU-basisrechten voor passagiers voor alle vervoerswijzen hetzelfde zijn, gelden er per vervoerswijze verschillende regels en loopt ook de mate van passagiersbescherming uiteen. Passagiersrechten kunnen worden onderverdeeld in rechten die tijdens alle reizen op passagiers van toepassing zijn, zoals het recht op mobiliteit of het recht op informatie, en rechten die uitsluitend van toepassing zijn wanneer de reisplannen zijn verstoord, zoals het recht op bijstand of compensatie.

De rechten van luchtvaartpassagiers

4. De verordening³ betreffende de rechten van luchtvaartpassagiers heeft betrekking op passagiers die, ongeacht de herkomst van de luchtvaartmaatschappij, vertrekken vanuit een luchthaven in een lidstaat, of die vanuit een luchthaven buiten de EU naar een luchthaven in een lidstaat reizen, op voorwaarde dat de exploiterende luchtvaartmaatschappij een EU-luchtvaartmaatschappij betreft. De passagiersrechten van personen met een handicap of met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen, vallen onder een aparte verordening

³ 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 (PB L 46 van 17.2.2004, blz. 1).

(Verordening (EG) nr. 1107/2006⁴)⁵. In 2013 heeft de Commissie een herschikking⁶ voorgesteld met als doel de rechten van luchtvaartpassagiers te verbeteren en te verduidelijken, en tegelijkertijd de kosten die de uitvoering van de verordening voor de luchtvaartmaatschappijen met zich meebrengt, terug te dringen. Ten tijde van de controle was het voorstel echter nog niet aangenomen.

De rechten van treinreizigers

5. De verordening⁷ betreffende de rechten van treinreizigers heeft betrekking op treinreizen en spoorwegdiensten in de EU die worden aangeboden door een of meer spoorwegondernemingen waaraan een vergunning is verleend. In 2017 heeft de Commissie een herschikking van de verordening⁸ voorgesteld met als doel de rechten van treinreizigers te verbeteren en verduidelijken. Dit voorstel tot herschikking wordt momenteel nog door de wetgevers bestudeerd.

⁴ Verordening (EG) nr. 1107/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen (PB L 204 van 26.7.2006, blz. 1).

⁵ Het acquis voor rechten van luchtpassagiers omvat ook Verordening (EG) nr. 889/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 13 mei 2002 houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2027/97 van de Raad betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen (PB L 140 van 30.5.2002, blz. 1).

⁶ COM(2013) 130 final van 13 maart 2013 "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".

⁷ Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer (PB L 315 van 3.12.2007, blz. 14).

⁸ COM(2017) 548 final van 27.9.2017 "Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer (herschikking)".

De rechten van passagiers die over het water reizen

6. De verordening⁹ betreffende de rechten van passagiers die over het water reizen heeft betrekking op passagiers die, ongeacht de herkomst van het vervoersbedrijf, vertrekken vanuit een haven in een lidstaat, of die vanuit een haven buiten de EU naar een haven in een lidstaat reizen, op voorwaarde dat het exploiterende vervoersbedrijf een EU-vervoerder betreft.

De rechten van buspassagiers

7. De verordening¹⁰ betreffende de rechten van buspassagiers heeft betrekking op lijndiensten en op toerisme gerichte busdiensten. De instapplaats moet zich op het grondgebied van een lidstaat bevinden en de geplande reisafstand van de dienst moet 250 km of meer bedragen. Tot maart 2021 mogen de lidstaten afwijken van het merendeel van de bepalingen in deze verordening, aangezien de meeste binnenlandse diensten niet onder deze verordening hoeven te vallen.

8. Voor alle vier de verordeningen moeten de lidstaten nationale handhavingsautoriteiten oprichten teneinde de naleving van de bepalingen van de verordening te waarborgen. Passagiers kunnen klachten met betrekking tot overtredingen van de verordeningen indienen bij het vervoersbedrijf of rechtstreeks bij de nationale handhavingsautoriteiten. De Commissie speelt geen rechtstreekse rol bij het handhaven van de passagiersrechten.

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

9. Ondanks het feit dat er minimale financiële EU-middelen voor passagiersrechten worden uitgetrokken, besloten we een controle uit te voeren, omdat dit een van de meest toonaangevende beleidsterreinen is waarop de Europese Unie rechtstreeks actief is voor

⁹ Verordening (EU) nr. 1177/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen en houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (PB L 334 van 17.12.2010, blz. 1).

¹⁰ Verordening (EU) nr. 181/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende de rechten van autobus- en touringcarpassagiers en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 1).

haar burgers. De Europese Commissie is van mening dat de wetgeving inzake passagiersrechten een van haar grootste successen is wat betreft de versterking van de positie van consumenten. Nu er bijna 15 jaar zijn verstreken sinds de eerste verordening inzake de rechten van luchtvaartpassagiers in werking trad, besloten we te analyseren hoe de uitvoering van het wetgevingskader voor passagiersrechten er momenteel voor staat.

10. In het kader van deze controle hebben we onderzocht in welke mate de passagiersrechten in de Europese Unie doeltreffend worden beschermd. Daartoe onderzochten wij of:

- het toepassingsgebied en de reikwijdte van de verordeningen toereikend waren om de passagiersrechten doeltreffend te beschermen, en of passagiers hun rechten daadwerkelijk konden laten gelden;
- de passagiersrechten doeltreffend werden gehandhaafd.

11. We hebben gesprekken gevoerd met de desbetreffende eenheid van directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer van de Commissie, alsook met verschillende Europese verenigingen en reizigersorganisaties.

12. We hebben twee enquêtes onder EU-burgers uitgevoerd om de mate van bewustzijn en kennis met betrekking tot passagiersrechten in kaart te brengen, alsook hun ervaringen als passagier:

- a) **een statistische enquête** onder 10 350 willekeurig gekozen burgers uit de tien lidstaten die we tijdens de controle hebben bezocht (zie **paragraaf 12**). Deze enquête is tussen november 2017 en januari 2018 uitgevoerd door middel van een online tool en een statistisch representatieve steekproef;
- b) **een open enquête** die vrij toegankelijk was op onze website en dezelfde vragen bevatte, plus een extra optie om reiservaringen te delen. Dit instrument was beschikbaar van december 2017 tot en met januari 2018 en 1 581 mensen hebben gebruikgemaakt van de gelegenheid om hun mening over passagiersrechten te geven.

13. Dit verslag is voornamelijk gebaseerd op de resultaten van de statistische enquête aangezien deze representatief is voor de EU-bevolking. De open enquête bevatte concrete voorbeelden van verstoringen van reizen. Aangezien de enquête anoniem werd ingevuld, hebben we de respondenten met fictieve namen aangeduid. Daarnaast hebben we op basis van de ervaringen van de passagiers en onze eigen ervaringen tien tips opgesteld die de reiservaring van passagiers hopelijk verbeteren (zie *bijlage I*).

14. We hebben tien lidstaten bezocht: Tsjechië, Duitsland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Nederland, Polen en Finland¹¹. We hebben gesprekken gevoerd met de nationale handhavingsautoriteiten en de belangrijkste vervoersbedrijven in elke vervoerswijze. Wat betreft de in de controle bestreken vervoerswijzen, is de luchtvaart in alle tien de bezochte lidstaten aan bod gekomen. Het spoorvervoer werd bestreken in Frankrijk, Duitsland, Spanje, Italië, Nederland en Polen. Het busvervoer kwam aan de orde in Tsjechië, Duitsland, Spanje, Italië en Polen. Het vervoer over het water kwam aan de orde in Griekenland, Ierland, Italië en Finland. In totaal hebben we gesproken met 21 nationale handhavingsautoriteiten en 27 vervoersbedrijven.

OPMERKINGEN

De EU hecht grote waarde aan passagiersrechten, maar er blijven uitdagingen bestaan wat betreft de toepassing ervan

Ook buiten het EU-kader is sprake van passagiersvriendelijke praktijken

15. Om de inspanningen van de EU ten behoeve van passagiersbescherming in een breder kader te plaatsen, hebben we het wetgevingskader voor passagiersrechten van de EU vergeleken met dat in Canada, Nieuw-Zeeland, de VS en Brazilië. We hebben vastgesteld dat in vergelijking met deze landen de EU-regels in de meeste gevallen strenger en specifiek

¹¹ We selecteerden de betreffende landen onder meer op basis van de volgende criteria: voldoende geografische dekking, voldoende vertegenwoordiging van eilanden en niet aan zee grenzende landen, evenals een evenwichtige vertegenwoordiging van nationale handhavingsautoriteiten die zich met een specifieke vervoerswijze bezighouden enerzijds, en nationale handhavingsautoriteiten die zich op meerdere vervoerswijzen richten anderzijds.

zijn aangezien ze in uiteenlopende mate alle tien de basisrechten voor passagiers bestrijken (zie **tabel 1**).

16. Daarnaast kwamen we tot de ontdekking dat, in tegenstelling tot de EU, de passagiersrechten in deze landen niet altijd voor alle vier de vervoerswijzen wettelijk zijn vastgesteld. De passagiersbescherming in de referentielanden is vaak gebaseerd op vrijwillige overeenkomsten tussen vervoersbedrijven. Op bepaalde specifieke gebieden, bijvoorbeeld wat betreft de regels met betrekking tot het vervoer van personen met beperkte mobiliteit, gestrande passagiers en de bescherming van bagage, gaan de regels in deze andere landen een stap verder dan die van de EU (zie **tekstvak 1**).

Tekstvak 1 – Voorbeelden van gunstiger rechten buiten de EU

Canada: wat betreft de rechten van personen met beperkte mobiliteit mogen vervoersbedrijven voor binnenlandse vluchten niet meer dan één ticket in rekening brengen voor personen met een ernstige handicap die met een begeleider moeten reizen of zelf meer dan één stoel nodig hebben. In Europa bestaat er geen regel voor de hele EU en het hangt van de nationale wetgeving af of begeleiders een ticket moeten kopen.

Nieuw-Zeeland: luchtvaartpassagiers op binnenlandse vluchten hebben recht op compensatie tot tien keer de prijs van het ticket. Afhankelijk van de afstand van de vlucht is de vaste vergoeding in de EU vastgesteld op 250 EUR, 400 EUR of 600 EUR.

VS: de vergoeding voor vertraging als gevolg van een instapweigering ligt hoger dan in de EU en kan afhankelijk van de bestemming en de totale vertraging oplopen tot 1 158 EUR (1 350 USD). Een tweede pluspunt bestaat uit de verzorging tijdens vertragingen op het tarmac, ofwel situaties waarin passagiers het vliegtuig niet mogen verlaten. Dit houdt in dat vervoersbedrijven uiterlijk twee uur nadat het vliegtuig de gate heeft verlaten of bij de gate is aangekomen, een snack of drinkwater moeten aanbieden.

Bron: Vergelijkende analyse van de ERK.

EU-passagiersrechten zijn soms onduidelijk

Het recht op informatie: behoefte aan meer duidelijkheid

17. Passagiers hebben voor, tijdens, en in sommige gevallen ook na de reis, recht op informatie. In het geval van verstoring van de reis (annuleringen, langdurige vertragingen) moeten passagiers op de hoogte worden gesteld van de aard van de verstoring en de waarschijnlijke gevolgen hiervan voor hun reisschema. Hoewel de verordeningen inzake vervoer per bus en over het water bepalen dat vervoersbedrijven passagiers binnen dertig minuten van informatie moeten voorzien, gelden dergelijke termijnen niet voor luchtvaartmaatschappijen en spoorwegondernemingen (zie **tekstvak 2**).

Tekstvak 2 – Passagierservaringen: onvoldoende informatie

Jose: Mijn treinreis van Duitsland naar België liep bijna twee uur vertraging op. Gedurende deze tijd werd er geen informatie verstrekt en kreeg ik ook de reden voor de vertraging niet te horen. De vertragingen verschenen achtereenvolgens op de schermen op het perron, zonder enige uitleg en zonder dat er iemand aanwezig was om meer informatie te verstrekken. We waren bang om het perron te verlaten uit angst dat de trein zou aankomen en zonder ons zou vertrekken. De claim die we nadien bij het vervoersbedrijf hebben ingediend, is niet ingewilligd.

Bron: Open enquête van de ERK.

Het recht op bijstand is niet duidelijk omschreven

18. Het recht op bijstand¹² houdt in dat aan passagiers een minimumniveau van verzorging moet worden verleend in het geval van een verstoring van de reis. Het is aan de vervoersbedrijven om te bepalen welke specifieke vorm van bijstand ze willen verlenen. De EU-verordeningen inzake passagiersrechten voorzien bovendien niet in specifieke boetes ingeval de vervoersbedrijven hun verplichting om bijstand te verlenen niet nakomen. De duur van de vertraging op basis waarvan passagiers recht hebben op bijstand, verschilt per vervoerswijze: 2-4 uur voor luchtvervoer, 60 minuten voor spoorvervoer en 90 minuten voor

¹² In de verordeningen worden de begrippen “verzorging” en “bijstand” door elkaar gebruikt.

vervoer over water of per bus. In de verordeningen inzake lucht- en spoorvervoer wordt het aantal nachten niet vermeld, noch is er een bovengrens met betrekking tot de verblijfskosten vastgesteld. In de verordeningen inzake vervoer over het water en busvervoer zijn wel bovengrenzen opgenomen, op basis waarvan bijstand in het geval van buitengewone omstandigheden wordt uitgesloten (zie **tekstvak 3**).

Tekstvak 3 – Passagierservaringen: bijstand is afhankelijk van de door de passagiers getoonde mate van initiatief

Olavi: In 2016 liep mijn ferryreis van Helsinki naar Travemünde drie uur vertraging op. Als gevolg van deze vertraging konden we onze geplande treinreis naar Hamburg niet voortzetten, en kwamen we niet verder dan Lübeck, waar we moesten overnachten. Deze overnachting hebben we op eigen kosten via internet geboekt. Bij navraag aan boord werd ons verteld dat de ferrymaatschappij alle extra kosten zou vergoeden. Wat bijstand betreft, kregen we alleen een drankje aangeboden in de bar, met de opmerking dat dit een gunst betrof.

Bron: Open enquête van de ERK.

19. De begrippen “snacks”, “maaltijden” en “verfrissingen” worden in de verordeningen veelvuldig gehanteerd, maar zijn niet duidelijk omschreven. Als gevolg hiervan weten passagiers niet wat ze van de vervoersbedrijven mogen verwachten. In sommige gevallen verlenen vervoersbedrijven weliswaar bijstand, maar is deze bijstand niet toereikend en van onvoldoende kwaliteit om in de behoeften te voorzien van de passagiers van wie de reis is verstoord. Sommige passagiers krijgen niet meer dan een voucher van 3 EUR voor een verfrissing op het vliegveld, of een flesje water in een trein die urenlang vertraagd is.

Personen met beperkte mobiliteit weten niet welke diensten ze mogen verwachten

20. Personen met beperkte mobiliteit vormen een groep passagiers met specifieke behoeften. Teneinde zonder onnodige beperkingen te kunnen reizen, moeten zij over voldoende informatie beschikken over de reisvoorwaarden en de praktische voorzieningen, zowel aan boord als bij het vertrekpunt. In de verordeningen worden vage begrippen gehanteerd met betrekking tot de tijdstippen waarop en vormen waarin informatie aan personen met beperkte mobiliteit moet worden verstrekt, zoals “in een passende en

toegankelijke vorm”¹³ of “met behulp van alternatieve passende middelen”¹⁴. Vanwege dit soort problemen worden de rechten van personen met beperkte mobiliteit vaak niet gehandhaafd (zie **tekstvak 4**).

Tekstvak 4 – Passagierservaringen: achtergelaten bij de gate

Anna: Ik heb een visuele handicap en hoewel ik vooraf bijstand voor een persoon met beperkte mobiliteit had geboekt, heb ik deze niet gekregen. De informatie over de instaptijd werd alleen op schermen aangegeven, en in de ruimte waar de bijstand zou worden verleend, bekommerde niemand zich om me. Ze waren me blijkbaar volledig vergeten. Een andere passagier heeft me uiteindelijk naar de gate geholpen. Eenmaal in het vliegtuig had het cabinepersoneel niet door dat ik een visuele handicap heb, en hoewel ik een witte stok bij me had, heeft het personeel me niet geholpen. Ook nu was het een andere passagier die een plekje voor mijn bagage en mijn zitplaats heeft opgezocht en mijn veiligheidsgordel heeft vastgemaakt.

Bron: Open enquête van de ERK.

De verordeningen inzake passagiersrechten laten veel ruimte voor interpretatie

21. Alle ondervraagde belanghebbenden waren het eens over het feit dat de verordeningen onvoldoende duidelijkheid bieden, waardoor vervoersbedrijven de verordeningen te beperkt interpreteren en er onzekerheid ontstaat over de wijze waarop de nationale handhavingsautoriteiten bepaalde zaken moeten aanpakken. Sinds de verordening inzake luchtvervoer in werking is getreden, heeft het Europees Hof van Justitie (HvJ) zich over circa 180 zaken gebogen om de betekenis van onder meer de begrippen “vertraging”, “buitengewone omstandigheden”, “technisch defect” en “aankomsttijd” te verduidelijken. Zowel vervoersbedrijven als nationale handhavingsautoriteiten hebben bovendien voorbeelden gegeven waaruit blijkt dat nationale rechtbanken over identieke onderwerpen tot verschillende uitspraken zijn gekomen.

¹³ Artikel 11, lid 5, van Verordening (EU) nr. 181/2011.

¹⁴ Artikel 14, lid 3, van Verordening (EG) nr. 261/2004.

22. Teneinde de uitspraken van het HvJ aan alle belanghebbenden uit te leggen, heeft de Commissie een aantal toelichtingen en interpretatierichtsnoeren gepubliceerd¹⁵. Daarnaast heeft de Commissie een samenvatting van de meest relevante arresten van het HvJ gepubliceerd, meest recentelijk in juli 2015¹⁶. De nationale handhavingsautoriteiten en vervoersbedrijven benadrukten echter dat er nog geen sprake is van een uniforme toepassing van de verordeningen omdat begrippen als “bijstand” en “herroutering onder vergelijkbare vervoersvoorwaarden”, alsook de voorwaarden voor vergoeding, nog steeds niet op uniforme wijze worden toegepast.

EU-passagiersrechten verschillen per vervoersbedrijf en worden beperkt door afwijkingen

Het recht om de vervoersovereenkomst te laten uitvoeren: passagiers zijn afhankelijk van het optreden van het vervoersbedrijf

23. In het geval van een langdurige vertraging, geannuleerd vertrek of instapweigering moeten passagiers de keuze krijgen tussen terugbetaling van het vervoersbewijs of alternatief vervoer onder vergelijkbare voorwaarden. Bij luchtvervoer wordt herroutering alleen aangeboden in het geval van een annulering of instapweigering, en niet in het geval van een langdurige vertraging. De tijdslimieten die bij andere vervoerswijzen recht geven op herroutering variëren: een verwachte vertraging bij vertrek of aankomst van minimaal 60 minuten bij het spoorvervoer, 90 minuten bij het vervoer over het water en 120 minuten bij het vervoer per bus. De huidige EU-verordeningen voorzien echter niet in een specifieke boete ingeval de vervoersbedrijven niet binnen een redelijke termijn herroutering aanbieden (zie **tekstvak 5**).

¹⁵ https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air_en.

¹⁶ https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/european_case_law_en.

Tekstvak 5 – Passagierservaringen: urenlang voor niets gewacht

Istvan: Mijn vlucht naar München werd wegens sneeuwval geannuleerd. Hierover werd ik vier uur voor vertrek geïnformeerd. Bij de incheckbalie werd mij verteld dat ik op informatie van de luchtvaartmaatschappij zelf moest wachten, omdat het personeel op de luchthaven geen contact met de luchtvaartmaatschappij mocht opnemen, en er geen vertegenwoordiger van de luchtvaartmaatschappij aanwezig was. Ik heb een uur lang geprobeerd de luchtvaartmaatschappij te bellen, maar kreeg niemand aan de lijn. Nadat ik vier uur op het vliegveld had gewacht, besloot ik terug naar huis te gaan omdat het inmiddels al laat in de avond was. Pas na middernacht werd mij een vlucht rond lunchtijd de volgende dag aangeboden, ofwel bijna tien uur nadat de annulering werd bekendgemaakt.

Bron: Open enquête van de ERK.

24. Herroutering moet onder vergelijkbare voorwaarden worden uitgevoerd. In de huidige EU-verordeningen bestaan echter geen richtsnoeren waarin die vergelijkbare voorwaarden worden uiteengezet. Zo maken de nationale handhavingsautoriteiten melding van uitzonderlijk lange door luchtvaartmaatschappijen en spoorwegondernemingen aangeboden busreizen, bijvoorbeeld tussen Parijs en Madrid (1 250 km) of tussen Milaan en Catania (1 400 km, inclusief de ferry).

25. We hebben een aantal gevallen geconstateerd waarin passagiers onmiddellijk geherrouteerd hadden kunnen worden in een andere vervoersklasse, of wanneer er een ander vervoersbedrijf zou zijn ingezet. Vervoersbedrijven maken om financiële redenen echter geen gebruik van deze oplossing. Dit kan lange wachttijden voor passagiers tot gevolg hebben, aangezien zij moeten wachten op een reis die door het oorspronkelijke vervoersbedrijf en in dezelfde vervoersklasse wordt aangeboden (zie **tekstvak 6**) en die mogelijk pas dagen later beschikbaar is.

Tekstvak 6 – Passagierservaringen: moeizame onderhandelingen voor herroutering

Martina: Nadat mijn vlucht was geannuleerd, kreeg ik geen redelijk alternatief aangeboden om mijn bestemming te bereiken. De volgende vlucht met dezelfde luchtvaartmaatschappij was vier dagen later en zat al snel vol met andere passagiers van mijn vlucht. De enige optie was een andere vlucht, zeven dagen later. Mijn verzoek om mij op een vlucht met een andere luchtvaartmaatschappij te

boeken, werd niet geaccepteerd. Nadat ik onophoudelijk had geklaagd, stelde de luchtvaartmaatschappij een vlucht vanaf een andere luchthaven voor, maar de kosten om bij die luchthaven (in een ander land) te komen, werden niet vergoed.

Bron: Open enquête van de ERK.

Afwijkingen in de verordeningen hebben tot gevolg dat veel passagiers niet beschermd zijn

26. Volgens de verordening inzake spoorvervoer mogen de lidstaten bij de toepassing van de meeste passagiersrechten tot 2024 afwijken van de verordening. De afwijkingen hebben voornamelijk betrekking op regionale en lokale reizen. In 2017 pasten slechts vijf lidstaten¹⁷ de verordening volledig toe. Dit houdt in dat 90 % van de treinreizigers in Europa geen profijt heeft van het merendeel van hun EU-passagiersrechten¹⁸. Ook internationale treindiensten vallen momenteel niet onder de verordening wanneer een groot deel van de reis buiten de EU plaatsvindt, zelfs wanneer de reis door een EU-vervoersbedrijf wordt uitgevoerd.

27. De meeste bepalingen in de verordening inzake busvervoer zijn van toepassing op lijndiensten met een geplande reisafstand van 250 km of meer. Er bestaan verschillende interpretaties over de manier waarop deze 250 kilometers moeten worden berekend. Sommige nationale handhavingsautoriteiten en vervoersbedrijven baseren hun berekening op de volledige afstand van een route; passagiers die tussen twee punten op de route reizen vallen dus ook onder de verordening, ook al is hun reis korter dan 250 km. Andere ondervraagde vervoersbedrijven zijn van mening dat de verordening alleen van toepassing is wanneer de door de houder van het ticket afgelegde afstand minstens 250 km bedraagt.

¹⁷ België, Denemarken, Italië, Nederland en Slovenië.
https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail_en.

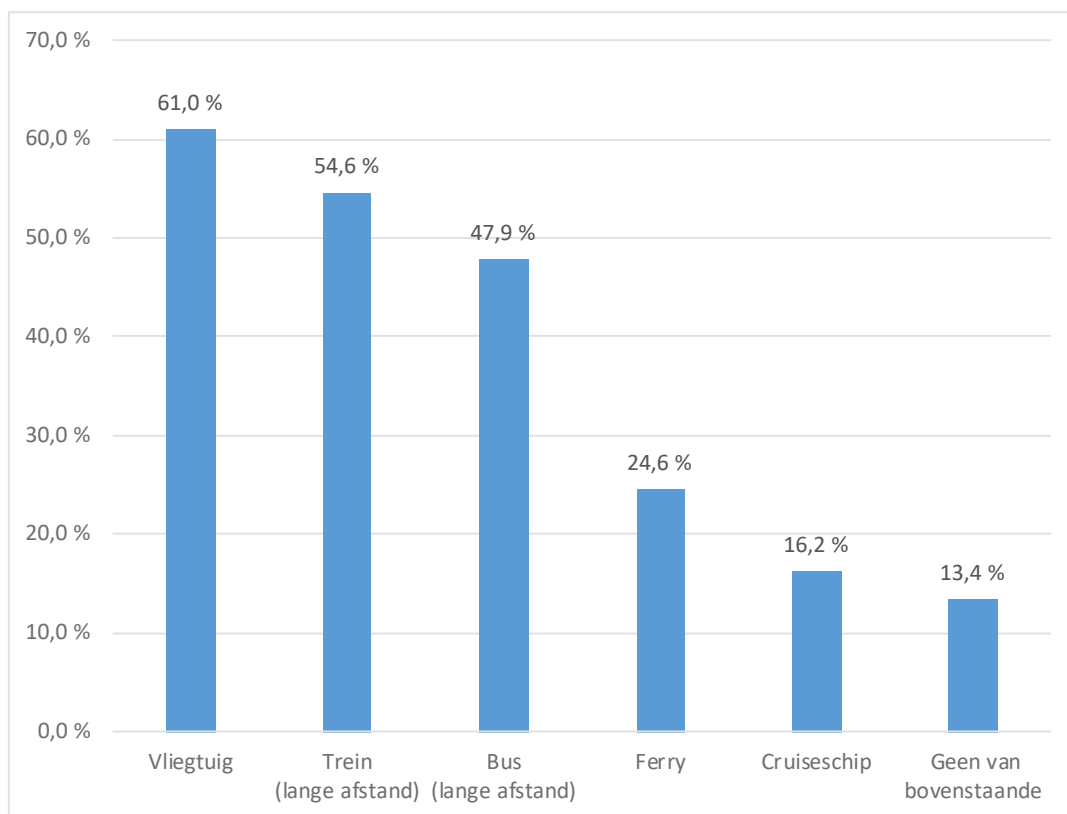
¹⁸ Volgens marktanalyses zijn de regionale en voorstedelijke spoorwegen in Europa goed voor 90 % van het totale aantal treinreizigers, en 50 % van de passagierskilometers. Regionale en voorstedelijke treinen vervoeren evenveel passagiers als alle metro's in Europa samen, en tien keer zoveel passagiers als vliegtuigen. Ga voor meer informatie naar:
<http://www.uitp.org/regional-and-suburban-railways-market-analysis-update>.

Passagiers zijn onvoldoende op de hoogte van hun rechten

Het kennisniveau is niet veranderd, maar meer mensen hebben over passagiersrechten gehoord

28. In het kader van onze statistische enquête hebben we de respondenten gevraagd of ze in de afgelopen twee jaar per vliegtuig hebben gereisd, een treinreis over een lange afstand hebben gemaakt, gereisd hebben op een ferry of cruiseschip, of een busreis over een lange afstand hebben gemaakt. Uit de antwoorden blijkt dat de meerderheid van de Europeanen, 86 %, vrij vaak reist, en dat slechts 13 % van de respondenten in de afgelopen twee jaar geen reis over een lange afstand heeft gemaakt. **Grafiek 1** geeft het totale percentage per vervoerswijze weer. De meest voorkomende reisfrequentie, 34 %, is tussen de twee en vijf keer per jaar; het merendeel (84 % van de respondenten) reist meer dan één keer per jaar (zie de complete enquête in **bijlage II**).

Grafiek 1 – Percentage per vervoerswijze waar de respondenten in de afgelopen twee jaar gebruik van hebben gemaakt



Bron: Statistische passagiersenquête van de ERK.

29. Veel aspecten van de passagiersrechten vergen een actieve houding, bijvoorbeeld in de vorm van het vragen om bijstand of een vergoeding. Passagiers moeten dus op de hoogte zijn van hun rechten. Teneinde de mate van bekendheid met deze rechten onder Europeanen in kaart te brengen, bevatte onze statistische enquête drie metingen:

- a) evaluatie van de door de respondenten zelf aangegeven mate van bekendheid;
- b) evaluatie van de reikwijdte van het begrip “passagiersrechten”;
- c) evaluatie van de kennis van passagiersrechten.

30. Uit onze statistische enquête blijkt dat 39 % van de respondenten van mening is redelijk of volledig op de hoogte te zijn van hun passagiersrechten. Hoewel 3,6 % zichzelf volledig op de hoogte acht, gaf 13,5 % aan totaal niet bekend te zijn met de passagiersrechten (zie **tabel 2** en **tekstvak 7**). De Eurobarometer-enquête 2014¹⁹ leverde een vergelijkbaar resultaat op: ook hier gaf 39 % van de respondenten aan bekend te zijn met de EU-passagiersrechten.

Tabel 2 – Een evaluatie van de door de respondenten zelf aangegeven mate van bekendheid met de EU-passagiersrechten op een schaal van 1 tot 4

	1 - Ik ben helemaal niet op de hoogte van mijn rechten als passagier	2	3	4 - Ik ben volledig op de hoogte van mijn rechten als passagier
N	1 396	4 954	3 626	374
%	13,5	47,9	35,0	3,6
	61,4		38,6	

Bron: Statistische passagiersenquête van de ERK.

¹⁹ Speciale Eurobarometer 420, passagiersrechten, december 2014.

Tekstvak 7 – Passagierservaringen: ik wist het gewoonweg niet!

Jürgen: Mijn vlucht werd zonder opgave van redenen een dag voor vertrek geannuleerd. Ik kreeg automatisch (zonder mijn toestemming) een nieuw ticket. Met deze nieuwe vlucht arriveerde ik 3,5 uur later op mijn bestemming. Ik diende een klacht in bij de luchtvaartmaatschappij, maar kreeg te horen dat ik geen recht op vergoeding had. Ik wist niet wat mijn rechten waren, dus heb ik niet om 250 EUR gevraagd, maar om een soort “algemene” vergoeding. Vervolgens zocht ik de zaak grondiger uit en kwam ik erachter dat ik wel degelijk recht op vergoeding had en dat ik in kennis van mijn andere rechten had moeten worden gesteld. Ik heb het vervoersbedrijf toen nogmaals geschreven en daarbij verwezen naar de verordening en de jurisprudentie; uiteindelijk heb ik een vergoeding van 250 EUR ontvangen.

Bron: Open enquête van de ERK.

Bekendheid staat niet gelijk aan kennis

31. De statistische enquête bevatte een aantal vragen om de kennis van passagiers te toetsen. De respondenten kregen een theoretische situatie voorgelegd van een vlucht met een vertraging van vijf uur als gevolg van problemen met het personeel van de luchtvaartmaatschappij. Er werden vijftien opties voorgelegd, waarvan vijf afkomstig waren uit de verordening inzake de rechten van luchtvaartpassagiers, en tien verzonnen waren. Over het algemeen selecteerden de respondenten twee van de vijf correcte opties.

32. Van de drie meest geselecteerde opties, is de eerste afkomstig uit de verordening inzake passagiersrechten (78 % van de respondenten) (zie **tabel 3**). De tweede en de derde meest geselecteerde optie waren: “Vergoeding van andere onderbouwde kosten” en “Een vlucht met een andere luchtvaartmaatschappij naar dezelfde bestemming”. Hoewel beide opties niet expliciet in de verordening worden genoemd, maken ze wel deel uit van de meest gangbare verzoeken die passagiers tot vervoersbedrijven richten.

Tabel 3 – Het percentage door respondenten geselecteerde opties met betrekking tot zaken waar zij recht op menen te hebben als een vlucht een vertraging van vijf uur of langer oploopt als gevolg van problemen met het personeel van de luchtvaartmaatschappij. Iedere respondent kon vijf opties selecteren, de juiste antwoorden zijn groen gemarkeerd²⁰

	Percentage van de antwoorden %
Gratis maaltijden, verfrissingen en hotelaccommodatie als de vertraging zich 's nachts voordoet	77,8
Vergoeding van andere onderbouwde kosten	54,2
Een vlucht met een andere luchtvaartmaatschappij naar dezelfde bestemming	49,5
Financiële compensatie van ten minste 250 EUR als dit probleem ertoe leidt dat u met een vertraging van minstens drie uur aankomt op uw eindbestemming	49,2
Gratis vervoer terug naar uw accommodatie ongeacht het tijdstip	45,2
Vergoeding van de volledige prijs van het ticket	39,3
Vervoer naar uw bestemming met een ander vervoersmiddel/andere vervoersmiddelen (trein, bus, enz.)	29,5
Herroutering naar het vliegveld dat het dichtst bij uw oorspronkelijke bestemming ligt	26,7
Korting bij dutyfreewinkels op etenswaren	26,2
Toegang tot de lounge van het vliegveld	25,4
Een upgrade van vervoersklasse	21,4
Het recht om binnen de volgende twee maanden een andere vertrekdatum te kiezen	18,7
Een gratis telefoongesprek	17,3
Een retourvlucht naar het eerste vertrekpunt	15,7
Psychologische bijstand	3,9

Bron: Statistische passagiersenquête van de ERK.

Het kost passagiers moeite om te krijgen waar ze recht op hebben

Op het gebied van passagiersrechten steekt het recht op vergoeding voor vertragingen en annuleringen boven de andere uit

33. In het geval van een langdurige vertraging, een annulering en een instapweigering hebben passagiers recht op financiële compensatie. Alle verordeningen bieden onder bepaalde omstandigheden compensatie, maar deze omstandigheden lopen sterk uiteen. Alle vier de vervoerswijzen hanteren een verschillende termijn voor het moment waarop het recht op compensatie in werking treedt: 3 tot 4 uur vertraging in het geval van luchtvervoer

²⁰ Artikelen 7, 8 en 9, van Verordening (EG) nr. 261/2004.

(afhankelijk van de afstand), 1 uur voor reizen per trein, 90 minuten voor vervoer over het water, en 120 minuten voor vervoer per bus.

34. De hoogte van de vergoeding verschilt sterk en is afhankelijk van de vervoerswijze: voor luchtvervoer bedraagt de vergoeding tussen 250 EUR en 600 EUR (zie **tabel 4**). Voor de andere vervoerswijzen is de vergoeding afhankelijk van de prijs van het ticket (25 % tot 50 %). De bedragen in de verordening inzake luchtvervoer zijn sinds de inwerkingtreding in 2004 niet aan inflatie aangepast. Indien de hoogte van de compensatie gelijke tred met de inflatie zou hebben gehouden, zou de compensatie met het cumulatief inflatiepercentage van 25 % zijn gestegen (zie **tabel 4**).

Tabel 4 – Compensatietarieven in het kader van de rechten van luchtvaartpassagiers als gevolg van vertragingen

Afgelegde afstand	Compensatie in euro's in Verordening (EG) nr. 261/2004	Theoretisch equivalent na inflatie in euro's
1 500 km of minder	250	313
Meer dan 1 500 km binnen de EU en alle andere vluchten tussen 1 500 km en 3 500 km	400	500
Meer dan 3 500 km	600	751

Bron: EU-verordeningen inzake de rechten van luchtvaartpassagiers en ERK-berekeningen.

35. Van alle tien de basisrechten voor passagiers levert het recht op compensatie bij vertragingen en annuleringen de meeste administratieve rompslomp op. Het is goed voor ongeveer 90 % van alle bij de vervoersbedrijven en nationale handhavingsautoriteiten ingediende claims. Het meest heikele punt tussen vervoersbedrijven en passagiers betreft de oorzaken van vertragingen en annuleringen. Als de oorzaak geacht wordt van buitengewone aard te zijn, zijn de vervoersbedrijven vrijgesteld van vergoeding (met uitzondering van spoorwegondernemingen die ongeacht de oorzaak van de verstoring tot vergoeding moeten overgaan). Aangezien informatie over de oorzaken van verstoringen niet openbaar wordt gemaakt, moeten alle passagiers dergelijke gevallen individueel aanvechten. De ondervraagde nationale handhavingsautoriteiten voor het luchtvervoer schatten dat zij 60 % van de claims die worden ingediend door passagiers die geen genoegen nemen met de

reactie van de luchtvaartmaatschappijen dat de verstoring het gevolg van buitengewone omstandigheden zou zijn, opnieuw hebben geclassificeerd als verstoring die niet het gevolg is van buitengewone omstandigheden. Dit betekent dat het kan voorkomen dat een vervoersbedrijf de ene passagier op een vlucht compensatie betaalt, en een andere passagier op dezelfde vlucht niet (zie **tekstvak 8**).

Tekstvak 8 – Passagierservaringen: ongelijke behandeling

Karol: Alle vluchten vanuit Gdansk waren vertraagd vanwege slecht weer. Toen het luchtverkeer eenmaal was hervat, werd het vliegtuig waarin ik zou reizen, ingezet op een andere vlucht. Ik heb toen een klacht ingediend, net als een aantal andere passagiers op mijn vlucht. Sommigen onder ons hebben compensatie ontvangen, anderen niet, hoewel de omstandigheden van de vertraging voor ons allemaal gelijk waren.

Bron: Open enquête van de ERK.

36. We hebben alle ondervraagde vervoersbedrijven gevraagd om informatie over het aantal ontvangen klachten en de financiële gevolgen hiervan. Hierop hebben we slechts beperkte informatie ontvangen die niet volstond om conclusies te trekken over de financiële gevolgen van deze verplichtingen. Deze informatie was niet beschikbaar, aangezien zeer weinig vervoersbedrijven deze gegevens met de Commissie willen delen.

37. In haar voorstel tot actualisering van de verordeningen inzake luchtvervoer (zie **paragraaf 4**) wil de Commissie de door vervoersbedrijven in verband met passagiersrechten gedragen kosten voor bijstand en compensatie terugdringen. De Commissie heeft in dit verband voorgesteld om de wachttijden die recht geven op compensatie te verlengen van drie naar vijf uur. Daarnaast heeft de Commissie voorgesteld om de periode voor het verstrekken van accommodatie te beperken tot twee nachten en 80 EUR per nacht. Dit voorstel was echter uitsluitend gebaseerd op zeer beperkte gegevens die de luchtvaartmaatschappijen aan de Commissie beschikbaar hadden gesteld.

Het is lastig passagiersrechten te doen gelden bij een overstap

38. De specifieke problemen van aansluitingen (ofwel reizen die uit verschillende onderdelen bestaan, maar onder het contract van één vervoersbedrijf vallen) betreffen het gebrek aan

duidelijkheid met betrekking tot compensatie en de organisatie van het toezicht door de nationale handhavingsautoriteiten. Zelfs wanneer zich op individuele onderdelen van de reis vertragingen voordoen die op zich geen recht op compensatie geven, kan het zijn dat de uiteindelijke totale vertraging alsnog de in de verordeningen vastgestelde drempel overschrijdt. Deze situatie vereist de interventie van de nationale handhavingsautoriteiten omdat de betrokken vervoersbedrijven zich niet verantwoordelijk voelen voor het verstrekken van bijstand of compensatie wanneer zij niet rechtstreeks schuldig zijn aan de verstoring (zie **tekstvak 9**).

39. Het is niet duidelijk welke nationale handhavingsautoriteit in dat geval eventuele klachten in behandeling moet nemen. De ondervraagde nationale handhavingsautoriteiten gaven talrijke voorbeelden van gevallen van aansluitingsproblemen waarin zij elkaar de bal hadden toegespeeld. De nationale handhavingsautoriteiten hebben maatregelen genomen om tot een gemeenschappelijke aanpak van dit probleem te komen, maar hebben geen unaniem standpunt ingenomen.

Tekstvak 9 – Passagierservaringen: typisch probleem bij een overstap

Greta: Tijdens een treinreis van Düsseldorf naar Krakau had ik mijn aansluiting in Praag gemist. Het rechtstreekse vervoersbewijs had ik bij een Duits vervoersbedrijf gekocht, maar een deel van de reis werd door een Tsjechisch vervoersbedrijf verzorgd. Als gevolg van een vertraging kon ik mijn reis pas de volgende dag hervatten. Beide spoorwegondernemingen wilden geen hotelaccommodatie vergoeden, zodat ik op eigen kosten een hotelkamer in Praag moest boeken. Geen van beide bedrijven voelde zich verantwoordelijk voor terugbetaling van de hotelkosten of voor compensatie vanwege de vertraging.

Bron: Open enquête van de ERK.

Passagiers hebben behoefte aan alternatief vervoer

40. We hebben de respondenten gevraagd om van de tien basisrechten voor passagiers de drie voor hen belangrijkste rechten te kiezen. Het antwoord dat het vaakst gegeven werd, was: “Het recht op alternatief vervoer in het geval van langdurige vertraging, een annulering of instapweigering” (zie **tabel 1**); 42 % van de respondenten gaf dit recht als eerste keuze aan. Dit antwoord werd op de voet gevolgd door “Het recht op compensatie in het geval van

langdurige vertraging, een annulering of instapweigering”, dat door 40 % van de respondenten werd gekozen. Aan het recht op bijstand werd bijna evenveel waarde gehecht. Uit de open enquête kwam dit ook als meest gewaardeerd recht naar voren, maar was het voor 65 % de eerste keuze (zie **tabel 5**).

Tabel 5 – Welke rechten vinden passagiers het belangrijkste?

Statistische enquête	% van de gevallen
Recht op alternatief vervoer bij langdurige vertragingen, geannuleerde reizen of instapweigering	41,7
Recht op compensatie bij langdurige vertragingen, geannuleerde reizen of een instapweigering	39,6
Recht op verzorging (eten, bijstand) bij langdurige vertragingen	36,1
Recht op compensatie bij schade aan uw bagage	35,7
Recht op terugbetaling door het vervoersbedrijf in het geval van een verstoring van de reis	34,7
Recht op bescherming tegen discriminatie vanwege nationaliteit, woonplaats of handicap bij het gebruik van openbaar vervoer	31,3
Recht op informatie in het geval van een verstoring van de reis	29,9
Recht op gratis bijstand voor passagiers met beperkte mobiliteit	28,9
Recht om een klacht in te dienen bij een vervoerder als u ontevreden bent over de dienstverlening	9,7
Recht op de juiste uitvoering van de verordeningen door overheidsinstanties	7,2

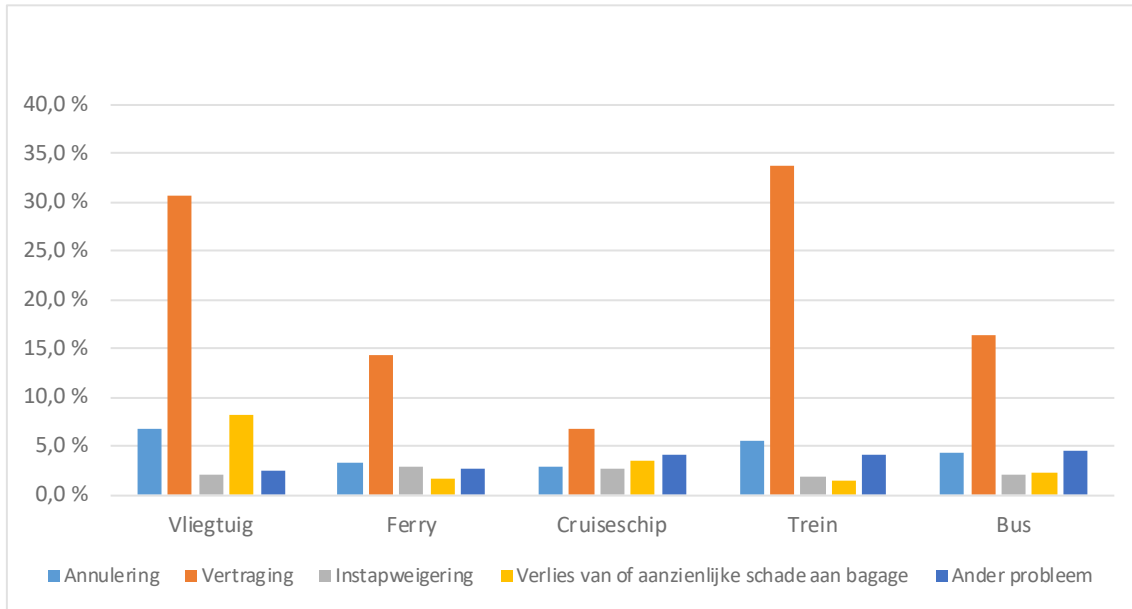
Bron: Statistische passagiersenquête van de ERK.

50 % van de reizigers heeft aanzienlijke verstoringen van hun reis ervaren, met name in het lucht- en spoorvervoer

41. In onze statistische enquête hebben we respondenten de vraag gesteld of zij in de afgelopen twee jaar te maken hebben gehad met situaties waarin hun reis werd geannuleerd of vertraagd, ze niet mochten instappen of hun bagage was beschadigd. Van de 8 961 respondenten die in de afgelopen twee jaar hadden gereisd, had 49,5 % te maken gehad met minstens een van deze verstoringen. Uit de enquête bleek dat de meest voorkomende verstoring bestond uit vertragingen, een probleem waar 34 % van de

treinreizigers en 31 % van de luchtvaartpassagiers mee te kampen heeft gehad. Dit werd gevolgd door annuleringen en verlies of ernstige beschadiging van bagage (zie [grafiek 2](#)).

Grafiek 2 – Soorten en percentages ervaren verstoringen per vervoerswijze



Bron: Statistische passagiersenquête van de ERK.

42. We hebben ook getest of passagiers die al eerder met een verstoring van een reis te maken hadden gehad, beter op de hoogte waren van hun rechten. Wij constateerden dat ervaring met eerdere verstoringen niet tot een hogere mate van bekendheid met passagiersrechten leidt. In sommige gevallen brengt de verstoring vrijwel alle mogelijke problemen met zich mee (zie [tekstvak 10](#)).

Tekstvak 10 – Passagierservaringen: een treinreis om zo snel mogelijk te vergeten

Hans: Ik zat in een regionale trein in Duitsland toen de trein op een klein station moest stoppen omdat er een boom op het spoor was gevallen. Het was laat in de avond. Alle passagiers moesten uitstappen op een afgelegen plek met een zeer zwak mobiele-telefoonsignaal. Er was nergens in de buurt een wachtkamer, bus, taxi, telefoon of gebouw te vinden. De treinmachinist zei dat er een bus zou komen, maar dat was niet het geval. De taxichauffeurs in de dichtstbijzijnde stad op tien kilometer afstand weigerden te komen, omdat ze niet zeker wisten wie de ritprijs uiteindelijk zou betalen. De trein ging terug naar het station van vertrek. Er was niemand om ons te helpen.

Bron: Open vragenlijst van de ERK.

Informatie over verstoringen wordt niet openbaar gemaakt

43. Vervoersbedrijven zijn uit hoofde van de verordeningen niet verplicht om verstoringen van reizen bekend te maken aan het publiek, met uitzondering van spoorwegondernemingen, die ieder jaar het aantal en de categorieën van ontvangen klachten, de verwerkte klachten, reactietijden en eventuele getroffen verbeteringsmaatregelen moeten publiceren. Vervoersbedrijven zijn er huiverig voor informatie over verstoringen op hun route openbaar te maken (zie **paragraaf 36**). Daarnaast hanteren de nationale handhavingsautoriteiten geen registers waarin vertragingen of annuleringen bij individuele vertrekpunten worden vastgelegd, of het aantal gevallen dat per vervoersbedrijf of vertrekpunt wordt gemeld.

Slechts een derde van de passagiers probeert gebruik te maken van hun passagiersrechten omdat ze niet weten wat ze moeten doen, of ervan uitgaan dat de uitkomst niet bevredigend zal zijn

44. Bij een verstoring van de reis zijn de meeste voordelen niet automatisch beschikbaar. Het aantal passagiers dat zijn rechten probeert te laten gelden, is over het algemeen kleiner dan het aantal getroffen passagiers (zie **tekstvak 11**). We hebben de vervoersbedrijven gevraagd bij benadering aan te geven hoeveel mensen actieve stappen nemen. Luchtvaartmaatschappijen en spoorwegondernemingen schatten dat ongeveer een derde van de passagiers contact met het vervoersbedrijf heeft opgenomen nadat ze met een verstoring van de reis te kampen hadden. Dit cijfer komt overeen met onze statistische enquête waarbij 32 % van de 4 437 respondenten die met een verstoring te maken hadden gehad, contact met het vervoersbedrijf had opgenomen voor compensatie of een andere vorm van bijstand.

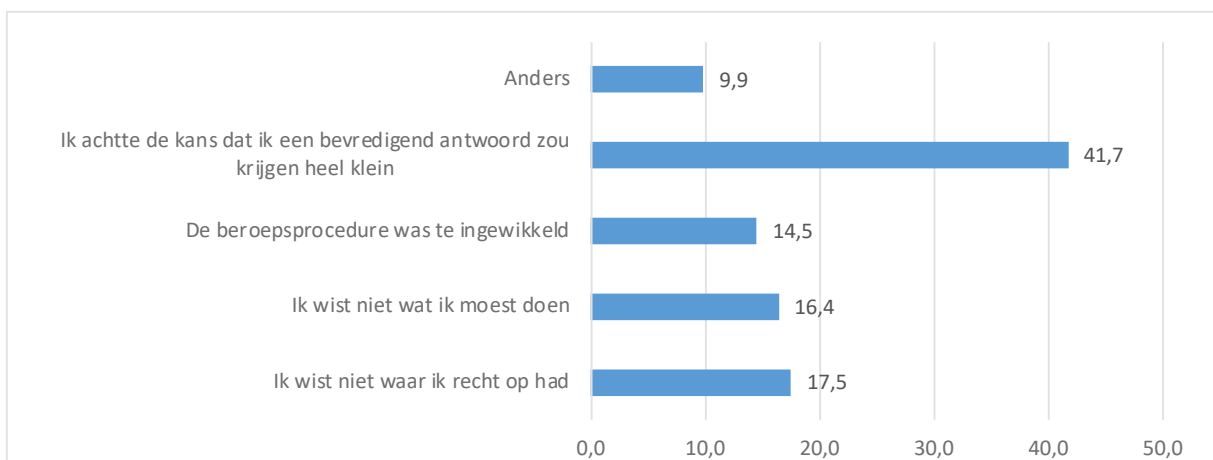
Tekstvak 11 – Passagierservaringen: vragen staat vrij

Monika: Onze vlucht was vijf uur vertraagd. Op de luchthaven kregen we van niemand de reden voor de vertraging of de verwachte wachttijd te horen. De passagiers moesten overal zelf om vragen. Na drie uur wachten hoorde ik van andere passagiers dat ik een voucher voor ongeveer vijf pond kon krijgen om wat te drinken of een broodje te kopen. Alle winkels op de luchthaven waren al gesloten.

Bron: Open enquête van de ERK.

45. In de statistische enquête gaf 20 % van alle passagiers aan dat ze zich bij de verstoring van hun reis hadden neergelegd en geen actie hadden ondernomen. Toen we vroegen waarom ze zich zo passief hadden opgesteld, was het antwoord dat we het vaakst kregen dat er weinig kans was op een positieve reactie van het vervoersbedrijf. Zoals uit **grafiek 3** blijkt, werden als andere belangrijke redenen een gebrek aan bekendheid met de regels genoemd, en een gebrek aan praktische kennis over de te volgen handelwijze.

Grafiek 3 – De redenen voor het niet ondernemen van actie in het geval van een verstoring van de reis, uitgedrukt in procenten



(n=902)

Bron: Statistische passagiersenquête van de ERK.

De handhaving varieert en is afhankelijk van de in de verschillende lidstaten gehanteerde praktijken

De organisatiestructuur en handhavingspraktijken van de nationale handhavingsautoriteiten lopen uiteen

De organisatiestructuur van de handhavingsautoriteiten is niet uniform en de reikwijdte van hun werkzaamheden is afhankelijk van de vervoerswijze

46. Voor alle vier de vervoerswijzen moeten de lidstaten handhavingsautoriteiten oprichten teneinde de naleving van de bepalingen van de verordeningen te waarborgen. We hebben vastgesteld dat in alle bezochte lidstaten nationale handhavingsautoriteiten zijn opgericht. In

sommige gevallen bestrijken deze één enkele vervoerswijze, en in andere gevallen meerdere vervoerswijzen.

47. De nationale handhavingsautoriteiten voor vlieg-, bus- en bootreizen zijn verantwoordelijk voor elk vertrek vanaf hun grondgebied en alle aankomsten van EU-vervoersbedrijven uit niet-EU-landen (ook wel bekend als territoriale handhaving). De nationale handhavingsautoriteiten voor treinvervoer zijn verantwoordelijk voor de vervoersbedrijven die onder hun bevoegdheid vallen (ook wel bekend als entiteitsgebaseerde handhaving). Wanneer spoorwegondernemingen gebruikmaken van vertrekpunten buiten hun eigen lidstaten, kunnen er problemen ontstaan. In dat geval is de nationale handhavingsautoriteit die toezicht houdt op een bepaald vervoersbedrijf, mogelijk niet bevoegd om een gebeurtenis te onderzoeken die zich in een andere lidstaat heeft voorgedaan. We merkten echter in de praktijk op dat de verantwoordelijkheid van de nationale handhavingsautoriteiten niet erg duidelijk is voor passagiers en dat geldt ook voor de sectoren voor vervoer per bus of over het water. Geen van de bus- en ferry-exploitanten met wie we spraken, was ooit door een nationale handhavingsautoriteit van een andere lidstaat benaderd.

48. Daarnaast kan er een verder onderscheid worden gemaakt tussen internationaal en binnenlands vervoer, en speelt de scheiding van de taken van de internationale handhavingsautoriteiten tussen lokale overheden mogelijk ook een rol. Dit is het geval voor het busvervoer in Polen en Spanje. Hoewel er op nationaal niveau een autoriteit in het leven is geroepen voor internationaal verkeer, valt het binnenlands verkeer onder de verantwoordelijkheid van de regionale autoriteiten en hangen de bevoegdheden van deze laatstgenoemde autoriteiten af van de plaats waar het vervoersbedrijf zijn vergunning heeft gekregen.

Niet alle nationale handhavingsautoriteiten handelen individuele claims van passagiers af

49. Volgens de verordeningen moeten passagiers in kennis worden gesteld van het feit dat zij bij de desbetreffende nationale handhavingsautoriteit klachten kunnen indienen over inbreuken op de verordeningen. In de meeste gevallen moeten passagiers in eerste instantie de klacht bij het vervoersbedrijf indienen, en de klacht alleen naar de handhavingsautoriteit

escaleren wanneer die onbevredigend is afgehandeld. Hoewel passagiers verwachten dat de nationale handhavingsautoriteit het eerste aanspreekpunt is, nemen nationale handhavingsautoriteiten vaak geen individuele financiële klachten in behandeling en moeten passagiers op zoek gaan naar andere oplossingen om de verschuldigde compensatie te verkrijgen.

50. Als gevolg van een arrest van het HvJ²¹ van maart 2016 zijn sommige nationale handhavingsautoriteiten voor het luchtvervoer van mening dat zij uitsluitend verantwoordelijk zijn voor algemene handhaving (Duitsland, Italië, Finland), terwijl andere autoriteiten ook individuele klachten in behandeling nemen. Dit maakt het in de praktijk heel moeilijk om uitvoering te geven aan de bepaling in de verordening inzake luchtvervoer op grond waarvan passagiers het recht hebben bij iedere nationale handhavingsautoriteit een klacht in te dienen over een vermeende inbreuk, ongeacht waar deze plaats heeft gevonden²². De mogelijkheid bestaat dat de eerste nationale handhavingsautoriteit waar de passagier zich toe wendt, individuele zaken in behandeling neemt, terwijl de tweede nationale handhavingsautoriteit waar de klacht naartoe wordt verwezen, zich uitsluitend met algemene handhaving bezighoudt.

Uit de statistieken blijkt dat de nationale handhavingsautoriteiten voor het luchtvervoer veel meer claims in behandeling nemen dan de nationale handhavingsautoriteiten voor het vervoer per spoor, over het water of per bus

51. Over het algemeen lopen de door de nationale handhavingsautoriteiten gehanteerde praktijken sterk uiteen. Zo kunnen de termijnen voor de afhandeling van klachten uiteenlopen van twee maanden (Polen) tot wel vier jaar (Duitsland), terwijl er in sommige lidstaten geen officiële termijn geldt (Finland, Frankrijk). De gemiddelde duur van de procedure voor nationale handhavingsautoriteiten voor het luchtvervoer varieert van 42 dagen (Nederland) tot meer dan een jaar (Duitsland).

²¹ Gevoegde zaken C-145/15 en C-146/15.

²² Artikel 16 van Verordening (EG) nr. 261/2004.

52. Het aantal door de nationale handhavingsautoriteiten opgelegde sancties en de bedragen die hiermee gemoeid zijn, lopen per lidstaat sterk uiteen nu deze niet zijn vastgelegd in de EU-wetgeving. In de luchtvaartsector kunnen deze variëren van 50 EUR (Polen) tot 250 000 EUR per passagier (Ierland), afhankelijk van de ernst van de inbreuk. In Nederland liep een cumulatieve boete voor een bepaald incident op tot wel 1 miljoen EUR. Van de tien bezochte lidstaten publiceert echter alleen de Nederlandse nationale handhavingsautoriteit voor het luchtvervoer informatie over sancties, en vermeldt daarbij de naam van de luchtvaartmaatschappij.

53. Voor de meeste nationale handhavingsautoriteiten voor het luchtvervoer geldt dat het aantal in de afgelopen drie jaar ontvangen klachten toeneemt (zie **tabel 6**). De voornaamste reden dat passagiers claims bij de nationale handhavingsautoriteiten indienen, is dat zij het niet eens zijn met het standpunt dat de opgelopen vertragingen het gevolg zijn van buitengewone omstandigheden (gemiddeld 45 % van alle claims), gevolgd door gevallen waarbij dezelfde kwestie zich bij annuleringen voordoet (19 %).

Tabel 6 – Statistieken 2015-2017 met betrekking tot de afhandeling van klachten door de tien nationale handhavingsautoriteiten voor het luchtvervoer

Lidstaat	Totaal aantal klachten		
	2015	2016	2017
Tsjechië	370	672	934
Duitsland	2 844	3 075	3 211
Ierland	719	846	981
Griekenland	993	1 367	1 465
Spanje	11 343	17 649	16 700
Frankrijk	6 775	5 960	6 115
Italië	5 763	6 078	3 731
Nederland	812	1 361	
Polen	5 402	5 980	7 226
Finland	1 434	1 845	2 015

Bron: Tijdens de bezoeken aan de lidstaten verkregen informatie.

54. Relatief gezien ligt de werklast voor de nationale handhavingsautoriteiten voor de andere vervoerswijzen lager. Nationale handhavingsautoriteiten voor het spoorvervoer moeten regelmatig problemen oplossen, terwijl nationale handhavingsautoriteiten in het

vervoer per bus of over het water slechts een klein aantal gevallen in behandeling nemen. Zo moest de Poolse nationale handhavingsautoriteit voor het spoorvervoer in 2017 meer dan 7 000 klachten afhandelen, en de nationale handhavingsautoriteit in het busvervoer maar vier.

55. We hebben geconstateerd dat het aantal klachten dat passagiers indienen bij spoorwegondernemingen en vervoersbedrijven voor vervoer per bus of over het water vele malen hoger ligt dan het aantal klachten dat uiteindelijk bij de nationale handhavingsautoriteiten terechtkomt. Hieruit blijkt dat de vervoersbedrijven de meeste klachten afhandelen. Soms kwamen de sectorale normen overeen met de verplichtingen van vervoersbedrijven krachtens de EU-verordeningen inzake passagiersrechten of gingen zelfs nog verder dan die verplichtingen, en de vervoersbedrijven lijken problemen vaak op vrijwillige basis op te lossen.

Claimbureaus en instanties voor alternatieve geschillenbeslechting vullen de handhavingslacunes op die de nationale handhavingsautoriteiten niet oplossen

Instanties voor alternatieve geschillenbeslechting voeren elementen van onderhandeling en compromis in procedure voor de handhaving van de passagiersrechten in

56. Om hun rechten te laten gelden, kunnen passagiers zich niet alleen tot nationale handhavingsautoriteiten wenden, maar ook tot andere instanties, zoals instanties voor alternatieve geschillenbeslechting (Alternative Dispute Resolution, ADR), Europese consumentencentra²³, claimbureaus of consumentenorganisaties. Passagiers kunnen ook tot een oplossing proberen te komen via de civiele rechter, vooral wanneer zij compensatie eisen.

²³ ECC's geven consumenten advies over hun consumentenrechten en kunnen – door middel van hun netwerk ("ECC-netwerk") – een oplossing met een handelaar vergemakkelijken. Het ECC-netwerk behandelt meer dan 100 000 aanvragen per jaar; een derde daarvan betreft vervoer.

57. ADR biedt een eenvoudige, snelle en goedkope buitengerechtelijke oplossing voor geschillen tussen consumenten en ondernemers. Volgens de EU-richtlijn²⁴ moet ADR beschikbaar zijn voor alle soorten binnenlandse en grensoverschrijdende geschillen en moeten de lidstaten erop toezien dat ADR gemakkelijk toegankelijk is. Hoewel er in alle lidstaten ADR-organen zijn die algemene klachten van consumenten behandelen, hebben vervoersbedrijven voornamelijk contact met ADR-organen ten aanzien van hun eigen vervoerswijze. ADR-adviezen zijn niet altijd bindend voor het vervoersbedrijf.

58. Hoewel de ADR-procedure voor passagiers meestal geen kosten met zich meebrengt, moeten vervoersbedrijven mogelijk voor iedere procedure betalen, ongeacht het resultaat. Aangezien de kosten per procedure mogelijk veel hoger liggen dan de uiteindelijk te betalen vergoeding, kiezen sommige ondervraagde vervoersbedrijven ervoor de gevraagde compensatie te betalen om zo de ADR-procedure te vermijden.

59. Sommige nationale handhavingsautoriteiten gaven aan dat ze van mening zijn dat de ADR-procedure onverenigbaar is met het beginsel van passagiersrechten, aangezien het doel van ADR is tot een wederzijds aanvaardbare oplossing te komen, als gevolg waarvan sommige passagiers mogelijk genoeg nemen met lagere compensatie dan waar zij recht op hebben.

Passagiersrechten hebben geleid tot het ontstaan van een nieuwe sector van claimbureaus

60. Claimbureaus bieden passagiers hun diensten aan om namens hen compensatie voor verstoorde reizen te claimen. Sommige luchtvaartmaatschappijen gaven aan dat het aandeel van door claimbureaus gefaciliteerde zaken tot wel 50 % bedraagt (zie **tekstvak 12**).

²⁴ Richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (PB L 165 van 18.6.2013, blz. 63).

Tekstvak 12 – Passagierservaringen: het inzetten van een bureau zet het vervoersbedrijf vaak aan tot actie

Dolores: Mijn vlucht van Madrid naar Londen liep meer dan zes uur vertraging op vanwege technische problemen met het vliegtuig. Hierop heb ik een claim ingediend bij het vervoersbedrijf, maar daarop heb ik geen reactie ontvangen. Na een aantal herinneringen bleek dat het vervoersbedrijf weigerde tot vergoeding over te gaan. Pas nadat ik een claimbureau had ingeschakeld, werd ik in het gelijk gesteld.

Bron: Open enquête van de ERK.

61. Sommige claimbureaus hanteren zeer hoge tarieven (tot wel 50 % van de verschuldigde compensatie). Er zijn gevallen bekend van bureaus die compensatie aanvroegen bij vervoersbedrijven, zonder dat de betreffende passagiers daarvan op de hoogte waren. Minstens één nationale handhavingsautoriteit (Griekenland) en een aantal luchtvaartmaatschappijen hebben maatregelen genomen om het aantal claims van bureaus te beperken door de eisende partijen om de bankrekeninggegevens van de hoofdpassagier te vragen. Hierdoor wordt voorkomen dat de compensatie rechtstreeks aan de claimbureaus wordt uitbetaald. In Griekenland heeft deze regeling ertoe geleid dat het aantal door claimbureaus ingediende claims met meer dan 50 % is afgenomen.

De Commissie maakt de uitwisseling van ervaringen tussen nationale handhavingsautoriteiten mogelijk, maar heeft geen mandaat om de uniforme handhaving van de passagiersrechten te waarborgen

De Commissie kan uitsluitend toezicht houden op de uitvoering van de passagiersrechten

62. We constateerden dat het mandaat van de Commissie niet zo ver reikt dat zij kan waarborgen dat de handhaving in de lidstaten op uniforme wijze plaatsvindt. De Commissie heeft dus tot taak om de uitvoering van het wetgevingskader voor passagiersrechten te monitoren door zo nodig inbreukprocedures in te leiden. Verder biedt de Commissie de nationale handhavingsautoriteiten een platform om informatie uit te wisselen en organiseert zij bijeenkomsten voor nationale handhavingsautoriteiten voor specifieke vervoerswijzen. De Commissie beantwoordt ook vragen van de nationale handhavingsautoriteiten met betrekking tot de interpretatie van de verordeningen.

63. Volgens de EU-verordeningen zijn de nationale handhavingsautoriteiten niet verplicht rechtstreeks verslag uit te brengen aan de Commissie over hun werkzaamheden. Als gevolg hiervan heeft de Commissie beperkte kennis over de in het algemeen door de nationale handhavingsautoriteiten gehanteerde praktijken of over het aantal zaken dat zij afhandelen. De Commissie verzamelt informatie over de uitvoering van de passagiersrechten aan de hand van de vragen die zij ontvangt en via gedachtewisselingen met nationale handhavingsautoriteiten.

De Commissie heeft maatregelen genomen om de bekendheid met passagiersrechten te vergroten, maar zonder veel resultaat

64. De Commissie heeft een rol gespeeld bij het vergroten van de bekendheid met passagiersrechten onder passagiers en campagnes gelanceerd om passagiers op hun rechten te wijzen. Op alle vliegvelden waar we een controleronde hebben gehouden, hingen posters. In de terminals voor het vervoer over het water en de bus- en treinstations was de informatie over passagiersrechten echter niet of slecht zichtbaar.

65. Tussen 2010 en 2012 heeft de Commissie een bewustmakingscampagne voor het lucht- en spoorvervoer gevoerd. Hierop volgde tussen 2013 en 2015 nog een campagne waar ook het zee- en busvervoer onder viel. In 2016 lanceerde de Commissie haar eerste online-informatiecampagne op sociale media. Het belangrijkste doel hiervan was de bekendheid met de passagiersrechten te vergroten, en het aantal bezoeken aan het onderdeel "Passagiersrechten" in het portaal "Uw Europa", alsook het aantal downloads in de passagiersrechten-app, te verhogen. Tot nu toe is het portaal bijna 400 000 keer bezocht en zijn er tijdens de campagne meer dan 40 miljoen mensen bereikt. Medio 2018 was de app 240 000 keer gedownload.

66. De app en het portaal "Uw Europa" bieden passagiers geen praktische informatie over hoe te handelen in het geval van een verstoring van de reis, hoe contact op te nemen met het vervoersbedrijf, of hoe een claim in te dienen. De informatie die via deze kanalen aan passagiers wordt verstrekt is noodzakelijk en meestal correct, maar niet gedetailleerd genoeg voor passagiers die te maken krijgen met een verstoring.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

67. Het lijkt geen twijfel dat de EU veel waarde hecht aan de passagiersrechten: de belangrijkste vormen van openbaar vervoer worden in de verordeningen bestreken in een mate die we niet hebben aangetroffen in de referentielanden. Passagiers zijn echter onvoldoende op de hoogte van hun rechten en krijgen vaak niet waar ze recht op hebben vanwege problemen met de handhaving van hun rechten.

De EU hecht grote waarde aan de passagiersrechten, maar er blijven uitdagingen bestaan wat betreft de toepassing ervan

68. EU-passagiersrechten bieden een alomvattend kader ten behoeve van passagiers. We hebben in andere landen buiten de EU echter enkele goede praktijken gesignaleerd die bij toepassing in Europa de kwaliteit van de EU-passagiersrechten verder zouden kunnen verbeteren (zie de **paragrafen 15 en 16**).

69. Passagiersrechten zijn soms onduidelijk en beperkt vanwege afwijkingen in de verordeningen. Het recht op bijstand, compensatie, informatie en herroutering is in de verordeningen niet gelijk voor de verschillende vervoerswijzen (zie de **paragrafen 17-27**).

Aanbeveling 1 met betrekking tot het verbeteren van de samenhang van het EU-wetgevingskader voor passagiersrechten

Teneinde een zo groot mogelijke bescherming van passagiers bij alle vervoerswijzen te waarborgen, moet de Commissie uiterlijk eind 2020 een analyse verrichten van de verschillen tussen de huidige verordeningen inzake passagiersrechten, en zich daarbij richten op de tien basisrechten voor passagiers, om zo beste praktijken vast te stellen. Hierbij dient de Commissie tevens rekening te houden met huidige internationale praktijken.

70. Het is lastig passagiersrechten te doen gelden omdat een groot aantal bepalingen van de verordeningen door passagiers, vervoersbedrijven, nationale handhavingsautoriteiten, en zelfs nationale rechtbanken, verschillend kunnen worden geïnterpreteerd. De begrippen “informatie”, “bijstand” en “verzorging”, alsook de voorwaarden met betrekking tot herroutering, zijn in de verordeningen niet duidelijk gedefinieerd. Daarnaast zorgen talrijke beperkingen ten aanzien van de bevoegdheden van de nationale handhavingsautoriteiten en

de afwijkingen in de verordeningen ervoor dat het toepassingsgebied van de passagiersrechten aanzienlijk wordt beperkt (zie de **paragrafen 38-45**).

Aanbeveling 2 met betrekking tot het verbeteren van de inzichtelijkheid van het wetgevingskader voor passagiersrechten

Teneinde passagiers beter te beschermen in het geval van een verstoring van hun reis, moet de Commissie uiterlijk eind 2020 verdere richtsnoeren of equivalent advies uitbrengen, waarin de volgende punten zijn vastgelegd:

- a) minimumnormen met betrekking tot de informatie die wordt verstrekt aan passagiers die met een verstoring van hun reis te maken krijgen;
- b) de verplichting van vervoersbedrijven om herroutering aan te bieden, met inbegrip van het gebruik van alternatieve vervoersbedrijven.

71. Om profijt te hebben van het wetgevingskader voor passagiersrechten in het geval van een verstoring van hun reis, moeten passagiers zelf actie ondernemen. Om dat te kunnen doen, moeten zij op de hoogte zijn van hun rechten. Ondanks de inspanningen van de Commissie blijft de mate van bekendheid met de rechten relatief laag. De bewustmakingscampagnes waren gericht op het bestaan van passagiersrechten, maar hadden meer praktische informatie kunnen bieden over wat te doen in het geval van een verstoring van de reis.

72. Er bestaat op Europees niveau geen register van de frequentie van of redenen voor verstoringen per vervoerswijze of vervoersbedrijf. Over het algemeen wordt informatie over routes of over vervoersbedrijven die het vaakst door verstoringen worden getroffen, niet door de nationale handhavingsautoriteiten geverifieerd of gepubliceerd (zie de **paragrafen 28-32**).

Aanbeveling 3 met betrekking tot het vergroten van de mate van bekendheid met de passagiersrechten

Teneinde de bekendheid met passagiersrechten te vergroten, dient de Commissie uiterlijk eind 2019:

- a) maatregelen te nemen om de lancering van bewustmakingscampagnes door nationale handhavingsautoriteiten te promoten en te coördineren, en tegelijkertijd de deelname van vervoersbedrijven en andere belanghebbenden te bevorderen om ervoor te zorgen dat deze campagnes meer passagiers bereiken;
- b) een handleiding voor passagiers op te stellen over hoe ze hun rechten in de praktijk kunnen laten gelden. Hierbij kan naar de jurisprudentie worden verwezen en er kan een standaardformulier voor claims in worden opgenomen dat kan worden ingediend bij vervoersbedrijven en nationale handhavingsautoriteiten;
- c) voor te stellen dat nationale handhavingsautoriteiten, binnen hun bevoegdheidsterrein, verslag uitbrengen over de frequentie van en redenen voor verstoringen van reizen, alsook over de routes die het vaakst door verstoringen worden getroffen.

73. In het huidige compensatiestelsel moeten miljoenen claims individueel worden ingediend en verwerkt. De door de vervoersbedrijven en nationale handhavingsautoriteiten toegepaste procedures bij de afwikkeling van individuele claims, zijn echter niet transparant. Passagiers die hinder hebben ondervonden van dezelfde verstoring van de reis kunnen verschillend worden behandeld zonder hiervan op de hoogte te zijn, aangezien de redenen voor verstoringen niet openbaar worden gemaakt. De compensatie heeft aan koopkracht ingeboet (zie de **paragrafen 33-37**).

Aanbeveling 4 met betrekking tot het verbeteren van de doeltreffendheid van het wetgevingskader voor passagiersrechten

Teneinde de doeltreffendheid van het wetgevingskader voor passagiersrechten te verbeteren en de resterende problemen op het gebied van handhaving op te lossen, moet de Commissie uiterlijk eind

2021 de volgende kwesties meenemen tijdens de bespreking van haar voorstellen tot wijziging van de huidige verordeningen. Deze kwesties moeten het volgende omvatten:

- a) voorzien in minimumnormen voor bijstand en verzorging. De minimumnormen moeten afhankelijk zijn van de duur van de verstoring en de gebruikte vervoerswijze. Zo zou de minimumtoewijzing voor verzorging aan luchtvaartpassagiers kunnen worden vastgesteld op 10 % van het gemiddelde compensatietarief (dat momenteel 400 EUR bedraagt). Voor andere vervoerswijzen zou het tarief kunnen worden beperkt tot 50 % van de tarief voor luchtvaartpassagiers;
- b) het aantal afwijkingen verminderen dat een beperking van het toepassingsgebied van de verordening tot gevolg heeft;
- c) vervoersbedrijven verplichten om binnen 48 uur na het optreden van de verstoring passagiers schriftelijk op de hoogte te stellen van de reden voor de verstoring, en met name mede te delen of de verstoring het gevolg was van buitengewone omstandigheden;
- d) de vervoersbedrijven verplichten om passagiers die bij aankoop van het ticket de nodige informatie hebben verstrekt, automatisch (zonder specifiek verzoek) compensatie te betalen;
- e) een mechanisme invoeren om de koopkracht van compensatietarieven gelijk te houden.

De handhaving varieert en is afhankelijk van de in de verschillende lidstaten gehanteerde praktijken

74. De handhaving van de verordeningen is van cruciaal belang voor het succes van het gehele wetgevingskader. Passagiers hebben behoefte aan doeltreffende nationale handhavingsautoriteiten. De aanpak van de nationale handhavingsautoriteiten ten aanzien van de handhaving van de rechten van individuele passagiers verschilt momenteel per vervoerswijze en per lidstaat.

75. De nationale handhavingsautoriteiten houden zich vooral bezig met het reageren op klachten van ontevreden passagiers. Niet alle nationale handhavingsautoriteiten kunnen echter individuele schadeclaims in behandeling nemen. De bevoegdheden van de nationale handhavingsautoriteiten om vervoersbedrijven sancties op te leggen, lopen uiteen van het

niet kunnen opleggen van boetes tot het opleggen van aanzienlijke boetes (zie de **paragrafen 46-55**).

76. De Commissie heeft geen mandaat om de handhaving van de verordeningen inzake passagiersrechten volledig te waarborgen. De toezichthoudende rol van de Commissie met betrekking tot de uitvoering van het wetgevingskader voor passagiersrechten heeft tot verduidelijking van de verordeningen geleid, maar niet geresulteerd in de universele toepassing van passagiersrechten in heel Europa binnen de vier vormen van openbaar vervoer (zie de **paragrafen 62-66**).

Aanbeveling 5 met betrekking tot het versterken van de bevoegdheden van de nationale handhavingsautoriteiten en het uitbreiden van het mandaat van de Commissie

Teneinde de bevoegdheden van de nationale handhavingsautoriteiten te versterken en hun ondersteunende rol ten behoeve van passagiers verder te ontwikkelen, en tegelijkertijd de handhaving van de passagiersrechten naar behoren te garanderen, moet de Commissie uiterlijk eind 2021 de volgende kwesties meenemen in de bespreking van haar voorstellen tot wijziging van de huidige verordeningen. Deze kwesties moeten het volgende omvatten:

- a) de nationale handhavingsautoriteiten van verdere instrumenten voorzien voor de handhaving van passagiersrechten, onder meer in de vorm van:
 - i) de toepassing van het beginsel van territoriale handhaving;
 - ii) toezicht op het beleid van de vervoersbedrijven met betrekking tot bijstand, verzorging, informatie en herroutering;
 - iii) de afhandeling van door individuele passagiers ingediende schadeclaims;
 - iv) het opleggen van sancties aan vervoersbedrijven die verzuimen bijstand, verzorging en informatie te verstrekken;
- b) de Commissie in staat stellen de nodige informatie van de nationale handhavingsautoriteiten te verkrijgen om een alomvattend overzicht te hebben van de handhavingssituatie, en haar het mandaat geven om de kwaliteit te bewaken van de handhavingspraktijken van de nationale handhavingsautoriteiten.

Dit verslag werd door kamer II, onder leiding van mevrouw Iliana IVANOVA, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 3 oktober 2018.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE

President

BIJLAGE I**Onze tien tips om uw reiservaring te verbeteren**

In het kader van de controle hebben we informatie ontvangen van een groot aantal vervoersbedrijven, overheidsinstanties en gewone passagiers. Ter voorbereiding op dit verslag hebben we tien landen bezocht en alle vier de vervoerswijzen gebruikt om daar te komen. Op basis van onze ervaringen kunnen we u tien tips geven om uw reiservaring te verbeteren in het geval van een verstoring van uw reis.

1. **Personaliseer uw reis zoveel mogelijk** – maak bij aankoop van uw ticket uw identiteit kenbaar aan het vervoersbedrijf, bijvoorbeeld door uw contactgegevens door te geven. U kunt alleen op de hoogte worden gehouden van verstoringen wanneer het vervoersbedrijf uw contactgegevens heeft. Daarnaast is een gepersonaliseerd ticket de beste manier om bij een verstoring van uw reis aan te tonen dat u daadwerkelijk aan boord was en bent getroffen door de verstoring.
2. **Neem een foto van uw bagage** – wanneer u voor uw reis bagage moet inchecken, is het een goed idee om een foto te maken van uw koffer en de inhoud ervan. Hierdoor bespaart u tijd bij het indienen van een claim en hebt u meteen bewijs in handen van de waarde van de verloren artikelen.
3. **Kom nooit te laat aan bij de incheckbalie** – het is belangrijk te onthouden dat de passagiersrechten alleen van toepassing zijn wanneer u op tijd incheckt. Als u te laat bent voor vertrek omdat de incheckbalie al gesloten was tegen de tijd dat u aankwam, komt u niet in aanmerking voor bijstand.
4. **Vraag bij het vertrekpunt om informatie** – u hebt het recht op de hoogte te worden gehouden als uw reis vertraging oploopt of als er iets anders misgaat met uw reis. Als er geen vertegenwoordiger van het vervoersbedrijf aanwezig is of deze geen nuttige informatie verschaft, moet u hier een aantekening van maken en deze opmerking in de claim aan het vervoersbedrijf opnemen.
5. **Vraag altijd om bijstand** – ongeacht de vervoerswijze hebt u bij iedere langdurige vertraging of annulering recht op bijstand. Dit houdt in dat u recht hebt op water, een

snack of maaltijd. Als de vertegenwoordiger van het vervoersbedrijf deze voorzieningen niet op eigen initiatief aanbiedt, dient u hierom te vragen. Als dit wordt geweigerd, moet u hier een aantekening van maken en hierover een opmerking maken in de claim aan het vervoersbedrijf.

6. **Bewaar al uw bonnetjes** – als u geen bijstand ontvangt op het vertrekpunt (luchthaven, bus- of treinstation, haven) of als u vanaf een afgelegen locatie vertrekt (een bushalte), kunt u het vervoersbedrijf vragen om vergoeding van de extra kosten.
Vervoersbedrijven vragen meestal om een bewijs van betaling voor verfrissingen en snacks, en kunnen weigeren tot betaling over te gaan als het aantal consumpties niet overeenkomt met de duur van de vertraging, of als de kosten onredelijk hoog zijn. Vergelijkbare beginselen zijn van toepassing wanneer u zelf accommodatie moet regelen in afwachting van een vertrek de volgende dag.
7. **Vraag om bewijs van vertraging of annulering** – in alle vier de vervoerswijzen hebben passagiers recht op compensatie in het geval van vertraging of annulering. Hoewel het compensatietarief en de minimumwachtijden per vervoerswijze variëren, geldt voor alle vervoerswijzen dat u moet kunnen aantonen dat u hinder hebt ondervonden door een verstoring. Als uw naam niet op uw ticket staat, moet u op het station of aan boord om bewijs vragen dat u bent getroffen door de desbetreffende vertraging of annulering.
8. **Ga niet zelf iets regelen zonder eerst een voorstel van het vervoersbedrijf af te wachten** – bij een verstoring van de reis wilt u meestal meteen doorreizen met een ander vervoersbedrijf of via een andere vervoerswijze. We raden u aan niet overhaast te handelen: als u een nieuw ticket koopt zonder een alternatieve optie van het vervoersbedrijf af te wachten, komt dit erop neer dat u eenzijdig de vervoersovereenkomst opzegt. Als gevolg hiervan heeft het oorspronkelijke vervoersbedrijf niet langer de verplichting u bijstand of compensatie aan te bieden.
9. **Vraag om compensatie** – als u kunt aantonen dat u bent getroffen door een vertraging of annulering en dat de duur van de vertraging boven de in de verordening genoemde drempel ligt, dient u een verzoek om compensatie in te dienen bij het vervoersbedrijf. Vermeld hierbij altijd het specifieke vertrekpunt en de toepasselijke verordening. Als u

geen of een onbevredigende reactie van het vervoersbedrijf ontvangt, escaleert u uw klacht naar de nationale handhavingsautoriteit in het land van vertrek. Andere organisaties die u bij kunnen staan, zijn instanties voor alternatieve geschillenbeslechting (ADR) en claimbureaus. Let wel dat deze u mogelijk kosten in rekening brengen voor hun diensten.

10. **Vraag om compensatie voor extra gemaakte kosten** – in sommige gevallen is uw schade als gevolg van een vertraging of annulering veel hoger dan de compensatie die u kunt krijgen krachtens de EU-compensatieregels in het kader van passagiersrechten. In dat geval kunt u een claim bij het vervoersbedrijf indienen op grond van internationale verdragen. U moet het exacte bedrag van de schade kunnen aantonen, alsook de extra gemaakte kosten als gevolg van de verstoring van de reis.

BIJLAGE II**Vragenlijst van de statistische ERK-enquête**

Met * gemarkeerde velden zijn verplicht.

1. * Als u met het vliegtuig, de ferry, de bus of trein voor lange afstanden, of een cruiseschip zou reizen, zou u dan weten wat u zou kunnen verwachten van de vervoerders bij verstoring van uw reis? Geef de mate van zekerheid hieronder aan:

Opties	Respondenten
1 – Dat zou ik absoluut niet zeker weten	855
2	3 310
3	5 178
4 – Dat zou ik zeker weten	1 007
Totaal	10 350

2. * Geef de vervoersmiddelen aan waarmee u de afgelopen twee jaar hebt gereisd: [Met uitzondering van de laatste optie zijn er meerdere antwoorden mogelijk]

Opties	Respondenten
Vliegtuig [ga naar 2.1]	6 314
Ferry [ga naar 2.1]	2 546
Cruiseschip [ga naar 2.1]	1 678
Trein (lange afstand) [ga naar 2.1]	5 652
Bus (lange afstand) [ga naar 2.1]	4 958
Geen van bovenstaande [ga naar 3]	1 389

2.1 * Geef aan hoe vaak u reist, met inbegrip van alle vervoersmiddelen (niet binnen een stad/plaatselijk)

Opties	Respondenten
Meer dan eens per week	1 167
Tussen 1 en 4 keer per maand	1 670
Tussen 6 en 12 keer per jaar	1 631
Tussen 2 en 5 keer per jaar	3 047
Eén keer of minder dan één keer per jaar	1 446
Totaal	8 961

2.2 * Kies de belangrijkste reden voor uw reizen

Opties	Respondenten
Werk	1 809
Vrije tijd	6 583
Overige	569
Totaal	8 961

2.3 * Hebt u de afgelopen twee jaar tijdens uw reizen ooit hinder ondervonden van een of meer van de volgende problemen?

Geef een antwoord voor elk van de gebruikte vervoersmiddelen [ga naar 2.2 indien u hier een vakje aanvinkt]

	Annulering	Aanzienlijke vertraging bij vertrek/op het tijdstip van aankomst (meer dan een uur)	Instapweigering	Verlies van of aanzienlijke schade aan bagage	Ander probleem	Geen probleem
Vliegtuig	432	1 937	129	512	158	3 745
Ferry	86	365	75	40	69	1 980
Cruiseschip	47	115	44	57	69	1 387
Trein (lange afstand)	318	1 908	110	86	232	3 298
Bus (lange afstand)	212	813	101	110	229	3 662

2.4 * Hebt u in gevallen waarin uw reis werd geannuleerd of was vertraagd, u niet mocht instappen, uw bagage was beschadigd, enz. een van de volgende acties ondernomen? (U mag meer dan één vakje aanvinken)

Opties	Respondenten
Ik heb mijn verdere reis zelf geregeld [ga naar 3]	1 099
Ik heb contact opgenomen met de maatschappij en om schadevergoeding gevraagd (al dan niet succesvol) [ga naar 3]	1 419
Ik heb een derde ingeschakeld (bv. een advocaat of gespecialiseerd bedrijf) om namens mij een claim in te dienen [ga naar 3]	197
Ik heb een klacht ingediend bij een overheidsorgaan (bv. een nationaal luchtvaartagentschap) [ga naar 3]	238
Ik heb de bijstand/alternatieven van de vervoerder geaccepteerd [ga naar 3]	1 335
Ik heb ongemak ondervonden en geen bijstand gekregen, maar ik heb geen actie ondernomen [ga naar 2.3]	902
Overige	237

2.5 * Wat heeft u ervan weerhouden actie te ondernemen? (Vink slechts één vakje aan)

Opties	Respondenten
Ik wist niet waar ik recht op had	158
Ik wist niet wat ik moest doen	148
De beroepsprocedure was te ingewikkeld	131
Ik achtte de kans dat ik een bevredigend antwoord zou krijgen heel klein	376
Overige	89
Totaal	902

3. * Als u bij aankomst op een vliegveld te horen zou krijgen dat uw vlucht vijf uur vertraging had als gevolg van problemen met de personeelsbezetting, op welke van de volgende diensten zou u denkt u recht hebben? Vink vijf vakjes aan.

Opties	Respondenten
Korting bij dutyfreewinkels op etenswaren	2 713
Een retourvlucht naar het eerste vertrekpunt	1 622
Gratis vervoer terug naar uw accommodatie ongeacht het tijdstip	4 681
Gratis maaltijden, verfrissingen en hotelaccommodatie als de vertraging zich 's nachts voordoet	8 051
Herroutering naar het vliegveld dat het dichtst bij uw oorspronkelijke bestemming ligt	2 764
Financiële compensatie van ten minste 250 EUR als dit probleem ertoe leidt dat u met een vertraging van minstens drie uur aankomt op uw eindbestemming	5 093
Een upgrade van vervoersklasse	2 215
Een vlucht met een andere luchtvaartmaatschappij naar dezelfde bestemming	5 120
Het recht om binnen de volgende twee maanden een andere vertrekdatum te kiezen	1 937
Vergoeding van andere aanzienlijke kosten (bijv. gemiste trein of andere aansluiting, kosten van hotel op de plaats van bestemming)	5 613
Vervoer naar uw bestemming met een ander vervoersmiddel/andere vervoersmiddelen (trein, bus, enz.)	3 051
Vergoeding van de volledige prijs van het ticket	4 063
Psychologische bijstand	404
Een gratis telefoongesprek	1 792
Toegang tot de lounge van het vliegveld	2 631

4. * Geef aan of de volgende uitspraken naar uw mening waar of niet waar zijn (op basis van uw kennis van de huidige regels):

	WAAR	NIET WAAR	Ik weet het niet
Als ik een ticket koop van een budgetmaatschappij krijg ik geen financiële compensatie bij annulering van mijn vlucht	2 499	5 041	2 810
Ik heb recht op enkele drankjes als mijn trein meer dan een uur vertraging heeft	2 750	4 301	3 299

Als ik een reis boek moet het reisbureau me informeren over mijn rechten en vóór het begin van mijn reis de contactgegevens verstrekken van de instantie waaraan ik eventuele klachten kan richten	7 040	1 189	2 121
Als mijn busreis wordt geannuleerd, is het betrokken bedrijf enkel verplicht me als compensatie een voucher te geven voor een toekomstige reis	3 601	3 083	3 666
Als ik een klacht naar een treinmaatschappij stuur omdat ik vind dat mijn rechten als passagier zijn geschonden, moet deze binnen een maand worden beantwoord	6 478	759	3 113

5. * Kies uit de volgende lijst de drie rechten die u het belangrijkste vindt [vink maximaal drie vakjes aan]

Opties	Respondenten
Recht op bescherming tegen discriminatie vanwege nationaliteit, woonplaats of handicap bij het gebruik van openbaar vervoer	3 235
Recht op gratis bijstand voor passagiers met beperkte mobiliteit	2 990
Recht op informatie in het geval van een verstoring van de reis	3 096
Recht op terugbetaling door het vervoersbedrijf in het geval van een verstoring van de reis	3 595
Recht op alternatief vervoer bij langdurige vertragingen, geannuleerde reizen of instapweigering	4 321
Recht op verzorging (eten, bijstand) bij langdurige vertragingen	3 732
Recht op compensatie bij langdurige vertragingen, geannuleerde reizen of instapweigering	4 095
Recht op compensatie bij schade aan uw bagage	3 691
Recht om een klacht in te dienen bij een vervoerder als u ontevreden bent over de dienstverlening	1 001
Recht op de juiste uitvoering van de verordeningen door overheidsinstanties	744

6. * Had u, voordat u deze enquête invulde, ooit informatie gelezen, gehoord of gezien over passagiersrechten?

[Met uitzondering van de eerste optie zijn er meerdere antwoorden mogelijk]

Opties	Respondenten
Nee, ik had, voordat ik deze enquête invulde, nooit informatie gelezen, gehoord of gezien over passagiersrechten	5 497
Ja, in door vervoerders verstrekte informatie	1 926
Ja, in door overheidsinstanties verstrekte informatie (bijv. regering, de EU)	1 123
Ja, als gevolg van persoonlijke ervaringen met een verstoorde reis	1 143
Ja, in door consumentenorganisaties verstrekte informatie	1 090
Ja, anders	965

7. * Hoe goed op de hoogte van uw rechten als passagier zou u zichzelf over het geheel genomen noemen als u reist?

Ik ben helemaal niet op de hoogte van mijn rechten als passagier 1 2 3 4 Ik ben volledig op de hoogte van mijn rechten als passagier

Optie	Respondenten
1 Ik ben helemaal niet op de hoogte van mijn rechten als passagier	1 396
2	4 954
3	3 626
4 – Ik ben volledig op de hoogte van mijn rechten als passagier	374
Totaal	10 350

Sociaal-demografische variabelen

8. * Geef uw geslacht aan

Opties	Respondenten
Vrouw	5 177
Man	5 173
Totaal	10 350

9. * Voer uw leeftijd in

Opties	Respondenten
18-24	1 379
25-34	2 117
35-44	2 385
45-54	2 306
55-65	2 163
Totaal	10 350

10. * Wat is het hoogste onderwijsniveau dat u met succes hebt afgerond?

Opties	Respondenten
Basisonderwijs of lager	265
Lager secundair onderwijs	1 378
Hoger secundair onderwijs	4 533
Bachelor of vergelijkbare tertiaire opleiding	2 696
Master of hoger	1 478
Totaal	10 350

11. * Hebt u beperkte mobiliteit?

Opties	Respondenten
Ja	787
Nee	9 563
Totaal	10 350

12. * Geef uw land van woonplaats aan

Opties	Respondenten
Tsjechië	1 030
Frankrijk	1 044
Finland	1 000
Duitsland	1 075
Griekenland	1 006
Ierland	1 000
Italië	1 060
Nederland	1 060
Polen	1 065
Spanje	1 010
Totaal	10 350

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

"DE EUROPESE PASSAGIERSRECHTEN ZIJN VEELOMVATTEND MAAR PASSAGIERS MOETEN ER NOG STEEDS VOOR VECHTEN"

SAMENVATTING

I. De wetgeving inzake passagiersrechten van de Europese Unie heeft met succes bijgedragen tot het minimaliseren van de negatieve gevolgen van verstoringen voor de gebruikers van collectief vervoer en tot een betere dienstverlening voor passagiers. De Commissie wil een hoog beschermingsniveau van passagiers verzekeren en is van mening dat passagiersrechten verder moeten worden ontwikkeld en geconsolideerd.

IV. De Commissie erkent dat nog meer inspanningen nodig zijn om alle passagiers te bereiken, zodat zij zich van hun rechten bewust zijn en weten hoe zij die moeten afdwingen.

V. De Commissie is van oordeel dat goede praktijken inzake passagiersrechten zoals die in sommige derde landen worden toegepast, zorgvuldig kunnen worden bestudeerd om na te gaan of ze ook voor de EU relevant kunnen zijn.

VI. De Commissie heeft al voorgesteld om de regelgeving inzake de rechten van vliegtuigpassagiers en treinreizigers te wijzigen, ook wat betreft de nationale handhavingsinstanties.

De Commissie geeft voortdurend richtsnoeren voor de interpretatie van de regels. Zij wordt daarbij ondersteund door de nationale handhavingsinstanties, het Europe Direct-contactcentrum (EDCC) en de nationale consumentencentra.

VII. Passagiers informeren over hun rechten is in de eerste plaats de taak van de vervoersmaatschappijen. De Commissie organiseert geregeld campagnes met praktische informatie over wat passagiers moeten doen als hun reis wordt verstoord.

IX. De Commissie is het ermee eens dat de handhaving van de regels een prioriteit moet zijn. Volgens de geldende wetgeving moeten de lidstaten nationale handhavingsinstanties oprichten en voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties voor inbreuken op de regels inzake passagiersrechten.

X. Volgens de Commissie is het haar huidige taak om toe te zien op de correcte uitvoering van het huidige kader voor passagiersrechten. Zij heeft geen mandaat om de uitvoering van dat kader door de lidstaten te coördineren. Zij zou ook baat hebben bij meer informatie over de stand van uitvoering van het kader.

XI. De Commissie aanvaardt de aanbevelingen van de Rekenkamer.

De Commissie waardeert met name de tien tips voor passagiers die in het verslag zijn opgenomen en zal daar in de toekomst op passende wijze gevolg aan geven.

INLEIDING

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de punten 3 tot en met 8:

De wetgeving inzake passagiersrechten die door de Europese Unie is vastgesteld, heeft met succes bijgedragen tot het minimaliseren van de negatieve gevolgen van verstoringen voor de gebruikers van collectief vervoer en tot een betere dienstverlening voor passagiers. De Commissie wil een hoog beschermingsniveau van passagiers verzekeren en is van mening dat deze rechten verder moeten worden ontwikkeld en geconsolideerd.

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE AUDIT

Voor de Commissie zijn de statistische enquête en de tien tips in de bijlage bij het verslag zeer relevant. Zij zal daar in de toekomst op passende wijze gevolg aan geven.

OPMERKINGEN

Kader 1 - Voorbeelden van voordeliger rechten buiten de EU

Tweede alinea: In de EU-wetgeving is er geen rechtstreeks verband tussen de standaardcompensatie en de prijs van een ticket, maar wordt gekeken naar het tijdverlies dat de reizigers lijden. Dat tijdverlies is voor iedereen gelijk, ongeacht de prijs van het ticket.

Derde alinea: De Commissie heeft in haar voorstel tot wijziging van de rechten van luchtreizigers (COM(2013) 130 final) reeds voorgesteld om dergelijke rechten op te nemen en gaat daarin zelfs verder dan de Verenigde Staten: in het voorstel wordt duidelijk uiteengezet wat de rechten van passagiers zijn bij vertragingen op het tarmac, met name het recht op verzorging na een uur en om uit te stappen na vijf uur (in lijn met het recht op terugbetaling).

17. Wat de luchtvaart betreft, heeft de Commissie al een termijn van 30 minuten voorgesteld (zie COM(2013) 130 final).

Voor het treinverkeer is in COM(2017) 548 final geen voorstel in die zin opgenomen, omdat volgens de geldende regels de passagier moet worden geïnformeerd "zodra die informatie beschikbaar is".

Kader 2 - Ervaringen van reizigers: gebrek aan informatie

De Commissie is van oordeel dat in een dergelijk geval de vervoersmaatschappij of stationsbeheerder informatie moet verstrekken over laattijdig vertrek en laattijdige aankomst van een trein in het station van vertrek en over de geschatte vertrek- en aankomsttijd, op grond van de beschikbare gegevens. De informatie moet indien nodig zo snel mogelijk worden bijgewerkt zodat passagiers de wachttijd nuttig kunnen gebruiken en niet op het perron hoeven te wachten.

18. Volgens de EU-regelgeving inzake passagiersrechten moeten de lidstaten voor alle vervoerswijzen doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties invoeren voor inbreuken op de passagiersrechten. De maximale vergoedingen voor logies die zijn opgenomen in de verordeningen inzake de scheepvaart en het busvervoer, moeten worden uitgelegd in het licht van de uitbarsting van de Eyjafjallajökull-vulkaan in IJsland in 2010, die zich voordeed op het moment dat de verordeningen inzake het vervoer per boot en per bus werden vastgesteld.

Kader 3 - Ervaringen van reizigers: reizigers moeten zelf het initiatief nemen

Reizigers hebben alleen recht op logies als de vertraging zich voordoet bij vertrek, niet bij aankomst. In dat laatste geval hebben reizigers alleen recht op een compensatie, maar zij kunnen misschien extra schadevergoeding eisen op grond van het nationale recht. Het lijkt erop dat de reiziger afzonderlijke tickets heeft geboekt voor veerboot en trein. Als die twee maatschappijen geen overeenkomst hebben, zijn de reizigers niet gedekt wanneer ze een aansluiting missen. De Commissie laat reeds een studie uitvoeren over de rechten van reizigers die een multimodale reis maken.

Kader 4 - Ervaringen van reizigers: achtergelaten bij de gate

De Commissie is van oordeel dat in dit geval sprake kan zijn van een inbreuk op Verordening (EG) nr. 1107/2006 als de luchtvaartmaatschappij, haar agent of de touroperator ten minste 48 uur vóór de aangekondigde vertrektijd van de vlucht op de hoogte is gebracht.

21. De Commissie is van mening dat deze situatie verband houdt met het grote aantal feitelijke verschillen die een rol spelen in individuele gevallen.

Het is aan de nationale rechter om de EU-wetgeving te interpreteren; dat is een normaal kenmerk van de rechtsorde van de EU, evenals de mogelijkheid om zaken door te verwijzen naar het Hof van Justitie van de EU voor juridisch bindende interpretaties.

De Commissie staat gebruikers ook bij door middel van interpretatieve richtsnoeren, informatieberichten, vergaderingen en overleg met nationale handhavingsinstanties, en door voorstellen voor duidelijker regels (zie COM(2013) 130 final voor de luchtvaart en COM(2017) 548 final voor het treinverkeer).

22. De Commissie beantwoordt vragen van nationale handhavingsinstanties via specifieke mailboxen die dagelijks worden geraadpleegd en helpt die instanties bij de interpretatie van de regelgeving. Om de communicatie te bevorderen tussen de Commissie en de nationale handhavingsinstanties en tussen de nationale handhavingsinstanties onderling, worden wiki's opgericht.

23. Volgens de geldende regels moeten vervoersmaatschappijen binnen een redelijke termijn, dat wil zeggen "bij de vroegste gelegenheid"¹, voor vervoer langs een andere route zorgen. Volgens de Commissie is het beter om passagiers snel langs een andere route te laten vervoeren dan om een specifieke termijn op te leggen die misschien niet is aangepast aan de specifieke omstandigheden.

Zie ook het antwoord van de Commissie op punt 18.

Kader 5 - Ervaringen van reizigers: uren wachten voor niets

De Commissie is van oordeel dat de luchtvaartmaatschappij de passagiers altijd zo snel mogelijk moet informeren om dergelijke situaties te vermijden. De Commissie heeft inderdaad voorgesteld (zie COM(2013) 130 final) dat "de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert de passagiers zo snel mogelijk, en uiterlijk 30 minuten na de geplande vertrektijd, informatie [verstrekt] over de situatie en over de verwachte vertrektijd, zodra deze informatie beschikbaar is, voor zover de luchtvaartmaatschappij de contactgegevens van de passagier heeft ontvangen overeenkomstig leden 6 en 7, in geval het ticket via een tussenpersoon is gekocht."

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de punten 24 en 25 en kader 6:

De Commissie is zich van die problemen bewust en heeft voorgesteld dat passagiers recht op herroutering met andere luchtvaartmaatschappij hebben "als de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert de passagier niet met haar eigen diensten en binnen twaalf uur na de geplande aankomsttijd ter bestemming kan brengen." De Commissie heeft ook het volgende voorgesteld: "Indien een luchtvaartmaatschappij die een vlucht uitvoert een passagier een vlucht aanbiedt naar of van een andere luchthaven dan die waarvoor was geboekt, draagt de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert de kosten van de overbrenging van de passagier van die andere luchthaven naar de luchthaven waarvoor was geboekt of, wat de luchthaven van bestemming betreft, naar een andere met de passagier overeengekomen nabijgelegen bestemming."

De interpretatieve richtsnoeren voor de rechten van vliegtuigpassagiers en treinreizigers zijn een leidraad voor vergelijkbare omstandigheden. Wat reizen over zee betreft, is de vraag besproken in een vergadering met de nationale handhavingsinstanties.

¹ Artikel 16, onder b), van Verordening (EG) nr. 1371/2007 betreffende het treinverkeer; artikel 19, lid 1, onder a), van Verordening (EG) nr. 181/2011 betreffende autobussen en touringcars, en artikel 18, lid 1, onder a), van Verordening (EU) 1177/2010 betreffende reizen over zee en de binnenwateren.

26. Die vrijstellingen zijn in de huidige wetgeving vervat; binnenlandse reizen, zonder grensoverschrijdende dimensie, kunnen nog steeds worden geregeld door de lidstaten, evenals internationale reizen die hoofdzakelijk over het grondgebied van derde landen lopen.

De Commissie heeft in haar voorstel tot herschikking (zie COM(2017) 548 final) voorgesteld die vrijstellingen te beperken, maar uit het debat in de Raad blijkt dat de meeste lidstaten daar geen voorstander van zijn (zie voortgangsverslag van het Bulgaarse voorzitterschap, [document 8721/18 van de Raad](#)).

Er moet worden opgemerkt dat reizigers ook aanvullende rechten op nationaal niveau kunnen genieten.

27. De Commissie heeft richtsnoeren verstrekt over de wijze waarop regelmatige diensten zoals bedoeld in de autobus- en touringcarverordening worden gemeten. De Commissie is van oordeel dat de volledige lengte van een reis als basis voor de meting moet worden gebruikt. Passagiers die tussen twee punten op de route reizen, zijn ook gedekt, ook al bedraagt hun individuele traject minder dan 250 km.

32. De Commissie is van mening dat de opties "vergoeding van andere onderbouwde kosten" en "een vlucht met een andere luchtvaartmaatschappij naar dezelfde bestemming" onder de verordening kunnen vallen: in artikel 8, lid 1, onder b), van Verordening (EU) nr. 261/2004 is sprake van herroutering "onder vergelijkbare vervoersvoorwaarden", wat een vlucht met een andere luchtvaartmaatschappij kan betekenen, en volgens het recht op verzorging in artikel 9 van diezelfde verordening kan de passagier recht hebben op vergoeding van de kosten die hij heeft gemaakt als de luchtvaartmaatschappij haar verplichtingen in eerste instantie niet is nagekomen. Zie ook het antwoord van de Commissie op punt 24.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de punten 33 en 34:

Die vier vervoerswijzen zijn verschillend van aard en dat heeft gevolgen voor de details van de gewaarborgde individuele rechten.

De Commissie is van mening dat een herziening van de forfaitaire compensatiebedragen niet nodig was omdat de markt aanzienlijk was veranderd (meer luchtvaartmaatschappijen, meer tickets, lagere prijzen).

35. De Commissie verwijst naar de herschikking van de verordening inzake de rechten van treinreizigers (COM(2017) 548 final), waarin zij voorstelde om ook voor rechten van treinreizigers een overmachtsclausule in te voeren.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de punten 35 en 36:

De Commissie bestudeert de mogelijkheden om meer informatie ter beschikking te stellen in de context van Richtlijn 2010/40/EU betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen, voornamelijk multimodale reisinformatiesystemen, zie Gedelegeerde Verordening (EU) 2017/1926 van de Commissie van 31 mei 2017 (zie bijlage punt 2.1).

Kader 8 - Ervaringen van reizigers: ongelijke behandeling

Zie het antwoord van de Commissie op punt 35.

Volgens artikel 5, lid 3, van Verordening (EU) nr. 261/2004 is een luchtvaartmaatschappij niet verplicht compensatie te betalen indien de langdurige vertraging het gevolg is van buitengewone omstandigheden. Zoals aangegeven in overweging 14 kunnen weersomstandigheden onder die buitengewone omstandigheden vallen. Er moet ook rekening worden gehouden met het feit dat individuele passagiers bijvoorbeeld verschillende aansluitingen hebben geboekt en om verschillende redenen voor compensatie in aanmerking kunnen komen.

36. De Commissie kan bevestigen dat slechts een paar maatschappijen gegevens voor de beoordeling van de kosten hebben gedeeld. De Commissie onderstreepte in haar effectbeoordeling (SWD(2013) 62) voor voorstel COM(2013) 130 inzake de rechten van luchtreizigers dat door "de beperkte beschikbaarheid van gegevens moest worden uitgegaan van een aantal veronderstellingen om de berekeningen te maken waarvan de resultaten in dit verslag worden voorgesteld".

37. In haar effectbeoordeling voor het voorstel inzake de rechten van luchtreizigers (SWD(2013) 62) merkte de Commissie op: "Als de verordening tijdens de crisis volledig zou zijn nageleefd, zouden de gecombineerde kosten van de luchtvaartmaatschappijen daardoor naar schatting met 960 miljoen euro zijn gestegen (ongeveer 1,5 maal de uitgaven voor zorg en bijstand in een "normaal" jaar, en dit in een periode van minder dan een week)".

Kader 10 - Ervaringen van reizigers: een treinreis om te vergeten

De Commissie is van mening dat de maatschappij in een dergelijk geval haar verplichting om reizigers te informeren overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1371/2007 niet is nagekomen.

43. Zie het antwoord van de Commissie op punt 36.

45. Volgens alle vier de verordeningen zijn de nationale handhavingsinstanties verplicht om de nodige maatregelen nemen zodat de rechten van passagiers worden geëerbiedigd.

De Commissie ondersteunt hun inspanningen via de website "Uw Europa", het Europe Direct-contactcentrum, de centra van ECC-net in elke lidstaat, de app met informatie over passagiersrechten, die ook offline werkt, en regelmatige contacten met de nationale handhavingsinstanties.

47. De Commissie ondersteunt de samenwerking tussen nationale handhavingsinstanties in grensoverschrijdende gevallen, zoals voorzien in de regelgeving inzake de rechten van passagiers die met autobussen en touringcars en over zee of binnenwateren reizen. Volgens Verordening (EG) nr. 2006/2004 kunnen de bevoegde nationale handhavingsinstanties wederzijdse bijstand vragen aan hun tegenhangers.

Voor het spoor heeft de Commissie verdere richtsnoeren over dit thema verstrekt in haar interpretatieve richtsnoeren voor de rechten van reizigers in het treinverkeer.

Wat de rechten van luchtreizigers betreft, bestaat een overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen de nationale handhavingsinstanties.

48. Volgens de verordeningen zijn alleen de lidstaten verantwoordelijk voor de structuur van de nationale handhavingsinstanties.

De Commissie maakt de verantwoordelijke nationale handhavingsinstanties bekend op haar website, op grond van de informatie van de lidstaten.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de punten 49 en 50:

Passagiers die reizen met autobussen en touringcars en over zee of binnenwateren, kunnen een klacht indienen bij de maatschappij of de nationale handhavingsinstantie. De verordening bepaalt niet in welke volgorde die klacht moet worden ingediend, maar de lidstaten kunnen eisen dat dit eerst bij de maatschappij gebeurt, waarbij de nationale handhavingsinstantie alleen optreedt als beroepsinstantie. Wat autobus en touringcar betreft, hebben 20 lidstaten voor deze aanpak gekozen, wat reizen over zee of binnenwateren betreft, hebben 21 lidstaten dat gedaan. Het voordeel is dat de

nationale handhavingsinstanties klachten efficiënter en sneller kunnen behandelen, omdat zij een brede kijk op het dossier hebben vanuit het standpunt van beide partijen².

De Commissie heeft voor de twee andere vervoerswijzen een soortgelijke aanpak aanbevolen: zie interpretatieve richtsnoeren voor de rechten van reizigers in het treinverkeer³ en de interpretatieve richtsnoeren voor de rechten van vliegtuigpassagiers⁴.

50. Zie de antwoorden van de Commissie op de punten 47 tot en met 49.

52. Momenteel moeten de nationale handhavingsinstanties om de twee jaar een activiteitenverslag publiceren met statistieken over klachten en toegepaste sancties (autobus en touringcar, zee en binnenwateren).

In de spoorwegsector moeten spoorwegondernemingen informatie over klachten opnemen in hun jaarverslagen.

In de luchtvaartsector heeft de Commissie wijzigingen in die zin voorgesteld.

54. Wat autobus en touringcar betreft, zijn er aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten. Zo blijkt uit het verslag voor de periode 2015-2016 van de Duitse nationale handhavingsinstantie dat in 2015 in totaal 836 schriftelijke en 387 mondelinge klachten zijn ingediend in verband met de rechten van passagiers die per autobus en touringcar reizen; in 2016 waren er dat respectievelijk 1 269 en 458.

55. De Commissie deelt het standpunt dat het werkelijke aantal klachten van reizigers per trein, bus en boot veel hoger ligt dan het aantal dat bij de nationale handhavingsinstanties wordt ingediend, en dat dit aangeeft dat de meeste klachten worden opgelost door de maatschappijen.

57. Er moet worden opgemerkt dat de lidstaten niet verplicht zijn om een entiteit voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting (ADR) op te richten die uitsluitend klachten van reizigers behandelt. Zij kunnen ook ADR-entiteiten oprichten die meer dan één sector van de detailhandel dekken. In sommige lidstaten worden klachten van reizigers daarom behandeld door algemene ADR-entiteiten voor consumenten.

Volgens Richtlijn 2013/11/EU (richtlijn ADR) mogen de lidstaten het model kiezen waarop zij een beroep willen doen voor een volledige dekking door ADR-entiteiten op hun grondgebied. Volgens sommige modellen is het resultaat van een ADR-procedure bindend voor de partijen, volgens andere niet.

58. Hoewel volgens de richtlijn de ADR-procedure voor consumenten kosteloos of tegen een geringe vergoeding beschikbaar moet zijn, wordt de kwestie van vergoedingen voor ondernemers niet door de richtlijn geregeld. Het is aan de lidstaten om het geschikte ADR-model te kiezen (met een geschikte kostenstructuur voor ondernemers). De vergoeding die door ADR-entiteiten wordt gevraagd aan ondernemers, verschilt van entiteit tot entiteit. De belangrijkste reden om niet voor ADR te kiezen is wellicht dat schadeclaims op grond van wettelijke rechten in vele gevallen eenvoudig zijn en geen ADR-procedure vereisen.

² Zie voor autobus en touringcar artikel 27 en artikel 28, lid 3, van Verordening (EG) nr. 181/2011 en verslag [COM\(2016\) 619 final](#), en voor reizigers over zee of binnenwateren artikel 25 en artikel 25, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1177/2010 en verslag [COM\(2016\) 274 final](#)

³ PB C 220 van 4.7.2015, blz. 1, punt 8.1.

⁴ PB C 214 van 15.6.2015, blz. 5, zie punt 7.1, en, volgens het Hof van Justitie van de EU (zaken C-145 en 146/15 Ruijsenaars e.a.), laat de verordening de lidstaten vrij om wetgeving vast te stellen waardoor nationale handhavingsinstanties maatregelen moeten treffen naar aanleiding van individuele klachten.

59. Hoewel het volgens de Commissie niet wenselijk is dat een ADR-procedure tot een lagere compensatie leidt dan waar de passagier op grond van de EU-passagiersrechten recht op heeft, erkent zij ook dat schikkingen een doeltreffend en efficiënt middel kunnen zijn om een schadevergoeding te bekomen.

60. In de toekomst kan het voorstel van de Commissie betreffende representatieve vorderingen (COM(2018) 184) een alternatief zijn voor consumenten die op basis van artikel 18, lid 2, van dat voorstel verhaal willen halen als hun passagiersrechten geschonden zijn.

61. De Commissie verstrekt op haar website ook informatie over de risico's die passagiers kunnen lopen als zij hun rechten overdragen aan zogenoemde claimbureaus, zie https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2017-03-09-information-note-air-passenger-rights-on-claim-agencies_en.pdf

63. Zie het antwoord van de Commissie op punt 52.

64. Informatie over passagiersrechten moet in alle terminals zichtbaar en leesbaar worden aangeboden. De Commissie zal deze kwestie bespreken met de nationale handhavingsinstanties voor deze vervoerswijzen.

De Commissie is vastbesloten om ook via ECC-Net gezamenlijke bewustmakingscampagnes te voeren.

66. De Commissie is voortdurend op zoek naar manieren om de praktische richtsnoeren voor passagiers te verbeteren. Voorbeelden zijn de website "Uw Europa", de ECC-netten, het Europe Direct-contactcentrum en de app over passagiersrechten.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

67. De passagiersrechten die geleidelijk door de Europese Unie zijn vastgesteld, hebben met succes bijgedragen tot het minimaliseren van de negatieve gevolgen van verstoringen voor de gebruikers van collectieve vervoerswijzen en tot een betere dienstverlening voor passagiers. De Commissie wil een hoog beschermingsniveau van passagiers verzekeren en is van mening dat deze rechten verder moeten worden ontwikkeld en geconsolideerd.

68. De Commissie is van oordeel dat goede praktijken inzake passagiersrechten, zoals die in sommige derde landen worden toegepast, zorgvuldig kunnen worden bestudeerd om na te gaan of ze relevant kunnen zijn voor de EU.

69. De EU-wetgever heeft rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de verschillende vervoerswijzen. De Commissie herinnert eraan dat afwijkingen het resultaat zijn van de institutionele wetgevingsprocedure en dat er niet kan worden afgeweken van rechten van vliegtuigpassagiers. Bovendien bestaan er ook op nationaal niveau maatregelen die rechten van passagiers waarborgen.

Aanbeveling 1 voor een betere samenhang van het EU-kader voor passagiersrechten

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

Zij aanvaardt een analyse te verrichten van de passagiersrechten in alle vervoerswijzen om beste praktijken vast te stellen.

70. De Commissie is van mening dat de EU-rechten van passagiers worden beschermd in een omgeving met gelaagd bestuur. Er zijn verschillende mechanismen voor een eensluidender interpretatie: richtsnoeren van de Commissie, samenwerking tussen de nationale handhavingsinstanties en ECC-net en arresten van het Hof van Justitie van de EU.

Aanbeveling 2 voor meer duidelijkheid binnen het EU-kader voor passagiersrechten

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie heeft reeds dergelijke richtsnoeren voor het treinverkeer en de luchtvaart verstrekt. Een aantal van die richtsnoeren is met het oog op een betere handhaving reeds opgenomen in de voorgestelde wijzigingen/herschikkingen van de verordeningen inzake vliegtuigpassagiers en treinreizigers. De Commissie is bereid verdere richtsnoeren te overwegen voor reizen per autobus en touringcar en over zee of de binnenwateren.

71. De Commissie heeft praktische informatie ter beschikking gesteld over wat te doen in het geval van verstoring van een reis; zij heeft daarbij de nadruk gelegd op de rechten van passagiers en de specifieke rechten die passagiers in bepaalde situaties hebben (bv. via de website "Uw Europa", het Europe Direct-contactcentrum, ECC-net en de app over passagiersrechten). Zij is er zich echter van bewust dat het publiek nog beter op de hoogte moet worden gebracht. De Commissie zal reizigers met name beter informeren over hoe zij met succes een klacht kunnen indienen.

Het zijn echter in de eerste plaats de vervoersmaatschappijen zelf die in geval van verstoringen informatie moeten verstrekken. De Commissie beklemtoont daarbij dat de nationale handhavingsinstanties geregeld moeten controleren of de maatschappijen dat ook echt doen.

72. De Commissie bestudeert de mogelijkheden om meer informatie over verstoringen van reizen ter beschikking te stellen in het kader van Richtlijn 2010/40/EU betreffende het kader voor het invoeren van intelligente vervoerssystemen, voornamelijk multimodale reisinformatiesystemen⁵.

Aanbeveling 3 over het versterken van het bewustzijn van de reizigers

a) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Zij is van mening dat zij een belangrijke rol speelt in het versterken van het bewustzijn van de reizigers, en zij zal op dat vlak maatregelen blijven nemen. Zij ondersteunt de netwerking van ADR-instanties, wat met name van belang is voor passagiersrechten (zo werd in 2017 de aanzet gegeven voor een grensoverschrijdend netwerk van ADR-instanties). Er kan eventueel worden onderzocht hoe nationale handhavingsinstanties beter kunnen samenwerken op het vlak van bewustmakingscampagnes.

b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling, omdat de bestaande richtsnoeren daardoor versterkt zouden worden. Zij is echter van mening dat dergelijke richtsnoeren ook toegankelijk moeten zijn voor het ruime publiek en zij zal daarom overwegen of bepaalde complexe elementen zoals jurisprudentie moeten worden opgenomen. Er bestaat reeds een modelformulier voor de rechten van vliegtuigpassagiers, dat momenteel wordt geactualiseerd.

a) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Zij is van mening dat de rapportage door de nationale handhavingsinstanties moet worden verbeterd en geharmoniseerd en heeft al voorstellen in dit verband gedaan in het kader van de lopende hervormingsprocedures voor de rechten van vliegtuigpassagiers en treinreizigers.

73. De Commissie is van mening dat gevallen op een verschillende manier kunnen worden behandeld omdat er zoveel variabelen zijn. De taak van de nationale handhavingsinstanties wordt daardoor nog complexer; het is dan ook gerechtvaardigd om meer aandacht te besteden aan een doeltreffend kader inzake passagiersrechten.

Aanbeveling 4 voor een doeltreffender kader inzake passagiersrechten

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de punten a) tot en met e):

⁵ Gedelegeerde Verordening (EU) 2017/1926 van de Commissie van 31 mei 2017.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie zal haar initiatiefrecht gebruiken om zich te beraden over en oplossingen voor te stellen voor de resterende uitdagingen op het vlak van handhaving.

De Commissie zal overwegen om de suggesties van de Rekenkamer mee te nemen in haar eigen overdenkingen en die te gebruiken bij de toekomstige raadpleging van belanghebbenden.

74. De Commissie is het ermee eens dat de handhaving van de regels een prioriteit moet zijn. Volgens de geldende wetgeving moeten de lidstaten nationale handhavingsinstanties oprichten en voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties voor inbreuken op de regels inzake passagiersrechten.

75. De Commissie is van mening dat de algemene prestaties van de nationale handhavingsinstanties afhangen van de acties die zij hebben ondernomen in het kader van het toezicht op de vervoersmaatschappijen en de behandeling van individuele klachten, evenals hun mogelijkheden om maatschappijen te sanctioneren.

76. Volgens de Commissie is het haar huidige taak om toe te zien op de concrete toepassing van het huidige kader inzake passagiersrechten.

Zij heeft geen mandaat om de uitvoering van het kader inzake passagiersrechten op het niveau van de lidstaten te coördineren.

Aanbeveling 5 over de bekrachtiging van de nationale handhavingsinstanties en een sterker mandaat voor de Commissie

a) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie zal haar initiatiefrecht gebruiken om zich te beraden over en oplossingen voor te stellen voor de resterende uitdagingen op het vlak van handhaving.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op punt a), i) tot en met iv):

De Commissie is het ermee eens dat deze kwesties moeten worden aangepakt.

b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie is van mening dat de verslaggeving van de nationale handhavingsorganen aanzienlijk moet worden verbeterd om de passagiersrechten in heel Europa beter te kunnen handhaven. De huidige voorstellen voor een beter kader voor treinreizigers en vliegtuigpassagiers gaan in die richting.

De Commissie zou baat hebben bij meer informatie over de stand van uitvoering van het kader inzake passagiersrechten.

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan ("APM")/begin van de controle	13.9.2017
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	19.7.2018
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	3.10.2018
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	31.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-1263-2 doi:10.2865/03010 QJ-AB-18-028-NL-N

HTML ISBN 978-92-847-1260-1 doi:10.2865/871212 QJ-AB-18-028-NL-Q

De Europese Unie heeft een pakket gezamenlijke EU-passagiersrechten vastgesteld voor alle vormen van openbaar vervoer – bus, trein, boot en vliegtuig. We onderzochten het toepassingsgebied en de reikwijdte van de verordeningen om te zien of passagiersrechten doeltreffend worden beschermd en daadwerkelijk kunnen worden uitgeoefend. We bezochten tien EU-lidstaten en hielden twee enquêtes naar de persoonlijke ervaringen van reizigers. We stelden vast dat veel passagiers onvoldoende op de hoogte zijn van hun rechten en deze vaak niet kunnen uitoefenen vanwege problemen met de handhaving ervan. We hebben een aantal aanbevelingen geformuleerd om het wetgevingskader voor passagiersrechten te verbeteren en het bewustzijn van die rechten te vergroten. Daarnaast geven we tien tips om de reiservaring van alle reizigers te verbeteren.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2018.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.