

Den Haag, 14 oktober 2010

In uw brief 2010Z10049/2010D34099 van 14 september 2010 verzoekt u mij om een reactie op de afstudeerscriptie «Consumentenbescherming in de luchtvaart: Een DBC'tje?». Bij deze doe ik u mijn reactie toekomen.

De afstudeerscriptie biedt een uitvoerige beschrijving van de geschiedenis achter de totstandkoming van de consumentenbescherming op het gebied van de luchtvaart. Daarbij wordt met name ingegaan op Verordening (EG) nr. 261/2004 (de Denied Boarding Verordening). Met de schrijver van de scriptie ben ik het eens dat de toepassing en uitvoering van de Verordening tot dusverre niet zonder problemen is verlopen. Het betreft een ingewikkelde materie niet in de laatste plaats door de niet altijd heldere inhoud van de Verordening, waarvan de toepasbaarheid zich mede door voortschrijdend inzicht en rechterlijke interpretatie in de loop der tijd heeft moeten ontwikkelen.

De conclusie van de afstudeerscriptie is dat de passagier met de toepassing van Verordening (EG) nr. 261/2004 niet voldoende beschermd zou zijn tegen de gevolgen van instapweigering, annulering of langdurige vertraging van een vlucht. Daar ben ik het niet geheel mee eens. Thans is van belang dat inmiddels in Nederland een systeem is ontwikkeld waarbij aan de hand van wetgeving, jurisprudentie maar ook zelfregulering zo goed als mogelijk wordt gestreefd naar het bieden van consumentenbescherming zoals voorzien door de Verordening.

Naar mijn mening is de vliegpassagier, juist in Nederland, momenteel voldoende beschermd. Zo heeft de passagier voor de bescherming van zijn rechten op grond van de Denied Boarding Verordening de keuze uit een aantal instanties en zijn in de wetgeving sancties opgenomen die ingezet kunnen worden bij de handhaving van de bedoelde rechten.

Instanties

Passagiers kunnen zich voor het afdwingen van hun rechten wenden tot de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW), de civiele rechter en de Geschillencommissie luchtvaart:

- De **IVW** is op grond van art. 16, lid 1 en 2, van de Verordening de wettelijk aangewezen instantie voor de handhaving van de Verordening en de behandeling van klachten van passagiers over luchtvaartmaatschappijen die de Verordening niet naleven. In de huidige kabinetsperiode is de IVW ertoe overgegaan – anders dan in het verleden – ook individuele klachten te behandelen. De IVW behandelt elke klacht als een individueel verzoek tot handhaving en geeft haar oordeel in de vorm van een individueel besluit. De klachtenafhandeling via IVW als bestuursorgaan vormt een bestuursrechtelijk traject en de besluiten van IVW staan open voor bezwaar en beroep. Passagiers of luchtvaartmaatschappijen die het niet eens zijn met een besluit van IVW kunnen daarom (alsnog) naar de rechter of de Geschillencommissie luchtvaart stappen.
- Bij de **civiele rechter** kan de passagier terecht met alle rechten die onder de Verordening vallen. De procedures via de civiele rechter en de IVW vormen samen een sluitend plaatje.
- Als extraatje bovenop dit van overheidswege bestaande complete systeem, hebben de Consumentenbond en de luchtvaartbranche

verenigd in de BARIN de **Geschillencommissie luchtvaart** opgericht. Deze is volledig gebaseerd op zelfregulering en dient als laagdrempelig alternatief voor de rechter omdat de procedure doorgaans sneller en goedkoper is. De Geschillencommissie luchtvaart is een arbitragecommissie. Hiermee heeft de passagier – in plaats van de gang naar de gewone rechter – een nieuwe mogelijkheid gekregen om een bindende uitspraak te verkrijgen over geschillen met de luchtvaartmaatschappij inzake het toekennen van zijn rechten. De keuze van de consument om naar de Geschillencommissie te stappen is uiteraard vrijwillig. Overigens geldt de Geschillencommissie luchtvaart niet als de klachteninstantie waarin de Lidstaten op grond van artikel 16, lid 2, van de Verordening moeten voorzien. Het is de IVW die in dit kader optreedt als de officiële klachtinstantie. De Geschillencommissie geldt uitsluitend als alternatief voor de rechter.

Bij de civiele rechter en de Geschillencommissie luchtvaart is sprake van privaatrechtelijke afhandeling van geschillen tussen luchtvaartmaatschappij en passagier. De passagier krijgt bij deze instanties een bindende uitspraak in de vorm van een vonnis.

Tenslotte merk ik op dat geen van deze instanties optreedt als belangenbehartiger van de consument noch als belangenbehartiger van de luchtvaartmaatschappij. Zij zijn ervoor om een oordeel te vellen over geschillen tussen de luchtvaartmaatschappij en de passagier inzake passagiersrechten en zij nemen daarbij een neutrale positie in. De IVW en de rechter gelden hierbij als complementair aan elkaar, de rechter en de Geschillencommissie luchtvaart als substituut voor elkaar. Voor belangenbehartiging kunnen consumenten terecht bij consumentenorganisaties of – veelal tegen betaling – bij andere intermediairs zoals commerciële claimbureaus, advocaten en verzekeraars/rechtsbijstand.

Sancties

Om de naleving van de Verordening te bevorderen, kan de IVW verschillende handhavingsmiddelen inzetten zoals het geven van een waarschuwing, het voeren van een gesprek of als ultimatum remedium het opleggen van een sanctie. Het geven van een waarschuwing en/of het voeren van een gesprek leiden in de praktijk doorgaans al tot het alsnog naleven van de Verordening door de luchtvaartmaatschappij. De Nederlandse wetgeving voorziet overeenkomstig de Verordening in doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties waarmee de naleving van de Verordening kan worden afgedwongen. In de scriptie wordt terecht opgemerkt dat deze niet allemaal van meet af aan golden hebben. In eerste instantie is de IVW uitgerust met de bestuursdwang en de last onder dwangsom als instrumenten om de naleving van de Verordening te bevorderen. Nadat ook in Europees verband bleek dat de handhaving van de Verordening te wensen overliet, is besloten het aantal handhavingsmiddelen uit te breiden met de bestuurlijke boete. Tevens is in Nederland ervoor gekozen om het publiceren van sanctiebesluiten als handhavingsmiddel toe te voegen. Dit impliceert het bekend maken van de overtredende luchtvaartmaatschappij.

Het systeem van consumentenbescherming in de luchtvaart is nog steeds in ontwikkeling. Mede gelet op voortdurende onduidelijkheden rond de interpretatie van de Verordening en onvoorzien omstandigheden zoals de aswolk-problematiek, komt de Europese Commissie naar verwachting met een Mededeling over een mogelijke herziening van de Verordening. Tot aan een dergelijke herziening geldt de huidige Europese wetgeving en

jurisprudentie als het geldend recht, waarbinnen in Nederland met het hierboven beschreven systeem van instanties en sancties wordt gestreefd naar een zo optimaal mogelijke bescherming van de consument.

De minister van verkeer en waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings