

Speciaal verslag

Rechten van luchtvaartpassagiers tijdens de COVID-19-pandemie:

belangrijkste rechten niet beschermd ondanks
de inspanningen van de Commissie



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-V
Inleiding	01-13
Rechten van passagiers in de EU	01-04
Reisbeperkingen tijdens de COVID-19-pandemie	05-07
Gevolgen van COVID-19-gerelateerde reisbeperkingen voor het passagiersvervoer per vliegtuig	08-12
Eerdere controle van passagiersrechten	13
Reikwijdte en aanpak van de controle	14-18
Opmerkingen	19-74
Belangrijke rechten van luchtvaartpassagiers zijn ten tijde van de COVID-19-pandemie over het algemeen niet in acht genomen en passagiers werden verschillend behandeld	19-43
Luchtvaartpassagiers hebben onvoldoende kennis van hun rechten, waardoor zij mogelijk niet worden terugbetaald	20-24
Inconsistente handhaving van de rechten van luchtvaartpassagiers, waarbij veelvuldig gebruik wordt gemaakt van vouchers	25-32
Belemmering van mogelijkheid tot terugbetaling aan passagiers doordat tussenpersonen niet zijn opgenomen in de wetgeving inzake de rechten van luchtvaartpassagiers	33-36
Ondanks de aanbeveling van de Commissie inzake vouchers werden passagiers verschillend behandeld	37-39
Een overzicht ontbreekt omdat er geen rapportageverplichtingen bestaan	40-43
De Commissie heeft verduidelijkt dat de lidstaten de bescherming van de rechten van luchtvaartpassagiers konden koppelen aan staatssteun, maar dit gebeurde niet voor luchtvaartmaatschappijen	44-61
De Commissie heeft inspanningen geleverd om luchtvaartmaatschappijen en organisatoren van pakketreizen te ondersteunen, maar kon niet eisen dat de terugbetaling van passagiers een voorwaarde zou worden voor de goedkeuring van staatssteun	45-54

De lidstaten verleenden steun aan luchtvaartmaatschappijen en touroperators, maar in het geval van luchtvaartmaatschappijen werd deze niet gekoppeld aan de terugbetaling van passagiers 55-61

De Commissie heeft geprobeerd de rechten van luchtvaartpassagiers te beschermen maar heeft beperkte handhavingsbevoegdheden 62-74

De Commissie nam maatregelen om de gevolgen van de crisis voor luchtvaartpassagiers te verzachten 63-67

De Commissie heeft reizigers informatie verstrekt over de situatie ter plaatse 68-70

Het huidige rechtskader voor de bescherming van de rechten van luchtvaartpassagiers is niet volledig of crisisbestendig 71-74

Conclusies en aanbevelingen 75-80

Bijlagen

Bijlage I — Terugbetalingsregeling voor passagiers met een los ticket

Bijlage II — Terugbetalingsregeling voor kopers van pakketreizen

Bijlage III — Lijst van besluiten inzake staatssteun ter ondersteuning van luchtvaartmaatschappijen

Bijlage IV — Lijst van besluiten inzake staatssteun ter ondersteuning van organisatoren van pakketreizen

Bijlage V — Maatregelen van de Commissie om de gevolgen van de crisis voor luchtvaartpassagiers te verzachten: een tijdlijn

Woordenlijst

Afkortingen

Antwoorden van de Commissie

Tijdlijn

Controleteam

Samenvatting

I De COVID-19-pandemie heeft een grote impact gehad op veel sectoren van de economie. De reis- en toerismebranche in de EU werd als eerste rechtstreeks getroffen doordat de pandemie grote reisverstoringen tot gevolg had en veel vliegtuigen aan de grond werden gehouden. Dit leidde tot talrijke annuleringen van vluchten, gevolgd door verzoeken om terugbetaling door passagiers van wie de vlucht was geannuleerd. Luchtvaartmaatschappijen en organisatoren van pakketreizen ondervonden plotselinge en ernstige liquiditeitsproblemen en de lidstaten schoten te hulp door luchtvaartmaatschappijen een ongekend hoge steun te verstrekken om hen in staat te stellen hun activiteiten voort te zetten en tijdens de COVID-19-crisis en daarna het hoofd boven water te houden.

II Wij hebben geanalyseerd hoe de COVID-19-crisis van invloed was op de rechten van luchtvaartpassagiers. We richtten ons op de rol van de Commissie en beoordeelden of de rechten voor luchtvaartpassagiers inzake toegang tot informatie en terugbetaling werden gewaarborgd. Ook onderzochten we hoe luchtvaartmaatschappijen met staatssteun werden ondersteund, of deze steun werd gekoppeld aan de bescherming van passagiersrechten en of de tekortkomingen die al vóór de COVID-19-pandemie bestonden, door de crisis bleven bestaan of werden verergerd.

III De hervatting van het luchtvervoer zal een belangrijk aspect zijn van het economisch herstel van de EU na de COVID-19-crisis. Dit verslag dient ter informatie voor de Commissie bij haar inspanningen om het rechtskader te vereenvoudigen, te versterken en consistentier te maken om de rechten van passagiers in de EU te waarborgen, en dit kader hier beter op af te stemmen.

IV Over het algemeen stelden we het volgende vast:

- a) De COVID-19-crisis heeft het feit dat luchtvaartpassagiers niet volledig op de hoogte waren van hun rechten en dat het risico bestond dat zij daarom geld waarop zij recht hadden, zouden mislopen nadrukkelijk onder de aandacht gebracht. De crisis heeft ook licht geworpen op de beperkingen van de handhaving van de rechten van luchtvaartpassagiers door de lidstaten: veel passagiers ontvingen in de beginfase van de crisis geen terugbetaling; vele anderen waren wel gedwongen om een voucher te accepteren. In juni 2020 begonnen luchtvaartmaatschappijen met het terugbetalen van passagiers, zij het met aanzienlijke vertragingen. Ten tijde van onze controle bleef het vermogen

van passagiers om terugbetaling te verkrijgen beperkt, zowel wanneer hierbij een tussenpersoon (bijv. een reisbureau) was betrokken als wanneer passagiers een voucher kregen opgelegd. Bovendien zijn de meeste tickets en vouchers van passagiers niet beschermd tegen insolventie van luchtvaartmaatschappijen. Omdat er geen rapportageverplichtingen bestaan, is er een gebrek aan overzicht, bijvoorbeeld over het aantal passagiers dat hun geld terugvraagt en het aantal zaken dat niet binnen de wettelijke termijnen wordt opgelost in de hele EU. Dit gebrek vormt op zich een belangrijk onderdeel van het probleem inzake de handhaving van de rechten van luchtvaartpassagiers.

- b) Nationale maatregelen ter bestrijding van de pandemie, die vaak op een ongecoördineerde en unilaterale wijze werden genomen, droegen bij tot het inzakken van het luchtvervoer en leidden tot plotselinge en ernstige liquiditeitsproblemen voor luchtvaartmaatschappijen en organisatoren van pakketreizen. Met de tijdelijke staatssteunkaderregeling van de Commissie werd de verstrekking door lidstaten van ongekend hoge staatssteun aan luchtvaartmaatschappijen en organisatoren van pakketreizen ten bedrage van 34,7 miljard EUR gefaciliteerd. Hoewel de lidstaten verplicht waren om ervoor te zorgen dat bepaalde ontvangers van staatssteun aan de Commissie verslag uitbrachten over de wijze waarop deze steun werd gebruikt om de EU-beleidsdoelstellingen op het gebied van groene en digitale transformatie te ondersteunen, bestond een dergelijke verplichting niet in verband met de terugbetaling van luchtvaartpassagiers. Bij de goedkeuring van nationale staatssteunmaatregelen kan de Commissie geen voorwaarden op het gebied van passagiersrechten opleggen, maar zij maakte duidelijk dat de lidstaten daartoe wel konden besluiten. De lidstaten brachten deze koppeling echter niet aan toen zij hun steun verleenden aan luchtvaartmaatschappijen. Dit is een van de redenen waarom de wijze en het tijdstip waarop luchtvaartmaatschappijen reizigers terugbetaalden, uiteenliepen.
- c) De website “Re-open EU” van de Commissie biedt waardevolle informatie aan potentiële reizigers voor alle vervoerswijzen, maar is afhankelijk van informatie van de lidstaten, die niet altijd actueel is.
- d) Tijdens de pandemie heeft de Commissie actie ondernomen om de rechten van luchtvaartpassagiers te beschermen en om de gevolgen van de crisis te verzachten, ondanks de beperkingen van het bestaande rechtskader. De Commissie heeft met name beperkte bevoegdheden om de rechten van luchtvaartpassagiers te handhaven. Een voorstel uit 2013 om de handhavingsbevoegdheden van de Commissie uit te breiden, is tot nog toe niet aangenomen door de Raad.

V In dit verslag doen we de Commissie aanbevelingen inzake:

- 1) betere bescherming van en informatie over de rechten van luchtvaartpassagiers;
- 2) meer coördinatie van nationale maatregelen en betere koppeling van staatssteun ten behoeve van luchtvaartmaatschappijen aan de terugbetaling van passagiers;
- 3) verbeterde instrumenten en wetgeving voor de bescherming van de rechten van luchtvaartpassagiers;
- 4) het overwegen of de aanbevelingen in dit verslag ook relevant zijn voor andere vervoerswijzen.

Inleiding

Rechten van passagiers in de EU

01 In de afgelopen dertig jaar heeft het reizigersverkeer in Europa een enorme vlucht genomen¹. De EU heeft stappen ondernomen om te zorgen voor een geharmoniseerd niveau van bescherming van passagiersrechten om de mobiliteit van passagiers die per vliegtuig, trein, boot of bus reizen, te vergemakkelijken. Deze passagiersrechten zijn op EU-niveau vastgesteld, worden door vervoersondernemingen toegepast en door nationale instanties gehandhaafd.

02 Het EU-beleid inzake de bescherming van passagiersrechten heeft rechtstreekse gevolgen voor burgers en is daardoor zeer zichtbaar. De Commissie beschouwt dit beleid ook als een succes omdat het de positie van consumenten versterkt door hun rechten te waarborgen.

03 Het EU-recht geeft luchtvaartpassagiers bijvoorbeeld recht op terugbetaling van vliegtickets, een alternatieve vlucht en ondersteuning ter plaatse (zoals verfrissingen of hotelaccommodatie) bij annulering of aanzienlijke vertraging van hun vlucht of in geval van instapweigering (zie [kader 1](#)).

¹ https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers_en.

Kader 1

EU-wetgeving ter bescherming van de rechten van luchtvaartpassagiers

Om te zorgen voor een geharmoniseerd niveau van bescherming voor passagiers binnen de vier vormen van collectief vervoer (door de lucht, per spoor, over het water en per bus), actualiseert de Europese Commissie de relevante wetgeving voor alle vervoerswijzen regelmatig². De meest recente actualisering betrof de spoorwegsector³.

Met betrekking tot de sector luchtvaartpassagiers bevat de verordening inzake de rechten van luchtvaartpassagiers, Verordening (EG) nr. 261/2004⁴, de EU-regels inzake compensatie en bijstand aan luchtvaartpassagiers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten. Deze verordening is van toepassing op alle passagiers die vertrekken van een luchthaven in een lidstaat of van een luchthaven in een land buiten de EU naar een luchthaven in een lidstaat, maar alleen als de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert een EU-luchtvaartmaatschappij is.

De Commissie heeft in 2013 een herziening van de verordening⁵ voorgesteld nadat de vulkaan Eyjafjallajökull reisverstoringen veroorzaakte. Dit voorstel werd in 2014 door het Parlement gesteund, maar niet door de Raad⁶. Het omvat herziene procedures met het oog op een betere waarborging van passagiersrechten in tijden van crisis, zoals verbeterde procedures voor klachtenbehandeling en versterkte middelen voor handhaving, monitoring en sancties.

Voor luchtvaartpassagiers met een pakketreis (bijv. een combinatie van vlucht en hotel) voorziet de richtlijn pakketreizen (Package Travel Directive, PTD)⁷, die in 2018 van toepassing werd, onder meer in terugbetalingsgaranties en repatriëring ingeval een organisator van pakketreizen insolvent wordt. Deze richtlijn verving de richtlijn pakketreizen van 1990⁸.

Zowel de verordening als de richtlijn valt binnen het toepassingsgebied van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming van 2017 (SCB-verordening)⁹.

² Met betrekking tot het treinverkeer: 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).

Met betrekking tot het vervoer over het water: Verordening (EU) nr. 1177/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende de rechten van

04 Bij de uitvoering en handhaving van deze rechten en het toezicht daarop zijn veel instanties betrokken. Passagiersrechten moeten worden toegepast door luchtvaartmaatschappijen. De Commissie monitort de tenuitvoerlegging van het rechtskader, kan wijzigingen daarvan voorstellen en doet aanbevelingen of verstrekt richtsnoeren om de uitvoering waar nodig te harmoniseren. De nationale handhavingsinstanties van de lidstaten (national enforcement bodies, NEB's) zijn verantwoordelijk voor de handhaving van het EU-recht op nationaal niveau. Het netwerk voor samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming (SCB) kan ook reageren op klachten die het van passagiers ontvangt. Wij geven een overzicht van alle betrokken organisaties en hun rol: in *bijlage I* voor luchtvaartpassagiers met een los ticket en in *bijlage II* voor kopers van pakketreizen.

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).

Met betrekking tot het busvervoer: 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).

- ³ Verordening (EU) 2021/782 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 betreffende de rechten en verplichtingen van treinreizigers (herschikking) (PB L 172 van 17.5.2021, blz. 1).
- ⁴ Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 295/91 (PB L 46 van 17.2.2004, blz. 1).
- ⁵ COM(2013) 130 final van 13 maart 2013.
- ⁶ <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/air-passenger-rights/>.
- ⁷ Richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen, houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en van Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Richtlijn 90/314/EEG van de Raad (PB L 326 van 11.12.2015, blz. 1).
- ⁸ Richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten (PB L 158 van 23.6.1990, blz. 59).
- ⁹ Verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004. (PB L 345 van 27.12.2017, blz. 1).

Reisbeperkingen tijdens de COVID-19-pandemie

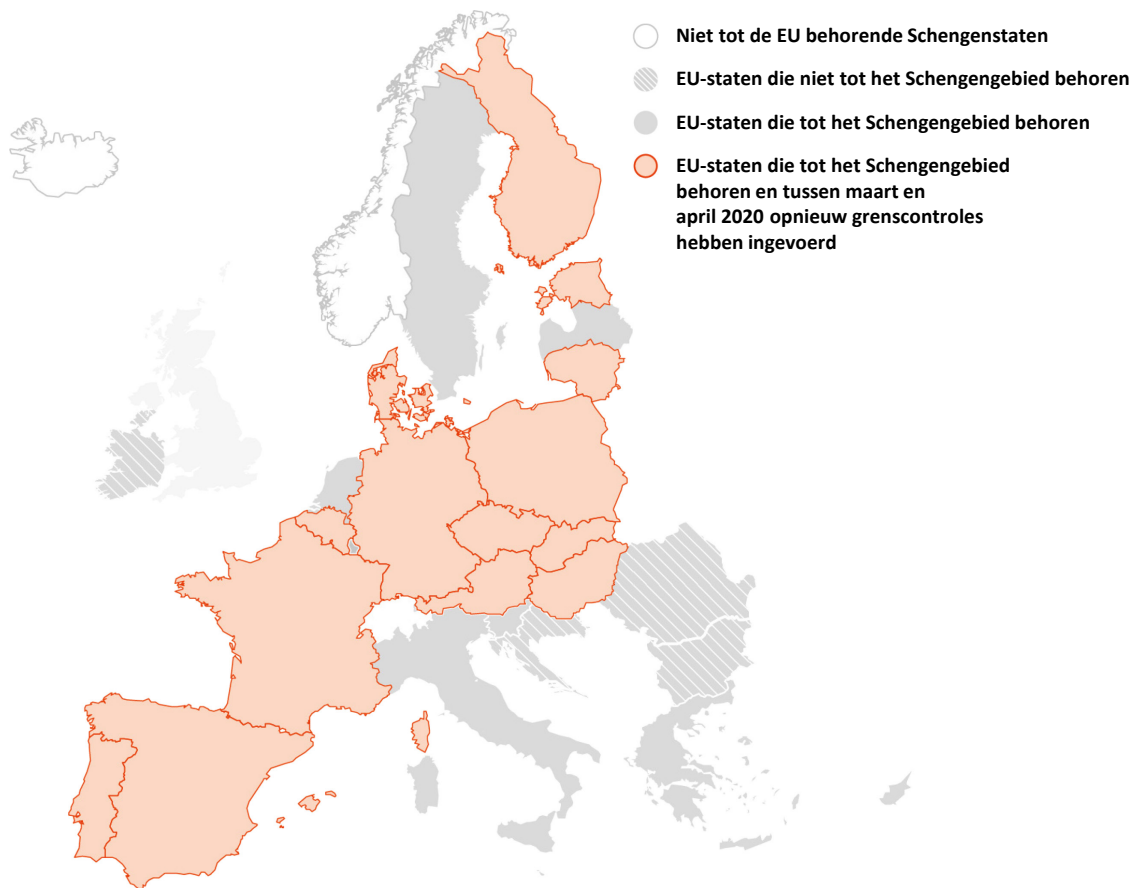
05 Op 30 januari 2020 heeft de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) de uitbraak van COVID-19 uitgeroepen tot een noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid van internationaal belang. Eind februari 2020 publiceerde zij echter een aanbeveling¹⁰ waarin werd benadrukt dat het van belang is geen reis- of handelsbeperkingen in verband met de uitbraak van COVID-19 toe te passen. Aan het einde van het eerste kwartaal van 2020 begonnen overheden wereldwijd met het beperken, en later verbieden, van internationale reizen. Hoewel de beperkingen aanvankelijk voornamelijk werden opgelegd voor reizen vanuit China (waar de pandemie begon), werden deze al snel uitgebreid naar andere gebieden. Op 11 maart 2020 heeft de WHO COVID-19 als een pandemie aangemerkt¹¹ en kondigden de Verenigde Staten aan dat reizen uit Europa werden opgeschort. Een week later sloot de EU haar buitengrenzen voor luchtvaartpassagiers¹². Naarmate de pandemie ernstiger werd, begonnen ook de afzonderlijke EU-lidstaten hun grenzen te sluiten voor commercieel luchtverkeer vanuit andere landen binnen de EU. Tegen april 2020 hadden 14 lidstaten in het Schengengebied controles aan de binnengrenzen ingevoerd (zie *figuur 1*). Tegen die tijd had de WHO ook meer nuance aangebracht, bijvoorbeeld door te bepalen dat passende en evenredige reismaatregelen moeten worden genomen, waarbij de sociaaleconomische gevolgen van deze maatregelen (of tijdelijke beperkingen) worden afgewogen tegen mogelijke negatieve gevolgen voor de volksgezondheid.

¹⁰ WHO Coronavirus disease 2019 (COVID-19). Situation Report – 39, 28 februari 2020.

¹¹ <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>.

¹² Besluit van de Raad van 17 maart 2020 inzake een gecoördineerde tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU; die maatregel bleef tot 30 juni 2020 van kracht. Hierop volgde Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad van 30 juni 2020 over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking, die is gewijzigd bij Aanbeveling (EU) 2021/132 van de Raad van 2 februari 2021 (PB L 41 van 4.2.2021, blz. 1).

Figuur 1 — Overzicht van EU-Schengenlanden die controles aan de binnengrenzen hebben ingevoerd voor het passagiersverkeer naar aanleiding van de COVID-19-pandemie



Bron: ERK.

06 Vanaf mei 2020 werden de binnengrenzen geleidelijk heropend, maar er werden nog steeds beperkende maatregelen toegepast (zoals quarantaineregels voor mensen uit risicogebieden of testvereisten) en uit volksgezondheidsoverwegingen was er een algemeen negatief reisadvies.

07 In oktober 2020 heeft de Raad, op voorstel van de Commissie, een niet-bindende aanbeveling vastgesteld waarin de lidstaten werd verzocht de reisbeperkingen beter te coördineren¹³. Hierin werd met name het gebruik van een gemeenschappelijk "EU-

¹³ Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad van 13 oktober 2020 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie.

stoplichtsysteem”¹⁴ voorgesteld waarmee landen en regio’s naar risiconiveau worden ingedeeld zodat burgers hun reizen beter kunnen plannen. In februari 2021 ontmoedigde de Raad niet-essentiële reizen vanuit gebieden met een hoog risico totdat de epidemiologische situatie aanzienlijk is verbeterd¹⁵. In de periode dat de controle werd uitgevoerd, bleven de lidstaten eenzijdig tot reisbeperkingen besluiten, vaak met kennisgeving kort tevoren, zoals geïllustreerd in **kader 2**.

Kader 2

Voorbeelden van nationale maatregelen die tijdens de paasperiode 2021 werden toegepast

België paste zijn eigen stoplichtsysteem toe waarbij gebieden werden aangemerkt als regio’s met een hoog, middelgroot en laag risico en bleef alle “niet-essentiële” internationale reizen verbieden (tot 18 april 2021), terwijl reizen binnen België was toegestaan.

Ook Nederland stond, na een nationale risicobeoordeling, reizen binnen zijn land toe, maar raadde reizigers sterk af om naar het buitenland te reizen.

Italië had ook zijn eigen nationale classificatie van risicogebieden vastgesteld. De kleurcodes van de regio’s bepaalden of reizen was toegestaan en voor alle buitenlandse reizigers die het land binnenkwamen, waren niet alleen tests verplicht maar ook een vijfdaagse quarantaine.

Frankrijk, dat ook gebruikmaakte van een nationale classificatie van risicogebieden, verbood zijn inwoners om tussen regio’s te reizen, hoewel buitenlandse toeristen het land na een verplichte COVID-test konden inreizen.

Spanje had maatregelen genomen die vergelijkbaar waren met die van Frankrijk (geen interne reizen toegestaan, maar buitenlandse toeristen konden het land inreizen) door de toepassing van de gezamenlijk overeengekomen EU-“stoplichtaanpak” inzake reisbeperkingen.

¹⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>.

¹⁵ Aanbeveling (EU) 2021/132 van de Raad van 2 februari 2021 tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking (PB L 41 van 4.2.2021, blz. 1).

In Duitsland werden reisbeperkingen toegepast op basis van informatie die ten grondslag ligt aan de EU-”stoplichtaanpak” en aan de hand van een nationale definitie van risicogebieden. Hoewel het in Duitsland sterk werd afgeraden om binnenlandse reizen te maken (en accommodaties werden gesloten), waren reizen naar het buitenland mogelijk, bijvoorbeeld naar Mallorca (een Spaans eiland met een lage besmettingsgraad).

Gevolgen van COVID-19-gerelateerde reisbeperkingen voor het passagiersvervoer per vliegtuig

08 Hoewel eerdere crises de groei van de luchtvaartsector vertraagden, hebben zij deze niet tot stilstand gebracht. Zo nam het luchtverkeer in Europa in 2002 na de terreuraanslagen in de Verenigde Staten met 2 % af. In 2009 leidde de financiële recessie tot een daling van 6,6 %. In 2010 werden vanwege de uitbarsting van de IJslandse vulkaan Eyjafjallajökull in april van dat jaar 111 000 vluchten geannuleerd. *Kader 3* illustreert het belang van luchtvervoer voor de economie van de EU.

Kader 3

Luchtvervoer in de economie van de EU

Luchtvervoer is van cruciaal belang voor de economische ontwikkeling. In 2018 waren in de luchtvervoerssector in de EU-28 bijna 2 700 000 mensen werkzaam, goed voor 13,5 miljoen banen en 840 miljard EUR aan economische activiteit. Dit komt neer op 3,6 % van de werkgelegenheid en 4,4 % van het bruto binnenlands product (bbp)¹⁶. In 2019 werden met elf miljoen vluchten¹⁷ meer dan een miljard passagiers¹⁸ vervoerd.

09 De impact en duur van de COVID-19-pandemie zijn echter ongekend. In de EU waren de gevolgen van de reisbeperkingen voor het aantal vluchten en passagiers nog ingrijpender dan in andere delen van de wereld. Dit is toe te schrijven aan de kleinere omvang van de verschillende binnenlandse markten in de EU en de aanhoudende nationale beperkingen die de lidstaten voor internationaal reizen oplegden om de verspreiding van de pandemie tegen te gaan. Bijna 7 000 luchtroutes in het Europese

¹⁶ <https://aviationbenefits.org/around-the-world/europe/>.

¹⁷ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-06/eurocontrol-prr-2019.pdf>.

¹⁸ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/AVIA_PAOC__custom_828232/default/table?lang=en.

luchthavennetwerk werden gesloten¹⁹. Veel vliegtuigen werden aan de grond gehouden omdat vluchten werden geannuleerd en de sector kwam vrijwel tot stilstand.



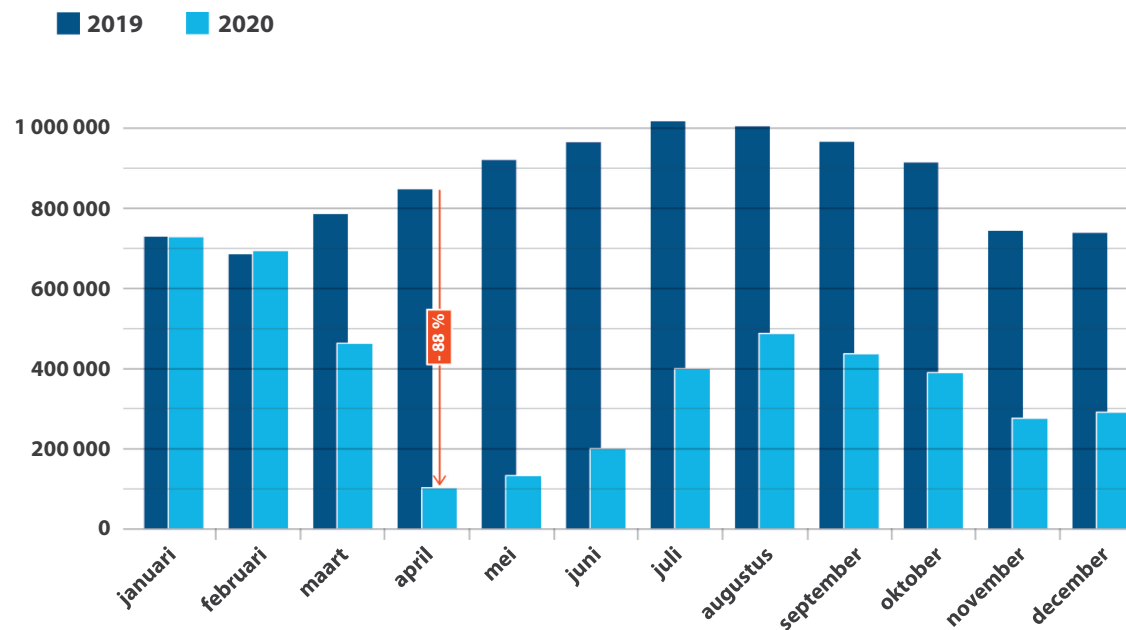
© Getty Images / Vertigo3d.

10 In april 2020 waren er 88 % minder vluchten in de EU dan in diezelfde maand een jaar ervoor (zie [figuur 2](#)). Bovendien daalde het aantal passagiers per maand in de EU van zeventig miljoen in januari en februari 2020 tot slechts één miljoen in april, 99 % minder dan in april 2019 (zie [figuur 3](#)). De totale daling van het aantal passagiers werd door Eurostat geraamd op 346 miljoen voor de eerste zes maanden van het jaar en door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) op 800 miljoen, ofwel 67 %, voor het volledige jaar. We schatten dat ongeveer 50 miljoen tickets werden geannuleerd tussen maart en mei 2020²⁰.

¹⁹ <https://www.aci-europe.org/press-release/307-aci-europe-sounds-alarm-bell-over-the-future-of-regional-air-connectivity.html>.

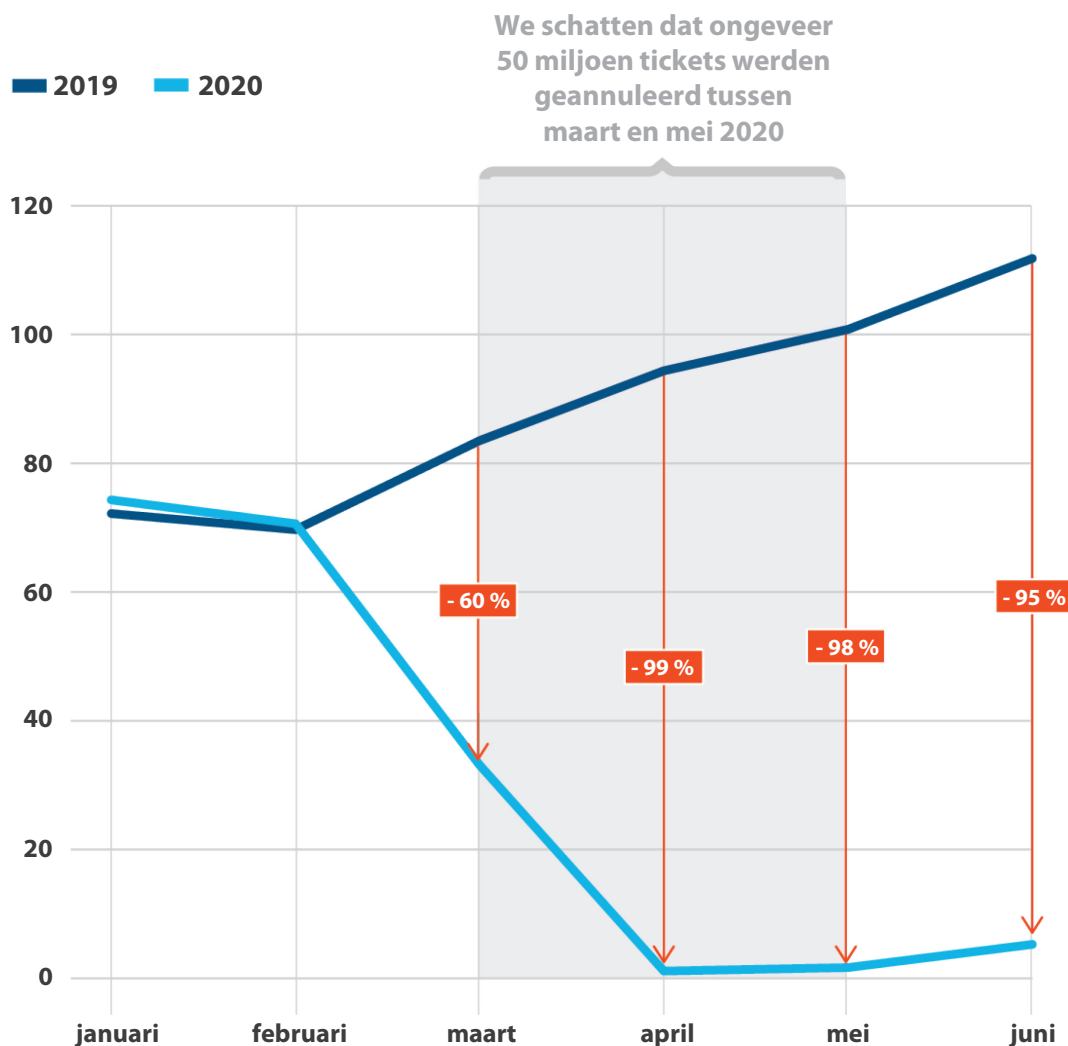
²⁰ Op basis van een vergelijking van de hoogte van de terugbetalingen in contanten en de gemiddelde prijs van een vliegticket.

Figuur 2 — De gevolgen van de pandemie voor het Europese luchtverkeer: Europees luchtverkeer 2019 vs. 2020 (in aantal vluchten)



Bron: Analyse van de ERK, gebaseerd op gegevens van het dashboard van het gemeenschappelijk Europees luchtruim.

Figuur 3 — De gevolgen van de pandemie voor het aantal luchtvaartpassagiers (in miljoen luchtvaartpassagiers)



Bron: Eurostat. Gegevens slechts beschikbaar tot juni 2020.

11 Als gevolg hiervan staan er naar schatting ten minste zes miljoen banen in de reis- en toerismebranche van de EU op de tocht²¹. Tussen maart 2020 en maart 2021 verstrekten de lidstaten meer dan 3 biljoen EUR overheidssteun aan bedrijven in alle sectoren om de gevolgen van de COVID-19-crisis voor hun economieën te verzachten²².

²¹ Resolutie van het EP van 25 maart 2021 over een EU-strategie voor duurzaam toerisme (2020/2038 (INI)).

²² Bron: ERK, met gebruikmaking van gegevens van de Commissie.

12 De abrupte reisstilstand veroorzaakte ernstige liquiditeitsproblemen bij luchtvaartmaatschappijen. Aangezien er vrijwel geen nieuwe boekingen waren, beschikten luchtvaartmaatschappijen over te weinig contanten om de vaste kosten te betalen of passagiers terug te betalen. Luchtvaartmaatschappijen werden afhankelijk van hun kasreserves of van de bereidheid van de regeringen van de lidstaten om hen te behoeden voor een eventueel faillissement.

Eerdere controle van passagiersrechten

13 In 2018 publiceerden we een speciaal verslag over passagiersrechten dat betrekking had op alle vervoerswijzen²³. In dit verslag werd benadrukt dat zelfs voordat de COVID-pandemie toesloeg:

- de mate van bekendheid met passagiersrechten relatief laag was;
- de handhaving van de rechten van luchtvaartpassagiers per lidstaat aanzienlijk verschilde. Dit komt doordat de organisatiestructuur van de NEB's uiteenloopt en zij het nationaal recht met behulp van verschillende handhavingsmethoden toepassen. Zo handelen niet alle NEB's de individuele claims van passagiers af: sommige NEB's voor het luchtvervoer zijn van mening dat zij uitsluitend verantwoordelijk zijn voor algemene handhaving, terwijl andere ook individuele klachten in behandeling nemen;
- de Commissie geen mandaat had om de volledige handhaving van de verordeningen inzake passagiersrechten te waarborgen.

Het verslag bevat ook aanbevelingen die allemaal door de Commissie zijn aanvaard en waarvoor de uitvoeringstermijn grotendeels nog loopt.

²³ Speciaal verslag nr. 30/2018: "In de EU bestaan weliswaar uitgebreide passagiersrechten, maar het kost reizigers nog steeds moeite deze te laten gelden". Zie de paragrafen 28-32.

Reikwijdte en aanpak van de controle

14 We onderzochten of de Commissie de rechten van luchtvaartpassagiers tijdens het eerste jaar van de COVID-19-pandemie met succes heeft beschermd. Wij onderzochten met name of:

- de rechten van luchtvaartpassagiers uit de EU tijdens de COVID-19-crisis, met name het recht op toegang tot informatie en het recht op terugbetaling, doeltreffend werden beschermd;
- de Commissie erin is geslaagd om de lidstaten aan te moedigen staatssteun voor luchtvaartmaatschappijen en organisatoren van pakketreizen te koppelen aan de bescherming van passagiersrechten, en
- de Commissie de nodige regelingen heeft doorgevoerd om de rechten van passagiers tijdens de COVID-19-pandemie te beschermen.

15 In het kader van onze controlewerkzaamheden hebben wij:

- het huidige rechtskader geanalyseerd om te zien wat tijdens de COVID-19-pandemie de gevolgen waren van de tekortkomingen die we in ons speciaal verslag van 2018 hadden vastgesteld;
- de door de Commissie verstrekte documentatie over de monitoring en handhaving van de rechten van luchtvaartpassagiers geanalyseerd;
- de tijdigheid en betrouwbaarheid van de informatie op het portaal Re-open EU geanalyseerd;
- staatssteunbesluiten geanalyseerd;
- vraaggesprekken gevoerd met personeel van de Commissie, en
- Eurobarometer-gegevens²⁴ geanalyseerd.

16 We hebben ook een enquête gehouden onder belangrijke belanghebbenden: de NEB's, CBO's en verenigingen van luchtvaartmaatschappijen, en hun antwoorden en eventueel verstrekte aanvullende documentatie beoordeeld. Wij ontvingen 24 antwoorden van de NEB's en 18 antwoorden van SCB-autoriteiten. Op basis van de

²⁴ Eurobarometer 93, zomer 2020. Zie

https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2262_93_1_93_1_ENG.

inhoud van deze antwoorden hebben wij vraaggesprekken gevoerd met vijf NEB's en vier SCB-autoriteiten. We hebben de gegevens vergeleken met de antwoorden van Europese federaties op het gebied van passagiersrechten, consumentenbeschermingsorganisaties en verenigingen van luchtvaartmaatschappijen en hebben met zes daarvan vraaggesprekken gevoerd:

- de Europese Reizigersfederatie (European Passenger Federation, EPF);
- het Europees Bureau van Consumentenverenigingen (Bureau Européen des Unions de Consommateurs, BEUC);
- de Association of Passenger Rights Advocates (APRA);
- de vereniging van Europese reisagenten en touroperators (European Travel Agents' and Tour Operators' Associations, ECTAA);
- de European Travel Tech Organisation (EU TRAVEL TECH), en
- de Internationale Luchtvaartorganisatie (International Air Transport Association, IATA).

17 De periode waarop deze controle betrekking heeft, loopt van maart 2020 tot maart 2021, het eerste jaar van de COVID-19-pandemie in Europa.

18 De hervatting van het luchtvervoer zal een belangrijk aspect zijn van het economisch herstel van de EU na de COVID-19-crisis. Dit verslag dient ter informatie voor de Commissie bij haar inspanningen om het rechtskader te vereenvoudigen, te versterken en consistentier te maken om de rechten van passagiers in de EU te waarborgen, en dit kader hier beter op af te stemmen.

Opmerkingen

Belangrijke rechten van luchtvaartpassagiers zijn ten tijde van de COVID-19-pandemie over het algemeen niet in acht genomen en passagiers werden verschillend behandeld

19 We beoordeelden of passagiers over hun rechten waren geïnformeerd, hoe deze rechten door de lidstaten werden gehandhaafd en of de Commissie en de lidstaten over de noodzakelijke gegevens beschikten voor de doeltreffende handhaving van deze rechten.

Luchtvaartpassagiers hebben onvoldoende kennis van hun rechten, waardoor zij mogelijk niet worden terugbetaald

20 Teneinde profijt te hebben van het kader voor passagiersrechten, met inbegrip van de financiële compensaties daarvan, moeten passagiers op de hoogte zijn van hun rechten. Uit de Eurobarometer-gegevens²⁵ blijkt echter dat slechts 14 % van de EU-burgers van het bestaan van rechten van luchtvaartpassagiers afweet; minder dan de helft van de respondenten die per vliegtuig reizen, is op de hoogte van het bestaan van passagiersrechten in de EU (49 %).

21 Passagiers hebben het recht om vóór, tijdens en na hun reis geïnformeerd te worden over hun rechten. Dit is met name van belang voor passagiers wanneer sprake is van een hoge mate van verstoring. Uit de Eurobarometer-gegevens blijkt echter dat slechts 37 % van degenen die te maken hadden gehad met een verstoring, had aangegeven dat zij tevreden waren met de manier waarop zij waren geïnformeerd.

²⁵ Eurobarometer 93, zomer 2020. Zie https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2262_93_1_93_1_ENG.

22 Luchtvaartpassagiers hebben ook recht op een alternatieve vlucht of terugbetaling wanneer een vlucht wordt geannuleerd. Voor terugbetaling gelden echter verschillende regels, afhankelijk van de vraag of passagiers alleen een vliegticket of een “vakantiepakket” bestaande uit een vlucht en accommodatie hebben gekocht:

- passagiers met een los ticket moeten binnen zeven dagen na hun verzoek daartoe, van de luchtvaartmaatschappij terugbetaling ontvangen van het ticket voor een geannuleerde vlucht²⁶;
- luchtvaartpassagiers met een pakketreis moeten binnen 14 dagen na de beëindiging van de overeenkomst worden terugbetaald door de organisator van de pakketreis²⁷

23 De COVID-19-crisis betekende ook dat passagiers niet konden of niet meer wilden reizen. Passagiers met een los ticket die een niet-restitueerbaar ticket hebben gekocht en beslissen om een vlucht zelf te annuleren, hebben echter geen recht op terugbetaling op grond van het EU-recht, zelfs niet onder buitengewone omstandigheden. In deze gevallen wordt het recht van passagiers op terugbetaling bepaald door de voorwaarden van hun overeenkomst met de vervoerondernemer, binnen de toepasselijke nationale wetgeving. Volgens de PTD daarentegen moeten passagiers van wie de vlucht deel uitmaakt van een pakket worden terugbetaald als zij het pakket zelf annuleren.

24 *Tabel 1* geeft een overzicht van de verschillende scenario’s die van toepassing zijn op passagiers met een los ticket en kopers van pakketreizen, met vermelding van de verantwoordelijkheden voor de verstoring en de mogelijkheid van terugbetaling.

²⁶ Artikelen 5, lid 1, punt a), en 8, lid 1, van Verordening (EG) nr. 261/2004.

²⁷ Artikel 12, lid 4, van Richtlijn (EU) 2015/2302.

Tabel 1 — Scenario's voor luchtvaartpassagiers en de waarschijnlijkheid van terugbetaling in geval van annulering

Situaties waarmee passagiers met een los ticket en kopers van pakketreizen worden geconfronteerd	Wie is verantwoordelijk?		Is terugbetaling waarschijnlijk?
	Lidstaten	Luchtvaartmaatschappij/organisator van pakketreizen	Ja (J)/Nee (N)
A. Niet mogelijk om te vliegen, om de volgende reden:			
De luchtvaartmaatschappij heeft besloten niet te vliegen/de organisator van pakketreizen heeft het reispakket geannuleerd	N	J	J
Reisverbod in het land van bestemming (sluiting van grenzen: maatregel van de lidstaat van bestemming)	J	N	N ²
Onmogelijk om de luchthaven van vertrek te bereiken (grens gesloten)	J	N	N ²
Luchthaven van vertrek of bestemming is gesloten	J	N	N ²
Bijbehorende hotelreservering in het land van bestemming is geannuleerd wegens lockdown of andere nationale maatregelen	J	N	Eventueel ³
B. Passagier kiest ervoor niet te vliegen¹, om de volgende reden:			
Verplichte quarantainemaatregelen	J	N	N ⁴
Verplichte COVID-19-test, en:			
a) geen mogelijkheid om te worden getest (geen testcentra open op korte termijn; te lange wachtrij voor reserveringen)	J	N	N ⁴

Situaties waarmee passagiers met een los ticket en kopers van pakketreizen worden geconfronteerd	Wie is verantwoordelijk?		Is terugbetaling waarschijnlijk?
	Lidstaten	Luchtvaart-maatschappij/organisator van pakketreizen	Ja (J)/Nee (N)
b) mogelijkheid om te worden getest beschikbaar, maar te duur	N	N	N ⁴
Persoonlijke angstgevoelens (bijv. angst om achteraf niet naar huis te kunnen terugkeren, voor besmetting met COVID-19 op de luchthaven of tijdens de reis, of om de ziekte op de plaats van bestemming op te lopen)	N	N	N ⁴
De omstandigheden rond reizen per vliegtuig zijn over het algemeen onstabiel (te veel wijzigingen op korte termijn op de plaats van vertrek en/of de plaats van bestemming)	J	N	N ⁴
Meer administratieve formaliteiten (bijv. traceringsformulier voor passagiers; opvragen van privégegevens) en hogere kosten	J	N	N ⁴

¹ Er wordt van uitgegaan dat de vluchten vertrekken.

² Tenzij de voorwaarden van hun overeenkomst met de vervoerondernemer flexibel zijn zodat omboeking mogelijk is; indien een organisator/koper van pakketreizen de overeenkomst beëindigt als gevolg van onvermijdbare en buitengewone omstandigheden, heeft de koper van een pakketreis recht op terugbetaling.

³ Elk geval moet afzonderlijk worden bekeken (beoordeling per geval). Bij pakketreizen maakt het uit of de reis niet langer kan worden georganiseerd als gevolg van onvermijdbare en buitengewone omstandigheden. Indien de hotelboeking deel uitmaakt van het pakket en de organisator niet in een wijziging van de overeenkomst, d.w.z. een ander hotel, kan voorzien, zal de organisator gedwongen zijn de overeenkomst te beëindigen, wat de reiziger het recht geeft op terugbetaling van de vooruitbetalingen (hotel en vlucht). Als de vlucht en de hotelreservering geen deel uitmaken van een pakket, hangt de terugbetaling van de vlucht af van de vraag of de voorwaarden van hun overeenkomst met de vervoerondernemer flexibel zijn en omboeking mogelijk is, terwijl terugbetaling van betalingen voor het hotel afhangt van de desbetreffende overeenkomst en het toepasselijke overeenkomstenrecht.

- ⁴ In alle scenario's onder B is het antwoord voor een koper van een pakketreis "ja", maar kan er, afhankelijk van de omstandigheden, een redelijke beëindigingsvergoeding verschuldigd zijn. Er is een beoordeling per geval nodig om te bepalen of er een objectieve rechtvaardiging is waarop de reiziger geen invloed heeft; in dat geval is beëindiging zonder vergoeding toegestaan. Voor passagiers met een los ticket is de terugbetaling van een vlucht die niet werd geannuleerd door de luchtvaartmaatschappij afhankelijk van de voorwaarden van het ticket (al dan niet terugvorderbaar).

Bron: ERK, op basis van een eigen analyse.

Inconsistente handhaving van de rechten van luchtvaartpassagiers, waarbij veelvuldig gebruik wordt gemaakt van vouchers

25 Voor de beoordeling van de situatie voor burgers met betrekking tot de handhaving van de rechten van luchtvaartpassagiers tijdens de COVID-19-crisis hebben we vraaggesprekken gevoerd met alle 27 nationale handhavingsinstanties en autoriteiten met betrekking tot consumentenbescherming.

In de beginperiode van de crisis ontvingen veel passagiers geen terugbetaling of waren zij wel gedwongen om een voucher te accepteren

26 Passagiers hebben recht op terugbetaling binnen 7 of 14 dagen. Luchtvaartmaatschappijen kunnen ook een voucher aanbieden in plaats van een terugbetaling in contanten, maar volgens het EU-recht zijn passagiers niet verplicht een voucher te accepteren in plaats van een terugbetaling in contanten. Uit de reacties op onze raadpleging van NEB- en SCB-autoriteiten bleek dat vouchers in de specifieke context van de COVID-19-pandemie het nadeel hadden dat:

- er slechts een beperkt aantal alternatieve vliegverbindingen of helemaal geen vluchten zijn waarvoor ze kunnen worden gebruikt, en
- zij over het algemeen niet zijn beschermd tegen insolventie van luchtvaartmaatschappijen (zie paragraaf **71**, *derde streepje*).

27 15 lidstaten²⁸ hebben wetgeving ingevoerd of maatregelen vastgesteld op basis waarvan het mogelijk is om af te wijken van de verplichting tot terugbetaling in het kader van de PTD. Daarnaast hebben twee lidstaten (Italië en Griekenland) wetgeving ingevoerd om een dergelijke afwijking van de verordening inzake de rechten van

²⁸ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van Richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen, COM(2021) 90 final van 26.2.2021, punt 5.1.2.

luchtvaartpassagiers toe te staan vanwege de COVID-19-crisis. Dit is niet in overeenstemming met het EU-recht (zie paragraaf 65). Zie de voorbeelden in *kader 4*.

Kader 4

Voorbeelden van afwijkingen in drie lidstaten

De **Belgische** overheid had een decreet²⁹ (19 maart 2020) uitgevaardigd tot opschorting van de verplichting voor touroperators om geannuleerde pakketreizen tussen 20 maart en 19 juni 2020 terug te betalen. In die periode mochten passagiers geen vouchers weigeren.

In **Nederland** had de minister van Vervoer de NEB opgedragen Verordening (EG) nr. 261/2004 tussen 1 maart en 14 mei 2020 niet te handhaven en bij geannuleerde vluchten enkel vouchers op te leggen³⁰.

In **Frankrijk** werd het reisbureaus op grond van een nieuwe wet³¹ toegestaan om voor pakketreizen die tussen 1 maart en 15 september 2020 werden geannuleerd vouchers af te geven en de mogelijkheid van terugbetaling niet aan te bieden, waardoor consumenten geen terugbetaling konden aanvragen.

28 Veel luchtvaartmaatschappijen en organisatoren van pakketreizen³² die liquiditeitsproblemen ondervonden, maakten van deze nationale wetgeving gebruik en:

- schortten de terugbetaling aan passagiers in de beginfase van de crisis op (voornamelijk van maart 2020 tot juni 2020), of
- boden vouchers aan, soms als enige mogelijkheid en tegen de wil van de passagier.

²⁹ <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/bsluit/2020/03/19/2020040676/staatsblad>.

³⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/30/aanwijzing-aan-de-ilt-inzake-handhaving-verordening-eg-nr-261-2004>.

³¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041755833/>.

³² Deze werkwijzen werden ook gehanteerd bij andere vervoerswijzen. Zo werden wij tijdens onze controle geconfronteerd met soortgelijke gevallen in verband met vouchers voor cruises en voor hogesnelheidsspoorverkeer.

29 Uit onze raadpleging is gebleken dat sommige luchtvaartmaatschappijen hun besluit om passagiers niet terug te betalen in het geval van geannuleerde vluchten hebben gerechtvaardigd onder verwijzing naar de uitzonderlijke omstandigheden als gevolg van COVID-19. Andere luchtvaartmaatschappijen hebben verschillende stappen ondernomen om passagiers aan te moedigen een voucher te accepteren in plaats van terugbetaling, waaronder de automatische uitgifte van vouchers, niet-werkende links voor terugbetaling op websites en beperkte of moeilijk toegankelijke informatie over het recht op terugbetaling. Als gevolg daarvan werden vouchers aan de passagiers opgelegd.

Vanaf juni 2020 werd begonnen met de terugbetaling, zij het met aanzienlijke vertragingen als gevolg van een combinatie van factoren

30 Wij beoordeelden hoe lang het duurde voordat luchtvaartpassagiers werden terugbetaald aan de hand van een analyse van de gegevens over 2019 en de eerste zes maanden van 2020, en analyseerden het aantal door de luchtvaartmaatschappijen ontvangen klachten.

31 We constateerden dat de meeste luchtvaartmaatschappijen in juni 2020 waren begonnen met het terugbetalen van passagiers. Het duurde over het algemeen veel langer dan de door de wettelijk voorgeschreven 7 of 14 dagen voordat er werd terugbetaald, deels omdat de systemen van luchtvaartmaatschappijen voor de verwerking van terugbetalingen waren ontworpen voor een klein aantal verzoeken. Dit betekende dat luchtvaartmaatschappijen niet alleen kampten met personeelsgebrek als gevolg van COVID-19, maar ook moeite hadden met de aantallen van dergelijke verzoeken. **Kader 5** bevat enkele gegevens ter illustratie van de impact van de crisis op de handhaving van passagiersrechten in Portugal die we hebben verkregen in het kader van onze enquête onder NEB's.

Kader 5

De gevolgen van de COVID-19-crisis voor terugbetalingen aan luchtvaartpassagiers in Portugal

In 2020 werden 5,5 miljoen tickets geannuleerd door de voornaamste luchtvaartmaatschappijen die in Portugal opereren (87 % van de passagiers die Portugal in- of uitreizen per vliegtuig). Hiervan:

- werd in de loop van het jaar 60 % (3,3 miljoen tickets) aan passagiers terugbetaald;
- werd 28 % (1,6 miljoen tickets) omgezet in vouchers, zonder de garantie dat passagiers hiermee akkoord gingen;
- was 5 % (meer dan 300 000 tickets) aan het eind van het jaar nog niet in behandeling genomen, en
- omvatte 7 % (360 000 tickets) gevallen waarin passagiers geen terugbetaling aanvroegen of een mogelijke alternatieve vlucht vonden.

De snelheid van de terugbetaling was bij elke luchtvaartmaatschappij verschillend. Over het algemeen werd bij vertragingen bij de terugbetaling het volgende geconstateerd:

- na maart 2020 was er een exponentiële toename;
- tussen juni en september werd een piek bereikt (tussen de 31 en 59 dagen), en
- van september tot december vond een geleidelijke terugkeer naar de normale situatie plaats.

In februari 2021 meldden luchtvaartmaatschappijen in Portugal aan de NEB dat zij vliegtickets tussen de 2 en 22 dagen na annulering terugbetaalden.

32 Luchtvaartmaatschappijen begonnen terugbetalingen te verrichten vanwege een combinatie van factoren:

- a) de verlening van staatssteun ter ondersteuning van luchtvaartmaatschappijen en organisatoren van pakketreizen (zie de paragrafen [55-61](#));
- b) de positie van de Commissie dat geen afwijking van de passagiersrechten zou worden overwogen (zie paragraaf [64](#)); de publicatie van de aanbeveling van de Commissie van mei 2020 en de daaropvolgende verzending van dat bericht door

de lidstaten aan de luchtvaartmaatschappijen via de NEB's, en aan organisatoren van pakketreizen, en

- c) de inbreukprocedures die de Commissie op 2 juli 2020³³ heeft ingeleid tegen nationale wetgeving die de opschorting van terugbetalingsrechten toestaat (zie paragraaf 65).

Belemmering van mogelijkheid tot terugbetaling aan passagiers doordat tussenpersonen niet zijn opgenomen in de wetgeving inzake de rechten van luchtvaartpassagiers

33 Luchtvaartpassagiers maken vaak gebruik van tussenpersonen, zoals reisbureaus, om vluchten te boeken of te kopen als onderdeel van een pakket. Om te beoordelen hoeveel tijd terugbetaling kost wanneer hierbij tussenpersonen betrokken zijn, hebben we de huidige EU-wetgeving geanalyseerd, evenals de gegevens die we verkregen uit onze enquête onder NEB's en SCB-autoriteiten.

34 In bijna alle lidstaten meldden passagiers die via een tussenpersoon tickets hadden gekocht dat zij gedeeltelijk, laat of helemaal niet waren terugbetaald. Aan het begin van de COVID-19-crisis in maart 2020 stelden veel luchtvaartmaatschappijen en organisatoren van pakketreizen de terugbetalingen aan reizigers uit. Zo zetten veel luchtvaartmaatschappijen het automatische terugbetalingsmechanisme stop waarmee zij tussenpersonen betaalden voor het terugbetalen van passagiers. Sommige luchtvaartmaatschappijen gaven als reden voor het niet terugbetalen van tussenpersonen dat tussenpersonen de voor terugbetaling benodigde passagiersgegevens niet verstrekten (aangezien de passagiers niet rechtstreeks bij de luchtvaartmaatschappijen hadden geboekt). Sommige reisbureaus betaalden passagiers pas terug nadat zij middelen van de luchtvaartmaatschappijen hadden ontvangen.

35 Deze gevallen, waarbij beide partijen wachten op informatie van de ander, wijzen op een gebrek aan coördinatie tussen luchtvaartmaatschappijen en reisbureaus. Bovendien vallen tussenpersonen niet onder één rechtskader en moeten zij hun recht op terugbetaling door de luchtvaartmaatschappij doen gelden krachtens nationaal recht, dat van lidstaat tot lidstaat verschilt.

36 We constateerden ook dat passagiers met een los ticket die terugbetaling wensten, contact moesten gaan opnemen met zowel de luchtvaartmaatschappij als de

³³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/inf_20_1212.

tussenpersoon, die zich allebei niet aansprakelijk achtten voor de terugbetaling van het ticket. Er waren ook voorbeelden van gevallen waarin beide partijen passagiers adviseerden contact op te nemen met de andere partij, met als gevolg dat passagiers heen en weer werden gestuurd tussen de luchtvaartmaatschappij en het reisbureau (zie een echte zaak met gefingeerde namen in [kader 6](#)).

Kader 6

Passagiers werden heen en weer gestuurd tussen tussenpersonen en luchtvaartmaatschappijen

Nicolas kocht in december 2019 op de website van een (online) reisbureau zijn retourbiljet voor een vliegreis van Straatsburg naar het eiland Réunion, met als vertrekdatum 20 maart 2020. Toen op 15 maart de lockdown in Frankrijk begon, ontving Nicolas binnen 24 uur een e-mail van zijn reisbureau, waarin hem werd meegedeeld dat zijn vlucht door de luchtvaartmaatschappij was geannuleerd vanwege de pandemie.

Nadat Nicolas enkele weken had gebeld en geschreven om zijn geld terug te krijgen, antwoordde het reisbureau in juni 2020 dat het niets kon doen omdat de luchtvaartmaatschappij de vlucht had geannuleerd en dat Nicolas de luchtvaartmaatschappij rechtstreeks moest bellen. Begin september bevestigde de luchtvaartmaatschappij, na herhaalde verzoeken, dat zij ook niets kon doen omdat het reisbureau om terugbetaling moest verzoeken. Met dit antwoord nam Nicolas opnieuw contact op met zijn reisbureau, maar wederom zonder succes. Daarna leidde hij verschillende procedures in: hij stuurde zijn verhaal naar een Franse website voor consumentenbescherming (signal.conso.gouv.fr), diende een aanvraag in bij een andere Franse organisatie die consumenten in moeilijkheden helpt, schreef een Franse bemiddelaar aan en stuurde een aangetekende brief naar het reisbureau.

In oktober bevestigde het reisbureau dat het de luchtvaartmaatschappij om terugbetaling zou vragen. In maart 2021 deelde het reisbureau Nicolas mee dat de luchtvaartmaatschappij een gedeeltelijke terugbetaling (de helft van de prijs) had goedgekeurd. Nicolas drong aan op volledige terugbetaling van de twee geannuleerde vluchten. Het reisbureau antwoordde dat het de luchtvaartmaatschappij opnieuw om — dit keer volledige — terugbetaling zou vragen, een procedure die waarschijnlijk verscheidene maanden in beslag zou nemen.

Na een jaar geprobeerd te hebben om een terugbetaling te ontvangen, heeft Nicolas nog steeds geen geld teruggekregen.

Ondanks de aanbeveling van de Commissie inzake vouchers werden passagiers verschillend behandeld

37 Via onze enquête onder NEB's en SCB-autoriteiten en de documenten die wij van consumentenbeschermingsorganisaties (CBO's) ontvingen, verkregen we gegevens over de ervaringen van passagiers die vouchers hadden ontvangen.

38 In mei 2020 deed de Commissie een aanbeveling om vouchers voor geannuleerde vluchten of pakketreizen een aantrekkelijker en veiliger alternatief te maken voor terugbetaling in contanten³⁴, terwijl zij erop aandrong dat acceptatie van vouchers vrijwillig moet zijn. De aanbeveling luidde dat vouchers onder meer passagiers moeten beschermen tegen insolventie van luchtvaartmaatschappijen of organisatoren van pakketreizen en een aantal specifieke kenmerken moeten vertonen, waaronder:

- een minimumgeldigheidsduur van twaalf maanden, in combinatie met automatische terugbetaling, indien de voucher niet is ingewisseld;
- de mogelijkheid voor passagiers en reizigers om vouchers te gebruiken voor alle nieuwe boekingen die vóór de vervaldatum plaatsvinden, ook al wordt de betaling of de dienst na die datum verricht, en voor de betaling van om het even welk reisproduct dat door de vervoerder of de organisator wordt aangeboden, en
- uitbreiding van de mogelijkheden om vouchers te gebruiken voor boekingen bij andere bedrijven van dezelfde groep ondernemingen en vouchers zonder extra kosten overdraagbaar maken aan andere passagiers.

De aanbevelingen van de Commissie zijn echter niet bindend en daarom bleven luchtvaartmaatschappijen en organisatoren van pakketreizen naar eigen goeddunken vouchers afgeven, met als gevolg dat passagiers verschillend werden behandeld.

39 We constateerden dat luchtvaartmaatschappijen en de lidstaten verschillende werkwijzen hanteerden, waarmee vaak geen gevolg werd gegeven aan de aanbeveling van de Commissie:

- hoewel de NEB's erop wezen dat de meeste vouchers een geldigheidsduur van twaalf maanden hadden, waren sommige langer geldig, bijvoorbeeld in Cyprus en Letland (geldig tot 31 december 2021), Frankrijk en Griekenland (18 maanden) en

³⁴ Aanbeveling (EU) 2020/648 van de Commissie van 13 mei 2020 inzake vouchers die aan passagiers en reizigers worden aangeboden als alternatief voor terugbetaling van geannuleerde pakketreizen en vervoersdiensten in het kader van de COVID-19-pandemie (PB L 151 van 14.5.2020, blz. 10).

Slovenië (24 maanden). Tegelijkertijd zouden kopers van pakketreizen in Slovenië, indien zij weigerden een voucher te accepteren voor annuleringen tussen 13 maart en 31 mei 2020, pas twaalf maanden na de dag waarop Slovenië verklaart dat de pandemie voorbij is, worden terugbetaald. Dit is in strijd met het EU-recht;

- slechts drie lidstaten (zie paragraaf 60, *tweede streepje*) hebben middelen uit staatssteun gebruikt om de vouchers te beschermen tegen insolventie van de organisatoren. Dit geldt alleen voor pakketreizen (reizigers met een los ticket vallen hier niet onder);
- bij de voornaamste luchtvaartmaatschappijen in Finland, Letland, Luxemburg en Roemenië hadden passagiers, zodra zij de voucher hadden aanvaard, niet langer het recht om in plaats daarvan om geldelijke vergoeding te vragen. In Roemenië kon een niet-gebruikte voucher na het verstrijken van de termijn van twaalf maanden niet meer worden ingewisseld;
- de voornaamste luchtvaartmaatschappijen in vijf lidstaten (België, Finland, Hongarije, Luxemburg en Slovenië) stonden de overdracht van vouchers aan andere personen niet toe.

Een overzicht ontbreekt omdat er geen rapportageverplichtingen bestaan

40 Om de handhaving van de rechten van luchtvaartpassagiers te beoordelen, hebben wij gegevens van organisaties in de lidstaten geanalyseerd.

41 We constateerden dat er een gebrek aan informatie was om een doeltreffende handhaving van passagiersrechten mogelijk te maken:

- luchtvaartmaatschappijen beschouwen vertragingen bij terugbetaling en het exacte aantal passagiers dat hun geld terugvraagt voor geannuleerde vluchten als commercieel gevoelig en delen dergelijke gegevens doorgaans niet;
- de meeste nationale handhavingsinstanties hebben geen recht op informatie over het aantal klachten van passagiers bij luchtvaartmaatschappijen. Zij moeten zich daarom baseren op klachten die door passagiers of via Europese consumentencentra zijn ingediend;
- de Commissie vertrouwt op vrijwillige verslaglegging door nationale handhavingsinstanties; op informatie uit klachten die burgers haar rechtstreeks doorgeven via het Europe Direct-contactcentrum of via het netwerk van Europese

consumentencentra (ECC-Net), en op contacten met belanghebbenden of het SCB-netwerk. Anders dan voor andere vervoerswijzen bestaat er in het kader van Verordening (EG) nr. 261/2004 geen verplichting voor de NEB's om verslag uit te brengen aan de Commissie.

42 Uit onze analyse bleek een aanzienlijke stijging van het aantal klachten in verband met de annulering van vluchten en het aantal verzoeken om terugbetaling ten opzichte van voorgaande jaren. Enige voorbeelden:

- 24 nationale handhavingsinstanties meldden 80 000 klachten in verband met de terugbetaling van geannuleerde vluchten. Niet alle NEB's waren bevoegd om individuele klachten te behandelen en de sanctionering van luchtvaartmaatschappijen verschilde sterk tussen de lidstaten;
- het Europees Bureau van Consumentenverenigingen (BEUC) meldde in drie lidstaten (Duitsland, Spanje en Portugal) 122 000 soortgelijke klachten;
- de Europese Reizigersfederatie (EPF) meldde dat in vier lidstaten (België, Duitsland, Spanje en Portugal) 72 500 klachten waren ingediend bij nationale consumentenorganisaties;
- het Netwerk van Europese consumentencentra (ECC-Net) verleende ondersteuning in 32 000 gevallen inzake Verordening (EG) nr. 261/2004 en in 12 000 gevallen in verband met de richtlijn pakketreizen, en
- het Europe Direct-contactcentrum meldde 6 700 incidenten in 2020, waarvan 70 % betrekking had op klachten in verband met annuleringen van vluchten.

43 Het risico bestaat dat deze gedeeltelijke gegevens geen volledig beeld geven. Dit wijst op het ontbreken van een overzicht van de informatie inzake klachten van passagiers, hoe deze klachten worden behandeld en hoe de rechten van passagiers worden gehandhaafd.

De Commissie heeft verduidelijkt dat de lidstaten de bescherming van de rechten van luchtvaartpassagiers konden koppelen aan staatssteun, maar dit gebeurde niet voor luchtvaartmaatschappijen

44 We onderzochten de rol van de Commissie bij het goedkeuren van staatssteunmaatregelen en gingen na of de lidstaten bij het opzetten van dergelijke maatregelen in verband met de COVID-19-crisis de toegekende steun hadden gekoppeld aan de bescherming van passagiersrechten.

De Commissie heeft inspanningen geleverd om luchtvaartmaatschappijen en organisatoren van pakketreizen te ondersteunen, maar kon niet eisen dat de terugbetaling van passagiers een voorwaarde zou worden voor de goedkeuring van staatssteun

45 Tijdens de COVID-19-pandemie waren veel EU-luchtvaartmaatschappijen gedwongen om de meeste, zo niet alle vliegtuigen ten minste gedurende enkele perioden aan de grond te houden. Dit had aanzienlijke gevolgen voor hun financiën.



© Getty Images / Patrick Foto.

46 De Internationale Burgerluchtvaartorganisatie schatte dat de inkomsten van de Europese luchtvaartmaatschappijen eind 2020 waren gedaald van ongeveer 120 miljard EUR in 2019 tot slechts 37 miljard EUR in 2020, een daling van 69 %³⁵. Volgens IATA³⁶ zou een typische Europese luchtvaartmaatschappij in normale tijden kasreserves voor twee maanden aanhouden. Door het inzakken van het aantal nieuwe boekingen in maart 2020 zouden de luchtvaartmaatschappijen, zonder nieuwe liquiditeitsinjecties en/of kostenbesparende maatregelen, tegen mei 2020 niet meer over contanten beschikken. Van de uitstroom van kasmiddelen waarmee luchtvaartmaatschappijen werden geconfronteerd in de periode maart-mei 2020, werden de terugbetalingen aan passagiers voor verkochte maar niet gebruikte tickets door IATA en Airlines for Europe (A4E) geraamd op 9,2 miljard EUR (EU-27 en het VK).

47 Er bestaat dus een gevaar dat luchtvaartmaatschappijen failliet gaan en als dat gebeurt, lopen passagiers het risico hun geld kwijt te raken. In een externe studie in opdracht van de Commissie van januari 2020³⁷ werden 87 faillissementen van luchtvaartmaatschappijen in het afgelopen decennium genoemd en werd geschat dat tussen 2011 en 2019 5,6 miljoen passagiers op een of andere manier door het faillissement van een luchtvaartmaatschappij werden getroffen. Gemiddeld hebben passagiers die rechtstreeks door insolventie werden getroffen, per persoon 431 EUR aan kosten gemaakt, waarvan 83 % (357 EUR) niet terugvorderbaar was in het kader van een van de beschermingsmechanismen. Over het geheel genomen viel ongeveer een derde van de passagiers die door insolventie van luchtvaartmaatschappijen werden getroffen niet onder een regeling. Dit betekent dat ongeveer 1,8 miljoen passagiers geld misliepen toen luchtvaartmaatschappijen failliet gingen.

48 De Commissie erkende in een vroeg stadium de ernstige gevolgen van de COVID-19-crisis voor de luchtvaartmaatschappijen. De belangrijkste maatregel die de Commissie heeft genomen, betrof de vaststelling van staatssteunregels, waar ook luchtvaartmaatschappijen en organisatoren van pakketreizen baat bij hadden. Hoewel de opzet van nationale steunmaatregelen een zaak van de betrokken lidstaat is,

³⁵ ICAO Air Transport Bureau – “Effects of Novel Coronavirus (COVID-19) on Civil Aviation: Economic Impact Analysis”, maart 2021, https://www.icao.int/sustainability/Documents/Covid-19/ICAO_coronavirus_Econ_Impact.pdf.

³⁶ IATA – “COVID-19 Cash burn analysis”, maart 2020.

³⁷ Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU, https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/news/2020-01-13-air-passenger-rights-study_en.

moeten de lidstaten de Commissie ervan in kennis stellen wanneer ondernemingen overeenkomstig de vereisten van het Verdrag voor staatssteun in aanmerking komen.

49 Om een maatregel als staatssteun aan te merken in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, moet aan de volgende cumulatieve voorwaarden zijn voldaan:

- a) de maatregel kan aan de staat worden toegerekend en is met staatsmiddelen bekostigd;
- b) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen en beïnvloedt het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig;
- c) met de maatregel moet de ontvanger ervan een voordeel worden toegekend, en
- d) dat voordeel moet selectief zijn.

50 De rol van de Commissie bestaat erin de impact van de voorgestelde staatssteunmaatregelen op de mededinging en daarmee hun verenigbaarheid met de goede werking van de interne markt te beoordelen. Bij de goedkeuring van staatssteun kan de Commissie alleen voorwaarden opleggen die voortvloeien uit de Verdragsbepalingen op grond waarvan de steun is aangemeld³⁸ en die noodzakelijk zijn om verstoringen van de mededinging als gevolg van nationale maatregelen te beperken. Bij passagiersrechten is dit niet het geval.

51 In maart 2020 publiceerde de Commissie een “tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie in de huidige COVID-19-crisis”³⁹ om te zorgen voor een geharmoniseerde aanpak in alle lidstaten. Dit kader schetst de mogelijkheden waarover de lidstaten op grond van de EU-regels beschikten om financiële steun te verlenen aan bedrijven. Het omvatte tijdelijke criteria voor bijvoorbeeld monetaire beperkingen en de duur en vorm van de maatregelen, alsook verslagleggingsverplichtingen om toetsing en goedkeuring door de Commissie te vergemakkelijken.

³⁸ Artikel 107; leden 2 en 3, VWEU.

³⁹ Mededeling van de Commissie (2020/C 91 I/01), voor het eerst uitgebracht op 20 maart 2020 en aanvankelijk geldig tot eind 2020. Deze mededeling werd later meerdere keren gewijzigd en is momenteel van toepassing tot eind 2021.

52 In de tijdelijke kaderregeling werd ook verduidelijkt dat de lidstaten deze steun konden inzetten om te zorgen dat aan de aanvragen tot terugbetaling in verband met de COVID-19-crisis wordt voldaan en de rechten van passagiers en consumenten beschermd zijn en een gelijke behandeling van passagiers gegarandeerd is bij het verlenen van steun aan exploitanten in de reis- en toerismesector⁴⁰. Hoewel de lidstaten verplicht waren om ervoor te zorgen dat bepaalde ontvangers van staatssteun (grote ondernemingen die herkapitalisatiesteun ontvingen) aan de Commissie verslag uitbrachten over de wijze waarop deze steun werd gebruikt om de EU-beleidsdoelstellingen op het gebied van groene en digitale transformatie te ondersteunen⁴¹, bestond een dergelijke verplichting niet in verband met de terugbetaling van luchtvaartpassagiers.

53 De tijdelijke kaderregeling stelde de Commissie in staat staatssteun in recordtijd goed te keuren: in de sector luchtvervoer werden er 54 staatssteunbesluiten vastgesteld, gemiddeld binnen 13 dagen na de aanmelding; 23 van deze besluiten werden binnen een week genomen.

54 Daarnaast heeft de Commissie in maart 2020 ook een tijdelijke afwijking voorgesteld van de reeds lang bestaande gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van vertrek- en landingsslots op luchthavens, die als verordening zijn vastgesteld⁴². Dit had tot doel te voorkomen dat luchtvaartmaatschappijen vrijwel lege vliegtuigen zouden laten vliegen met als enig doel slots op traditioneel overbelaste luchthavens te behouden, aangezien dit hun financiële situatie alleen maar zou hebben verergerd en het een negatief effect op het milieu zou hebben gehad.

De lidstaten verleenden steun aan luchtvaartmaatschappijen en touroperators, maar in het geval van luchtvaartmaatschappijen werd deze niet gekoppeld aan de terugbetaling van passagiers

55 Tijdens de COVID-19-crisis hebben de lidstaten verschillende vormen van staatssteun gebruikt om bedrijven in de reis- en toeristische sector te ondersteunen, doorgaans vanwege “natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen” of “een

⁴⁰ Mededeling van de Commissie (2020/C 91 I/01), punt 9.

⁴¹ Mededeling van de Commissie (2020/C 91 I/01), punten 44 en 83.

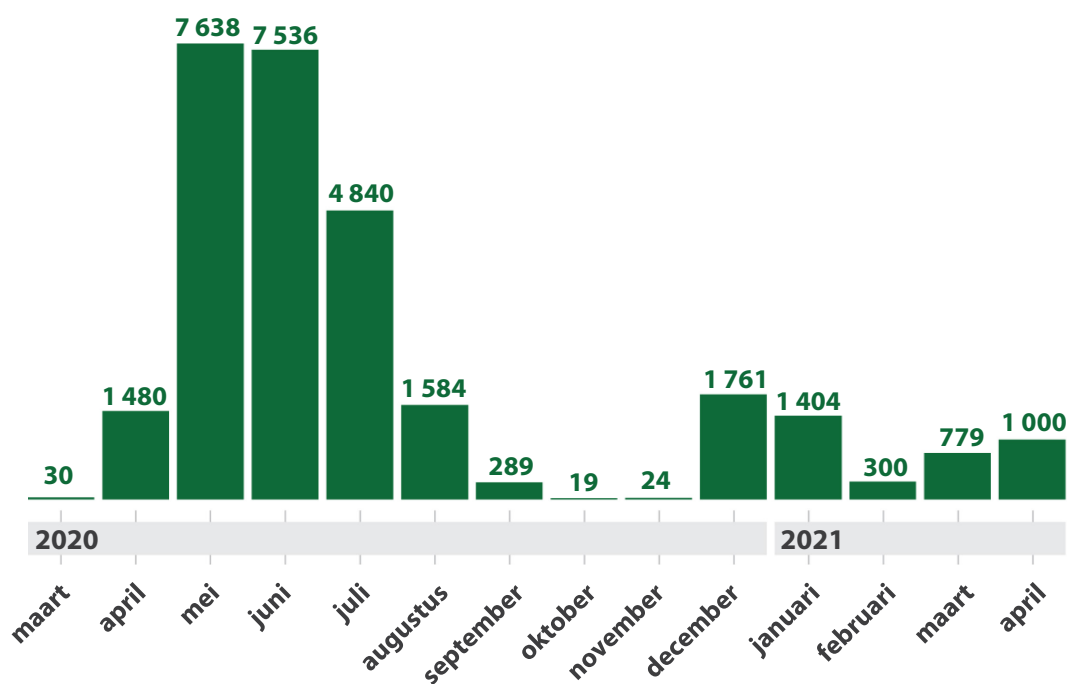
⁴² Verordening (EU) 2020/459 van het Europees Parlement en de Raad van 30 maart 2020 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad betreffende de toewijzing van slots op communautaire luchthavens (PB L 99 van 31.3.2020, blz. 1).

ernstige verstoring in de economie van een lidstaat”⁴³. Om te bepalen of er een verband bestond tussen de staatssteun en passagiersrechten, hebben we 38 staatssteunmaatregelen onderzocht die specifiek bedoeld zijn om EU-luchtvaartmaatschappijen te ondersteunen (zie *bijlage III*), alsmede 16 staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van organisatoren van pakketreizen in de EU (zie *bijlage IV*). Deze maatregelen werden tussen maart 2020 en april 2021 door de Commissie goedgekeurd en betroffen 34,7 miljard EUR aan staatssteun. Dit bedrag omvat 6 miljard EUR aan staatssteun voor bepaalde luchtvaartmaatschappijen in het kader van regelingen die niet specifiek voor de luchtvaartsector waren. Bovendien betreffen de genoemde bedragen de maximale steun die beschikbaar gesteld kan worden.

56 De vorm en de waarde van deze steun varieerden sterk: rechtstreekse leningen, garanties voor leningen, subsidies of geldinjecties in de vorm van herkapitalisaties. Wat de waarde betreft, liepen de in afzonderlijke besluiten goedgekeurde bedragen uiteen van 0,8 miljoen EUR tot 7 000 miljoen EUR, waarbij het grootste deel van de steun werd goedgekeurd in mei, juni en juli 2020 (zie *figuur 4*).

⁴³ Artikel 107, lid 2, punt b), respectievelijk lid 3, punt b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

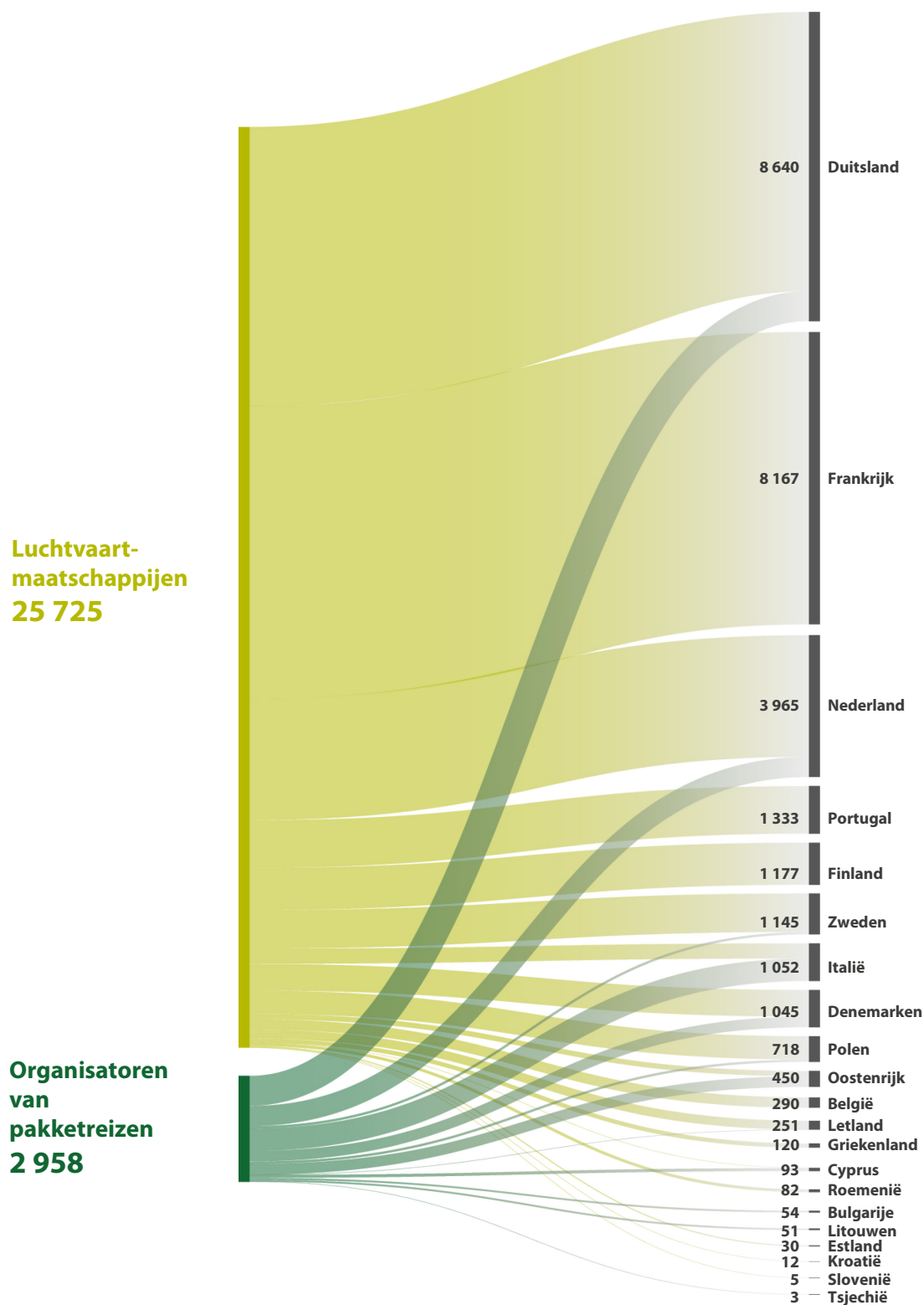
Figuur 4 — Staatssteun aan luchtvaartmaatschappijen en organisatoren van pakketreizen die is goedgekeurd door de Commissie (in miljoen EUR)



Bron: Analyse door de ERK van staatssteunbesluiten.

57 De staatssteun varieerde ook aanzienlijk tussen lidstaten (zie [figuur 5](#)).

Figuur 5 — Staatssteun aan luchtvaartmaatschappijen en organisatoren van pakketreizen per lidstaat (in miljoen EUR)



Bron: Analyse door de ERK van staatssteunbesluiten.

58 Uit onze analyse bleek dat het grootste deel van de door de lidstaten toegekende steun (31,8 miljard EUR, meer dan 90 % van de totale verleende steun) naar luchtvaartmaatschappijen ging. Dit betreft 25,7 miljard EUR aan staatssteun voor specifieke luchtvaartmaatschappijen en 6,1 miljard EUR aan multisectorale steun. Hoewel elke aanmelding anders is, werd in het algemeen ingespeeld op de noodzaak om luchtvaartmaatschappijen te vergoeden voor de door de pandemie veroorzaakte verliezen, de noodzaak om ervoor te zorgen dat de luchtvaartmaatschappij over voldoende liquide middelen beschikte om haar activiteiten voort te zetten en/of dat haar kapitaalstructuur tijdens en na de crisis toereikend bleef.

59 We constateerden ook dat de lidstaten in geen van de 38 onderzochte gevallen de terugbetaling van passagiers expliciet als doelstelling of als voorwaarde voor de toekenning van steun hadden opgenomen, hoewel de Commissie had aangeraden om dit te doen⁴⁴. Dit betekent in de praktijk dat de lidstaten de terugbetaling van luchtvaartpassagiers uitsluitend aan de luchtvaartmaatschappijen hebben overgelaten, die hun eigen prioriteiten met betrekking tot het gebruik van de staatssteun volgden. Doordat de via deze steun verstrekte liquiditeit het voortbestaan van luchtvaartmaatschappijen garandeert, kan deze indirect hebben bijgedragen tot de terugbetaling van de passagiers (zie paragraaf 32, punt (a)).

60 Wat de staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van organisatoren van pakketreizen betreft, is de situatie anders. We stelden vast dat 3 van de 16 maatregelen (waarbij in totaal 2,9 miljard EUR aan steun werd verleend) algemene maatregelen ter ondersteuning van de liquiditeit omvatten. In de resterende dertien zaken stelden we vast dat:

- bij zeven daarvan (909 miljoen EUR)⁴⁵ de doelstelling van waarborging van een snelle terugbetaling van reizigers uitdrukkelijk werd vermeld in de kennisgeving;
- het in drie gevallen (1,1 miljard EUR)⁴⁶ de bedoeling was vouchers aantrekkelijker te maken door een staatsgarantie te bieden om de waarde ervan te beschermen in geval van insolventie van de organisator;

⁴⁴ Overweging 22 en punt 15 van Aanbeveling (EU) 2020/648 van de Europese Commissie van 13 mei 2020 inzake vouchers die aan passagiers en reizigers worden aangeboden als alternatief voor terugbetaling van geannuleerde pakketreizen en vervoersdiensten in het kader van de COVID-19-pandemie (PB L 151 van 14.5.2020, blz. 10).

⁴⁵ Bulgarije, Denemarken (twee zaken), Litouwen, Nederland, Polen en Zweden.

⁴⁶ Cyprus, Duitsland en Nederland.

- twee zaken⁴⁷ betrekking hadden op de kosten van repatriëring, en
- in één geval⁴⁸ de steun werd verleend om zowel de repatriëring van reizigers als de terugbetaling van vóór vertrek geannuleerde pakketreizen te waarborgen.

61 Dit betekent dat uit de opzet van 13 van de 16 maatregelen een specifieke en expliciete bezorgdheid over de rechten van kopers van pakketreizen bleek. Het verschil met staatssteunmaatregelen voor luchtvaartmaatschappijen is toe te schrijven aan het vereiste van bescherming bij insolventie in de richtlijn pakketreizen en het feit dat de grootste contante uitgaven voor organisatoren van pakketreizen tijdens de COVID-19-pandemie de terugbetaling van geannuleerde pakketreizen betroffen.

De Commissie heeft geprobeerd de rechten van luchtvaartpassagiers te beschermen maar heeft beperkte handhavingsbevoegdheden

62 Vanaf het begin van de crises verklaarde de Commissie dat de rechten van luchtvaartpassagiers moeten worden geëerbiedigd en heeft zij een aantal initiatieven genomen om deze rechten te handhaven. *Bijlage V* bevat een tijdlijn en een overzicht van deze initiatieven. We hebben geanalyseerd of de verschillende maatregelen die de Commissie tijdens de crisis heeft genomen, de rechten van luchtvaartpassagiers doeltreffend hebben beschermd. We hebben ook de nauwkeurigheid van de informatie op de website Re-open EU en de tijdigheid van de actualiseringen ervan getoetst aan officiële nationale bronnen voor een steekproef van tien lidstaten, en wel op drie specifieke tijdstippen (1, 15 en 28 februari 2021). Tot slot zijn we ook nagegaan of het bestaande rechtskader geschikt is voor het beoogde doel in tijden van crisis.

De Commissie nam maatregelen om de gevolgen van de crisis voor luchtvaartpassagiers te verzachten

63 Op 1 maart 2020 lanceerde de Commissie de website coronavirus-response, met een speciaal deel over vervoer en reizen. Dit gebeurde in de vorm van factsheets⁴⁹ en

⁴⁷ Letland en Litouwen.

⁴⁸ Oostenrijk.

⁴⁹ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_nl#passenger-and-traveller-rights.

links naar websites met algemene informatie⁵⁰, waaronder de website Your Europe⁵¹. Zij heeft ook haar interpretatieve richtsnoeren betreffende de EU-verordeningen inzake passagiersrechten⁵² aangepast en een informatieve nota⁵³ over de richtlijn pakketreizen opgesteld waarin zij herhaalde dat passagiers het recht hadden te kiezen tussen terugbetaling (geld of voucher) en een alternatieve vlucht (die vaak niet mogelijk was). Ook verduidelijkte zij dat een passagier het recht om te kiezen voor terugbetaling in contanten niet kon worden ontnomen door een voucher aan te bieden, en bevestigde dat de COVID-19-pandemie “onvermijdbare en buitengewone omstandigheden” vormde die het recht op compensatie kunnen uitsluiten.

64 Op 17 april 2020 heeft het Europees Parlement de Commissie verzocht erop toe te zien dat de interpretatieve richtsnoeren in de context van de zich ontwikkelende situatie met COVID 19 naar behoren ten uitvoer worden gelegd⁵⁴. Op 29 april 2020 hebben verscheidene lidstaten tijdens de informele videoconferentie van de ministers van Vervoer⁵⁵ de Commissie verzocht tijdelijk af te wijken van de termijn voor terugbetaling aan passagiers door luchtvaartmaatschappijen. De Commissie was het er niet mee eens om de rechten van luchtvaartpassagiers te beperken maar nam maatregelen door op 13 mei 2020 een aanbeveling te doen om vouchers een aantrekkelijk en veilig alternatief voor terugbetalingen in contanten te maken en te stimuleren dat passagiers vouchers accepteren. De Commissie wilde op deze wijze ook de liquiditeitsproblemen van luchtvaartmaatschappijen en organisatoren van pakketreizen helpen verlichten (zie paragraaf 38).

65 Bovendien heeft zij in juli 2020 ook inbreukprocedures ingeleid tegen lidstaten omdat deze:

- nationale wetgeving hadden vastgesteld die niet in overeenstemming was met Verordening (EG) nr. 261/2004 (tegen Italië en Griekenland)⁵⁶. Deze procedures

⁵⁰ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_nl#passenger-and-traveller-rights.

⁵¹ <https://europa.eu/youreurope/>.

⁵² Mededeling van de Commissie — Interpretatieve richtsnoeren betreffende de EU-verordeningen inzake passagiersrechten in de context van de ontwikkeling van COVID-19 ((C(2020) 1830 final van 18.3.2020).

⁵³ Zie https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf.

⁵⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_NL.html.

⁵⁵ <https://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/tte/2020/04/29/>.

⁵⁶ Zie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/INF_20_1212.

zijn inmiddels afgesloten omdat de nationale wetgeving weer in overeenstemming is gebracht met het EU-recht⁵⁷;

- COVID-gerelateerde maatregelen hadden genomen die in strijd waren met de richtlijn pakketreizen. Dit betrof elf lidstaten⁵⁸. Ten tijde van de controle waren zeven procedures afgesloten, hetzij omdat de nationale maatregelen waren ingetrokken/gewijzigd, hetzij omdat de looptijd ervan was verstreken en niet werd verlengd. Kroatië, Litouwen en Slowakije hadden hun wetgeving niet verbeterd en dus zette de Commissie de volgende stap in een inbreukprocedure en bracht zij een met redenen omkleed advies uit. Bulgarije ontving een ingebrekestelling omdat het in augustus 2020 nationale regels had ingevoerd die in strijd waren met de richtlijn pakketreizen⁵⁹. Deze vier procedures (Bulgarije, Kroatië, Litouwen en Slowakije) liepen nog ten tijde van de controle.

66 Daarnaast zijn er nog activiteiten gaande:

- In augustus 2020 startte de Commissie een “EU Pilot”-procedure voor Verordening (EG) nr. 261/2004 om de stand van zaken wat betreft de toepassing van passagiersrechten in alle lidstaten te beoordelen. EU Pilot is een mechanisme voor informele dialoog tussen de Commissie en de betrokken lidstaat over kwesties in verband met mogelijke niet-naleving van het EU-recht. Dit mechanisme wordt gebruikt als eerste stap om zaken te verduidelijken of problemen op te lossen zodat, indien mogelijk, formele inbreukprocedures kunnen worden vermeden.
- Sinds mei 2020 voert de Commissie ook regelmatig overleg met nationale SCB-autoriteiten die toezien op de toepassing van de rechten van luchtvaartpassagiers. In februari 2021 heeft de Commissie samen met het SCB-netwerk de aanzet gegeven tot een gecoördineerde enquête onder 16 luchtvaartmaatschappijen die in de EU actief zijn over hun annuleringspraktijken, de wijze waarop zij consumenten informeerden over hun rechten en de manier waarop zij verzoeken om terugbetaling hebben behandeld.

⁵⁷ https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=nl.

⁵⁸ Naast Griekenland en Italië gaat het om Bulgarije, Tsjechië, Cyprus, Frankrijk, Kroatië, Litouwen, Polen, Portugal en Slowakije. Zie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/INF_20_1687.

⁵⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/inf_20_1687.

- Op 17 maart 2021 diende de Commissie een ontwerpverordening in met het oog op de invoering van een “digitaal groen certificaat”. Op 20 mei 2021 bereikten de wetgevers overeenstemming over een tekst inzake een “digitaal EU-covidcertificaat”, dat bewijs van vaccinatie, test of herstel omvat ter bevordering van het vrije verkeer in de EU.

67 Los van de huidige COVID-19-pandemie heeft de Commissie al voorstellen gedaan om de veerkracht van de EU te versterken in geval van ernstige verstoringen van het verkeer:

- De nieuwe consumentenagenda⁶⁰, die in november 2020 is voorgesteld, bevat prioriteiten en kernacties voor de komende vijf jaar. In het kader hiervan zal de Commissie, voortbouwend op een verslag uit 2021 over de toepassing ervan, nagaan in hoeverre de richtlijn pakketreizen nog steeds adequaat is in het licht van de recente crises⁶¹ en zal zij de samenwerking tussen het SCB-netwerk en andere netwerken en belanghebbenden ondersteunen en vergemakkelijken.
- De strategie voor duurzame en slimme mobiliteit⁶², die in december 2020 werd gelanceerd, is erop gericht om de regelgevingskader inzake passagiersrechten te evalueren en ook om de opties voor financiële beschermingsregelingen te onderzoeken om ervoor te zorgen dat er voldoende liquide middelen zijn om passagiers terug te betalen en indien nodig te repatriëren, ook in tijden van crisis. Bovendien is de Commissie van plan de verordening inzake luchtdiensten te herzien en crisisnoodplannen voor de vervoerssector op te stellen. De Commissie streeft er ook naar EU-passagiersrechten beter te beschermen, deze duidelijker te maken voor zowel vervoerders als passagiers en te voorzien in adequate bijstand, terugbetaling en mogelijk compensatie bij verstoringen, en passende sancties indien de regels niet naar behoren worden toegepast.

⁶⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Nieuwe consumentenagenda — De weerbaarheid van de consument versterken met het oog op duurzaam herstel (COM/2020/696 final); https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_20_2069.

⁶¹ COM(2021) 90 final van 26.2.2021.

⁶² Mededeling van de Europese Commissie, Strategie voor duurzame en slimme mobiliteit — Het Europees vervoer op het juiste spoor naar de toekomst (COM(2020) 789 final van 9.12.2020), de paragrafen 91 en 92.

De Commissie heeft reizigers informatie verstrekt over de situatie ter plaatse

68 In juni 2020 lanceerde de Commissie de website Re-Open EU⁶³, die reizigers een overzicht van de situatie op het gebied van de volksgezondheid in Europese landen, reisinformatie en contacttracings- en waarschuwingsapps biedt. De website maakt gebruik van gegevens van het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC) en van informatie van de lidstaten over reisbeperkingen, om reizigers te helpen hun reis te plannen. In januari 2021 werd de website 9 miljoen maal bezocht.

69 We constateerden dat het instrument voor alle vervoerswijzen waardevolle hulp biedt aan potentiële reizigers, en dat het in een gestandaardiseerd formaat nuttige informatie bevat over testvereisten vóór vertrek, quarantaineverplichtingen bij aankomst en regels die van toepassing zijn op reizigers die slechts door een lidstaat reizen.

70 Sinds de lancering van de website heeft deze regelmatig aanpassingen en verbeteringen ondergaan. De website is echter nog steeds in hoge mate afhankelijk van de tijdige en accurate verstrekking van informatie door de lidstaten. De Commissie heeft zelf gewaarschuwd dat laattijdige of onvolledige informatie het nut ervan zou verminderen⁶⁴. Onze analyse bevestigde dit, aangezien de website:

- niet de laatste stand van zaken weergaf met betrekking tot de geldende beperkingen in twee van de tien onderzochte lidstaten (België en Luxemburg);
- niet altijd de door de lidstaat vastgestelde beperkingen vermeldde die op een latere datum in werking zouden treden, en
- soms informatie bevatte die onvolledig was (minimumleeftijd voor tests, aangifte vóór de reis) of inconsistent (verschillende delen van de website vermeldden verschillende testvereisten).

⁶³ <https://reopen.europa.eu/nl>.

⁶⁴ Mededeling COM (2020) 687 final over aanvullende COVID-19-responsmaatregelen.

Het huidige rechtskader voor de bescherming van de rechten van luchtvaartpassagiers is niet volledig of crisisbestendig

71 Uit onze analyse bleek het volgende:

- Verordening (EG) nr. 261/2004 noch de PTD voorziet in een rol voor de Commissie om toezicht te houden op de handhaving van de rechten van individuele luchtvaartpassagiers. In 2013 heeft de Commissie instrumenten voor een betere handhaving voorgesteld voor Verordening (EG) nr. 261/2004, en ons speciaal verslag van 2018 bevatte een vergelijkbare aanbeveling (zie [kader 1](#) en paragraaf [13](#)). Dit voorstel van 2013 was ook een reactie op de problemen die de IJslandse vulkanische aswolk van 2010 had veroorzaakt voor de luchtvaart, en omvatte oplossingen die hadden kunnen bijdragen tot een betere handhaving van passagiersrechten in tijden van crisis, zoals betere klachtenbehandelingsprocedures en versterkte handhaving, monitoring en sanctionering om passagiersrechten te waarborgen.

Het Europees Parlement heeft de Commissie verzocht de richtlijn pakketreizen te evalueren en zo nodig te herzien en de onderhandelingen in de Raad over de herziening van Verordening (EG) nr. 261/2004 weer op gang te brengen, teneinde met de gevolgen van de recente crisis rekening te houden, rechtsonzekerheid in de toekomst te voorkomen en de bescherming van consumentenrechten te waarborgen⁶⁵.

- Wanneer vluchten worden geannuleerd, voorziet de wetgeving niet in de behoefte aan een garantie tegen insolventie bij luchtvaartpassagiers met een los ticket (dit in tegenstelling tot passagiers die gebruikmaken van een pakketreis waarvoor de richtlijn pakketreizen voorziet in terugbetalingsgaranties in geval van insolventie van de reisorganisator). Het Europees Parlement stelde in 2014 voor om een dergelijke garantie ook te bieden aan passagiers met een los ticket. In 2020 en 2021⁶⁶ heeft het Parlement de Commissie verzocht te onderzoeken of het mogelijk is om, op basis van de ervaringen met de COVID-19-crisis en vergelijkbare regelingen in de lidstaten, een EU-reisgarantieregeling voor bedrijven te ontwikkelen voor het waarborgen van financiële liquiditeit, de gegarandeerde terugbetaling van reizigers, alsook de vergoeding van de kosten

⁶⁵ Resolutie van het Europees Parlement van 25 maart 2021 over de ontwikkeling van een EU-strategie voor duurzaam toerisme (2020/2038(INI)), paragraaf 66.

⁶⁶ Resolutie van het Europees Parlement van 25 maart 2021 over de ontwikkeling van een EU-strategie voor duurzaam toerisme (2020/2038(INI)), paragraaf 67.

van repatriëring, in combinatie met een billijke vergoeding van eventuele schade in het geval van een faillissement.

- Er is geen financiële bescherming voor vouchers, die, wanneer een alternatieve vlucht niet mogelijk is, in wezen neerkomen op een tijdelijk uitstel van terugbetaling aan de passagier (behalve bij pakketreizen waarbij drie lidstaten dergelijke vouchers expliciet hebben gewaarborgd door middel van staatssteun (zie paragraaf 60).
- Er bestaan geen specifieke bepalingen met betrekking tot de wijze waarop passagiers hun rechten kunnen doen gelden wanneer er tussenpersonen bij betrokken zijn in Verordening (EG) nr. 261/2004 (zie de paragrafen 33-36). Dit leidde tot verschillende zaken bij het Europees Hof van Justitie.

72 We constateerden daarnaast dat het rechtskader voor pakketreizen niet volledig crisisbestendig is. De richtlijn pakketreizen bepaalt⁶⁷ dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat op hun grondgebied gevestigde organisatoren zekerheid stellen voor de terugbetaling van alle reeds door of namens reizigers betaalde bedragen voor zover de desbetreffende diensten als gevolg van de insolventie van deze organisatoren niet worden verricht. Deze zekerheid dekt “redelijkerwijs voorzienbare kosten”.

73 De Commissie heeft gemeld⁶⁸ dat:

- sommige banken niet langer zekerheid stellen voor organisatoren en dat ook enkele van de toch al relatief weinige verzekeringsmaatschappijen die bescherming bij insolventie bieden, zich uit de markt terugtrekken (bijvoorbeeld in Oostenrijk en België). Daarom is het belangrijk een solide systeem te vinden dat reizigers doeltreffend beschermt tegen het risico van insolventie. Ideeën die naar voren zijn gebracht om verschillende uitdagingen aan te pakken, zijn onder andere het optreden van meerdere zekerheidsstellers voor één organisator of de oprichting van een pan-Europees garantiefonds als een soort herverzekering voor de eerstelijnsgegarantstellers;

⁶⁷ Artikel 17, leden 1 en 2, van Richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen, houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en van Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Richtlijn 90/314/EEG van de Raad (PB L 326 van 11.12.2015, blz. 1).

⁶⁸ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van Richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad betreffende pakketreizen

- risico's in verband met pandemieën vaak worden uitgesloten van verzekeringspolissen, met name reisannuleringsverzekeringen⁶⁹. Dit beperkt de mogelijkheid van reizigers om zich te verzekeren tegen mogelijke verliezen veroorzaakt door de annulering van een reis als gevolg van een pandemie.

74 Er bestaat dus rechtsonzekerheid voor kopers van pakketreizen over de vraag of de nationale beschermingsregelingen bij insolventie volledige bescherming bieden aan reizigers bij een pandemie, zoals COVID-19, met betrekking tot aanvragen tot terugbetaling of vouchers. Dit komt doordat deze regelingen zeer verschillend van aard zijn en de interpretatie verschilt van lidstaat tot lidstaat.

en gekoppelde reisarrangementen, COM(2021) 90 final van 26.2.2021, punten 4.2.2 en 5.2.6.

⁶⁹ Zie <https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus>.

Conclusies en aanbevelingen

75 Uit onze controle bleek dat essentiële passagiersrechten over het algemeen niet waren beschermd in deze ongekennde crisis, met name in de vroege stadia van de COVID-19-pandemie. De terugbetalingen van geannuleerde vluchten aan luchtvaartpassagiers werden opgeschort en passagiers werden in de EU verschillend behandeld. Tegelijkertijd voorzagen lidstaten in ongekennde bedragen aan staatssteun voor luchtvaartmaatschappijen en organisatoren van pakketreizen. In het geval van luchtvaartmaatschappijen koppelden de lidstaten deze steun nooit aan de terugbetaling van passagiers, maar voor organisatoren van pakketreizen deden de meeste lidstaten dat wel. De lidstaten namen deze besluiten voor luchtvaartmaatschappijen ondanks het feit dat de Commissie duidelijk had gemaakt dat zij dat volgens de staatssteunregels konden doen. De Commissie heeft zich ingespannen om de rechten van luchtvaartpassagiers te beschermen en maatregelen genomen om de gevolgen van de crisis voor passagiers te verzachten, maar het rechtskader biedt de Commissie beperkte bevoegdheden om ervoor te zorgen dat de lidstaten deze rechten handhaven.

76 De COVID-19-crisis heeft nadrukkelijk gewezen op het feit dat luchtvaartpassagiers niet goed geïnformeerd waren over hun rechten met het bijbehorende risico dat zij daarom geld waarop zij recht hadden, zouden mislopen. De crisis verergerde ook de beperkingen die we in 2018 hebben gemeld met betrekking tot de manier waarop de lidstaten de rechten van luchtvaartpassagiers handhaven. Tijdens de eerste maanden van de crisis ontvingen veel passagiers geen terugbetaling; vele anderen waren wel gedwongen om een voucher te accepteren. In juni 2020 begonnen veel luchtvaartmaatschappijen met het doen van terugbetalingen, zij het met aanzienlijke vertragingen. De mogelijkheden voor passagiers om te worden terugbetaald blijven echter beperkt, zowel wanneer hierbij een tussenpersoon (bijv. een reisbureau) was betrokken als wanneer passagiers een voucher opgedrongen kregen. Bovendien zijn de meeste tickets en vouchers van passagiers niet beschermd tegen insolventie van luchtvaartmaatschappijen. Omdat er geen rapportageverplichtingen bestaan, is er een gebrek aan overzicht, bijvoorbeeld over het aantal passagiers dat hun geld terugvraagt en het aantal zaken dat niet binnen de wettelijke termijnen wordt opgelost in de hele EU. Dit gebrek vormt op zich een belangrijk onderdeel van het probleem inzake de handhaving van de rechten van luchtvaartpassagiers (zie de paragrafen [19-43](#)).

Aanbeveling 1 — Betere bescherming van en informatie over de rechten van luchtvaartpassagiers

De Commissie moet:

- a) maatregelen nemen, bijvoorbeeld door richtsnoeren op te stellen en gebruik te maken van sociale media, en, waar passend, wetgevingsvoorstellen indienen om passagiers beter informeren over hun rechten, ook gedurende perioden van aanzienlijke reisverstoringen;
- b) maatregelen nemen en, waar passend, wetgevingsvoorstellen indienen om de proactieve monitoring door NEB's te versterken, bijvoorbeeld door middel van verslagleggingsverplichtingen voor de vervoerders jegens de NEB of door middel van inspecties waarbij wordt nagegaan of luchtvaartmaatschappijen passagiers tijdig, juist en volledig informeren over hun rechten;
- c) maatregelen nemen en, waar passend, wetgevingsvoorstellen indienen om passagiers de mogelijkheid te bieden om hun verzoeken om terugbetaling in te dienen bij luchtvaartmaatschappijen met gebruikmaking van een in de hele EU gestandaardiseerd terugbetalingsformulier, conform hetgeen is vastgesteld voor het spoorvervoer;
- d) maatregelen nemen en, waar passend, wetgevingsvoorstellen indienen die erop gericht zijn ervoor te zorgen dat passagiers een terugbetaling ontvangen binnen de wettelijke termijnen van 7 of 14 dagen, ook in tijden van crisis. Zulke maatregelen zouden het volgende kunnen omvatten:
 - het verkleinen van de noodzaak om passagiers en kopers van pakketreizen terug te betalen door het beperken van de mogelijkheden voor luchtvaartmaatschappijen en organisatoren van pakketreizen om op het moment van reservering vooruitbetalingen te vragen;
 - het verduidelijken dat de door de PTD geboden bescherming bij insolventie ook aanvragen tot terugbetaling en vouchers dekt en het uitbreiden van deze bescherming, met inbegrip van repatriëringskosten, tot Verordening (EG) nr. 261/2004;
 - het oprichten van een garantiefonds voor geannuleerde vluchten en/of pakketreizen waarvan een vlucht deel uitmaakt waarop luchtvaartmaatschappijen en organisatoren van pakketreizen een beroep kunnen doen om passagiers terug te betalen en, indien nodig, te repatriëren in tijden van crisis, of

- het opzijzetten (oormerken) van een vast percentage van de vooruitbetaling voor het ticket binnen elke luchtvaartmaatschappij om claims van reizigers te dekken;
- e) maatregelen nemen en, waar passend, wetgevingsvoorstellen indienen om het risico op een liquiditeitscrisis of insolventie van vervoerders te beperken, bijvoorbeeld door de regels inzake de financiële draagkracht van luchtvaartmaatschappijen te herzien.

Tijdpad: eind 2022.

77 Nationale maatregelen ter bestrijding van de pandemie, zoals quarantaines of unilaterale reisverboden, droegen bij tot het instorten van het vliegverkeer. Dit leidde tot plotselinge en ernstige liquiditeitsproblemen voor luchtvaartmaatschappijen en organisatoren van pakketreizen. Uit de COVID-19-pandemie is gebleken dat het EU-Verdrag geen bepalingen bevat die de Commissie in staat stellen de doeltreffende coördinatie van nationale maatregelen te waarborgen. De Commissie is bovendien niet bevoegd om voorwaarden te stellen die begunstigden in acht moeten nemen om staatssteun te kunnen ontvangen, tenzij die voorwaarden noodzakelijk zijn om verstoringen van de mededinging als gevolg van nationale maatregelen te beperken. Dit geldt niet voor passagiersrechten.

78 Met de tijdelijke staatssteunkaderregeling van de Commissie werd de verstrekking van ongekend hoge staatssteun aan luchtvaartmaatschappijen gefaciliteerd. Hoewel de lidstaten verplicht waren om ervoor te zorgen dat bepaalde ontvangers van staatssteun aan de Commissie verslag uitbrachten over de wijze waarop deze steun werd gebruikt om de EU-beleidsdoelstellingen op het gebied van groene en digitale transformatie te ondersteunen, bestond een dergelijke verplichting niet in verband met de terugbetaling van luchtvaartpassagiers. De lidstaten voorzagen in staatssteun voor luchtvaartmaatschappijen en touroperators ten bedrage van 34,7 miljard EUR. In het geval van luchtvaartmaatschappijen koppelden de lidstaten deze steun niet aan de terugbetaling van passagiers, ook al had de Commissie duidelijk gemaakt dat zij hiertoe de mogelijkheid hadden. Dit is een van de redenen waarom luchtvaartmaatschappijen verschillend handelden met betrekking tot terugbetalingen, met inbegrip van het tijdstip daarvan (zie de paragrafen [44-61](#)).

Aanbeveling 2 — Meer coördinatie van nationale maatregelen en betere koppeling van staatssteun ten behoeve van luchtvaartmaatschappijen aan de terugbetaling van passagiers

De Commissie moet:

- a) zich, samen met de lidstaten, beraden op manieren om de onderlinge coördinatie te verbeteren en om tijdig informatie te verstrekken over nationale maatregelen met belangrijke gevolgen voor luchtvaartmaatschappijen, zoals quarantainemaatregelen of unilaterale reisverboden;
- b) verdere maatregelen te nemen om de lidstaten eraan te herinneren dat luchtvaartmaatschappijen de aan hen toegekende staatssteun ook kunnen gebruiken ter dekking van de terugbetaling van luchtvaartpassagiers. Dergelijke maatregelen zouden een specifieke mededeling of nota aan de lidstaten over dit punt kunnen omvatten.

Tijdpad: eind 2021.

79 De mogelijkheden van de Commissie om in tijden van crisis op te treden is beperkt in het bestaande rechtskader voor de rechten van luchtvaartpassagiers. Tijdens de pandemie heeft de Commissie actie ondernomen om de rechten van luchtvaartpassagiers te beschermen en om de gevolgen van de crisis te verzachten. De website “Re-open EU” van de Commissie biedt waardevolle informatie aan potentiële reizigers met betrekking tot alle vervoerswijzen, maar is afhankelijk van informatie van de lidstaten en is niet altijd actueel. Het huidige rechtskader voor de rechten van luchtvaartpassagiers geeft de Commissie beperkte bevoegdheden om de rechten van luchtvaartpassagiers af te dwingen. Voorstellen die ertoe zouden kunnen bijdragen dat deze situatie wordt verholpen, werden in 2013 ingediend, maar tot op heden heeft de Raad zijn standpunt nog niet bepaald (zie de paragrafen [62-74](#)).

Aanbeveling 3 — Verbeterde instrumenten en wetgeving voor de bescherming van de rechten van luchtvaartpassagiers

De Commissie moet:

- a) maatregelen nemen waardoor de lidstaten tijdige en betrouwbare informatie voor potentiële passagiers verstrekken op het portaal Re-open EU, bijvoorbeeld over de toepassing of opheffing van reisbeperkingen in de toekomst, en wel zodra tot dergelijke wijzigingen is besloten;
- b) maatregelen nemen en, waar passende wetgevingsvoorstellen indienen om:
 - te waarborgen dat zij verslagen ontvangt van de NEB's op basis waarvan zij regelmatig de stand van zaken kan monitoren wat betreft de toepassing en handhaving van rechten van luchtvaartpassagiers, alsmede, in voorkomend geval, op ad-hocbasis, bijv. in tijden van crisis;
 - de NEB's van de noodzakelijke middelen te voorzien om de rechten van luchtvaartpassagiers te handhaven;
 - de rollen en verantwoordelijkheden voor de terugbetaling van tickets te verduidelijken wanneer hierbij tussenpersonen betrokken zijn;
- c) na te gaan of de lidstaten ervoor zorgen dat de SCB-autoriteiten die de rechten van passagiers en reizigers handhaven, beschikken over de nodige onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden, zoals bepaald in de SCB-wetgeving, en hier doeltreffend gebruik van maken.

Tijdpad: eind 2022.

80 Tijdens onze controle hebben we soortgelijke gevallen aangetroffen waarin vouchers werden gebruikt voor cruises en hogesnelheidsspoorverkeer.

Aanbeveling 4 — Toepassing op andere vervoerswijzen

De Commissie moet nagaan of de aanbevelingen in dit verslag ook relevant zijn voor andere vervoerswijzen.

Tijdpad: eind 2022.

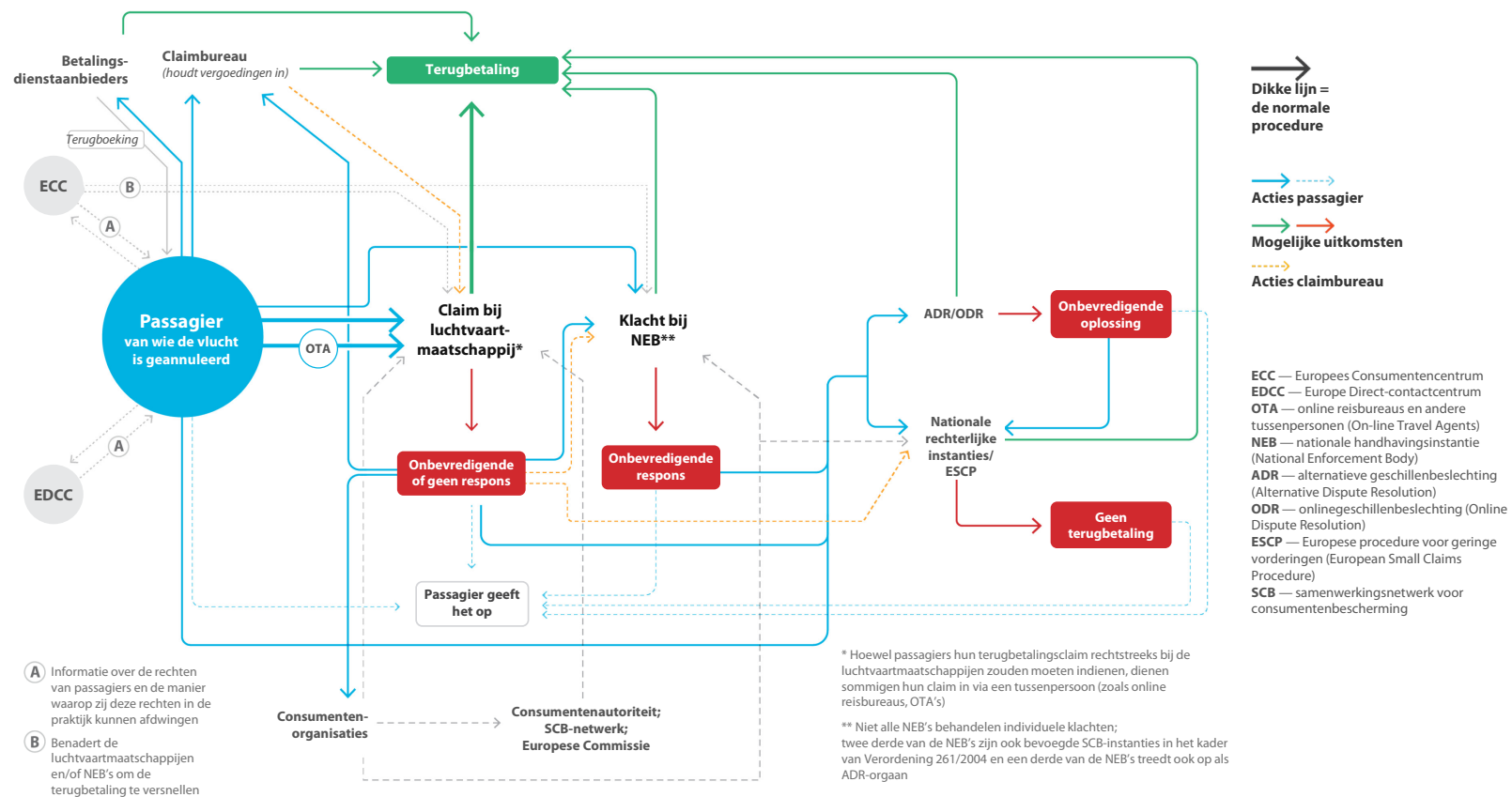
Dit verslag werd door kamer II onder leiding van mevrouw Iliana Ivanova, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op 9 juni 2021.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner Lehne
President

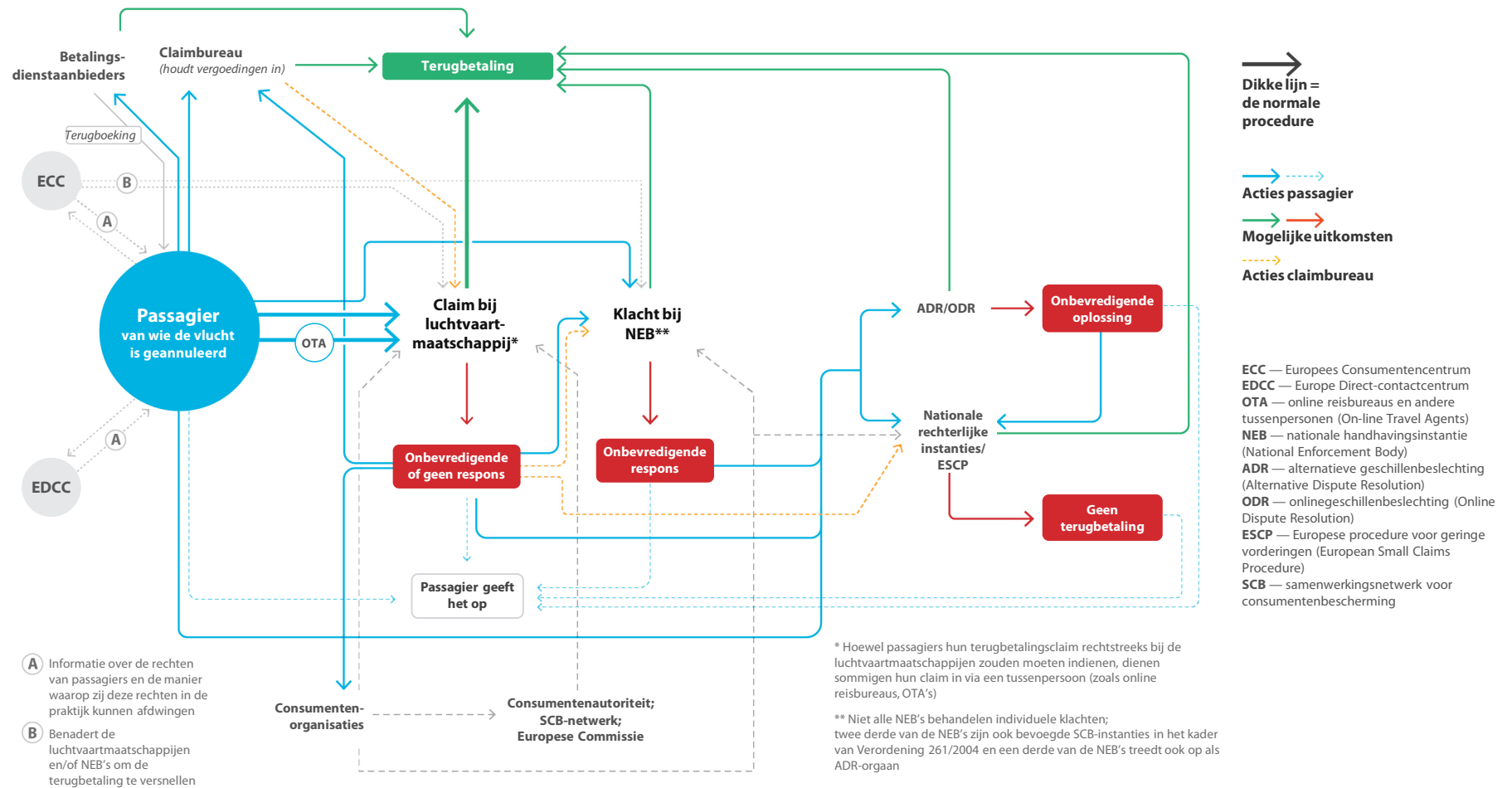
Bijlagen

Bijlage I — Terugbetalingsregeling voor passagiers met een los ticket



Bron: ERK.

Bijlage II — Terugbetalingsregeling voor kopers van pakketreizen



Bron: ERK.

Bijlage III — Lijst van besluiten inzake staatssteun ter ondersteuning van luchtvaartmaatschappijen

Zaaknr.	Maatregel	Lidstaat	Datum besluit	Begroting (in miljoen EUR)
SA.55373	COVID-19: schadevergoeding voor Croatia Airlines	HR	30.11.2020	11,70
SA.56765	COVID-19: uitstel van betaling voor luchtvaartbelastingen ten gunste van luchtvaartmaatschappijen	FR	31.3.2020	29,90
SA.56795	Vergoeding van de door Scandinavian Airlines geleden schade als gevolg van de COVID-19-uitbraak	DK	15.4.2020	137,00
SA.56809	COVID-19: overheidsgarantie voor een lening voor Finnair	FI	18.5.2020	540,00
SA.56810	COVID-19: steun voor TAROM	RO	2.10.2020	19,33
SA.56812	COVID-19: garantieregeling voor leningen aan luchtvaartmaatschappijen	SE	11.4.2020	455,00
SA.56867	Vergoeding van de door Condor Flugdienst GmbH geleden schade als gevolg van de COVID-19-uitbraak	DE	26.4.2020	550,00
SA.56943	COVID-19: herkapitalisatie van Air Baltic	LV	3.7.2020	250,00
SA.57026	COVID-19: steun voor Blue Air	RO	20.8.2020	62,13
SA.57061	Vergoeding van de door Scandinavian Airlines geleden schade als gevolg van de COVID-19-uitbraak	SE	24.4.2020	137,00

Zaaknr.	Maatregel	Lidstaat	Datum besluit	Begroting (in miljoen EUR)
SA.57082	COVID-19: garantie en aandeelhouderslening ten gunste van Air France	FR	4.5.2020	7 000,00
SA.57116	COVID-19: overheidsgarantie voor een lening en staatslening ten behoeve van KLM	NL	13.7.2020	3 400,00
SA.57153	COVID-19: steun voor Lufthansa	DE	25.6.2020	6 000,00
SA.57369	COVID-19: steun van Portugal voor TAP	PT	10.6.2020	1 200,00
SA.57410	COVID-19: herkapitalisatie van Finnair	FI	9.6.2020	286,00
SA.57539	COVID-19: steun voor Austrian Airlines	AT	6.7.2020	150,00
SA.57543	COVID-19: herkapitalisatie van SAS AB	DK	17.8.2020	583,00
SA.57544	COVID-19: steun voor Brussels Airlines	BE	21.8.2020	290,00
SA.57586	COVID-19: herkapitalisatie en lening met rentesubsidie voor Nordica	EST	11.8.2020	30,00
SA.57691	COVID-19: stimuleringsregeling voor luchtvaartmaatschappijen	CY	1.7.2020	6,30
SA.57817	COVID-19: steunregeling voor de luchthaven van Oradea voor luchtvaartmaatschappijen	RO	27.7.2020	1,00
SA.58101	COVID-19: steun van Portugal voor SATA Group — reddingslening	PT	18.8.2020	133,00
SA.58114	COVID-19: steun voor Alitalia	IT	4.9.2020	199,45

Zaaknr.	Maatregel	Lidstaat	Datum besluit	Begroting (in miljoen EUR)
SA.58125	Corsair — Vergoeding van de als gevolg van de COVID-19-uitbraak geleden schade	FR	11.12.2020	30,20
SA.58157	COVID-19: steun voor Deense luchthavens en luchtvaartmaatschappijen die in Denemarken landen en vanuit Denemarken vertrekken	DK	3.9.2020	20,00
SA.58342	COVID-19: herkapitalisatie van SAS AB	SE	17.8.2020	486,00
SA.58463	Steun voor de herstructurering van Corsair	FR	11.12.2020	106,70
SA.59029	COVID-19: compensatieregeling voor luchtvaartmaatschappijen met een Italiaanse exploitatievergunning	IT	22.12.2020	130,00
SA.59124	COVID-19: herstel van de luchtverbindingen met Slovenië	SLO	16.11.2020	5,00
SA.59158	COVID-19: steun voor LOT	PL	22.12.2020	650,00
SA.59188	COVID-19: steun voor Alitalia	IT	29.12.2020	73,02
SA.59370	COVID-19: tijdelijke kaderregeling/3.1-maatregel ter ondersteuning van luchtvaartmaatschappijen die houder zijn van een Deens Air Operator Certificate	DK	27.11.2020	6,00
SA.59378	Steun van sociale aard voor passagiers op binnenlandse vluchten van en naar Bornholm en Sønderborg	DK	30.11.2020	1,30

Zaaknr.	Maatregel	Lidstaat	Datum besluit	Begroting (in miljoen EUR)
SA.59462	COVID-19: schadevergoeding voor Aegean Airlines	GR	23.12.2020	120,00
SA.59812	COVID-19: herkapitalisatie van TUI	DE	4.1.2021	1 250,00
SA.59913	COVID-19: herkapitalisatie van Air France en Air France-KLM	FR	5.4.2021	1 000,00
SA.60113	Finland – COVID-19-steun voor Finnair	FI	12.3.2021	351,38
SA.61676	Italië – COVID-19: steun voor Alitalia	IT	26.3.2021	24,70
Totaalbedrag (in miljoen EUR)				25 725,11
Totaalaantal maatregelen				38

Bron: ERK, met gebruikmaking van gegevens van de Commissie.

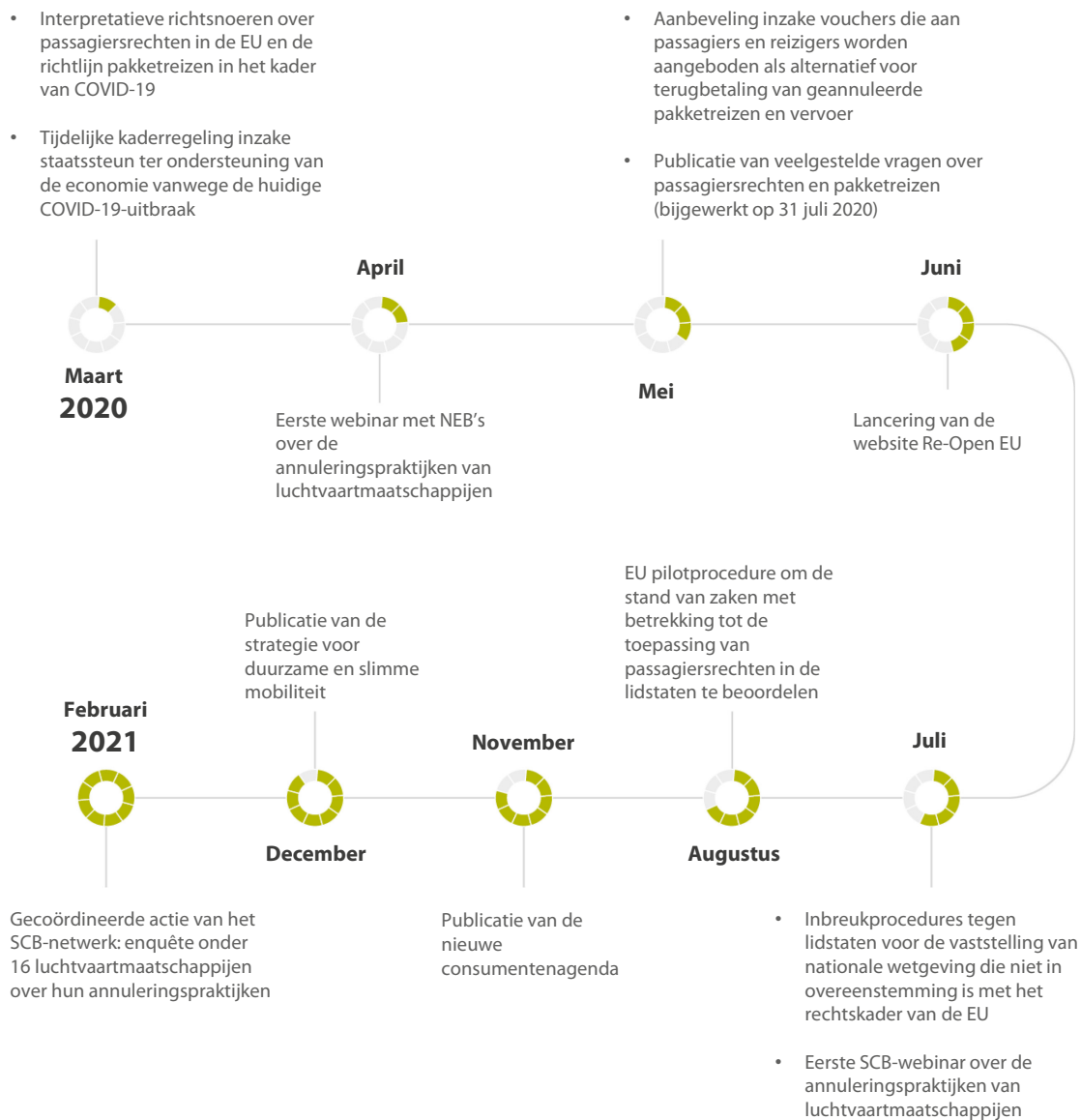
Bijlage IV — Lijst van besluiten inzake staatssteun ter ondersteuning van organisatoren van pakketreizen

Zaaknr.	Maatregel	Lidstaat	Datum besluit	Begroting (in miljoen EUR)
SA.56856	COVID-19: staatslening voor het Deense reisgarantiefonds	DK	2.4.2020	201,00
SA.57352	COVID-19: compensatieregeling ten behoeve van reisorganisatoren voor verliezen als gevolg van annuleringen	DK	29.5.2020	97,00
SA.57423	COVID-19: subsidies ten behoeve van touroperators	LV	29.5.2020	0,80
SA.57665	COVID-19: Litouwse garanties en leningen voor touroperators en aanbieders van accommodatie en cateringdiensten	LT	25.6.2020	50,00
SA.57741	COVID-19: steun in de vorm van garanties voor vouchers die worden afgegeven voor pakketreizen	DE	31.7.2020	840,00
SA.57985	COVID-19: staatslening voor het reisgarantiefonds	NL	28.7.2020	165,00
SA.58050	COVID-19: staatssteun voor touroperators	BG	24.7.2020	28,10
SA.58102	COVID-19: steun voor touroperators	PL	21.9.2020	68,06
SA.58476	COVID-19: subsidies voor touroperators voor de repatriëring van reizigers	LT	11.9.2020	1,00
SA.59639	COVID-19: steunregeling voor reisbureaus en touroperators	SE	28.1.2021	66,90

Zaaknr.	Maatregel	Lidstaat	Datum besluit	Begroting (in miljoen EUR)
SA.59668	COVID-19: steun in de vorm van garanties op creditnota's voor consumenten en organisatoren van pakketreizen	CY	12.1.2021	86,60
SA.59755	COVID-19: steun voor touroperators en reisbureaus	IT	4.12.2020	625,00
SA.59990	COVID-19: staatssteunregeling voor touroperators en reisagenten	BG	18.12.2020	26,00
SA.60280	COVID-19: steun voor touroperators	CZ	19.3.2021	2,90
SA.60521	COVID-19: staatsgarantie voor organisatoren van pakketreizen en bemiddelaars voor gekoppelde reisdiensten	AT	4.2.2021	300,00
SA.62271	COVID-19: SGR-voucherkredietfaciliteit	NL	30.3.2021	400,00
Totaalbedrag (in miljoen EUR)				2 958,36
Totaalaantal maatregelen				16

Bron: ERK, met gebruikmaking van gegevens van de Commissie.

Bijlage V — Maatregelen van de Commissie om de gevolgen van de crisis voor luchtvaartpassagiers te verzachten: een tijdlijn



NB: — Zie voor een gedetailleerder overzicht van de door de Commissie genomen maatregelen de lijst van maatregelen op de website coronavirus-response van de Commissie: [Tijdlijn van het optreden van de EU | Europese Commissie \(europa.eu\)](#).

- Zie voor de acties van de Raad: [COVID-19-pandemie: respons van de EU — Consilium \(europa.eu\)](#).

- Zie voor de acties van het Europees Parlement: [De reactie van de EU op het coronavirus | Nieuws | Europees Parlement \(europa.eu\)](#).

Bron: ERK, op basis van informatie van de Europese Commissie.

Woordenlijst

Europe Direct-contactcentrum (EDCC): algemene aanspreekpunten voor algemene vragen van burgers over de Europese Unie. Zij geven consumenten algemeen advies, maar bemiddelen niet tussen consumenten en handelaren of lidstaten.

Gekoppeld reisarrangement: boeking van een reis waarbij bijvoorbeeld een handelaar een dienst verkoopt en de boeking van een of meer aanvullende diensten voor dezelfde reis of vakantie van andere handelaren op grond van afzonderlijke overeenkomsten binnen 24 uur faciliteert.

Instantie voor consumentenbescherming: een publiek- of privaatrechtelijke organisatie die door een lidstaat is aangewezen om consumenten gratis hulp en advies te verstrekken met betrekking tot hun rechten in verband met aankopen.

Nationale handhavingsinstantie: autoriteit van de lidstaat die is opgericht om ervoor te zorgen dat de EU-regels inzake passagiersrechten worden nageleefd.

Netwerk van Europese consumentencentra (ECC-Net): een netwerk dat de Commissie in 2005 heeft opgezet om het vertrouwen van de consument in de interne markt te versterken. Het netwerk helpt consumenten in de hele EU door informatie te verstrekken over hun rechten bij het kopen van goederen en diensten in een ander EU-land, door advies te geven wanneer zich problemen voordoen, hen te helpen bij klachten, samen te werken met beleidsmakers en handhavingsinstanties om de belangen van de consument te bevorderen en te beschermen. Het netwerk bestaat uit 30 centra (één in elke EU-lidstaat, IJsland, Noorwegen en het VK) die zijn ondergebracht bij de nationale autoriteit voor consumentenbescherming of een consumentenvereniging.

Pakketreis: reis of vakantie waarbij twee of meer diensten (vervoer, accommodatie, enz.) worden gecombineerd en er aan bepaalde criteria wordt voldaan, bijv. één enkele overeenkomst of een totaalprijs of inclusieve prijs.

Samenwerking inzake consumentenbescherming: samenwerking tussen de nationale autoriteiten van twee of meer landen om inbreuken op de consumentenregels aan te pakken wanneer de handelaar en de consument in verschillende landen gevestigd zijn.

Vereniging van luchtvaartmaatschappijen: branchevereniging, zoals de IATA, die luchtvaartmaatschappijen vertegenwoordigt.

Afkortingen

CBO: consumentenbeschermingsorganisatie

DG COMP: directoraat-generaal Concurrentie

DG JUST: directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken

DG MOVE: directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer

NEB: nationale handhavingsinstantie (National Enforcement Body)

PTD: richtlijn pakketreizen (Package Travel Directive)

SCB: samenwerking inzake consumentenbescherming

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=58696>

Tijdlijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=58696>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerthema'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 prestaties 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 “Investerings ten behoeve van cohesie, groei en inclusie”, die onder leiding staat van ERK-lid Iliana Ivanova. De controle werd geleid door ERK-lid Annemie Turtelboom, ondersteund door Florence Fornaroli, kabinetschef, en Celil Ishik, kabinetsattaché; Pietro Puricella, hoofdmanager; Luc T'Joen, taakleider; René Reiterer en Sabine Maur-Helmes, auditors. James Verity verleende taalkundige ondersteuning.



Annemie Turtelboom



Florence Fornaroli



Celil Ishik



Pietro Puricella



Luc T'Joen



Rene Reiterer



Sabine Maur-Helmes



James Verity

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2021.

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is geregeld bij [Besluit nr. 6-2019 van de Europese Rekenkamer](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Dit betekent dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap van de documenten niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

U dient aanvullende rechten te verwerven indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat. Indien toestemming wordt verkregen, wordt hiermee de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de houders van het auteursrecht mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen:

foto paragraaf 09: © Getty Images / Vertigo3d.

foto paragraaf 45: © Getty Images / Patrick Foto.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik; hiervoor wordt u geen licentie verleend.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer

Het logo van de Europese Rekenkamer mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de Europese Rekenkamer.

PDF	ISBN 978-92-847-6350-4	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/16412	QJ-AB-21-015-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6377-1	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/818769	QJ-AB-21-015-NL-Q

We zijn nagegaan hoe de Commissie de rechten van luchtvaartpassagiers in de EU heeft beschermd tijdens de COVID-19-crisis.

Wij hebben geconstateerd dat luchtvaartpassagiers niet volledig op de hoogte waren van hun rechten tijdens de COVID-19-crisis. In de beginperiode van de crisis ontvingen veel passagiers geen terugbetaling of waren zij wel gedwongen om een voucher te accepteren. In juni 2020 begonnen luchtvaartmaatschappijen met het terugbetalen van passagiers, zij het met aanzienlijke vertragingen. Lidstaten koppelden staatssteun niet aan de terugbetaling van passagiers, ook al had de Commissie duidelijk gemaakt dat zij hiertoe de mogelijkheid hadden. De Commissie heeft actie ondernomen om de rechten van luchtvaartpassagiers te beschermen en om de gevolgen van de crisis te verzachten, ondanks de beperkingen van het bestaande rechtskader. Voorstellen in dit verband die ertoe zouden kunnen bijdragen dat deze situatie wordt verholpen, werden in 2013 ingediend, maar tot op heden heeft de Raad zijn standpunt nog niet bepaald.

We bevelen aan dat de Commissie de rechten van luchtvaartpassagiers beter beschermt en de passagiers informeert over hun rechten; zorgt voor meer coördinatie van nationale maatregelen en een betere koppeling van staatssteun ten behoeve van luchtvaartmaatschappijen aan de terugbetaling van passagiers, en de instrumenten en wetgeving voor de bescherming van de rechten van luchtvaartpassagiers verbetert.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

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