



# Rapport

## h2>Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Inspectie Verkeer en Waterstaat in de reactie op zijn klacht over Martinair heeft geconcludeerd dat er geen sprake is van een vermeende overtreding van EG-verordening 261/2004 en daarbij:

1. niet is ingegaan op zijn klacht dat Martinair niet had voldaan aan zijn verplichting om verzoeker te informeren over zijn rechten en plichten;
2. kennelijk ook van mening is dat verzoeker geen recht had op schadevergoeding.

## Beoordeling

### I. Bevindingen

1. Verzoeker reisde op 22 juli 2007 met Martinair van Paramaribo naar Amsterdam.

De vlucht had een vertraging van acht uur. Martinair had aan verzoeker op het vliegveld van Paramaribo een voucher uitgereikt waarmee wat te eten en drinken kon worden gehaald. Verzoeker had op basis van de voucher een broodje en twee drankjes genuttigd.

2. Op 30 juli 2007 klaagde verzoeker bij Martinair dat deze hem niet had ingelicht over zijn rechten bij vertraging ingevolge de EU verordening 261/2004EG (hierna de verordening, zie Achtergrond). Ook verzocht hij om een schadevergoeding bij Martinair. Dit verzoek werd bij brief van 3 september 2007 niet gehonoreerd door Martinair. Volgens Martinair hebben passagiers, indien sprake is van meer dan vijf uur vertraging, overeenkomstig de algemene voorwaarden van Martinair en de EU-wetgeving recht op eten, drinken en twee telefoongesprekken en - afhankelijk van het tijdstip van de vlucht - een hotelaccommodatie op de luchthaven. Van een verdere tegemoetkoming is echter geen sprake. Verzoeker kon als sprake was van extra, door de vertraging opgelopen, kosten, de betalingsbewijzen en bankgegevens aan Martinair doen toekomen.

3. Op 17 september 2007 diende verzoeker vervolgens een klacht in bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat (hierna: de Inspectie). Hij klaagde erover dat hij door Martinair niet gewezen was op het feit dat hij in aanmerking kon komen voor compensatie ingevolge de verordening en dat Martinair zijn verzoek tot schadevergoeding niet honoreerde. De Inspectie wees zijn klacht op 18 september 2007 af, omdat uit de klacht van verzoeker niet geconcludeerd kon worden dat sprake was van een vermeende overtreding van de verordening. Martinair had (op grond van artikel 3 Lb, bedoeld werd artikel 3, lid 1 sub b, van de verordening) voldaan aan de richtlijnen van de verordening.

4. Op 13 oktober 2007 richtte verzoeker zich met een klacht over de Inspectie tot de Nationale ombudsman.

5. In reactie op vragen van de Nationale ombudsman aan de minister van Verkeer en Waterstaat (hierna: de minister) op 17 december 2007 deelde de minister onder meer het volgende mee. De Inspectie is niet ingegaan op verzoekers klacht inhoudende dat Martinair de passagiers op de luchthaven van Paramaribo had moeten informeren over hun rechten en plichten, omdat verzoeker tijdens de vertraging in Suriname bijstand in de vorm van verzorging van Martinair had ontvangen. De verordening was daarmee conform artikel 3, lid 1 sub b niet van toepassing. Voorts was de minister van mening dat verzoeker geen recht had op schadevergoeding, omdat de verordening in geval van vertraging geen schadevergoeding toekent. Schadevergoeding kan verzoeker alleen via de civiele rechter eisen van Martinair.

6. De Nationale ombudsman heeft naar aanleiding van deze reactie nadere vragen gesteld die op 4 februari 2008 door de minister werden beantwoord. Onder meer werd de vraag gesteld of het enkele feit dat voordeel, compensatie en bijstand is ontvangen voldoende is om de verordening niet van toepassing te laten zijn voor passagiers. Ook werd gevraagd of de bijstand die verzoeker had ontvangen in redelijke verhouding stond tot de totale wachttijd en of artikel 14 van de verordening niet van toepassing was.

7. De minister antwoordde op 4 februari 2008 dat de verordening niet van toepassing was, omdat verzoeker bijstand had gekregen in een derde land. Overigens gaf de minister daarbij aan dat binnen Europa onenigheid zou bestaan over de interpretatie van artikel 3 lid 1 sub b van de verordening. De Europese Commissie zou daarom binnenkort met een paper komen met daarin een verdere verduidelijking van (de interpretatie van) dit artikel. Tot die tijd hield de Inspectie echter vast aan de huidige interpretatie van dit artikel en was de verordening aldus niet van toepassing op de klacht van verzoeker. Verder gaf de minister aan dat de Inspectie haar taak als toezichthouder alleen uitoefent als de verordening van toepassing is. Op de vraag of de door verzoeker ontvangen bijstand in redelijke verhouding stond en of artikel 14 van de verordening van toepassing was, reageerde de minister dat niet aan deze artikelen werd toegekomen nu ingevolge artikel 3 lid 1 sub b de verordening niet van toepassing was.

8. Het antwoord van de minister van 4 februari 2008, waarin werd verwezen naar een paper, gaf aanleiding om de kwestie via de Europese ombudsman voor te leggen aan de Europese Commissie. Op 9 december 2008 ontving de Nationale ombudsman de reactie van de Europese commissie.

9. De Europese Commissie was van mening dat het standpunt van het Ministerie, dat de verordening in zijn geheel niet van toepassing was, juist was. Ten overvloede gaf de Europese Ombudsman hierbij nog aan dat, hoewel de Europese Commissie een standpunt kan innemen, het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap het laatste woord heeft inzake de uitleg van de verordening.

10. Naar aanleiding van deze reactie werden nadere vragen gesteld aan de Inspectie. De Inspectie antwoordde hier op 19 februari 2009 als volgt op. Sinds 1 augustus 2008 is het beleid omtrent toepassing van de verordening gewijzigd (zie Achtergrond). Dit betekent onder meer dat de nationale luchtvaartmaatschappijen, anders dan tot nu toe het geval was, verplicht worden de verordening ook in derde (niet-EU-) landen toe te passen. Wat betreft het bieden van bijstand wordt bekeken of hetgeen in een derde land aan bijstand wordt geboden, overeenkomt met hetgeen in de verordening wordt voorgeschreven en of sprake is van plaatselijke regelgeving op basis waarvan die bijstand wordt verleend. Als die plaatselijke regelgeving er is, is de verordening niet van toepassing. Is er géén plaatselijke regelgeving in het derde land, dan is de verordening geheel van toepassing.

Vóór 1 augustus 2008 bekeek de Inspectie of (in het geval van vertraging) er in een derde land een vorm van bijstand was geboden. Was dit het geval, dan werd de verordening niet van toepassing verklaard. Er werd toen niet gekeken of in dat derde land plaatselijke regelgeving bestond op basis waarvan bijstand werd verleend.

Verder gaf de Inspectie aan dat verzoeker zich op 17 september 2007 - dus vóór 1 augustus 2008 - tot de Inspectie had gericht. Dit betekent dat de Inspectie heeft gekeken of er bijstand was geboden aan verzoeker. De vorm van de bijstand deed er niet toe. Nu bleek dat aan verzoeker bijstand was geboden, was de verordening niet van toepassing. Daarom behoefde verzoeker ook niet te worden ingelicht over zijn rechten (conform artikel 14 van de verordening), aangezien volgens artikel 3, lid 1 sub b van de verordening niet van toepassing was en daarmee niet werd getoetst aan de artikelen de verordening. In het geval dat verzoeker zich op of na 1 augustus 2008 met deze klacht tot de Inspectie had gericht dan was de verordening wel van toepassing geweest. Overigens zou dat in deze situatie, volgens de Inspectie, hebben betekend dat verzoeker recht zou hebben op vouchers voor eten en drinken en telefoonkaarten om te bellen. Op compensatie (schadevergoeding) zou verzoeker ook dan geen recht hebben gehad, omdat in zijn geval immers sprake van vertraging was. Schadevergoeding wordt enkel toegekend bij instapweigering of annulering (artikel 4 en 5 van de verordening). Wel zou Martinair verzoeker hebben moeten informeren over zijn rechten.

11. Op de vraag van de Nationale ombudsman wat ten grondslag ligt aan de wijziging van het beleid per 1 augustus 2008, antwoordde de Inspectie op 19 februari 2009 dat na de evaluatie van de uitvoering van de verordening (artikel 17) de Europese Commissie heeft besloten om gezamenlijk met de luchtvaartmaatschappijen en de NEB's (National Enforcement Body's) van de EU-lidstaten om de tafel te gaan zitten met als doel de verordening te verduidelijken en zo de naleving van de verordening te verbeteren. De Europese Commissie heeft hierbij ook overwogen om de verordening aan te passen, maar zij heeft uiteindelijk toch gekozen voor een Questions and Answers paper (het informatiedocument). Vanaf het begin van de inwerkingtreding van de verordening bestond er discussie over artikel 3, lid 1 sub b. Naar aanleiding van de verschillende bijeenkomsten is deze nieuwe uitleg vastgesteld (in het informatiedocument) en heeft de Inspectie

besloten zich hieraan per 1 augustus 2008 te conformeren.

## **II. Beoordeling**

12. Verzoeker klaagt erover dat de Inspectie in de reactie op zijn klacht over Martinair heeft geoordeeld dat geen sprake was van een vermeende overtreding van de verordening en daarbij niet is ingegaan op zijn klacht dat Martinair hem had moeten informeren over zijn rechten en plichten en dat zij kennelijk ook van mening was dat verzoeker geen recht op schadevergoeding had.

13. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Dit vereiste impliceert dat een bestuursorgaan zijn reactie op een klacht dient te onderbouwen met een feitelijk juiste motivering.

14. De Inspectie gaf in haar brief van 18 september 2007 een summier gemotiveerde reactie op de klacht van verzoeker. De Inspectie vermeldde dat de klacht van verzoeker werd afgewezen op basis van artikel 3 lid 1 sub b van de verordening. Martinair had voldaan aan de richtlijnen van de verordening.

Uit de reactie van de minister op de klacht blijkt dat de Inspectie heeft bedoeld te zeggen dat de EU-verordening niet van toepassing was, op basis van artikel 3, lid 1 sub b.

De Inspectie is in haar antwoord van 18 september 2007 echter niet nader ingegaan op de reden waarom de verordening niet van toepassing was. De minister heeft in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman wel nader uitgelegd waarom de verordening niet van toepassing was, namelijk omdat verzoeker bijstand had gekregen in een derde land. De Europese Commissie was het eens met dit standpunt. De Nationale ombudsman gaat dan ook uit van de juistheid van dit standpunt. Inmiddels is per 1 augustus 2008 de uitleg van artikel 3, lid 1 sub b gewijzigd.

Dat de verordening dus niet van toepassing was, doet niet af aan het feit dat de Inspectie de afwijzing van de klacht onvoldoende onderbouwd heeft. Doordat de Inspectie in haar reactie enkel meedeelde dat deze werd afgewezen op basis van artikel 3 lid 1 sub b van de verordening, heeft de Inspectie in strijd met het motiveringsvereiste gehandeld.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Inspectie Verkeer en Waterstaat te Den Haag, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Verkeer en Waterstaat (VW), is gegrond wegens strijd met het motiveringsvereiste.

## Onderzoek

Op 13 oktober 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer M. te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Inspectie Verkeer en Waterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat te Den Haag.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Verkeer en Waterstaat, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Verkeer en Waterstaat verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hadden.

Daarnaast werd de Europese Commissie geraadpleegd.

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De minister van Verkeer en Waterstaat deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

### Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

brief van verzoeker aan Martinair van 30 juli 2007;

brief van Martinair aan verzoeker van 3 september 2007;

door verzoeker ingevuld klachtenformulier aan de Inspectie Verkeer en Waterstaat van 17 september 2007;

brief van de Inspectie Verkeer en Waterstaat aan verzoeker van 18 september 2007;

brief van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 13 oktober 2007;

brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan Nationale ombudsman van 17 december 2008;

brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan Nationale ombudsman van 4 februari 2008;

brief van de Europese ombudsman aan de Nationale ombudsman van 4 december 2008;

e-mail van Inspectie Verkeer en Waterstaat van 19 februari 2009.

## **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

## **Achtergrond**

**Verordening (EG) Nr. 261/2004** van het Europese 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

Artikel 1

### **"Onderwerp**

1. Deze verordening stelt onder de erin genoemde voorwaarden de minimumrechten vast die luchtreizigers hebben bij:

- a) instapweigering tegen hun wil,
- b) annulering van hun vlucht,
- c) vertraging van hun vlucht.

(...)."

Artikel 3

### **"Werkingsfeer**

1. Deze verordening is van toepassing

- a) op passagiers die vertrekken vanaf een luchthaven die gelegen is op het grondgebied van een lidstaat waarop het Verdrag van toepassing is;
- b) op passagiers die vertrekken vanaf een in een derde land gelegen luchthaven naar een luchthaven op het grondgebied van een lidstaat waarop het Verdrag van toepassing is, tenzij zij bepaalde voordelen of compensatie hebben ontvangen en bijstand hebben gekregen in dat derde land, indien de luchtvaartmaatschappij die de vlucht in kwestie uitvoert, een communautaire luchtvaartmaatschappij is."