



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Vertraging! Met de bus van Amsterdam naar Alicante; had de passagier beter een andere vervoersmodaliteit kunnen gebruiken?

Hindriks, G.A.

**Publication date**

2018

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Tijdschrift voor Consumentenrecht en Handelspraktijken

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Hindriks, G. A. (2018). Vertraging! Met de bus van Amsterdam naar Alicante; had de passagier beter een andere vervoersmodaliteit kunnen gebruiken? *Tijdschrift voor Consumentenrecht en Handelspraktijken*, 2018(6), 294-303.  
<https://www.uitgeverijparis.nl/nl/reader/204717/1001411443>

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# Vertraging! Met de bus van Amsterdam naar Alicante; had de passagier beter een andere vervoersmodaliteit kunnen gebruiken?

Op het gebied van passagiersbescherming heeft de Europese luchtvaartverordening een harde landing gekend. De weerstand van de luchtvaartmaatschappijen is en blijft groot en een herziene verordening zal uiteindelijk de positie van de luchtvaartpassagier moeten verstevigen en bestaande onduidelijkheden moeten wegnemen. De luchtvaartpassagier blijkt er bij een vergelijking met de rechten van de trein- en buspassagier echter helemaal niet slecht van af te komen. In dit artikel wordt met een kritische blik gekeken naar de verschillen tussen de communautaire rechten van de passagier op compensatie bij vertraging ingeval de passagier reist per vliegtuig en ingeval de passagier reist per bus of trein. Er wordt gezocht naar een verklaring voor deze verschillen en gekeken naar de mogelijkheid om de compensatieregels bij vertraging gelijk te trekken.

## 1. Inleiding

Sinds 2004 bestaan op Europees niveau passagiersrechten voor luchtvaartpassagiers in geval van vertraging van hun vlucht.<sup>1</sup> Verordening (EG) 261/2004 (hierna: de luchtvaartverordening) is door de luchtvaartmaatschappijen nooit toegejuicht en heeft geleid tot vele procedures bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) over de uitlegging en toepassing.<sup>2</sup> In de jaren na 2004 zijn er eveneens verordeningen tot stand gekomen met passagiersrechten bij vertraging voor passagiers die reizen per trein,<sup>3</sup> autobus en touringcar<sup>4</sup> of schip.<sup>5</sup>

De rechten van de passagiers zijn niet horizontaal geharmoniseerd. Dit zorgt ervoor dat de passagier verschillend behandeld wordt afhankelijk van de vervoersmodaliteit die hij gebruikt. Zo ontvangt een vliegtuigpassagier die van Amsterdam naar Alicante reist bij een vertraging van 3 uur bij *aankomst* € 400, tenzij er sprake is van buitengewone omstandigheden. Als dezelfde reis per bus wordt gemaakt dan ontvangt een passagier bij een vertraging van meer dan 2 uur bij *vertrek* alleen compensatie als de vervoerder de passagier niet de keuze heeft geboden tussen alternatief vervoer of terugbetaling van de ticketprijs.<sup>6</sup> Is deze keuze niet geboden dan bedraagt de vergoeding maximaal 50% van de prijs van het vervoersbewijs. Voor de passagier die reist per trein geldt weer een ander

compensatieregime. Bij een vertraging tussen de 60 en 119 minuten bij *aankomst* kan de passagier 25% van zijn ticketprijs aan compensatie krijgen en bij een vertraging van 120 minuten of meer 50%.

De positie van de buspassagier lijkt minder sterk dan die van de luchtvaart- en treinpassagier met een slechts subsidiair recht op compensatie. Ook wordt een compensatieaanspraak bij vertraging voor bus- en treinpassagiers gerelateerd aan de ticketprijs en gelden voor luchtvaartpassagiers vaste bedragen. Een ander probleem vormt de afwezigheid van passagiersbescherming bij multimodaal vervoer. Wanneer een passagier één vervoersovereenkomst sluit om met een bus van Groningen naar Brussel te reizen om vanaf Brussel naar Barcelona te vliegen en door een vertraagde bus zijn vlucht mist dan is er geen specifieke Europese regeling die de passagier compenseert voor de gemiste vlucht.

Waarom wordt de passagier die geconfronteerd wordt met een vertraging verschillend behandeld afhankelijk van de vervoersmodaliteit die wordt gebruikt? Wat rechtvaardigt deze verschillen en hoe kunnen deze worden verklaard? Hoe wordt de positie van de passagier bij multimodaal vervoer beschermd? Uit het Witboek van de Commissie uit 2010 blijkt dat de Commissie meer evenwicht wil creëren tussen de verschillende vervoers-

\* Docent Privaatrecht aan de Universiteit van Amsterdam

1. 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 (*PbEU* 2004, L 46/1). De verordening die met de inwerkingtreding van Verordening (EG) 261/2004 is ingetrokken gaf enkel gemeenschappelijke regels voor compensatie bij instapweigering in het geregeld luchtvervoer en gaf geen rechten aan de passagier in geval van vertraging.
2. Zie bijvoorbeeld: HvJ EG 22 december 2008, C-549/07, *Jur.* 2008, p. I-11061 (*Wallentin-Hermann/Alitalia*) en HvJ EG 19 november 2009, gevoegde zaken C-402/07 en C-432/07, *Jur.* 2009, p. I-10923 (*Sturgeon*) waar het Hof de beschermingsomvang van de verordening ruim uitlegt. Zie ook: A.E. Goossens, 'Bescherming van passagiersrechten in de luchtvaart; een turbulent onderwerp', *MvV* 2011, afl. 7/8.
3. 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 (*PbEU* 2007, L 315/14).
4. 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 (*PbEU* 2011, L 55/1).
5. Verordening (EU) nr. 1177/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen en houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 (*PbEU* 2010, L 334/1).
6. De vergoeding strekt tot genoegdoening van het ongemak van enig tijdverlies, zie in het kader van de luchtvaartverordening: HvJ EU 23 oktober 2012, gevoegde zaken C-581/10 en C-629/10, ECLI:EU:C:2012:657 (*Nelson/Tui*).

modaliteiten.<sup>7</sup> Zou harmonisatie een oplossing kunnen bieden? Dit zou mogelijk zowel de nalevingsproblematiek bij de luchtvaartverordening verminderen als hetzelfde hoge niveau van passagiersbescherming realiseren onafhankelijk van de wijze van vervoer. Waarom moet een luchtvaartmaatschappij<sup>8</sup> of een spoorwegonderneming bij vertraging *wel* compenseren en een busmaatschappij in de regel *niet*? De Europese Rekenkamer doet op dit moment onderzoek naar de doeltreffendheid van de passagiersrechtenverordeningen en brengt daar naar verwachting eind 2018 verslag van uit.<sup>9</sup> In deze bijdrage zal in par. 2, 3 en 4 achtereenvolgens het recht op compensatie bij vertraging van de luchtvaartpassagier, de treinreiziger en de buspassagier uiteen worden gezet. In par. 5 wordt ingegaan op de positie van de passagier die gebruik maakt van meerdere vervoersmodaliteiten bij zijn reis. Vervolgens wordt in par. 6 stilgestaan bij een aantal verschillen tussen de verschillende vervoersmodaliteiten en wordt ingegaan op de mogelijkheid om de compensatieregels bij vertraging gelijk te trekken ongeacht de wijze van vervoer. Ook wordt een voorstel gedaan voor de invulling daarvan. Passagiersrechten bij reizen per zee of binnenwateren blijven onbesproken omdat reizen per schip meestal geen alternatief is voor het reizen per vliegtuig, trein of bus. Het recht van de passagier op hulp en bijstand bij vertraging en de rechten van de passagier op compensatie op grond van andere internationale wetgeving zoals het Verdrag van Montreal, de Richtlijn Pakketreizen en de COTIF-CIV blijven eveneens buiten beschouwing. Dit geldt ook voor de handhaving van de Europese passagiersrechtenverordeningen.

## 2. De luchtvaartpassagier

### 2.1. Totstandkoming luchtvaartverordening

De verordening is op 17 februari 2005 in werking getreden. De Commissie achtte het bij de totstandkoming van belang een juist evenwicht te vinden tussen de belangen van de luchtvaartmaatschappijen enerzijds en die van de passagiers anderzijds.<sup>10</sup> De huidige verordening die uiteindelijk tot stand kwam, bevat echter vele onduidelikheden en heeft tot tal van procedures bij het Hof geleid over de uitlegging en toepassing en is aan herziening toe.<sup>11</sup> Op 13 maart 2013 heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan om de huidige verordening te wijzigen. Dit wijzigingsvoorstel, waarover meer in par. 2.5, beoogt de belangen van de passagiers te beschermen maar houdt ook rekening met de financiële gevolgen voor de luchtvaartmaatschappijen.<sup>12</sup>

### 2.2. Toepassingsgebied

De werkingssfeer van de luchtvaartverordening is beperkt (i) tot passagiers die vertrekken vanaf een luchthaven die gelegen is op het grondgebied van een lidstaat waarop het verdrag van toepassing is, en (ii) tot passagiers die vertrekken vanaf een in een derde land gelegen luchthaven naar een luchthaven op het grondgebied van een lidstaat waarop het EU-Verdrag van toepassing is en de luchtvaartmaatschappij die de vlucht in kwestie uitvoert een communautaire luchtvaartmaatschappij is, een en ander tenzij passagiers bepaalde voordelen of compensatie hebben ontvangen en bijstand hebben gekregen in dat derde land.<sup>13</sup> Er moet dus gevlogen worden vanaf het grondgebied van een lidstaat of naar het grondgebied van een lidstaat. In het tweede geval geldt het extra vereiste dat er sprake moet zijn van een communautaire luchtvaartmaatschappij. Het kan ook voorkomen dat de passagier op de heenweg wel bescherming op grond van de verordening geniet en op de terugweg niet. Dit is het geval wanneer een passagier met Emirates, een niet-communautaire luchtvaartmaatschappij, van Amsterdam naar Dubai en terug vliegt. Op de heenweg voldoet de vlucht aan categorie (i) maar op de terugweg missen zowel mogelijkheid (i) als (ii) toepassing. De verordening heeft vooral voor communautaire luchtvaartmaatschappijen een zeer groot bereik, maar dat bereik is ook dan niet onbegrensd. Zo valt buiten de werkingssfeer van de verordening de situatie waarin een communautaire luchtvaartmaatschappij van Shanghai naar Moskou vliegt.

### 2.3. Compensatie bij vertraging

Het recht op compensatie staat in artikel 7 van de verordening en is verschuldigd als in de verordening naar artikel 7 wordt verwezen, behoudens buitengewone omstandigheden. Uit de bewoordingen van de luchtvaartverordening blijkt niet dat compensatie ook verschuldigd is in geval van vertraging. In de *Sturgeon*-uitspraak stelt het Hof echter dat ook dient te worden gekeken naar de context en de doelstellingen die met de regeling worden nagestreefd.<sup>14</sup> Het Hof stelt dat het kan gaan om een situatie waarin de toestand van een passagier met een vertraagde vlucht vergelijkbaar is met die van een passagier met een geannuleerde vlucht, zij kunnen gelijkwaardige schade lijden.<sup>15</sup> Deze gelijkstelling wordt gemaakt voor vertraging van 3 uur of meer, wat inhoudt dat het vliegtuig 3 uur of later moet aankomen dan de oorspronkelijke *aankomsttijd*.<sup>16</sup> Uit de toepassing van het gelijkheidsbeginsel volgt dat de passagier met een langdurige vertraging toch aanspraak kan maken op compensatie,

7. Witboek, Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen, COM(2001)370 def.

8. Luchtvaartmaatschappijen hebben de mogelijkheid zich aan aansprakelijkheid te onttrekken als er sprake is van buitengewone omstandigheden.

9. Europese Rekenkamer, 'EU-controleurs gaan passagiersrechten onderzoeken', 24 oktober 2017, [www.eca.europa.eu/nl](http://www.eca.europa.eu/nl), zoals laatstelijk geraadpleegd op 12 oktober 2018.

10. COM(2000)365, p. 8.

11. Zo ook P.P.C. Haanappel, 'Compensation for Denied Boarding, Flight Delays and Cancellations Revisited', *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 2013/1, p. 38-54.

12. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 261/2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en Verordening (EG) nr. 2027/97 betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders met betrekking tot het luchtvervoer van passagiers en hun bagage, COM(2013)130 def., p. 4.

13. Artikel 3 luchtvaartverordening.

14. HvJ EG 19 november 2009, C-402/07, r.o. 41, *Jur.* 2009, p. I-10923 (*Sturgeon*).

15. *Idem*, r.o. 54.

16. *Idem*, r.o. 69.

ook al staat dit niet met zoveel woorden in de verordening.<sup>17</sup>

Het Hof heeft geconcludeerd dat het begrip *aankomsttijd* dat is gebruikt tot bepaling van de omvang van de door de luchtreizigers geleden vertraging, overeenkomt met het tijdstip waarop ten minste één vliegtuigdeur opent en de passagiers op dat tijdstip het toestel mogen verlaten.<sup>18</sup> Als de passagier rechtstreekse aansluitingen heeft op basis van één vervoersovereenkomst dan wordt er gekeken naar het moment waarop de passagier op de bestemming van de laatste vlucht aankomt.<sup>19</sup> Het bedrag aan compensatie belooft op grond van lid 1 (a) € 250 voor alle vluchten tot en met 1500 km; (b) € 400 voor alle intracommunautaire vluchten van meer dan 1500 km en voor alle andere vluchten tussen de 1500 en 3500 km, en (c); € 600 voor alle niet onder (a) of (b) vallende vluchten. Bij de bepaling van de afstand wordt gekeken naar de laatste bestemming waar de passagier als gevolg van de instapweigering of annulering na de geplande tijd zal aankomen.<sup>20</sup> Bij een vertraging van ten minste 5 uur krijgt de passagier naast een eventueel recht op compensatie de keuze tussen (a) volledige terugbetaling van het ticket binnen zeven dagen, (b) een andere vlucht onder vergelijkbare vervoersvoorwaarden naar zijn eindbestemming bij de eerste gelegenheid, of (c) een andere vlucht onder vergelijkbare vervoersvoorwaarden naar zijn eindbestemming, op een latere datum naar keuze van de passagier, indien er plaats beschikbaar is.<sup>21</sup>

#### 2.4. Buitengewone omstandigheden

Er is geen compensatie verschuldigd door de luchtvaartmaatschappij indien er sprake is van een annulering die het gevolg is van buitengewone omstandigheden die ondanks het treffen van alle redelijke maatregelen niet voorkomen konden worden; in verband met de zojuist genoemde *Sturgeon*-uitspraak geldt dit ook bij compensatie in geval van vertraging.<sup>22</sup> Op de luchtvaartmaatschappijen rust de bewijslast dat er buitengewone omstandigheden bestaan en er een verband is tussen deze omstandigheden en de vertraging en dat deze vertraging niet kon worden voorkomen, hoewel zij alle redelijke maatregelen heeft genomen. Dergelijke buitengewone omstandigheden kunnen zich met name voordoen in gevallen van politieke

instabiliteit, weersomstandigheden die uitvoering van de vlucht in kwestie verhinderen, beveiligingsproblemen, onverwachte vliegveiligheidsproblemen en stakingen die gevolgen hebben voor de vluchtuitvoering van de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert.<sup>23</sup> Deze lijst is niet uitputtend en is ter illustratie opgenomen in de considerans van de verordening.<sup>24</sup>

Technische problemen leveren in de regel geen buitengewone omstandigheid op.<sup>25</sup> Dat geldt zelfs als een technisch probleem zich *plotseling* voordoet en niet aan gebrekkig onderhoud is toe te schrijven en evenmin tijdens een regulier onderhoud is ontdekt.<sup>26</sup> Bovendien moet de luchtvaartmaatschappij aantonen dat de buitengewone omstandigheid ondanks het treffen van alle *redelijke maatregelen* niet voorkomen kon worden. In het *Travel Services*-arrest ging het onder andere om de vraag wat onder redelijke maatregelen valt.<sup>27</sup> Het Hof oordeelt dat een aanvaring met een vogel op zichzelf een buitengewone omstandigheid is, maar als een annulering of vertraging voortvloeit uit het feit dat een luchtvaartmaatschappij een deskundige van haar keuze inschakelt om de vereiste veiligheidsinspecties nogmaals uit te voeren, nadat deze reeds zijn uitgevoerd door een op basis van de toepasselijke regelgeving bevoegde deskundige, er geen beroep op buiten gewone omstandigheden kan worden gedaan voor de door de tweede inspectie ontstane vertraging.<sup>28</sup> Als een vlucht meer dan drie uur later dan gepland aankomt en de vertraging is toe te schrijven aan een buitengewone omstandigheid maar ook aan een andere *niet* buitengewone omstandigheid dan moet de vertraging die valt toe te rekenen aan de buitengewone omstandigheid worden afgetrokken van de totale vertraging.<sup>29</sup> Aan de hand van de vertragingstijd die dan overblijft moet worden beoordeeld of er een recht op compensatie is.<sup>30</sup> Bovendien moet volgens het Hof artikel 5 lid 3 van de verordening zodanig worden uitgelegd dat van een luchtvaartmaatschappij kan worden verlangd dat zij haar middelen tijdig organiseert, zodat het mogelijk is een geprogrammeerde vlucht uit te voeren na afloop van de buitengewone omstandigheden, dat wil zeggen binnen een bepaalde tijdsperiode na de geplande vertrektijd.<sup>31</sup> De luchtvaartmaatschappij moet met name voorzien in een bepaalde

17. Deze uitspraak is bevestigd in HvJ EU 23 oktober 2012, gevoegde zaken C-581/10 en C-629/10, ECLI:EU:C:2012:657 (*Nelson/Tui*).

18. HvJ EU 4 september 2014, C-452/13, ECLI:EU:C:2014:2141, r.o. 27 (*Germanwings*).

19. HvJ EU 26 februari 2013, C-11/11, ECLI:EU:C:2013:106, r.o. 47 (*Folkerts*).

20. Op grond van lid 2 kan de compensatie uit lid 1 onder bepaalde omstandigheden met 50% worden verlaagd.

21. Artikel 6 jo. 8 luchtvaartverordening.

22. Artikel 5 lid 3 luchtvaartverordening.

23. Overweging 14 preambule luchtvaartverordening. Artikel 5 lid 3 van de luchtvaartverordening moet restrictief worden uitgelegd omdat het gaat om een afwijking van het beginsel dat passagiers recht hebben op compensatie, zie onder andere HvJ EU 17 september 2015, C-257/14, ECLI:EU:C:2015:618 (*Van der Lans/KLM*) en Rb. Rotterdam (ktr.) 2 juni 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:3744. Zie ook R.P.J.L. Tjittes & M.P.A.J. Dings, 'Compensatie van luchtreizigers ook bij een onverwacht technisch probleem?', *Contracteren* 2013, afl. 2.

24. Zie voor de toepassing van het begrip 'buitengewone omstandigheden' in de rechtspraak bijvoorbeeld: C. Pol, 'Birdstrike en bliksem in de luchtvaart', *TVR* 2013, afl. 2, p. 44-51 en M.B.M. Loos, 'Consumentenrecht in de lucht: ontwikkelingen in het Europees passagiersluchtvervoerrecht', *NtER* 2013, afl. 1, p. 58-67.

25. HvJ EG 22 december 2008, C-549/07, r.o. 23 en 34, *Jur.* 2008, p. I-11061 (*Wallentin-Hermann/Alitalia*). Zie over deze uitspraak ook: E.L. Speijer, 'Gelijke passagiersrechten voor alle vervoerswijzen?', *NtER* 2009, afl. 6, p. 153.

26. HvJ EU 17 september 2015, C-257/14, ECLI:EU:C:2015:618 (*Van der Lans/KLM*). Zie ook Richtsnoeren voor de interpretatie van Verordening (EG) 261/2004 (*PbEU* 2016, C 214/5).

27. HvJ EU 4 mei 2017, C-315/15, ECLI:EU:C:2017:342 (*Marcela Pešková Jiří Peška/Travel Service a.s.*).

28. Idem, r.o. 37.

29. Idem, r.o. 54.

30. Idem, r.o. 54.

31. HvJ EU 12 mei 2011, C-294/10, ECLI:EU:C:2011:303, r.o. 37 (*Eglitis et Ratnieks*).

reservetijd die haar in staat stelt om, indien mogelijk, de vlucht volledig uit te voeren na afloop van de buitengewone omstandigheden. Deze reservetijd wordt geval per geval beoordeeld. De stroomstoring die Schiphol op zondag 29 april 2018 trof en die vele vertragingen en annuleringen als gevolg had is op zichzelf een buitengewone omstandigheid.<sup>32</sup> De vraag is echter welke passagiers recht hebben op compensatie. Hoeveel tijd heeft een luchtvaartmaatschappij in dat geval nodig om na afloop van de storing weer te kunnen vliegen? Wat dat betreft zijn de middelen op de thuisbasis meestal groter dan op uitgaande bestemmingen, waardoor er meer mogelijkheden zijn om de gevolgen van buitengewone omstandigheden te beperken.<sup>33</sup>

### 2.5. Wijzigingsvoorstel en toekomst luchtvaartverordening

In het wijzigingsvoorstel van de verordening van 13 maart 2013 wordt onder andere voorgesteld om een recht op compensatie bij vertraging pas mogelijk te maken vanaf 5 uur vertraging.<sup>34</sup> Luchtvaartmaatschappijen stellen zich op het standpunt dat er überhaupt geen compensatie verschuldigd zou moeten zijn in geval van vertraging omdat luchtvaartmaatschappijen een intrinsieke commerciële drijfveer hebben om dit te voorkomen maar vinden de voorgestelde wijziging wel een verbetering ten opzichte van de huidige situatie.<sup>35</sup> Bij 3 uur als meetpunt voor het verschuldigd zijn van compensatie is het risico voor de luchtvaartmaatschappij groter dat de compensatie betaald moet worden en wordt er soms op voorhand voor gekozen een vlucht te annuleren. Immers, bij annulering moet er weliswaar compensatie betaald worden maar worden er geen kosten gemaakt voor de vliegoperatie.

Veel luchtvaartmaatschappijen ondersteunen het idee dat de compensatieniveaus in de toekomst gerelateerd moeten worden aan de ticketprijs zoals dat bij andere vervoersmodaliteiten ook het geval is.<sup>36</sup> Het wijzigingsvoorstel van de Commissie is door het Europees Parlement in de eerste lezing veranderd waarbij het meetpunt voor een recht op compensatie bij vertraging weer gewijzigd is naar 3 uur.<sup>37</sup> Het zal waarschijnlijk nog lang duren voor

er een nieuwe verordening wordt vastgesteld nu de behandeling in 2015 is stopgezet in afwachting van een regeling tussen Spanje en het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot de status van Gibraltar.<sup>38</sup> Door de Brexit zijn de verhoudingen verder op scherp komen te staan, waardoor een regeling nog lang kan duren.

## 3. De treinreiziger

### 3.1. Totstandkoming

Het verordeningvoorstel van de Commissie voor een spoorwegverordening dateert uit 2004<sup>39</sup> en vormt een aanvulling op de – voor het internationale spoorwegvervoer geldende – COTIF.<sup>40</sup> De verordening bevat onder meer een regeling voor het recht op compensatie gerelateerd aan de ticketprijs in geval van vertraging. Het doel van de verordening is onder andere de kwaliteit verbeteren en het aandeel van het spoorvervoer helpen vergroten in verhouding tot andere modaliteiten.<sup>41</sup> De verordening is sinds 2009 van toepassing.

### 3.2. Toepassingsgebied

Bij de totstandkoming van de verordening waren de Raad en het Europees Parlement het oneens over de vraag of de verordening alleen voor internationale of ook voor nationale reizen zou moeten gelden. In de uiteindelijke versie is een middenweg gekozen die is neergelegd in artikel 2 van de verordening.<sup>42</sup> De verordening is van toepassing op *alle* treinreizen die in de EU worden verstrekt door een of meer spoorwegondernemingen en heeft dus een ruim toepassingsbereik.<sup>43</sup> Lidstaten kunnen ten aanzien van dit toepassingsgebied echter vrijstellingen verlenen.<sup>44</sup> De rechten van de passagier in geval van vertraging kunnen voor binnenlandse spoorwegdiensten voor een periode van maximaal 5 jaar worden vrijgesteld van de verordening; deze vrijstelling kan tweemaal voor maximaal 5 jaar worden verlengd.<sup>45</sup> Ook regionaal- en stadsvervoer kan van het toepassingsgebied van de verordening worden vrijgesteld, deze vrijstellingen zijn ongelimiteerd in tijdsduur.<sup>46</sup> Nederland past in tegenstelling tot de meeste andere lidstaten de verordening volledig toe.<sup>47</sup> Omdat de meeste lidstaten wel gebruikmaken van de

32. 'Stroomstoring Schiphol zorgt voor vertragingen en annuleringen', NRC 29 april 2018, nrc.nl (online publiek), zoals laatstelijk geraadpleegd op 12 juni 2018.

33. HvJ EU 12 mei 2011, C-294/10, ECLI:EU:C:2011:303, r.o. 37 (*Egltis et Ratnieks*).

34. COM(2013)130 def., p. 20.

35. Joint AEA/ELFAA/ERA/IACA/IATA position on the Commission's proposal for the revision of Regulation 261/2004, april 2013, [www.iata.org/policy/Documents/revision-261-joint-industry-position-paper.pdf](http://www.iata.org/policy/Documents/revision-261-joint-industry-position-paper.pdf), zoals laatstelijk geraadpleegd op 12 oktober 2018.

36. Steer Davies Gleave, 'Summary of stakeholder consultation on the possible revision of Regulation 261/2004', 30 mei 2012, [ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/events/doc/2012-05-30-stakeholder-conference/sdg.pdf](http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/events/doc/2012-05-30-stakeholder-conference/sdg.pdf), p.13, zoals laatstelijk geraadpleegd op 12 oktober 2018. Zie ook S. Truxal, 'Consumer protections and limited liability: global order for air transport?', *Journal of International and Comparative Law* 2014 1(1), p. 133-140.

37. Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 5 februari 2014 (*PbEU* 2017, C 93/336).

38. Voortgangsverslag van de Raad van de Europese Unie van 19 mei 2015, 2013/0072(COD).

39. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het internationale treinverkeer 3 maart 2004, COM(2004)143 def.

40. Verdrag van 9 mei 1980 betreffende het internationaal spoorwegvervoer (COTIF) en de Uniforme regelen betreffende de overeenkomst van internationaal spoorwegvervoer van reizigers en bagage (CIV), *Trb.* 1980, 160.

41. Zie preambule overweging 1 en 56.

42. Persbericht van 22 juni 2007, Europees Parlement en Raad Bemiddelingscomité, Akkoord over het derde spoorwegpakket, C/07/149.

43. Tenzij de betreffende spoorwegonderneming geen vergunning heeft op grond van Richtlijn 95/18/EG.

44. Een aantal bepalingen uit de verordening kan niet onder een verleende vrijstelling vallen, zie lid 3.

45. Artikel 2 lid 4 spoorwegverordening.

46. Aldus lid 5.

47. Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015, door de lidstaten op grond van Verordening (EG) nr. 1371/2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer toegestane vrijstellingen, COM(2015)117 def.

mogelijkheid vrijstellingen te verlenen voor nationale reizen creëert de verordening nog geen *level playing field*.<sup>48</sup> Het toepassingsgebied geeft overigens geen definitie van het begrip ‘passagier’ of ‘reiziger’; hierdoor is het bijvoorbeeld onduidelijkheid of zwartrijders ook bescherming genieten.<sup>49</sup>

### 3.3. Compensatie bij vertraging

De compensatieregeling bij vertraging staat in artikel 16 en 17 van de verordening. Het doel van deze compensatieregeling is het compenseren van de slechte dienstverlening. Voor vergoeding van andere schade die de passagier door de vertraging heeft geleden wordt in de verordening verwezen naar de COTIF-CIV.<sup>50</sup> Vertraging wordt in de verordening gedefinieerd als het tijdsverschil waarop de reiziger volgens de openbaar gemaakte dienstregeling had moeten aankomen en het tijdstip van zijn verwachte of werkelijke aankomst.<sup>51</sup> Het gaat bij deze definitie dus om de reiziger en niet om de trein. Als de passagier reist van Arnhem naar Antwerpen en door een probleem op het eerste deel van zijn reis zijn aansluiting mist, waardoor de passagier uiteindelijk te laat in Antwerpen aankomt – ook al reed deze tweede trein geheel volgens de dienstregeling – dan is er sprake van vertraging op grond van de verordening. De duur van deze vertraging wordt bepaald door te kijken naar de werkelijke aankomst op de eindbestemming.<sup>52</sup> Wanneer er wordt gereisd met meerdere vervoerders ligt het iets ingewikkelder en hangt het voor de rechten van de passagier af van de vraag of er één vervoersovereenkomst is gesloten. Als er wordt gereisd op basis van meerdere vervoersovereenkomsten dan geniet de passagier geen bescherming voor zijn gehele reis, enkel voor de losse vervoersovereenkomsten. Een vervoersovereenkomst kan wel meerdere tickets omvatten maar uiteindelijk moet uit de contractuele bepalingen tussen passagier en vervoerder blijken of er op basis van één vervoersovereenkomst wordt gereisd.<sup>53</sup> Of op basis van een of meerdere vervoersovereenkomsten wordt gereisd, is voor veel passagiers echter niet goed kenbaar. In het tweede geval valt het halen van de aansluiting buiten de beschermingsomvang van de verordening, in het eerste geval vallen zij daarbinnen.

Bij een verwachte vertraging van 60 minuten of meer krijgt de passagier op grond van artikel 16 onmiddellijk de keuze tussen: (a) terugbetaling van de ticketprijs of

voortzetting van de reis langs de gebruikelijke of een andere route (b) bij de vroegste gelegenheid of (c) op een latere datum. Zonder het recht op vervoer te verliezen kan de vertraagde passagier op grond van artikel 17 aanspraak maken op een compensatie ter hoogte van 25% van de ticketprijs bij een vertraging tussen de 60 en 119 minuten en 50% van de ticketprijs bij een vertraging van 120 minuten of meer.<sup>54</sup> Als de passagier heeft gekozen voor terugbetaling van zijn ticket dan bestaat er geen recht op compensatie.

### 3.4. Buitengewone omstandigheden

De verordening zwijgt over het feit of compensatie verschuldigd is in buitengewone omstandigheden. Het Hof van Justitie heeft hier in 2013 uitspraak over gedaan in het *ÖBB-Personenverkehr*-arrest.<sup>55</sup> De Oostenrijkse spoorwegonderneming ÖBB-Personenverkehr had in haar algemene voorwaarden een bepaling staan dat zij geen vergoeding betaalt aan reizigers bij vertragingen veroorzaakt door overmacht. De nationale handhavinginstantie verzocht ÖBB-Personenverkehr om dit beding te wijzigen omdat het niet in overeenstemming was met de Europese spoorwegverordening. De Oostenrijkse spoorwegonderneming weigerde en stelde dat, hoewel er geen overmachtsbepaling staat opgenomen in de verordening, de overmachtsclausules uit de andere passagiersrechtenverordeningen naar analogie toegepast zouden kunnen worden op treinreizen. Het Hof oordeelde dat de situatie van in andere vervoerssectoren actieve ondernemingen niet vergelijkbaar is omdat deze andere vervoerswijzen, gelet op hun werkingswijze, toegankelijkheid en netwerk, uit het oogpunt van hun gebruiksvoorwaarden niet onderling verwisselbaar zijn.<sup>56</sup> Derhalve kon de Uniewetgever op het gebied van spoorwegen andere voorschriften vaststellen, in dit geval dus zonder een beroep op overmacht.<sup>57</sup> De clausule uit de algemene voorwaarden van ÖBB-Personenverkehr was dus onverenigbaar met de spoorwegverordening.

### 3.5. Wijzigingsvoorstel en toekomst spoorwegverordening

De Commissie heeft in september 2017 een wijzigingsvoorstel ingediend bij de Raad.<sup>58</sup> Het wijzigingsvoorstel streeft naar een beter evenwicht tussen het versterken van passagiersrechten en het beperken van de lasten voor de spoorwegondernemingen.<sup>59</sup> In het voorstel wordt de

48. Dit wordt gewijzigd in wijzigingsvoorstel, waarover meer in par. 3.5.

49. Zo ook I. Koning, M.J. Boon & M.D.A. Bodegraven, ‘Europese passagiersverordeningen. Spoor, weg, zee en binnenwateren in de slipstream van het luchtvervoer’, *TVR* 2011, afl. 4.

50. De COTIF-bijlage voorziet alleen in een vergoeding van kosten van overnachting en van het waarschuwen van personen.

51. Artikel 3 sub 12 spoorwegverordening.

52. Mededeling van de Commissie van 4 juli 2015, Interpretatieve richtsnoeren betreffende Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer (*PbEU* 2015, C 220/01), H.2.2.

53. Mededeling van de Commissie van 4 juli 2015, Interpretatieve richtsnoeren betreffende Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer (*PbEU* 2015, C 220/01), H.4.2.1.

54. Spoorwegondernemingen mogen ten gunste van de passagier van deze staffels afwijken. Reizigers die reizen met NS hebben bijvoorbeeld vanaf 30 minuten vertraging recht op 50% van de ticketprijs aan compensatie en vanaf 60 minuten 100% van de ticketprijs, zie: [www.ns.nl/binaries/\\_ht\\_1533556402737/content/assets/ns-nl/tarieven/tabel-geld-terug-bij-vertraging.pdf](http://www.ns.nl/binaries/_ht_1533556402737/content/assets/ns-nl/tarieven/tabel-geld-terug-bij-vertraging.pdf), zoals laatstelijk geraadpleegd op 12 oktober 2018.

55. HvJ EU 26 september 2013, C-509/11, ECLI:EU:C:2013:613 (*ÖBB-Personenverkehr*).

56. Idem, r.o. 47.

57. HvJ EU 31 januari 2013, C-12/11, ECLI:EU:C:2013:43, r.o. 56 en 57 (*McDonagh*).

58. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer, 27 september 2009, COM(2017)548 def.

59. Idem.

mogelijkheid om voor lange binnenlandse reizen vrijstellingen te verlenen per 2020 afgeschaft. Het voorstel van de Commissie bevat ook een aan artikel 17 van de spoorwegverordening toe te voegen overmachtsclausule die de spoorwegonderneming vrijstelt van de verplichting tot het betalen van compensatie als zij kan aantonen dat de vertraging werd veroorzaakt door extreme weersomstandigheden of ernstige natuurrampen die de veilige exploitatie van de dienst in gevaar brachten en niet konden worden voorzien of voorkomen, zelfs niet indien alle redelijke maatregelen waren genomen. Het probleem dat de meeste passagiers vaak met 'losse' vervoersovereenkomsten reizen waardoor hun passagiersrechten niet van toepassing zijn op de volledige reis heeft geleid tot het voorstel van de Commissie dat spoorwegondernemingen verplicht om passagiers uitgebreider te informeren over rechtstreekse vervoersbewijzen. Daarnaast dienen zij inspanningen te leveren om rechtstreekse vervoersbewijzen aan te bieden. De passagier die per trein reist van Amsterdam naar Milaan sluit meerdere vervoersovereenkomsten. Als deze passagier goed geïnformeerd is over zijn rechten is dat een verbetering ten opzichte van de huidige situatie maar is de passagier daar niet in alle gevallen mee uit de brand geholpen. Een reisverzekering kan hier een oplossing bieden maar het maakt reizen per trein over een lange afstand met meerdere vervoerders mogelijk onaantrekkelijker omdat passagiers zelf bij hun boeking voldoende overstaptijd moeten inplannen om gemiste aansluitingen te voorkomen; dit zorgt voor een langere reistijd.

#### 4. De buspassagier

##### 4.1. Totstandkoming

Na passagiersrechten voor personen die reizen per vliegtuig, trein en boot is de busverordening de laatste Europese verordening met passagiersrechten in het personenvervoer.<sup>60</sup> Doel van het verordeningvoorstel uit 2008 is het waarborgen dat passagiers die reizen per autobus of touringcar in de gehele Unie dezelfde bescherming genieten. Gelet op de internationale dimensie van deze vervoerswijze kan deze doelstelling volgens de Commissie niet voldoende door de lidstaten alleen worden gewaarborgd.<sup>61</sup> Anders dan voor de andere wijzen van personenvervoer bestaan er voor het autobus- en touringcarvervoer geen internationale overeenkomsten die passagiers beschermen (met uitzondering van het Verdrag inzake de overeenkomst voor het internationaal vervoer van reizigers en bagage over de weg (CVR), dat slechts door drie lidstaten

is geratificeerd).<sup>62</sup> Omdat de nationale regels verschillen van lidstaat tot lidstaat staat dat een eerlijke concurrentie tussen exploitanten uit verschillende lidstaten in de weg.<sup>63</sup> De verordening is sinds 1 maart 2013 van toepassing.<sup>64</sup>

##### 4.2. Toepassingsgebied

De busverordening is van toepassing in geval van vertraging indien de passagier een geregelde vervoersdienst gebruikt en de reisafstand meer dan 250 kilometer bedraagt.<sup>65</sup> Onder geregeld vervoer wordt verstaan het vervoer van personen met een bepaalde regelmaat en langs een vastgestelde reisweg, waarbij op vooraf vastgestelde stopplaatsen passagiers worden opgenomen of afgezet. Omdat de meeste reizen die binnen Nederland met het ov gemaakt worden van kortere afstand dan 250 kilometer zijn, is de verordening echter meestal niet van toepassing, zodat ook de rechten bij vertraging niet van toepassing zijn. Dat geldt ook voor de reis die een schoolklas met een gehuurde bus van Alkmaar naar Krakau maakt om kennis te maken met het zuiden van Polen, omdat hier geen sprake is van geregeld maar van incidenteel vervoer. Op ongeregeld vervoer zijn de rechten van de passagier in geval van vertraging, waaronder een mogelijk recht op compensatie, niet van toepassing.<sup>66</sup> Lidstaten kunnen binnenlands geregeld vervoer overigens uitsluiten van de toepassing van een groot aantal bepalingen, waaronder het recht op compensatie bij vertraging.<sup>67</sup>

De verordening geeft geen definitie van het begrip 'autobus' of 'touringcar'. Koning, Boon en Van Bodegraven opperen om aan te sluiten bij andere Europese regelgeving waarin een dergelijke begripsomschrijving wel is opgenomen.<sup>68</sup> Zij verwijzen bijvoorbeeld naar artikel 1 lid 1 Verordening (EEG) 648/92 waaruit volgt dat het moet het gaan om vervoer uitgevoerd met voertuigen die geschikt zijn voor het vervoer van meer dan negen personen, inclusief de bestuurder.<sup>69</sup>

##### 4.3. Compensatie bij vertraging

Indien de vervoerder *redelijkerwijs verwacht* dat een geregelde vervoersdienst meer dan 120 minuten vertraging zal oplopen dan moet de passagier onmiddellijk de *keuze* geboden worden tussen: voortzetting van de reis of vervoer langs een andere route zonder bijkomende kosten of terugbetaling van de ticketprijs en indien relevant een gratis terugreis naar het eerste vertrekpunt.<sup>70</sup> Als de vervoerder deze *keuze* niet biedt, dan volgt uit artikel 19 lid 2 dat de vervoerder naast de terugbetaling van het ticket

60. 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, (*PbEU* 2011, L 55/1).

61. COM(2008)817, p. 9.

62. Idem.

63. COM(2008)817, p. 3.

64. Artikel 34 busverordening.

65. Artikel 2 busverordening; hierdoor geeft de verordening enkel rechten bij vertraging in geval van langeafstandsreizen en vallen de meeste busreizen met het ov niet onder de reikwijdte.

66. Hoofdstuk IV busverordening geeft de rechten van de passagier in geval van vertraging en annulering.

67. Artikel 2 lid 4 busverordening, deze vrijstelling geldt voor 4 jaar en kan eenmaal worden verlengd. Op grond van artikel 110a Wet personenvervoer 2000 is de minister bevoegd om deze vrijstelling te verlenen, maar de minister heeft daar geen gebruik van gemaakt.

68. I. Koning, M.J. Boon & M.D.A. Bodegraven, 'Europese passagiersverordeningen. Spoor, weg, zee en binnenwateren in de slipstream van het luchtvervoer', *TVR* 2011, afl. 4, p. 140.

69. Verordening (EEG) nr. 648/92 van 16 maart 1992 houdende gemeenschappelijke regels voor het internationaal vervoer van personen met touringcars en met autobussen (*PbEG* 1992, L 074, p. 1).

70. Artikel 19 lid 1 busverordening.

een vergoeding aan de passagier verschuldigd is ten belope van 50% van de prijs van het vervoersbewijs.<sup>71</sup> Als de reis vervolgens ook daadwerkelijk *wordt vertraagd* heeft de passagier het recht de reist voort te zetten, zich langs een andere route te laten vervoeren of de ticketprijs terug te krijgen.<sup>72</sup>

Onder vertraging wordt op grond van artikel 3 sub q verstaan: het tijdsverschil in het geregeld vervoer tussen de *vertrektijd* volgens de gepubliceerde dienstregeling en de feitelijke *vertrektijd*. Zelfs een bus die op tijd vertrekt kan natuurlijk om redenen die onder de controle van de vervoerder vallen, achter raken op de tijdsplanning en te laat aankomen op de bestemming. Een dergelijke vertraging valt echter niet onder de definitie van vertraging onder de huidige verordening. Het Europees Parlement had de tekst van het voorstel van de Commissie op dit punt in de eerste lezing geamendeerd. Het Europees Parlement wilde hetzelfde recht op vergoeding indien de bus niet bij vertrek maar bij *aankomst* twee uur vertraagd is indien de vertraging valt te wijten aan de nalatigheid of schuld van de bestuurder of aan een technisch defect aan het voertuig. Denk aan de chauffeur die de navigatie niet heeft geüpdatet en daardoor verkeerd rijdt of problemen met de motor van de bus met een langdurige vertraging als gevolg.<sup>73</sup> Dit amendement is niet terechtgekomen in de uiteindelijke busverordening. Dat de bus- en touringcarsector voornamelijk uit kleine en middelgrote ondernemingen bestaan en bussen en touringcars gebruiken van dezelfde weg als andere actoren, is van belang geweest voor het vaststellen van de huidige compensatieregeling.<sup>74</sup> Ten aanzien van de verkeersveiligheid lijkt dat verstandig. Als er ook sprake zou zijn van *vertraging* in de zin van de busverordening indien de bus bij *aankomst* meer dan twee uur later zou zijn dan gepland, dan kan het voorkomen dat een buschauffeur het om financiële redenen minder nauw neemt met de verkeersregels waardoor de verkeersveiligheid in het gedrang komt.

De hinder die passagiers ondervinden doordat hun reis wordt geannuleerd of bij vertrek aanzienlijke vertraging oploopt, moet door de busverordening worden beperkt.<sup>75</sup> Indien de vervoerder de passagier niet de nodige bijstand verleent, moet de passagier aanspraak kunnen maken op een financiële vergoeding. De vergoeding beoogt dus niet geleden schade te vergoeden maar – net als bij de luchtvaartverordening en de spoorwegverordening – de ondervonden hinder te compenseren.<sup>76</sup> De vraag is of met de huidige compensatieregeling de hinder wordt beperkt of

weggenomen omdat het recht is gerelateerd aan het wel of niet ontvangen van een keuze; feit blijft dat de passagier die die keuze wel krijgt ook later op zijn bestemming is aangekomen dan gepland en daar ongemak van heeft. Zoals de Europese Commissie in het voorstel voor de busverordening uit 2008 al aangeeft zijn bus- en touringcarpassagiers doorgaans kwetsbaar aangezien ze vaak over een laag inkomen beschikken – een groot deel van de passagiers zijn studenten of bejaarden met een klein pensioen – of in een gebied wonen waar geen andere vervoersmiddelen beschikbaar zijn.<sup>77</sup> Een slechts subsidiair recht op compensatie lijkt niet passend om deze groep voldoende te beschermen indien hun reis is vertraagd.

#### 4.4. Buitengewone omstandigheden

Omdat er uiteindelijk voor is gekozen om het recht op compensatie afhankelijk te maken van het antwoord op de vraag of de busvervoerder aan de passagier de keuze heeft gegeven tussen terugbetaling van het vervoersbewijs of alternatief vervoer, speelt het begrip 'buitengewone omstandigheden' in de busverordening geen rol. Als deze keuze niet is geboden dan is er compensatie verschuldigd; ongeacht de reden voor de vertraging.<sup>78</sup> Door het recht op compensatie afhankelijk te maken van een duidelijk omschreven gedraging van de vervoerder lijken discussies over het al dan niet verschuldigd zijn van compensatie minder voor de hand te liggen.

### 5. Multimodale reizen

Een ontwikkeling op het gebied van passagiersvervoer betreft multimodaal vervoer. Multimodaal vervoer is vervoer waarbij er één overeenkomst wordt gesloten en de passagier gebruikmaakt van meerdere vervoersmodaliteiten. Luchtvaartmaatschappij KLM is op dit moment in overleg met Thalys om voor een deel van bij KLM geboekte reizen de trein in te zetten. De bedoeling is dat passagiers die een vliegreis vanuit Amsterdam boeken – bijvoorbeeld naar Washington met een overstap op Parijs – eerst met de hogesnelheidstrein naar de Franse luchthaven reizen en daar het vliegtuig in stappen.<sup>79</sup> Dit heeft ten eerste een milieuvoordeel, nu reizen per trein minder milieubelastend is, en ten tweede kunnen luchtvaartmaatschappijen de beschikbare ruimte op Schiphol gebruiken voor de andere (meer winstgevend) vluchten.<sup>80</sup> Op dit moment is er geen specifieke Europese regeling die de passagier bij deze vorm van vervoer beschermt.<sup>81</sup> Stel dat een passagier kiest voor een gecombineerd traject

71. Dit bedrag moet door de vervoerder binnen een maand na de indiening van het verzoek om schadevergoeding worden betaald.

72. Artikel 19 lid 4 busverordening.

73. Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 23 april 2009 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechten van autobus- en touringcarpassagiers (*PbEU* 2009, C 184/312).

74. Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2016 over de toepassing van Verordening (EU) nr. 181/2011 betreffende de rechten van autobus- en touringcarpassagiers en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004, COM(2016)619 def.

75. Overweging 16 considerans busverordening.

76. Idem.

77. COM(2008)817 def.

78. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, 'Een Europese visie voor passagiers: Mededeling over passagiersrechten in alle vervoerswijzen', COM(2011)898 def., p. 12.

79. 'Thalys: korte vluchten KLM uitvoeren met de trein', *Het Financieel Dagblad* 21 juni 2018.

80. Op een aantal routes biedt KLM al een gratis bus- en treinrit aan van en naar het vliegveld, zie [www.klm.com](http://www.klm.com), plan en boek, ticketinformatie, reizen per trein of bus met een KLM-ticket.

81. Alleen indien sprake is van een pakketreis wordt de passagier op Europees niveau in dit geval beschermd.



waarbij de passagier met de bus van Amsterdam naar Brussel reist om van Brussel naar Madrid te vliegen. Als er in dat geval een vertraging ontstaat bij de busreis, waardoor de passagier zijn vlucht mist, dan wordt de passagier niet beschermd. De busverordening (die dan van toepassing is omdat de bus de vertragende factor is) schiet hier op drie punten tekort. Allereerst is de busreis van een te korte afstand (minder dan 250 kilometer) om onder de compensatieregeling te vallen.<sup>82</sup> Ten tweede heeft de buspassagier alleen recht op compensatie als hij geen keuze krijgt tussen alternatief vervoer of terugbetaling van de ticketprijs en ten derde behelst een eventuele vergoeding enkel compensatie van de ondervonden hinder en wordt de gemiste vlucht niet vergoed ook al heeft de passagier één vervoersovereenkomst. Een compensatieregeling op Europees niveau bij annulering en vertraging bij multimodale reizen zou kunnen leiden tot een hoger niveau van passagiersbescherming en recht doen aan de praktijk en de huidige ontwikkelingen waarbij passagiers één overeenkomst sluiten maar verschillende vervoersmodaliteiten gebruiken.<sup>83</sup>

## 6. Een gelijk speelveld? Horizontale harmonisatie van passagiersrechten bij vertraging

Een van de initiatieven van het Witboek Vervoer van 28 maart 2011 is 'werk maken van een uniforme interpretatie van EU-passagiersrechten en van een geharmoniseerde en effectieve handhaving om gelijke concurrentievoorwaarden te creëren voor bedrijven en om Europese burgers dezelfde bescherming te waarborgen'.<sup>84</sup> De Commissie wil dus richting gelijke concurrentievoorwaarden en richting gelijke bescherming voor passagiers. Op dit moment verschillen de passagiersrechten dusdanig dat van gelijke bescherming geen sprake lijkt en van gelijke concurrentievoorwaarden evenmin.<sup>85</sup> Hoewel totale harmonisatie van passagiersrechten mogelijk niet haalbaar en wenselijk is omdat de verschillen tussen de verschillende vervoersmodaliteiten groot zijn zou harmonisatie op sommige punten tot meer duidelijkheid kunnen leiden, een hogere bescherming kunnen bieden aan met name de buspassagiers en een *level playing field* creëren tussen de verschillende vervoerders. In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op de concurrentie tussen de busvervoerder, de spoorwegonderneming en de luchtvaartmaatschappij. Tot slot wordt de mogelijkheid van een geharmoni-

seerde compensatieregeling in geval van vertraging besproken.

### 6.1. Concurrentie tussen de luchtvaartmaatschappij, de busvervoerder en de spoorwegonderneming

Over lange afstanden concurreren de busvervoerder, de luchtvaartmaatschappij en de spoorwegonderneming met elkaar. Luchtvaartmaatschappijen kunnen de snelste reistijd aanbieden.<sup>86</sup> Over de kortere afstanden, bijvoorbeeld van Amsterdam naar Londen, is het vliegtuig sneller dan de trein maar heeft de trein een halte in het centrum van de stad en hebben passagiers over het algemeen meer beenruimte. Treinen en vliegtuigen bieden meer zitplaatsen en frequentere reistijden dan de bus. Busvervoer is weer flexibeler omdat de openbare weg wordt gebruikt en een bus eenvoudig kan stoppen om passagiers in- en uit te laten stappen. Busvervoer heeft, hoewel het langer duurt, nog een aantal voordelen. Ten eerste heeft busvervoer vaker haltes dicht bij de vertrekplaats en de bestemming van de reiziger. Ook is busvervoer over het algemeen goedkoper. Bij reizen op korte termijn kosten vliegtickets tussen Berlijn en Riga bijna € 200, terwijl een busreis in dat geval tussen de € 50 en € 75 kost.<sup>87</sup> Ook ten aanzien van bagage kan reizen per bus voordeliger zijn aangezien daar in de regel geen kosten voor bagage worden gevraagd; de passagier die langer op reis wil en meer bagage wil meenemen, kan om die reden voordeliger uit zijn door te reizen per bus.<sup>88</sup> Dit laatste geldt ook als een voordeel van de trein ten opzichte van het vliegtuig. Vluchtduur, kosten en ticketprijzen stijgen in de luchtvaart langzaam naarmate de afstand in kilometers toeneemt. Bij de trein ligt dat anders, waar de tickets sneller duurder worden naarmate de reisafstand groter is.<sup>89</sup> Een treinreis van Amsterdam naar Alicante kost bijvoorbeeld rond de € 450. Bus- en treinvervoer zijn minder milieubelastend dan vliegverkeer.

Bij de consultatie van de Commissie in 2005 over passagiersrechten in het busvervoer is onder andere als verschil tussen bus- en luchtvervoer genoemd dat de busvervoerder de infrastructuur niet bezit of contractuele relaties met managers daarvan heeft.<sup>90</sup> Spoorwegondernemingen en luchtvaartmaatschappijen zijn, in tegenstelling tot de busvervoerder, afhankelijk van infrastructuur die niet vrij toegankelijk is; aankomst en vertrek wordt gecoördineerd. Het feit dat zij contractuele relaties hebben met verschillende partijen brengt met zich mee dat zij schade gemak-

82. De afstand wordt op grond van artikel 2 lid 2 van de busverordening berekend aan de hand van de geplande reisafstand.

83. Biljana Cincurak Erceg & Aleksandra Vasilj, 'Current Affairs in Passengers Rights Protection in the European Union', *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series* 2018, afl. 2, p. 216-234. Passagiers van NS konden in 2015 gebruikmaken van de Schiphol Garantie Service waarmee passagiers die door vertraging met de trein hun vlucht misten een vervangende vlucht konden kopen. NS is hiermee gestopt vanwege gebrek aan interesse bij passagiers, zie: [www.treinreiziger.nl/geen-vervolg-op-ns-proef-schiphol-garantie-service](http://www.treinreiziger.nl/geen-vervolg-op-ns-proef-schiphol-garantie-service), zoals laatstelijk geraadpleegd op 12 oktober 2018.

84. Witboek Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem, COM(2011)144 def., p. 24.

85. Zo ook: E.L. Speijer, 'Gelijke passagiersrechten voor alle vervoerswijzen?', *NtER* 2009, afl. 6.

86. Stear Davies Gleave, 'Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe Final Report April 2016', zie: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/studies/doc/2016-04-passenger-transport-by-coach-in-europe.pdf>, p. 57, zoals laatstelijk geraadpleegd op 12 oktober 2018.

87. Idem, p. 57.

88. Idem, p. 57.

89. Idem, p. 86.

90. Commission Staff Working Paper, 'Rights of passengers in international bus and coach transport' – summary of contributions, 30 januari 2006, zie: [ec.europa.eu/transport/modes/road/consultations/2005\\_10\\_14\\_passengers\\_bus\\_coach\\_en](http://ec.europa.eu/transport/modes/road/consultations/2005_10_14_passengers_bus_coach_en), p. 4, zoals laatstelijk geraadpleegd op 12 oktober 2018.

kelijker kunnen verhalen, waardoor een ruime aansprakelijkheidsregeling mogelijk eerder gerechtvaardigd is. Luchtvaartmaatschappijen genieten meerdere belastingvoordelen. Kerosine is bijvoorbeeld vrijgesteld van belasting. Door belastingvoordelen en subsidies kunnen luchtvaartmaatschappijen goedkopere vluchten aanbieden. Ten opzichte van de busvervoerder en spoorwegonderneming, die dergelijke voordelen niet genieten, kan een ander compensatieregime ook om die reden eerder gerechtvaardigd zijn. De vraag is echter of je dit terug moet zien in de rechten van de passagier.

## 6.2. Harmonisatie van compensatieregels bij vertraging

De compensatieregels verschillen omdat volgens de Commissie rekening moet worden gehouden met de specifieke kenmerken van elke vervoerswijze, de verschillende behoeften van passagiers en het veroorzaakte ongemak.<sup>91</sup> Een specifiek kenmerk voor het reizen per vliegtuig is dat er niet altijd een andere vervoersmodaliteit beschikbaar is.<sup>92</sup> Denk bijvoorbeeld aan een reis van Amsterdam naar Mexico-Stad: het vliegtuig lijkt daar de enige vervoersoptie. Truxal stelt dat de situatie van de luchtvaartpassagier anders is en lastig te vergelijken is met de andere modaliteiten nu je soms bent aangewezen op het vliegtuig en deze reizen ook meestal verder van huis plaatsvinden.<sup>93</sup> Het is de vraag of dat wel helemaal terecht is: of je bij een reis van Amsterdam naar Alicante nu een bus, een vliegtuig of een trein neemt, doet niet af aan het feit dat de passagier bij vertraging ongemak ondervindt. Het ongemak lijkt overeen te komen: de passagier is namelijk later op de plaats van bestemming dan gepland. Elke passagier die geconfronteerd wordt met een langdurige vertraging zou aanspraak moeten kunnen maken op compensatie voor het ondervonden ongemak, waarbij de hoogte wordt gerelateerd aan de ticketprijs, tenzij er sprake is van buitengewone omstandigheden. Door dit uitgangspunt gelijk te trekken zal de buspassagier een hogere bescherming genieten dan onder de huidige regeling, maar zullen de spoorweg- en busonderneming ook een beroep op overmacht kunnen doen.<sup>94</sup>

In het bus-, boot- en treinvervoer wordt er bij het bepalen van de *hoogte* van de compensatie bij vertraging gedifferentieerd naar ticketprijs. Een passagier die een goedkoop vervoersbewijs heeft gekocht krijgt in dat geval een lager bedrag aan compensatie dan een passagier die een hoger bedrag heeft betaald. In het luchtvervoer krijgt de passagier een vast bedrag dat afhankelijk is van de afstand van de vlucht. Een voordeel van het invoeren van ticketprijsdifferentiatie bij een recht op compensatie bij vertraging

in de luchtvaart is dat dit leidt tot een gelijkere behandeling van passagiers ongeacht de vervoerswijze die zij gebruiken. Hoewel dit ook bereikt kan worden door de compensatieregels van de andere vervoerswijzen in overeenstemming te brengen met die van de luchtvaart heeft ticketprijsdifferentiatie nog meer voordelen. Een ander voordeel is dat ticketprijsdifferentiatie zal leiden tot eerlijkere concurrentie tussen de luchtvervoerders onderling. Bovendien maak je bij ticketprijsdifferentiatie gebruik van een complexe economische analyse die door de luchtvaartmaatschappijen is gedaan en zijn de compensatiebedragen niet statisch maar dynamisch. Tickets hebben om specifieke redenen een bepaalde prijs; denk aan het vertrektijdstip, de locatie van de luchthaven, de vraag, service en betrouwbaarheidsreputatie van de luchtvaartmaatschappij.<sup>95</sup> De passagier die voor een bruiloft naar Rome moet, is in de regel bereid om meer voor een ticket te betalen dan de passagier die een citytrip wil maken naar een Italiaanse stad. Bij ticketprijsdifferentiatie zal de eerste passagier een hoger bedrag uitgekeerd krijgen dan de tweede passagier; het ongemak van deze passagier is ook groter en door ticketprijsdifferentiatie wordt de hoogte van de compensatie voor de meeste gevallen meer in balans gebracht met het ondervonden ongemak. Een nadeel aan ticketprijsdifferentiatie is dat de administratieve lasten voor de luchtvaartmaatschappijen iets hoger kunnen worden. Het feit dat vliegtickets soms erg kostbaar zijn, maakt het redelijk dat er bij ticketprijsdifferentiatie een limiet aan de hoogte wordt gesteld van bijvoorbeeld € 600; dit is nu ook het maximale bedrag dat een passagier aan compensatie bij vertraging kan krijgen op grond van de luchtvaartverordening. Voor vertragingen tussen de 2 en 4 uur zouden passagiers bijvoorbeeld 50% van de ticketprijs aan compensatie kunnen krijgen en voor vertragingen van meer dan 4 uur 100% van de ticketprijs.<sup>96</sup> Weliswaar krijgt de passagier die reist met een *low-cost carrier* van Amsterdam naar Alicante in het zojuist geschetste scenario bij een vertraging van 3 uur € 75 in plaats van € 400 maar daar staat tegenover dat de kans op naleving van de regels door de luchtvaartmaatschappijen (zonder dat een gang naar de rechter hoeft te worden gezet) groter is en dat de compensatie voor de meeste gevallen meer recht zal doen aan het ondervonden ongemak. De Europese passagiersrechtenverordeningen sluiten een schadevergoedingsactie op grond van het van toepassing zijnde nationale recht overigens niet uit.<sup>97</sup> Bovendien kunnen passagiers zich vrijwillig bij een derde verzekeren. Bovengenoemde differentiatiedrempels zouden ook voor de buspassagier kunnen worden ingevoerd.

91. COM(2011)898 def., p. 11.

92. S. Truxal, Air Carrier Liability and Air Passenger Rights: A Game of Tug of War, *Journal of International and Comparative Law* 2017/4, p. 25.

93. Idem, p. 27.

94. Zoals dit ook in het wijzigingsvoorstel van de spoorwegverordening van de Commissie is voorgesteld.

95. Door gebruik te maken van 'Yield Management' proberen luchtvaartmaatschappijen de maximale opbrengst per stoel te krijgen.

96. In Nieuw-Zeeland kan de luchtvaartpassagier in het geval van een vermijdbare vertraging maximaal 10 keer de ticketprijs aan compensatie ontvangen, zie: Vernon Nase, 'Reflections on Liability of Air Carriers for Delay', *University of Notre Dame Australia Law Review* 2017/19, p. 7; Civil Aviation Act 1990 (NZ) section 91ZC(1) prescribes that the 'liability of the carrier in respect of damage caused by delay is limited to the lesser of (a) the amount of damage proved to have been sustained as a result of the delay; or (b) an amount representing 10 times the sum paid for the carriage.'

97. Op grond van artikel 8:108 BW heeft de buspassagier bij binnenlands openbaar vervoer echter geen recht op een individuele schadevergoeding bij vertraging. Bij luchtvervoer biedt het Verdrag van Montreal een mogelijke grondslag voor een schadevergoedingsvordering en op grond van artikel 8:1396 BW kan de luchtvaartpassagier ook aanspraak maken op een individuele schadevergoeding bij vertraging.

## 7. Conclusie

Vanaf 1 maart 2013 gelden passagiersrechten voor alle vervoersmodaliteiten. De passagiersrechten zijn niet horizontaal geharmoniseerd wat ervoor zorgt dat passagiers verschillend behandeld worden afhankelijk van de vervoersmodaliteit die wordt gebruikt om van A naar B te komen.

Compensatie in geval van vertraging is voor de buspassagier slechts een subsidiair recht waar alleen aanspraak op kan worden gemaakt indien de vervoerder bij een verwachte vertraging van meer dan 2 uur de passagier niet de keuze biedt tussen alternatief vervoer of terugbetaling van de ticketprijs. Als compensatie verschuldigd is, bedraagt de hoogte 50% van de prijs die is betaald voor het vervoersbewijs. Bovendien is er alleen recht op een vergoeding voor de buspassagier indien de reis meer dan 250 kilometer beslaat. Het begrip 'buitengewone omstandigheden' speelt bij de busverordening geen rol nu betaling daar afhankelijk is gesteld van de zojuist genoemde keuze. Een verklaring voor het compensatieregime in het busvervoer kan bijvoorbeeld gevonden worden in de grootte van de onderneming van de vervoerder en de verkeersveiligheid. Reizigers per spoor kunnen bij een vertraging vanaf 60 minuten aanspraak maken op compensatie waarbij de hoogte is gerelateerd aan de ticketprijs; een beroep op buitengewone omstandigheden is voor de spoorwegonderneming niet mogelijk. In de luchtvaart wordt weer geen rekening gehouden met de prijs die is betaald voor het ticket en moet een prijsvechter hetzelfde vaste bedrag aan compensatie betalen als een duurdere maatschappij, dit bij een vertraging vanaf 3 uur. Een beroep op buitengewone omstandigheden is daarentegen soms wel mogelijk.

De busverordening lijkt passagiers onvoldoende te beschermen en de luchtvaartverordening lijkt niet genoeg rekening te houden met de belangen van de luchtvaartmaatschappijen. De treinreiziger reist soms onbewust op basis van meerdere vervoersovereenkomsten waardoor hij geen bescherming geniet over het gehele traject dat wordt afgelegd. Hoewel volledige harmonisatie tussen de verschillende vervoersmodaliteiten mogelijk niet haalbaar en wenselijk is omdat er veel verschillen tussen de verschillende vervoerswijzen zijn zou het recht op compensatie in geval van vertraging op hoofdlijnen kunnen worden geharmoniseerd waarbij de hoogte van de te betalen compensatie afhankelijk wordt gesteld van de ticketprijs. Buspassagiers krijgen zo meer bescherming en krijgen net als luchtvaartpassagiers en treinreizigers een vergoeding voor het ongemak dat zij ondervinden als gevolg van een vertraging; aan de andere kant worden de rechten van de vliegtuigpassagier meer in proportie gebracht met het geleden nadeel en de prijs die is betaald voor het ticket. Op dit moment is er geen Europese regeling die passagiers beschermt in geval van vertraging bij multimodale reizen. Een Europese regeling op dit gebied zal de positie van de passagier verstevigen.

Had de passagier die van Amsterdam naar Alicante wilde reizen beter het vliegtuig of de trein kunnen nemen dan de bus in geval van vertraging? Op dit moment biedt de

luchtvaartverordening aan deze passagier de hoogste bescherming bij een vertraging van meer dan 3 uur aangezien er dan een vast bedrag aan compensatie wordt betaald; de ticketprijzen liggen daarentegen wel hoger in de luchtvaart dan bij het busvervoer. Reizen per trein is mogelijk minder aantrekkelijk vanwege de prijs en het risico van meerdere vervoersovereenkomsten waardoor de passagier niet voor zijn gehele reis onder de spoorwegverordening valt. Hoewel het vliegtuig op het eerste oog de hoogste bescherming geniet, kunnen treinreizigers vanaf een verwachte vertraging van 60 minuten en buspassagiers vanaf een verwachte vertraging van 2 uur al kiezen voor terugbetaling van de ticketprijs, dit kan op grond van de luchtvaartverordening pas bij een vertraging vanaf 5 uur. De verschillende voor- en nadelen van de huidige regelingen bij vertraging maken een goede vergelijking dus moeilijk. Dat maakt dat andere factoren – vooral: prijs, reisduur en vertrek- en aankomsttijdstip – waarschijnlijk belangrijker factoren zullen zijn voor het kiezen van een vervoerswijze.