COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.2.2005
COM(2005) 47 definitief

2005/0007 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake de rechten van luchtreizigers met beperkte mobiliteit

(voor de EER relevante tekst)

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

1. INLEIDING

1. De eenmaking van de markt voor luchtvervoer heeft belangrijke voordelen opgeleverd voor de Europese burgers, zoals een ruimere keuze aan bestemmingen en luchtvaartmaatschappijen en lagere tarieven. Dankzij deze eenmaking heeft de meerderheid van de burgers toegang gekregen tot luchtvervoer. Voor velen onder hen is dit zelfs onontbeerlijk om actief te kunnen deelnemen aan het economische en sociale leven. Ze maken beroepsmatig gebruik van luchtvervoer, om familie en vrienden te bezoeken en voor vrijetijdsdoeleinden en toerisme. Slechte toegang tot luchtvervoer kan de integratie van vele burgers in het gedrang brengen, wat nadelige gevolgen heeft voor de maatschappij in haar geheel. Mensen van wie de mobiliteit beperkt is door handicaps, leeftijd of andere factoren moeten vergelijkbare kansen krijgen op het vlak van luchtvervoer. Ze moeten erop kunnen vertrouwen dat in de hele Europese Gemeenschap tegemoet wordt gekomen aan hun behoeften, ongeacht de luchtvaartmaatschappij of luchthaven die ze willen gebruiken.

2. Het garanderen van de rechten van personen met beperkte mobiliteit geniet dan ook de prioritaire aandacht van de Commissie. In 2000 heeft zij deze kwestie al onder de aandacht gebracht in een mededeling over de bescherming van luchtreizigers[1]. In 2001 heeft zij in haar witboek over het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010[2] aangekondigd dat zij voornemens was maatregelen te treffen op het vlak van gebruikersrechten, en in 2002 heeft zij een discussiestuk gepubliceerd over de contracten van luchtvaartmaatschappijen met passagiers, waarin operationele kwesties zijn besproken[3]. In dit document worden een aantal mogelijke verbeteringen van passagiersrechten voorgesteld en worden belanghebbenden verzocht aan te geven op welke punten de Europese Unie volgens hen actie moet ondernemen. Na grondige analyse van de vele antwoorden en na de belanghebbenden te hebben gehoord, is de Commissie tot de conclusie gekomen dat de bescherming van mensen met beperkte mobiliteit prioriteit nummer één is.

3. De Commissie is echter van mening dat het beleid ten gunste van mensen met beperkte mobiliteit niet mag worden beperkt tot luchtvervoer. Zij heeft steun verleend aan onderzoeksprogramma's naar de aanpassing van verschillende vervoersmiddelen aan de behoeften van deze mensen, gaande van bussen met lage vloer tot de toegankelijkheid van touringbussen en langeafstandsbussen en van het spoorvervoer; deze programma's hebben tot wetgevingsinitiatieven geleid of zullen daar in de toekomst toe leiden[4]. In het geval van het

---

1 Bescherming van luchtreizigers in de Europese Unie - COM(2000) 365 van 21.6.2000.

2 Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen - COM(2001) 370 van 12.9.2001.

3 De contracten van luchtvaartmaatschappijen met passagiers. Discussiestuk van het directoraat-generaal Energie en vervoer van 21.6.2002. Het discussiestuk, de antwoorden en een gedetailleerde samenvatting van de reacties zijn beschikbaar op internet: http://europa.eu.int/comm/transport/air/rights/consult_contract_en.htm.

4 Richtlijn 2001/85/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2001 betreffende speciale voorschriften voor voertuigen bestemd voor het vervoer van passagiers, met meer dan acht zitplaatsen, die van de bestuurder niet meegerekend (PB L 42 van 13.2.2002); Beschikking 2002/735/EG van de Commissie van 30 mei 2002 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem "Rollend materieel" van het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem overeenkomstig artikel 6, lid 1, van Richtlijn 96/48/EG (PB L 275 van 11.10.2002); Beschikking 2002/732/EG van de Commissie van 30 mei 2002 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem "infrastructuur" van het trans-Europees

spoorvervoer zijn diverse acties ondernomen. Ten eerste zijn op basis van de richtlijn betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem[5] technische specificaties voor interoperabiliteit ontwikkeld, die betrekking hebben de toegankelijkheid voor personen met beperkte mobiliteit. Het doel hiervan is de Commissie in staat te stellen in 2005 een besluit aan te nemen. Ten tweede heeft de Commissie, zoals aangekondigd in haar mededeling over een geïntegreerde Europese spoorverkeersruimte[6], in maart 2004 een voorstel goedgekeurd voor een verordening over de rechten van passagiers die gebruik maken van internationale spoordiensten, met inbegrip van mensen met beperkte mobiliteit[7]. Wat het zeevervoer betreft, zijn vereisten met betrekking tot de veiligheid van personen met beperkte mobiliteit opgenomen in de gewijzigde richtlijn inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen[8].

4. Deze initiatieven moeten in de context van het communautaire beleid inzake non-discriminatie worden gezien. In artikel 21 van het Handvest van de Grondrechten is het algemene beginsel vastgesteld dat discriminatie op basis van geslacht, ras, huidskleur, etnische of sociale afstamming, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid verboden is. Bovendien kan de Gemeenschap, overeenkomstig artikel 13 van het EG-Verdrag, passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden op de gebieden waarop zij bevoegd is. Op 27 november 2000 heeft de Raad Richtlijn 2000/78/EG[9] "tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep" aangenomen. Deze richtlijn verbiedt elke vorm van directe of indirecte discriminatie op grond van religie of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid[10]. In deze richtlijn is bepaald dat het niet voorzien in redelijke aanpassingen voor personen met een handicap op de arbeidsplaats, een vorm van discriminatie kan zijn. Praktisch betekent dit dat werkgevers positieve stappen moeten ondernemen om te garanderen dat mensen met een handicap billijk worden behandeld. De Commissie heeft 2003 uitgeroepen tot het Europees jaar van mensen met een handicap en werd hierin gevolgd door de Raad. Om te garanderen dat dit initiatief ook na 2003 resultaten zou opleveren en om tot een duurzame en uitvoerbare aanpak van de gehandicaptenvraagstukken te komen, heeft de Commissie in oktober 2003 de mededeling "Gelijke kansen voor personen met een handicap: een Europees actieplan" [COM(2003) 650] goedgekeurd. Voorts acht zij het noodzakelijk negatieve opvattingen te bestrijden, aan bewustmaking te doen, de uitwisseling van ervaringen aan te moedigen en de samenwerking tussen alle betrokken partijen te versterken.

---

hogesnelheidsspoorwegsysteem overeenkomstig artikel 6, lid 1, van Richtlijn 96/48/EG (PB L 245 van 12.9.2002).

5 Richtlijn 2001/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem - PB L 110 van 20.4.2001.

6 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Naar een geïntegreerde Europese spoorverkeersruimte - COM(2002) 18 van 23.1.2002.

7 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het internationale treinverkeer - COM(2004) 143 van 3.3.2004.

8 Richtlijn 2003/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 april 2003 houdende wijziging van Richtlijn 98/18/EG van de Raad inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen - PB L 123 van 17.5.2003.

9 PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16.

10 Discriminatie op grond van geslacht, etnische herkomst of ras is geregeld in andere richtlijnen.

2. RESULTATEN VAN DE RAADPLEGING

5. Het discussiestuk van de Commissie over contracten van luchtvaartmaatschappijen heeft veel reacties teweeggebracht. De Commissie heeft niet minder dan 47 reacties ontvangen van diverse belanghebbenden, met name luchtvaartmaatschappijen en hun associaties, consumentenorganisaties, ministeries en overheidsagentschappen. Na afloop van het raadplegingsproces bestond er een brede consensus dat de communautaire wetgeving de rechten van personen met beperkte mobiliteit moet beschermen. Iedereen was het erover eens dat ongerechtvaardigde weigering deze personen te vervoeren op grond van hun beperkte mobiliteit moet worden verboden om oneerlijke behandeling te voorkomen. Anderzijds werd wel algemeen aanvaard dat luchtvaartmaatschappijen mogen weigeren iemand te vervoeren om veiligheidsredenen. Teneinde misbruiken te voorkomen, moeten deze redenen gerechtvaardigd zijn en wettelijk zijn vastgelegd. Er heerste ook eensgezindheid over het feit dat passagiers met beperkte mobiliteit niet hoeven te betalen voor de bijstand die ze nodig hebben om gebruik te maken van het luchtvervoer, maar dat deze kosten over alle passagiers moeten worden gespreid.

6. Anderzijds heerste er grote onenigheid over de vraag wie verantwoordelijk is voor de bijstand in luchthavens, de luchthavens dan wel de luchtvaartmaatschappijen. De luchtvaartmaatschappijen waren van mening dat de luchthavens verantwoordelijk zijn voor het verlenen van bijstand vóór en na de vluchten. Volgens hen moet deze bijstand centraal worden georganiseerd op elke luchthaven en worden gefinancierd via een belasting die elke luchtvaartmaatschappij betaalt in verhouding tot het aantal passagiers die ze van en naar die luchthaven vervoert. De luchthavens argumenteerden dat deze bijstand onder de verantwoordelijkheid van de luchtvaartmaatschappijen valt omdat zij het aanspreekpunt vormen voor de passagiers en over informatie beschikken met betrekking tot passagiers met beperkte mobiliteit en hun behoeften.

7. Het debat is al een hele tijd aan de gang, maar voorlopig vormt deze kwestie nog steeds een struikelblok. Hoewel de vrijwillige verbintenissen[11] die de luchtvaartmaatschappijen en luchthavens zijn aangegaan ook betrekking hebben op de behandeling van mensen met beperkte mobiliteit, wordt in deze engagementen geen antwoord gegeven op de vraag wie verantwoordelijk is voor het verlenen van bijstand in luchthavens. Aangezien mobiliteit zeer belangrijk is voor sociale integratie mag deze vraag niet onbeantwoord blijven. Omdat deze kwestie alleen via wetgeving kan worden opgelost, heeft de Commissie besloten het onderhavige voorstel voor een verordening in te dienen. Zij streeft hiermee twee belangrijke doelstellingen na: ten eerste wil zij oneerlijke behandeling, namelijk de weigering iemand te vervoeren vanwege zijn beperkte mobiliteit, voorkomen en ten tweede wil zij garanderen dat passagiers met beperkte mobiliteit gratis over de nodige bijstand kunnen beschikken om effectief gebruik te kunnen maken van het luchtvervoer.

8. De Commissie erkent dat de meeste luchtvaartmaatschappijen en luchthavens ernstige inspanningen leveren om tegemoet te komen aan de behoeften van mensen met beperkte mobiliteit. In dit opzicht is het luchtvervoer zelfs verder gevorderd dan de meeste andere sectoren. De Commissie is de Europese Conferentie voor de Burgerluchtvaart ook erkentelijk voor de waardevolle werkzaamheden die zij in de loop der jaren heeft verricht om het vervoer

---

[11] "Airline Passenger Service Commitment" en "Airport Voluntary Commitment on Passenger Service", voorgesteld tijdens de dialoog tussen de Europese Burgerluchtvaartconferentie en de Europese Unie, Lisssabon, 10 mei 2001.

van mensen met beperkte mobiliteit te vergemakkelijken[12]. De Commissie wil echter zekerheid hebben dat in luchthavens van de Gemeenschap en op alle vluchten die van deze luchthavens vertrekken de beste praktijken worden nageleefd en ook in de toekomst zullen worden nageleefd, ondanks de toename van het aantal passagiers met beperkte mobiliteit ten gevolge van de vergrijzing van de bevolking en de niet-aflatende druk op de luchtvaartmaatschappijen om de kosten te drukken en concurrerend te blijven.

3. ELEMENTEN VAN DE VERORDENING

Clausule met betrekking tot eerlijke behandeling

9. Als luchtvaartmaatschappijen niet de volledige kosten van de bijstand aan passagiers met beperkte mobiliteit in rekening mogen brengen, wat totaal onaanvaardbaar is, kunnen zij geneigd zijn het vervoer van deze personen te weigeren om kosten te besparen. Ook mogelijke veiligheidsrisico's of ongepaste reacties van andere passagiers kunnen worden aangehaald als redenen om het vervoer te weigeren. De Commissie suggereert geenszins dat deze praktijken wijdverspreid zijn, maar vindt toch dat passagiers de garantie moeten krijgen dat ze niet geweigerd zullen worden vanwege hun beperkte mobiliteit. Een dergelijke weigering kan op twee manieren gebeuren: een luchtvaartmaatschappij of touroperator kan weigeren boekingen van mensen met beperkte mobiliteit te aanvaarden of weigeren ze aan boord te laten gaan in de luchthaven. Overeenkomstig het Verdrag stelt de Commissie voor dergelijke praktijken te verbieden in het geval van vluchten die vertrekken van een luchthaven die op het grondgebied van een lidstaat is gevestigd. Het verbod op het weigeren van boekingen en op instapweigering geldt ook voor passagiers die vertrekken van een luchthaven die in een derde land is gevestigd en vliegen naar een luchthaven die gevestigd is op het grondgebied van een lidstaat waarop het Verdrag van toepassing is, voorzover de vlucht deel uitmaakt van een reis die in de Gemeenschap begon en de exploiterende luchtvaartmaatschappij een communautaire maatschappij is.

10. Dit levert echter geen sluitende garanties op. Het vervoer van mensen met sterk beperkte mobiliteit of het vervoer van veel passagiers met beperkte mobiliteit op dezelfde vlucht kan immers in strijd zijn met de gangbare veiligheidsvoorschriften. Het kan bijvoorbeelde de evacuatie van een vlucht in noodgevallen bemoeilijken of al te zeer vertragen. De voorgestelde verordening moet luchtvaartmaatschappijen en luchtvervoerders dan ook de mogelijkheid laten om passagiers te weigeren om veiligheidsredenen. Om misbruiken te voorkomen, worden ze echter verplicht de geweigerde passagiers schriftelijk in kennis te stellen van de redenen voor de weigering en de veiligheidsregels die zij toepassen op het vervoer van mensen met beperkte mobiliteit te publiceren.

Bijstand in luchthavens: voor een goed begrip

11. Gezien hun bijzondere behoeften, hebben mensen met beperkte mobiliteit vaak bijstand nodig om per vliegtuig te kunnen reizen. Zo kunnen ze hulp nodig hebben om zich bij aankomst aan de luchthaven naar het vliegtuig te begeven en, eenmaal ter bestemming, om zich van het vliegtuig te verplaatsen naar het punt van waar ze de luchthaven zullen verlaten. Soms wordt onder deze bijstand enkel het ter beschikking stellen van een rolstoel en een

[12] Europese Burgerluchtvaartconferentie: document 30, deel 1 "Facilitation", met bijgevoegde gedragscode voor grondafhandeling van personen met beperkte mobiliteit.

begeleider verstaan, maar dit is een al te simplistische kijk op de zaak, die geen rekening houdt met de sterk uiteenlopende behoeften van deze mensen.

12. In dat geval gaat men er immers van uit dat iemand met beperkte mobiliteit een gehandicapte is die niet kan lopen en dus een rolstoel nodig heeft. Voor een aantal mensen is dit inderdaad zo; anderen kunnen wel lopen, maar zijn blind of doof. Zij hebben eerder behoefte aan iemand die hen de weg wijst of essentiële informatie meedeelt in een begrijpelijke vorm, zoals het nummer van de incheckbalie en de gate, en de vertrektijd. Anderzijds zijn er ook passagiers die niet gehandicapt zijn, maar toch hulp nodig hebben om zich in een luchthaven te kunnen verplaatsen. Veel oude mensen hebben in hun dagelijkse leven geen bijstand nodig, maar kunnen geen lange afstanden lopen in luchthavens. De uitgestrektheid en complexiteit van moderne luchthavens kan tot gevolg hebben dat voor het overige zelfstandige mensen toch bijstand behoeven. Om haar werkzaamheden te vergemakkelijken heeft de Europese Conferentie voor de Burgerluchtvaart deze diversiteit in een definitie gegoten; de Commissie heeft deze definitie overgenomen in haar voorstel.

13. Bijstand begint niet altijd bij de incheckbalie en eindigt niet noodzakelijk in de hal waar de passagiers na aankomst hun bagage ophalen. Sommige passagiers met beperkte mobiliteit hebben al hulp nodig om zich van het parkeerterrein of het bus- of treinstation naar de incheckbalie te begeven. Ook bij aankomst hebben ze meestal hulp nodig om zich van de bagagehal, waar ze vaak onbegeleid worden achtergelaten, naar het punt te begeven van waar ze de luchthaven zullen verlaten. Passagiers die moeten overstappen op een andere vlucht kunnen ook hulp nodig hebben om zich van de ene vertrekgate naar de andere en eventueel zelfs van de ene terminal naar de andere te begeven. Het is mogelijk dat mensen met beperkte mobiliteit ook daarna nog bijstand nodig hebben, bijvoorbeeld bij het afhandelen van de incheckprocedures, de veiligheids- en paspoortcontroles, het ophalen van bagage en de douanecontrole. Dit betekent niet dat alle passagiers met beperkte mobiliteit zoveel hulp nodig hebben, maar wel dat deze hulp indien nodig beschikbaar moet zijn. Deze bijstand hoeft ook niet in de hele luchthaven te worden verleend, maar wel van en naar punten waar passagiers met beperkte mobiliteit ze gemakkelijk kunnen aanvragen.

14. Om mensen met beperkte mobiliteit echt de kans te geven om van het luchtvervoer gebruik te maken, moet bijstand ruim worden geïnterpreteerd. Teneinde te garanderen dat deze mensen een beroep kunnen doen op het volledige gamma van diensten, wordt in de voorgestelde verordening een standaardlijst opgenomen van diensten die in luchthavens in de Gemeenschap ter beschikking moeten worden gesteld. Vanuit het oogpunt van billijkheid en sociale integratie mogen de kosten van deze bijstand niet ten laste van de mensen met beperkte mobiliteit worden gelegd, maar moeten ze over alle luchtvaartpassagiers worden gespreid. Zoals reeds gezegd, is uit de raadpleging gebleken dat de belanghebbenden achter dit beginsel staan, maar dat de luchtvaartmaatschappijen en luchthavens de verantwoordelijkheid voor de organisatie en financiering van deze bijstand naar elkaar doorschuiven. Dit probleem kan alleen worden opgelost door communautaire regelgeving.

Bijstand in luchthavens: de opties

15. Welke optie is het gunstigst voor passagiers met beperkte mobiliteit die vertrekken van of aankomen op een luchthaven in een lidstaat: de luchthavens verantwoordelijk stellen voor de bijstand of deze taak toevertrouwen aan de luchtvaartmaatschappijen? Om ten volle gebruik te kunnen maken van het luchtvervoer moeten mensen met beperkte mobiliteit erop kunnen vertrouwen dat ze de nodige bijstand zullen krijgen, ongeacht de luchthaven waar ze zich bevinden of de luchtvaartmaatschappij waarmee ze vliegen. Dit vertrouwen kan alleen tot

stand worden gebracht als zij over garanties beschikken dat hun in alle luchthavens van de Gemeenschap gratis bijstand van hoge kwaliteit zal worden verleend. Passagiers met beperkte mobiliteit moeten ook zeker zijn dat zij hetzelfde hoge niveau van bijstand zullen krijgen, ongeacht de luchtvaartmaatschappij die ze kiezen.

16. In de eerste plaats moet concreet worden gegarandeerd dat naadloos uitgebreide bijstand wordt verstrekt in alle luchthavens. Dit houdt in dat onderbrekingen van de dienstverlening en overgangen van de ene leverancier naar de andere zoveel mogelijk moeten worden vermeden omdat ze vaak tot vertragingen leiden en tot gevolg hebben dat de passagiers op nieuwe begeleiders moeten wachten. Naadloze dienstverlening tegen een billijke kostprijs is veel eenvoudiger te verwezenlijken als daarvoor in elke luchthaven slechts één orgaan verantwoordelijk is. Dit maakt het ook gemakkelijker om schaalvoordelen te verwezenlijken, bijvoorbeeld bij het ter beschikking stellen en exploiteren van voertuigen en hefapparatuur.

17. Het beheersorgaan heeft uitgebreide verantwoordelijkheden in de hele luchthaven en is dus goed geplaatst om naadloos een allesomvattende service te verlenen. De Commissie stelt daarom voor dit orgaan verantwoordelijk te stellen voor de organisatie en financiering van de bijstand die mensen met beperkte mobiliteit nodig hebben om gebruik te kunnen maken van luchtvervoer. Dit orgaan kan de bijstand zelf verlenen of contracten sluiten met toeleveranciers. Wat de andere optie betreft: het zou onredelijk zijn van een luchtvaartmaatschappij te verwachten dat zij in de hele luchthaven bijstand verleent, zowel voor haar eigen passagiers als voor passagiers die overstappen op een vlucht van een andere luchtvaartmaatschappij en zowel in de terminals die zij zelf gebruikt als in die van andere maatschappijen.

18. Ten tweede moet worden vermeden dat luchtvaartmaatschappijen gestimuleerd worden om het aantal passagiers met beperkte mobiliteit zo laag mogelijk te houden. Indien de luchtvaartmaatschappijen verantwoordelijk zouden zijn voor het verlenen van bijstand in elke luchthaven die zij aandoen en dus kosten zouden oplopen die ongeveer in verhouding staan tot het aantal passagiers met beperkte mobiliteit dat zij vervoeren, zouden sommige maatschappijen geneigd kunnen zijn zo weinig mogelijk van dergelijke passagiers te vervoeren. Omdat ze gehouden zijn aan de clausule die billijke behandeling voorschrijft, kunnen ze niet rechtstreeks weigeren om mensen met beperkte mobiliteit te vervoeren, maar ze kunnen deze mensen natuurlijk ontmoedigen door slechte dienstverlening of door misbruik te maken van de veiligheidsvoorschriften. Zodra een maatschappij een dergelijke reputatie krijgt, zullen mensen met beperkte mobiliteit ze ook beginnen te mijden. De meeste luchtvaartmaatschappijen zijn sterk gekant tegen dergelijke praktijken, maar als enkele maatschappijen op die manier een aanzienlijke kostenbesparing kunnen verwezenlijken, komen de andere onder druk te staan om dit voorbeeld te volgen. De mogelijkheden voor mensen met beperkte mobiliteit om gebruik te maken van luchtvervoer zouden dan in de praktijk afnemen.

19. Dit kan worden vermeden door luchtvaartmaatschappijen te laten betalen in verhouding tot het aantal passagiers die ze van of naar een luchthaven vervoeren, zodat deze kosten los staan van het aantal vervoerde mensen met beperkte mobiliteit. Op die manier vallen de stimulansen om minder mensen met beperkte mobiliteit te vervoeren voor een groot gedeelte weg (niet helemaal, want de luchtvaartmaatschappijen moeten ook voorzien in bijstand aan boord van de vliegtuigen). Dit kan worden verwezenlijkt door in elke luchthaven een gecentraliseerd systeem op te zetten en de organisator van het systeem de bevoegdheid te geven om een heffing op te leggen aan alle luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van de luchthaven, in verhouding tot het aantal passagiers die de maatschappij van en naar de

luchthaven heeft vervoerd. Eens te meer is het beheersorgaan van een luchthaven de aangewezen instantie voor het opleggen van deze heffing, die kostengerelateerd en transparant moet zijn en moet worden vastgesteld na overleg met de luchtvervoerders. Alle maatschappijen die gebruik maken van een luchthaven moeten deze heffing betalen, zowel de maatschappijen uit de Gemeenschap als die uit derde landen.

20. Krachtens de verordening worden de beheersorganen van luchthavens verplicht om te voorzien in specifieke diensten voor passagiers met beperkte mobiliteit (zie bijlage I van het voorstel) om bepaalde sociale doelstellingen te verwezenlijken. Dit betekent niet dat in de verordening een zelfde model wordt opgelegd voor alle omstandigheden; het voorstel laat veel ruimte voor flexibiliteit. Ten eerste worden de kwaliteitsnormen niet centraal opgelegd, maar kan elk beheersorgaan, na overleg met de luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van de luchthaven en de organisaties die passagiers met beperkte mobiliteit vertegenwoordigen, zelf deze normen en de daarmee gepaard gaande vereisten inzake middelen vaststellen. Hierdoor zullen de normen en specificaties beter beantwoorden aan de omvang en vorm van de verschillende luchthavens en aan de gebruikte vliegtuigtypes.

21. Ten tweede mogen de beheersorganen volgens de voorgestelde verordening kiezen of ze de bijstand zelf verlenen of zullen uitbesteden aan toeleveranciers, waaronder ook luchtvaartmaatschappijen, zo lang ze de communautaire wetgeving inzake overheidsopdrachten[13] maar naleven. Als de beheersorganen de bijstand uitbesteden, mogen ze een contract sluiten met één toeleverancier of de diensten opsplitsen tussen meerdere toeleveranciers, per terminal, luchtvaartmaatschappij of op de manier die zij zelf het best geschikt achten. Er zij op gewezen dat de diensten die op die manier worden geleverd aan de beheersorganen van luchthavens niet onder de grondafhandelingsrichtlijn[14] vallen. Die richtlijn heeft betrekking op diensten die door toeleveranciers worden verstrekt aan de gebruikers van luchthavens (voornamelijk luchtvaartmaatschappijen) en heeft tot doel om, binnen bepaalde grenzen, de toegang tot deze markt vrij te maken. De twee stukken wetgeving overlappen elkaar dus niet en leveren geen problemen op wat de onderlinge samenhang betreft.

Bijstand aan boord van vliegtuigen

22. Bepaalde diensten aan passagiers met beperkte mobiliteit worden aan boord van vliegtuigen verstrekt en vallen dus logischerwijze onder de verantwoordelijkheid van de luchtvervoerders. Voorbeelden hiervan zijn het vervoer van rolstoelen en andere mobiliteitshulpmiddelen en het vervoer van blindengeleidehonden, die door de meeste luchtvaartmaatschappijen in de passagiersruimte worden toegelaten (zie bijlage II van de voorgestelde verordening). In het geval van vluchten die vertrekken van een luchthaven die in een lidstaat is gevestigd, stelt de Commissie voor de luchtvaartmaatschappijen te verplichten deze diensten gratis te verlenen.

---

13 Richtlijn 93/38/EEG van de Raad van 14 juni 1993 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie, PB L 199 van 9.8.1993.

14 Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap - PB L 272 van 25.10.1996.

Kennisgeving van behoefte aan bijstand

23. Wanneer luchthavens en luchtvaartmaatschappijen van tevoren weten dat passagiers met beperkte mobiliteit speciale behoeften hebben, kunnen zij de bijstand gemakkelijker organiseren, in een stipte dienstverlening voorzien en hun middelen optimaal aanwenden. Momenteel worden zij niet van tevoren op de hoogte gebracht en moeten zij zich zo goed mogelijk uit de slag trekken. Het zou te veel gevraagd zijn deze voorafgaande kennisgeving verplicht te stellen omdat veel luchthavens en luchtvaartmaatschappijen ook nu reeds een aanvaardbare service leveren, zonder vooraf in kennis te worden gesteld. De communautaire regelgeving moet de passagiers aanmoedigen om de luchthavens en luchtvaartmaatschappijen vooraf op de hoogte te brengen, maar mag geen daadwerkelijke verplichting stellen. De Commissie heeft een compromis voorgesteld: als passagiers met beperkte mobiliteit van tevoren kennis geven van hun speciale behoeften, zijn de luchthavens verplicht hen zodanig te assisteren dat ze hun vlucht zeker zullen halen. Zoniet hoeven de luchthavens alleen hun best te doen om ervoor te zorgen dat ze hun vlucht zullen halen. Dit moedigt de passagiers in kwestie aan om de luchthavens van tevoren op de hoogte te brengen, zonder hen daar evenwel toe te verplichten. Dat zou immers een stap achteruit zijn in vergelijking met de actuele praktijk.

Handhaving

24. Passagiers met beperkte mobiliteit staan in een zwakke positie als luchtvaartmaatschappijen of luchthavens hun verplichtingen niet nakomen. Een strikte handhaving van de voorgestelde verordening is dan ook noodzakelijk. Het voorstel van de Commissie bevat een artikel dat de lidstaten ertoe verplicht niet-naleving te sanctioneren en organen aan te wijzen die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de verordening en voor de behandeling van klachten van passagiers. Deze bepalingen sluiten erg dicht aan bij die van de verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten[15].

4. SUBSIDIARITEIT EN PROPORTIONALITEIT

25. De Gemeenschap heeft een interne markt voor luchtvervoer tot stand gebracht waarin luchtvervoerders gemeenschappelijke regels moeten naleven bij het uitoefenen van hun activiteiten. Deze regels hebben niet alleen betrekking op de toegang tot de markt, maar ook op de bescherming van passagiers. Ook mensen met beperkte mobiliteit die van de ene lidstaat naar de andere reizen hebben baat bij een bescherming die op hoog niveau geharmoniseerd is. Zonder harmonisatie zouden ze in het beste geval sterk uiteenlopende rechten genieten en in het slechtste geval helemaal geen. Bovendien zouden ze het moeilijk hebben om hun precieze rechten te kennen tijdens reizen in Europa en om de naleving ervan af te dwingen. Zonder harmonisatie zouden ook luchtvaartmaatschappijen in hun activiteiten geconfronteerd worden met verschillende regels en dus ook met hogere kosten en omslachtige procedures. Zelfs indien alle nationale regels een hoog beschermingsniveau boden, zouden ze

[15] 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.

niet tot de verwezenlijking van de essentiële communautaire doelstellingen leiden en deze zelfs in de weg kunnen staan.

26. De Gemeenschap beseft al lang dat de regels voor de bescherming van luchtvaartpassagiers moeten worden geharmoniseerd. Ze heeft wetgeving goedgekeurd met betrekking tot compensatie bij instapweigering[16], aansprakelijkheid van luchtvervoerders[17] en, recentelijk, compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten[18]. Voorts heeft de Gemeenschap ook wetgeving aangenomen over pakketreizen, die vaak luchtvervoer omvatten[19]. De voorgestelde verordening is dus voorlopig de laatste in een lange rij. De Gemeenschap beschikt niet over andere middelen dan wetgeving om rechten voor luchtvaartpassagiers vast te stellen.

27. Zowel passagiers, luchthavens als luchtvaartmaatschappijen vinden baat bij precieze en volledige regelgeving. Door de verregaande internationalisering van de luchtvaart leiden verschillen tussen nationale regels tot ernstige problemen. Bovendien moeten beslissingen over passagiersrechten vaak snel en ter plaatse worden genomen, waardoor de waarde van precieze regels op communautair niveau nog toeneemt. De ervaring met andere maatregelen ter bescherming van de rechten van luchtvaartpassagiers heeft dan ook geleerd dat een verordening hiervoor een beter instrument is dan een richtlijn.

28. De Commissie heeft haar voorstel beperkt tot de gebieden waarop precieze communautaire regels noodzakelijk zijn en ook wenselijk worden geacht door de belanghebbenden. In de verordening is opgesomd welke bijstand in luchthavens en aan boord van vliegtuigen moet worden verleend, maar de bijstand en de manier waarop deze moet worden verleend zijn niet in detail gedefinieerd; de verordening heeft ook geen betrekking op andere kwesties, zoals de faciliteiten aan boord van vliegtuigen. De Commissie erkent dat zowel passagiers met beperkte mobiliteit als luchtvervoerders profijt zouden trekken van een grondiger harmonisatie, maar geeft er de voorkeur aan dit via internationaal erkende aanbevelingen te doen omdat dit meer ruimte laat voor flexibiliteit en aanpassing aan specifieke omstandigheden.

29. De Commissie heeft daarom haar steun verleend aan de werkzaamheden die de Europese Conferentie voor de Burgerluchtvaart heeft verricht om het vervoer van personen met beperkte mobiliteit te vergemakkelijken. De aanbevelingen van deze Conferentie vormen een uitgebreide gids voor het verlenen van bijstand aan mensen met beperkte mobiliteit, waarin aandacht wordt besteed aan informatieverstrekking aan deze passagiers, aan de luchtvaartmaatschappijen en aan het luchthavenpersoneel, communicatiefaciliteiten, opleiding van personeel, toegankelijkheid van luchthavens, in- en uitstapvoorzieningen, bijstand aan boord, apparatuur in het vliegtuig en groepsreizen. Voorts zijn ook beginselen en normen vastgelegd in de onlangs goedgekeurde gedragscode inzake grondafhandeling voor mensen met beperkte mobiliteit.

---

16 Verordening (EEG) nr. 295/91 van de Raad van 4 februari 1991 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor compensatie bij instapweigering in het geregeld luchtvervoer - PB L 36 van 8.2.1991.

17 Verordening (EG) nr. 889/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 13 mei 2002 houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2027/97 van de Raad betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen - PB L 140 van 30.5.2002.

18 Verordening (EG) nr. 261/2004.

19 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.

30. Het voorstel van de Commissie heeft geen betrekking op deze kwesties, die beter via aanbevelingen kunnen worden geregeld, en blijft beperkt tot de gebieden waarop de behoefte aan communautaire actie duidelijk en algemeen aanvaard is. Het voorstel staat dan ook in verhouding tot het nagestreefde doel en is aangepast aan de omstandigheden waarin het wordt nagestreefd.

5. BEOORDELING VAN DE SOCIALE EN ECONOMISCHE GEVOLGEN

Sociale gevolgen

31. Onder mensen met beperkte mobiliteit worden niet alleen gehandicapten verstaan, wier aantal in de Gemeenschap op 45 miljoen of 10% van de bevolking wordt geschat, maar ook andere mensen die zonder bijstand geen gebruik kunnen maken van luchtvervoer. Vaak gaat het om oudere mensen die in hun dagelijkse leven nog mobiel zijn, maar geen lange afstanden te voet kunnen afleggen in grote, moderne luchthavens. Van alle passagiers die in luchthavens in de Gemeenschap instappen of uitstappen krijgt in het geval van lijnvluchten[20] naar schatting 1% bijstand en in het geval van chartervluchten 1,6%[21], wat in totaal neerkomt op ongeveer 7 miljoen gevallen per jaar. Door de vergrijzing van de bevolking zal zich op lange termijn een stijging voordoen van het aantal gehandicapten – handicaps komen veel vaker voor bij ouderen dan bij de rest van de bevolking – en van het aantal personen die niet mobiel genoeg zijn om zonder bijstand gebruik te maken van het luchtvervoer.

32. Het voorstel draagt in grote mate bij tot de verwezenlijking van een belangrijke sociale doelstelling: mensen met beperkte mobiliteit evenveel kansen geven om gebruik te maken van luchtvervoer, ondanks hun stijgende aantal en de concurrentiedruk op de luchtvaartmaatschappijen. Zoniet worden deze mensen niet alleen uitgesloten van de voordelen van luchtvervoer, maar ook van die van een volledige integratie in het economische en sociale leven van de gemeenschap. Ze zouden bijvoorbeeld niet in staat zijn om te gaan werken, om familie en vrienden te bezoeken en om op vakantie te gaan, zoals andere burgers. Daarom moeten ze in luchthavens en aan boord van vliegtuigen gratis bijstand krijgen om tegemoet te komen aan hun bijzondere behoeften.

33. De verordening voorziet niet alleen in bijstand bij de verplaatsingen van de incheckbalie naar het vliegtuig en van het vliegtuig naar de bagagehal, wat momenteel gebruikelijk is, maar ook van het punt van aankomst in de luchthaven naar het vliegtuig en van het vliegtuig naar het punt van waar de luchthaven wordt verlaten. Door deze verantwoordelijkheid in elke luchthaven toe te vertrouwen aan één orgaan, worden de omstandigheden voor naadloze dienstverlening, zonder onderbrekingen en vertragingen, gecreëerd, zelfs wanneer een passagier van de ene luchtvaartmaatschappij op de andere overstapt en zich naar een andere terminal moet begeven.

34. Het beheersorgaan heeft ruime bevoegdheden met betrekking tot diensten in de hele luchthaven en is beter geplaatst om deze rol te vervullen dan individuele luchtvaartmaatschappijen; vandaar het voorstel van de Commissie. Ondanks langdurige gesprekken zijn de luchtvaartmaatschappijen en luchthavens er niet in geslaagd overeenstemming te bereiken over wie deze verantwoordelijk op zich moet nemen. Het ziet er

---

[20] Bron: "Association of European Airlines representing operators of scheduled services, other than regional airlines".

[21] Bron: "International air carrier association representing operators of leisure services".

ook niet naar uit dat zij het in de toekomst eens zullen raken. Indien deze patstelling niet wordt doorbroken, kunnen passagiers met beperkte mobiliteit niet rekenen op een volledige en naadloze dienstverlening.

Economische gevolgen

35. Passagiers met beperkte mobiliteit moeten de zekerheid hebben dat zij in alle luchthavens een beroep kunnen doen op gratis bijstand van hoge kwaliteit. Ze moeten er ook zeker van zijn dat dit in de toekomst zal blijven duren, ondanks de stijgende kosten en de concurrentiedruk op luchtvaartmaatschappijen om de kosten te beperken. De kosten van bijstand aan rolstoelpassagiers in een luchthaven worden geraamd op 24[22] of 30 euro[23], zowel bij vertrek als bij aankomst. Wanneer de totale kosten voor personen met beperkte mobiliteit over alle passagiers in Europa worden gespreid (ongeveer 590 miljoen passagiers in 2003), zijn deze kosten dus vrij bescheiden. Doorgaans verlenen de luchtvaartmaatschappijen deze bijstand nu al gratis. De verordening zal dus geen volledig nieuwe kostenpost voor de sector tot gevolg hebben. Er zij enerzijds op gewezen dat niet alle passagiers met beperkte mobiliteit al deze bijstand nodig hebben en anderzijds dat het gamma aan beschikbare bijstand krachtens de verordening moet worden uitgebreid.

36. Momenteel heeft de bijstand aan mensen met beperkte mobiliteit een negatieve invloed op de winst van de luchtvaartmaatschappijen, met name wanneer deze mensen met goedkopere tickets reizen. Gezien de concurrentiedruk om de kosten te verlagen en, op lange termijn, de toename van het aantal passagiers met beperkte mobiliteit ten gevolge van de vergrijzing van de bevolking, is het twijfelachtig of de luchtvaartmaatschappijen het huidige niveau van bijstand in luchthavens kunnen aanhouden. De cruciale vraag is hoe de kosten moeten worden gespreid over de verschillende betrokkenen en hoe de economische stimulansen om zo weinig mogelijk mensen met beperkte mobiliteit te vervoeren, tot een minimum kunnen worden beperkt.

37. Alles maar bij het oude laten is geen oplossing. In dat geval zou elke luchtvaartmaatschappij beperkte en doorgaans gratis bijstand verlenen aan haar eigen passagiers. Luchtvaartmaatschappijen zouden onder economisch druk komen te staan om het aantal passagiers met beperkte mobiliteit tot een minimum te beperken. Ze zouden dat in veel gevallen zelfs kunnen doen zonder het verbod op vervoersweigering te overtreden. Momenteel aanvaarden bijna alle luchtvaartmaatschappijen dat zij verantwoordelijk zijn voor de bijstand en het vervoer van mensen met beperkte mobiliteit en gaan daarvoor geen inspanningen uit de weg. Als één maatschappij haar beleid echter zou wijzigen, zouden de andere onder druk komen te staan om dit voorbeeld te volgen of om kosten in rekening te brengen voor de bijstand. Beide ontwikkelingen zijn onaanvaardbaar.

38. In het voorstel van de Commissie worden beide scenario's vermeden omdat de heffing die aan elke luchtvaartmaatschappij wordt opgelegd in verhouding staat tot het totale aantal passagiers dat met deze maatschappij van of naar een luchthaven vliegt. Aangezien de heffing dus los staat van het aantal passagiers met beperkte mobiliteit die door de maatschappij zijn vervoerd, ondervindt de maatschappij geen economische druk om het aantal passagiers met beperkte mobiliteit terug te dringen. Het voorstel houdt één extra kostenpost in voor de sector: de kosten van uitgebreide bijstand wanneer mensen daarom vragen. Het belangrijkste

---

22 Bron: "International Air Carrier Association".

23 Bron: "Association of European Airlines".

economische gevolg hiervan is dat de manier waarop bijstand in luchthavens wordt georganiseerd en gefinancierd, zal veranderen. De verantwoordelijkheid verschuift van de luchtvaartmaatschappijen naar de beheersorganen van de luchthavens. De beheersorganen dragen deze kosten echter niet zelf, maar rekenen ze door aan de luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van hun luchthaven. De luchtvaartmaatschappijen rekenen de kosten op hun beurt door aan al hun passagiers, zodat ze worden gespreid over een groot aantal burgers. Mensen met beperkte mobiliteit worden op die manier niet als een extra kostenpost beschouwd, maar als gewone passagiers, en dit in alle fasen, van het boeken van een ticket tot de aankomst op de plaats van bestemming.

6. OPMERKINGEN PER ARTIKEL

In artikel 1 zijn het doel en het toepassingsgebied van de verordening vastgesteld.

In artikel 2 zijn de in de verordening gebruikte termen gedefinieerd.

Artikel 3 verbiedt luchtvervoerders of touroperators om het vervoer van mensen met beperkte mobiliteit te weigeren vanwege hun beperkte mobiliteit. Dit laat bepaalde uitzonderingen en afwijkingen onverlet, met name uitzonderingen om gegronde en bij wet voorziene veiligheidsredenen, zoals bepaald in artikel 4.

Krachtens artikel 5 kunnen mensen met beperkte mobiliteit in luchthavens een beroep doen op het in bijlage I vermelde bijstandspakket, bij vertrek, bij aankomst en op doorreis; dit artikel bevat ook bepalingen inzake voorafgaande kennisgeving van de behoefte aan deze bijstand.

Bij artikel 6 wordt de verantwoordelijkheid voor het gratis verlenen van de in artikel 5 vermelde bijstand aan personen met beperkte mobiliteit bij de beheersorganen van de luchthaven gelegd, en wordt hun toegestaan heffingen op te leggen aan luchtvervoerders om deze bijstand te financieren.

Krachtens artikel 7 moet het beheersorgaan van een luchthaven, na grondig overleg, kwaliteitsnormen voor de bijstand vaststellen.

Overeenkomstig artikel 8 moeten luchtvervoerders aan boord van vliegtuigen gratis de in bijlage II vermelde bijstand verlenen aan mensen met beperkte mobiliteit.

Bij artikel 9 worden luchtvervoerders en touroperators verplicht om een regeling betreffende de voorafgaande kennisgeving van behoefte aan bijstand op te stellen.

Krachtens artikel 10 is het verboden afstand te doen van de bij de verordening opgelegde verplichtingen of deze te beperken.

Krachtens artikel 11 moeten de lidstaten organen aanwijzen die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de verordening en voor het afhandelen van klachten, en moeten zij sancties voor overtredingen vaststellen.

Overeenkomstig artikel 12 moeten de lidstaten vaststellen welke sancties worden toegepast in het geval van overtredingen.

Overeenkomstig artikel 13 moet de Commissie verslag uitbrengen over de werking en resultaten van de verordening.

In artikel 14 is de datum van inwerkingtreding van de verordening vastgesteld.

2005/0007 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake de rechten van luchtreizigers met beperkte mobiliteit

(voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 80, lid 2,

Gezien het voorstel van de Commissie[24],

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité[25],

Gezien het advies van het Comité van de Regio's[26],

Volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag[27],

Overwegende hetgeen volgt:

(1) De eengemaakte markt voor luchtdiensten moet voordelen opleveren voor de burgers in het algemeen. Mensen wiens mobiliteit beperkt is ten gevolge van handicaps, ouderdom of een andere factor, moeten mogelijkheden krijgen om gebruik te maken van luchtvervoer die vergelijkbaar zijn met die van andere burgers;

(2) Het vervoer van mensen met beperkte mobiliteit mag daarom niet worden geweigerd op grond van hun beperkte mobiliteit, behalve om wettelijk vastgelegde veiligheidsredenen;

(3) Deze verordening mag geen invloed hebben op de passagiersrechten die in de communautaire wetgeving zijn vastgesteld, en met name in Richtlijn 90/314/EEG van de Raad betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten[28] en in Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten[29].

---

24 PB C XX van XX, blz. XX.
25 PB C XX van XX, blz. XX.
26 PB C XX van XX, blz. XX.
27 PB C XX van XX, blz. XX.
28 PB L 158 van 23.6.1990, blz. 59.
29 PB L 46 van 17.2.2004, blz. 1.

(4) Om te garanderen dat mensen met beperkte mobiliteit dezelfde kansen op luchtvervoer genieten als ander burgers, moeten zij in luchthavens en aan boord van vliegtuigen bijstand krijgen die beantwoordt aan hun bijzondere behoeften; om sociale uitsluiting te vermijden, moet deze bijstand gratis worden verleend;

(5) De bijstand die verleend wordt in luchthavens op het grondgebied van een lidstaat waarop het Verdrag van toepassing is, moet personen met beperkte mobiliteit onder meer in staat stellen zich van het punt van aankomst bij de luchthaven naar het vliegtuig te begeven en van het vliegtuig naar het punt van waar zij de luchthaven verlaten, inclusief in- en uitstappen. De bijstand moet zodanig zijn georganiseerd dat zich geen onderbrekingen en vertragingen voordoen; in de hele Gemeenschap moeten dezelfde hoge normen worden aangehouden en moet optimaal gebruik worden gemaakt van de beschikbare middelen, ongeacht de luchthaven of luchtvervoerder die daarbij betrokken is;

(6) Om deze doelstellingen te bereiken, moet de bijstand in luchthavens door een centraal orgaan worden verleend. Aangezien de beheersorganen van luchthavens een centrale rol spelen bij het verlenen van diensten in hun luchthaven, moet deze verantwoordelijkheid aan hen worden toevertrouwd;

(7) De bijstand moet zodanig worden gefinancierd dat de kosten evenredig worden gespreid over alle passagiers die gebruik maken van de luchthaven en dat stimulansen om het vervoer van passagiers met beperkte mobiliteit te weigeren, worden vermeden. De bijstand kan op de meest efficiënte wijze worden gefinancierd door aan elke luchtvaartmaatschappij die gebruik maakt van een luchthaven een heffing op te leggen die in verhouding staat tot het aantal passagiers die door die maatschappij van en naar de luchthaven in kwestie worden vervoerd;

(8) Om mensen met beperkte mobiliteit effectieve kansen op luchtvervoer te bieden, moeten luchtvervoerders verplicht worden om bepaalde vormen van bijstand aan boord van vliegtuigen te verlenen;

(9) Daar de doelstellingen van het overwogen optreden, namelijk garanderen dat personen met beperkte mobiliteit hetzelfde hoge niveau van bescherming en bijstand genieten in alle lidstaten en garanderen dat de marktdeelnemers hun activiteiten in de eengemaakte markt in geharmoniseerde omstandigheden kunnen uitoefenen, niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve wegens de schaalvoordelen van de actie beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt, kan de Gemeenschap, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel, gaat deze verordening niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken;

(10) De lidstaten dienen de regels vast te stellen inzake de sancties op overtredingen van deze verordening, en ervoor te zorgen dat deze regels worden toegepast. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn;

(11) De lidstaten moeten ervoor zorgen en erop toezien dat deze verordening wordt nageleefd en moeten een passende instantie voor de uitvoering van die handhavingstaken aanwijzen. Dit toezicht mag geen afbreuk doen aan het recht van

personen met beperkte mobiliteit om overeenkomstig het nationale procesrecht langs juridische weg schadevergoeding te eisen bij een rechtbank.

(12) De onderhavige verordening eerbiedigt de grondrechten en volgt de beginselen die met name door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn erkend.

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD :

Artikel 1

Doel en toepassingsgebied

1. In deze verordening zijn regels vastgesteld voor de bescherming van en bijstand aan luchtreizigers met beperkte mobiliteit.

2. De bepalingen van deze verordening zijn van toepassing op luchtreizigers met beperkte mobiliteit die vertrekken van, aankomen op of op doorreis zijn via een luchthaven die gevestigd is op het grondgebied van een lidstaat waarop het Verdrag van toepassing is.

3. Ondanks het bepaalde in punt 2 zijn de artikelen 3, 4 en 8 ook van toepassing op passagiers die vertrekken van een luchthaven die in een derde land is gevestigd, met als bestemming een luchthaven die is gevestigd op het grondgebied van een lidstaat waarop het Verdrag van toepassing is, voorzover de vlucht deel uitmaakt van een reis die begon in de Gemeenschap en voorzover de exploiterende luchtvaartmaatschappij een communautaire maatschappij is.

4. Deze verordening doet geen afbreuk aan de rechten van passagiers uit hoofde van Richtlijn 90/314/EEG van de Raad betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten en Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten.

Artikel 2

Definities

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

a) "persoon met beperkte mobiliteit": een persoon wiens mobiliteit bij het gebruik van vervoer beperkt is ten gevolge van een lichamelijke (zintuiglijke of motorische) handicap, een verstandelijke handicap, leeftijd, ziekte of enige andere oorzaak die een handicap oplevert, en wiens situatie vereist dat hij bijzondere aandacht krijgt en dat de aan alle passagiers verstrekte diensten aan hem worden aangepast;

b) "luchtvaartmaatschappij": een luchtvervoersonderneming met een geldige exploitatievergunning;

c) "exploiterende luchtvaartmaatschappij": een luchtvaartmaatschappij die een vlucht uitvoert of voornemens is een vlucht uit te voeren in het kader van een contract met een passagier of namens een andere natuurlijke of rechtspersoon die een contract heeft met die passagier;

d) "communautaire luchtvaartmaatschappij": een luchtvaartmaatschappij met een geldige exploitatievergunning die door een lidstaat is verleend overeenkomstig Verordening (EEG) nr. 2407/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de verlening van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen[30];

e) "touroperator": een organisator of doorverkoper als bedoeld in artikel 2, punten 2 en 3, van Richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten, met uitzondering van een luchtvaartmaatschappij;

f) "beheersorgaan van de luchthaven": een orgaan waaraan uit hoofde van de nationale wetgeving het beheer van de luchthaveninfrastructuur en de coördinatie van en het toezicht op de activiteiten van de diverse exploitanten in de betrokken luchthaven of luchthavensystemen zijn toevertrouwd;

g) "luchthavengebruiker": een natuurlijke persoon of rechtspersoon die verantwoordelijk is voor het luchtvervoer van passagiers van of naar de luchthaven in kwestie;

h) "comité van luchthavengebruikers": een comité bestaande uit afgevaardigden van luchthavengebruikers of van organisaties die luchthavengebruikers vertegenwoordigen;

i) "boeking": het feit dat de passagier een ticket heeft of een ander bewijs waaruit blijkt dat de boeking door de luchtvaartmaatschappij of de touroperator is aanvaard en geregistreerd;

Artikel 3

Voorkomen van vervoersweigering

1. Een luchtvaartmaatschappij, een agent van een luchtvaartmaatschappij of een touroperator mag een boeking voor een vlucht die vertrekt van een luchthaven waarop deze verordening van toepassing is, niet weigeren om redenen van beperkte mobiliteit.

2. Een luchtvaartmaatschappij, een agent van een luchtvaartmaatschappij of een touroperator mag niet weigeren een persoon met beperkte mobiliteit die vertrekt van een luchthaven waarop deze verordening van toepassing is, te laten instappen

   a) als deze persoon een boeking heeft voor de betrokken vlucht en zich bij de incheckbalie aanbiedt:

   op het tijdstip dat van tevoren door de luchtvaartmaatschappij, de touroperator of een erkend reisbureau schriftelijk (inclusief via elektronische weg) is aangegeven, of

[30] PB L 240 van 24.8.1992, blz. 1.

uiterlijk 60 minuten voor de aangekondigde vertrektijd, wanneer geen tijdstip is aangegeven, of

b) als de persoon door een luchtvaartmaatschappij of touroperator is overgeboekt van de vlucht waarvoor hij een boeking had naar een andere vlucht, ongeacht de reden.

Artikel 4

Afwijkingen, bijzondere voorwaarden en informatie

1. Niettegenstaande de bepalingen van artikel 3 mag een luchtvaartmaatschappij, een agent van een luchtvaartmaatschappij of een touroperator weigeren de boeking van een persoon met beperkte mobiliteit te aanvaarden of deze persoon te laten instappen of eisen dat deze persoon tijdens zijn reis wordt begeleid door een andere persoon wanneer dit noodzakelijk is om aan de bij wet vastgelegde veiligheidseisen te kunnen voldoen of wanneer de grootte van het luchtvaartuig of de gerechtvaardigde afwezigheid van cabinepersoneel het vervoer van personen met beperkte mobiliteit, inclusief het in- en uitstappen, onmogelijk maken.

2. Als een luchtvaartmaatschappij, een agent van een luchtvaartmaatschappij of een touroperator gebruik maakt van de in punt 1 toegestane afwijkingen, moet hij binnen vijf werkdagen na het weigeren van de boeking, de instapweigering of het opleggen van de begeleidingsvoorwaarde de betrokken personen met beperkte mobiliteit schriftelijk in kennis stellen van de redenen daarvoor.

3. Een luchtvaartmaatschappij of een agent van een luchtvaartmaatschappij moet op verzoek onmiddellijk de veiligheidsregels bekend maken die van toepassing zijn op het vervoer van personen met beperkte mobiliteit alsook de beperkingen op het vervoer van deze personen of van mobiliteitshulpmiddelen ten gevolge van de grootte van het luchtvaartuig of de afwezigheid van cabinepersoneel. In het geval van vluchten die deel uitmaken van pakketreizen, vakantiepakketten en rondreispakketten die door een touroperator worden georganiseerd, verkocht of te koop aangeboden, moet deze touroperator, wanneer hij daarom wordt verzocht, onmiddellijk de toepasselijke veiligheidsregels en beperkingen bekend maken.

Artikel 5

Recht op bijstand in luchthavens

1. Bij het vertrek van een persoon met beperkte mobiliteit van een luchthaven waarop deze verordening van toepassing is, moet het beheersorgaan van de luchthaven de in bijlage I vermelde bijstand verlenen op zodanige wijze dat de persoon in staat is de vlucht waarvoor hij een boeking heeft, te halen, op voorwaarde dat de persoon minstens 24 uur vóór de aangekondigde vertrektijd van de vlucht aan de betrokken luchtvervoerder of touroperator heeft gemeld dat hij behoefte heeft aan bijzondere bijstand.

2. Zonder voorafgaande kennisgeving overeenkomstig punt 1 moet het beheersorgaan alle redelijke inspanningen leveren om de in bijlage I vermelde bijstand te verlenen op zodanige wijze dat de persoon in kwestie in staat is de vlucht waarvoor hij een boeking heeft, te halen.

3. De bepalingen van de punten 1 en 2 zijn van toepassing voorzover:

a) de persoon zich meldt voor check-in:

- op het van tevoren schriftelijk (inclusief via elektronische weg) door de luchtvaartmaatschappij of touroperator meegedeelde tijdstip, of

- uiterlijk één uur voor het aangekondigde tijdstip van vertrek, indien geen tijdstip is meegedeeld,

b) de persoon aankomt op een punt in de luchthaven dat, overeenkomstig artikel 6, punt 4, is aangeduid:

- op het van tevoren schriftelijk (inclusief via elektronische weg) door de luchtvaartmaatschappij of touroperator meegedeelde tijdstip, of

- uiterlijk twee uur voor het aangekondigde tijdstip van vertrek, indien geen tijdstip is meegedeeld.

4. Als een persoon met beperkte mobiliteit op doorreis is via een luchthaven of door de luchtvaartmaatschappij of touroperator van de vlucht waarvoor hij een boeking heeft, wordt omgeboekt naar een andere vlucht, moet het beheersorgaan alle redelijke inspanningen leveren om de in bijlage I vermelde bijstand te verlenen op zodanige wijze dat de persoon in staat is de vlucht waarvoor hij een boeking heeft, te halen.

5. Wanneer een persoon met beperkte mobiliteit landt op een luchthaven waarop deze verordening van toepassing is, moet het beheersorgaan van de luchthaven de in bijlage I vermelde bijstand verlenen op zodanige wijze dat de persoon in staat is zich te begeven naar het punt van waar hij de luchthaven zal verlaten, overeenkomstig artikel 6, punt 4.

Artikel 6

Verantwoordelijkheid voor bijstand in luchthavens

1. Het beheersorgaan van een luchthaven verleent de in bijlage I vermelde bijstand gratis aan personen met beperkte mobiliteit. Het beheersorgaan mag de bijstand zelf verlenen of uitbesteden aan derden.

2. Het beheersorgaan van een luchthaven dat bijstand verleent overeenkomstig punt 1 mag met het oog op de financiering van deze bijstand een heffing opleggen aan de luchtvervoerders die gebruik maken van de luchthaven.

3. De in punt 2 vermelde heffing moet kostengerelateerd en transparant zijn en worden vastgesteld na overleg met het comité van luchthavengebruikers van de luchthaven, voorzover dit bestaat. De heffing wordt gespreid over de luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van de luchthaven, in verhouding tot het aantal passagiers die door elke luchtvaartmaatschappij van en naar die luchthaven worden vervoerd.

4. Na overleg met de luchthavengebruikers, via het comité van luchthavengebruikers, voorzover dit bestaat, en met de organisaties die passagiers met beperkte mobiliteit

vertegenwoordigen, duidt het beheersorgaan van de luchthaven punten van vertrek en aankomst aan in de luchthavengebouwen en daarbuiten; op deze punten kunnen personen met beperkte mobiliteit gemakkelijk melden dat zij op de luchthaven zijn aangekomen en om bijstand verzoeken. Het beheersorgaan moet ten minste bij de ingangen van de luchthavengebouwen, aan de incheckbalies, in de metro- en busstations, aan de taxistandplaatsen en op de parkings die zich het dichtst bij de luchthavengebouwen bevinden, dergelijke punten aanduiden.

Artikel 7

Kwaliteitsnormen voor de bijstand

1. Na overleg met de luchthavengebruikers, via het comité van luchthavengebruikers, voorzover dit bestaat, en met de organisaties die passagiers met beperkte mobiliteit vertegenwoordigen, zal het beheersorgaan kwaliteitsnormen voor de in bijlage I vermelde bijstand vaststellen en bepalen welke middelen nodig zijn om deze normen na te leven, behalve voor luchthavens met een jaarlijks verkeer van minder dan twee miljoen passagiersbewegingen. Bij het vaststellen van deze normen wordt ten volle rekening gehouden met internationaal erkende beleidsstrategieën en gedragscodes om het vervoer van mensen met beperkte mobiliteit te vergemakkelijken. Het beheersorgaan van een luchthaven moet de kwaliteitsnormen bekendmaken.

2. Een luchtvervoerder kan met het beheersorgaan van een luchthaven overeenkomen dat het beheersorgaan, aan de passagiers die door de luchtvervoerder van en naar de luchthaven worden vervoerd, bijstand verleent waarvan de kwaliteit de in punt 1 vermelde normen overschrijdt of naast de in bijlage I vermelde bijstand nog aanvullende diensten verleent. In beide gevallen kan het beheersorgaan deze diensten financieren door, naast de in artikel 6, punt 2, vermelde heffing, een aanvullende heffing op te leggen aan de luchtvervoerder; deze aanvullende heffing moet transparant en kostengerelateerd zijn en moet worden vastgesteld na overleg met de betrokken luchtvervoerder.

Artikel 8

Bijstand door luchtvervoerders

Een luchtvervoerder moet de in bijlage II vermelde bijstand gratis verlenen aan personen met beperkte mobiliteit die vertrekken van of op doorreis zijn via een luchthaven waarop deze verordening van toepassing is, voorzover de personen in kwestie aan voor de voorwaarden van artikel 5, punt 3, voldoen.

Artikel 9

Kennisgeving van behoefte aan bijstand

1. Een luchtvervoerder of touroperator neemt alle maatregelen die nodig zijn om op alle verkoopspunten waarover hij beschikt op het grondgebied van een lidstaat waarop het Verdrag van toepassing is, inclusief verkoopspunten via telefoon en internet,

kennisgevingen van behoefte aan bijstand van mensen met beperkte mobiliteit te ontvangen.

2. Als een luchtvervoerder of touroperator een kennisgeving van behoefte aan bijstand ontvangt, deelt hij deze kennisgeving onmiddellijk mee:

- aan de beheersorganen van de luchthavens van vertrek, doorreis en aankomst, en

- aan de exploiterende luchtvaartmaatschappij, als de boeking niet bij deze maatschappij heeft plaatsgevonden.

3. Onmiddellijk na het vertrek van een vlucht brengt de exploiterende luchtvaartmaatschappij het beheersorgaan van de luchthaven van bestemming, voorzover deze gelegen is op het grondgebied van een lidstaat waarop het Verdrag van toepassing is, op de hoogte van het aantal personen met beperkte mobiliteit die de in bijlage I vermelde bijstand nodig hebben en van de aard van die bijstand.

Artikel 10

Uitsluiting van verklaring van afstand

Verplichtingen ten aanzien van personen met beperkte mobiliteit uit hoofde van deze verordening mogen niet worden beperkt of er mag geen afstand van worden gedaan.

Artikel 11

Overtredingen

1. Elke lidstaat wijst een orgaan aan dat verantwoordelijk is voor de handhaving van deze verordening met betrekking tot vluchten die vertrekken van of aankomen op luchthavens die op het grondgebied van die lidstaat zijn gevestigd. Dit orgaan neemt alle maatregelen die nodig zijn om te garanderen dat de rechten van personen met beperkte mobiliteit in acht worden genomen en dat de in artikel 7, punt 1, vermelde kwaliteitsnormen worden nageleefd. De lidstaten delen aan de Commissie mee welk orgaan hiervoor is aangewezen.

2. Klachten over vermeende overtredingen van deze verordening kunnen worden gericht aan de in punt 1 bedoelde organen of aan alle andere bevoegde instanties die door een lidstaat zijn aangewezen. De lidstaten nemen maatregelen om mensen met beperkte mobiliteit te informeren over hun rechten uit hoofde van deze verordening en over de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij het aangewezen orgaan.

Artikel 12

Sancties

De lidstaat stelt de regels vast met betrekking tot de sancties die van toepassing zijn op overtredingen van de bepalingen van deze verordening en neemt alle nodige maatregelen om te garanderen dat deze regels worden toegepast. De vastgestelde sancties moeten doeltreffend,

evenredig en afschrikkend zijn. De lidstaten moeten de bepalingen inzake sancties uiterlijk op de datum van inwerkingtreding aan de Commissie mededelen en de Commissie onverwijld in kennis stellen van alle wijzigingen van deze bepalingen.

Artikel 13

Rapportering

De Commissie moet uiterlijk op 1 januari 2010 aan het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen over de werking en de resultaten van deze verordening. Het verslag moet waar nodig vergezeld gaan van wetgevingsvoorstellen om de bepalingen van de verordening gedetailleerder ten uitvoer te leggen of te herzien.

Artikel 14

Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op --[31].

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement	*Voor de Raad*
De Voorzitter	*De Voorzitter*

[31] Eén jaar na de datum van publicatie in het Publicatieblad.

BIJLAGE I

Bijstand door beheersorganen van luchthavens

Bijstand en regelingen die nodig zijn om personen met beperkte mobiliteit in staat te stellen om:

– mee te delen dat zij bij de luchthaven zijn aangekomen en bijstand te vragen bij de in artikel 5, punt 6, aangeduide punten binnen en buiten de luchthavengebouwen;

– zich van een aangeduid punt naar de incheckbalie te begeven;

– bagage in te checken en te registreren;

– zich van de incheckbalie naar het vliegtuig te begeven, inclusief het vervullen van de emigratie-, douane- en veiligheidsverplichtingen;

– aan boord te gaan van het vliegtuig; hiervoor moeten liften en rolstoelen ter beschikking worden gesteld en andere benodigde bijstand worden verleend;

– zich van de deur van het vliegtuig naar hun stoel te begeven;

– hun bagage in het vliegtuig op te bergen en weer bij zich te nemen;

– zich van hun stoel naar de deur van het vliegtuig te begeven;

– uit het vliegtuig te stappen; hiervoor moeten liften, rolstoelen of andere voorzieningen ter beschikking worden gesteld;

– zich van het vliegtuig naar de bagagehal te begeven en hun bagage op te halen, inclusief het vervullen van de emigratie- en douaneverplichtingen;

– zich van de bagagehal naar een aangeduid punt te begeven;

– aansluitende vluchten te halen wanneer zij op doorreis zijn; hiervoor moet zowel in het vliegtuig als aan land en binnen en tussen de terminals bijstand worden verleend.

Grondafhandeling van mobiliteitshulpmiddelen, inclusief elektrische rolstoelen (mits dit minstens vierentwintig uur van tevoren wordt meegedeeld en het vliegtuig hiervoor voldoende ruimte biedt).

Tijdelijke vervanging van verloren of beschadigde mobiliteitshulpmiddelen.

Grondafhandeling van officiële geleidehonden.

Mededeling van informatie die nodig is om een vlucht te kunnen nemen, in een toegankelijk formaat.

BIJLAGE II

Bijstand door luchtvervoerders

Vervoer van officiële geleidehonden in de passagiersruimte op vluchten van minder dan vijf uur, voorzover de nationale regelgeving dit toestaat.

Vervoer van één mobiliteitshulpmiddel per passagier met beperkte mobiliteit, inclusief elektrische rolstoelen (mits dit minstens vierentwintig uur van tevoren wordt meegedeeld en het vliegtuig hiervoor voldoende ruimte biedt).

Mededeling van vluchtinformatie in een toegankelijk formaat.

Op verzoek: stoelopstelling die tegemoet komt aan de behoeften van mensen met beperkte mobiliteit, voorzover de veiligheidseisen dit toestaan.