



Inspectie Leefomgeving en Transport  
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

# Inspectierapport over uitgifte van vouchers door luchtvaartmaatschappijen tijdens corona



Inspectie Leefomgeving en Transport  
*Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*

## **Inspectierapport over uitgifte van vouchers door luchtvaartmaatschappijen tijdens corona**

Datum                      16 juli 2020

## Colofon

Uitgegeven door

Inspectie Leefomgeving en  
Transport

Rijnstraat 8, Den Haag  
Postbus 16191, 2500 BD Den Haag

088 489 00 00

[www.ilent.nl](http://www.ilent.nl)  
[@inspectieLenT](https://twitter.com/inspectieLenT)

# Inhoud

## **Vooraf**

## **Samenvatting**

**1 Reikwijdte van het inspectie-onderzoek**

**2 Methodiek**

**2 Resultaten**

**3 Nadere bevindingen**

**4 Vervolg**

**Bijlage A Guidance Notice CAA NL on Covid 19 EC 261\_2004\_**

**Bijlage B Reacties luchtvaartmaatschappijen**

**Bijlage C Relevante wet- en regelgeving**

## Vooraf

Dit inspectierapport bevat de resultaten van de inspectie die de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) uitvoerde naar de verstrekking van vouchers door luchtvaartmaatschappijen tijdens de coronacrisis in 2020.

Luchtvaartmaatschappijen namen hun toevlucht tot de uitgifte van vouchers als gevolg van de uitbraak van het coronavirus. Verordening (EG) Nr. 261/2004 schrijft voor dat passagiers de keuze moeten krijgen tussen terugbetaling en een vervangende vlucht. De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft tijdelijk de ILT opdracht gegeven niet te handhaven op het uitgeven van vouchers wanneer daar niet meteen de keuze bij geboden werd voor terugbetaling of een vervangende vlucht. Wanneer passagiers bezwaar maakten tegen de vouchers, moesten de luchtvaartmaatschappijen wel geld terugbetalen. Inmiddels heeft de ILT het toezicht weer opgepakt en handhaaft bij stelselmatige overtreding.

De ILT behandelt geen individuele meldingen of klachten over de toepassing van passagiersrechten. In Nederland heeft alleen de rechter die bevoegdheid. Wel betreft de ILT meldingen van passagiers bij de handhaving op het stelselmatig overtreden van regels door luchtvaartmaatschappijen.

## Samenvatting

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ontving signalen over het niet naleven van de passagiersrechten door luchtvaartmaatschappijen bij de annulering van vluchten als gevolg van de uitbraak van het coronavirus in 2020. De ILT is hierop een inspectie gestart.

De ILT heeft onderzocht of de luchtvaartmaatschappijen de verordening naleven, met name of passagiers weer de keuze krijgen voor een vervangende vlucht, terugbetaling of een voucher en of de terugbetaling op gang gekomen is. De ILT is geen toezichthouder voor pakketreizen. Daarom heeft zij alleen de gang van zaken rond losse vliegtickets onder de loep genomen.

Van de tien onderzochte luchtvaartmaatschappijen hebben er zes aangegeven de verplichtingen vanuit de verordening te hebben nageleefd bij annuleringen als gevolg van corona. Eén van deze zes luchtvaartmaatschappijen heeft deze bewering niet voldoende kunnen onderbouwen (Vueling Airlines). De ILT heeft inmiddels nader onderzoek gestart en zal een interventiegesprek houden met de maatschappij.

Vier luchtvaartmaatschappijen hebben ongevraagd vouchers verstrekt en niet de optie van terugbetaling geboden wanneer passagiers bezwaar maakten tegen het ontvangen van een voucher. Het gaat om KLM, Corendon, Transavia en TUI.

Deze luchtvaartmaatschappijen hebben hun beleid aangepast nu duidelijk is geworden dat de passagiersrechten bij annuleringen door corona onverkort van kracht blijven. Zij bieden passagiers weer de keuze tussen geld terug, een vervangende vlucht en een voucher. Ze hebben een begin gemaakt met het terugbetalen van de ticketprijzen, ook voor de passagiers eerder tegen hun wil een voucher hebben ontvangen.

De termijn van terugbetaling vormt nog wel een aandachtspunt. Met deze vier maatschappijen zal de ILT interventiegesprekken voeren om afspraken te maken over een concrete en redelijke terugbetalingstermijn. De gesprekken vinden plaats in juli en augustus en zijn niet vrijblijvend. Luchtvaartmaatschappijen (niet beperkt tot dit onderzoek) die niet, of na een waarschuwing niet snel genoeg, de afspraken naleven, krijgen van de ILT een herstelsanctie in de vorm van een last onder dwangsom.

## 1 Reikwijdte van het inspectie-onderzoek

De ILT heeft ervoor gekozen om het inspectie-onderzoek te beperken tot de tien belangrijkste luchtvaartmaatschappijen voor de Nederlandse markt. Bij de keuze heeft zij gekeken naar het aantal vliegbewegingen op jaarbasis en de verdeling over de verschillende allianties binnen de luchtvaart. Verder heeft zij een passende verdeling in ogenschouw genomen tussen Nederlandse en buitenlandse luchtvaartmaatschappijen, maatschappijen die goedkope vluchten aanbieden en maatschappijen die eigendom zijn van een touroperator.

Dit zijn de tien luchtvaartmaatschappijen die de ILT aan een onderzoek heeft onderworpen:

1. Deutsche Lufthansa
2. Koninklijke Luchtvaart Maatschappij
3. British Airways
4. Corendon Dutch Airlines
5. EasyJet
6. Ryanair
7. Vueling Airlines
8. Transavia Airlines
9. Delta Air Lines
10. TUI Airlines Nederland

## 2 Methodiek

Begin juni 2020 heeft de ILT alle luchtvaartmaatschappijen richtsnoeren gestuurd waarin stond wat de ILT van ze verwacht (bijlage 1). De tien geïnspecteerde luchtvaartmaatschappijen kregen bij deze richtsnoeren ook een lijst met inspectievragen met de verplichting deze te beantwoorden en de antwoorden te onderbouwen met bewijs. De reacties van de luchtvaartmaatschappijen zijn bijgevoegd (bijlage 2).

De vragen hebben onder meer betrekking op:

1. De mate van beperking van de rechten van passagiers.
2. De omvang van de annuleringen (getroffen vluchten en passagiers, hoeveel vouchers zijn verstrekt, hoeveel terugbetalingen vonden er al plaats?)
3. De wijze en de snelheid van het alsnog uitvoeren van terugbetaling voor met name de passagiers die tegen hun wil vouchers ontvingen.
4. De wijze waarop luchtvaartmaatschappijen de vouchers tot een aantrekkelijkere optie maakten.
5. Het moment waarop luchtvaartmaatschappijen bij het annuleren van vluchten passagiers weer de keuze gaven tussen geld terug en omboeking.

Wetgeving (zie ook bijlage 3 voor relevante wet- en regelgeving)

Passagiers hebben bij annulering van een vlucht recht op de keuze tussen volledige terugbetaling van de ticketprijs en omboeking op een andere vlucht.

Vouchers mogen gegeven worden, maar alleen als de passagier daarmee heeft ingestemd.

De verordening schrijft voor dat passagiers die daarvoor kiezen, recht hebben op terugbetaling binnen zeven dagen. Vanwege corona is het aantal verzoeken voor terugbetaling zo uitzonderlijk hoog dat terugbetaling binnen zeven dagen voor luchtvaartmaatschappijen praktisch niet haalbaar is. De ILT moet vanuit proportionaliteit van de handhaving in haar toezicht rekening houden met de omstandigheden die de uitbraak van het coronavirus veroorzaakte. Die omstandigheden verschillen van luchtvaartmaatschappij tot luchtvaartmaatschappij. Duidelijk moet zijn dat er zicht is op concrete doorlooptijd van de behandeling van de terugbetalingsverzoeken, maar de termijn zal niet bij alle maatschappijen hetzelfde zijn.



## 2 Resultaten

De volgende luchtvaartmaatschappijen hebben passagiers vanaf het begin van de uitbraak van de coronacrisis altijd de keuze geboden tussen geld terug en omboeking van de vlucht:

1. Deutsche Lufthansa
2. BRITISH AIRWAYS
3. EASYJET
4. Ryanair
5. Delta Air Lines
6. Vueling Airlines\*

\*Vueling Airlines heeft aangegeven de passagiers steeds de keuze aan te bieden tussen geld terug en omboeking. De meegestuurde bewijzen, het aantal ontvangen meldingen bij de ILT en de aard ervan geven echter een ander beeld. Daarom is de ILT inmiddels een diepgaander onderzoek gestart.

De volgende luchtvaartmaatschappijen hebben ongevraagd vouchers aangeboden zonder keuze voor terugbetaling of een andere vlucht en passagiers die bezwaar maakten tegen de vouchers niet alsnog geld terug betaald:

1. Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V.
2. Corendon Dutch Airlines B.V.
3. Transavia Airlines C.V.
4. TUI Airlines Nederland B.V.

Uit de inspectie van de ILT blijkt dat deze vier maatschappijen hun beleid inmiddels hebben aangepast bij alle annuleringen. Passagiers krijgen weer de keuze tussen terugbetaling, een vervangende vlucht of een voucher en passagiers die onvrijwillig een voucher hebben ontvangen, krijgen alsnog hun geld terug. Aandachtspunt vormt de termijn van terugbetaling.

### 3 Nadere bevindingen

Soms kan een luchtvaartmaatschappij de keuze voor omboeking niet bieden omdat zij niet meer op de bestemming vliegt. Als een passagier had gekozen voor een bestemming waar wegens corona niet meer op gevlogen mag worden, dan is omboeking tot nader order niet mogelijk.

Het is opvallend dat luchtvaartmaatschappijen verschillend met vouchers zijn omgegaan. Vaak verving een voucher de keuze tussen geld terug en een andere vlucht, maar in andere gevallen werden vouchers alleen gebruikt om een nieuwe vlucht bij dezelfde luchtvaartmaatschappij te kunnen boeken.

Ook zijn er vouchers verstrekt aan passagiers die zelf annuleerden omdat zij niet meer wilden vliegen en dus geen recht hadden op geld terug of een andere vlucht.

Uit het onderzoek bleek verder dat de omvang van de problematiek door annuleren sterk verschilt per luchtvaartmaatschappij als het gaat om aantallen geannuleerde vluchten of betrokken passagiers. Bijvoorbeeld van luchtvaartmaatschappijen die onderdeel zijn van een touroperator zijn veel van de tickets verkocht als onderdeel van een pakketreis en daarvoor gelden andere regels. Als het ticket verkocht is via een agent of een andere tussenpersoon heeft de luchtvaartmaatschappij niet altijd voldoende gegevens van de passagier om de afhandeling snel te regelen.

Nu voor alle partijen duidelijk is dat passagiers bij geannuleerde vluchten de keuze moeten krijgen tussen omboeking en geld terug, richt het toezicht van de ILT zich met name op het herstel van de toepassing van de passagiersrechten. Met de vier luchtvaartmaatschappijen die ongevraagd vouchers hebben verstrekt en bij bezwaar door passagiers niet meteen geld hebben terugbetaald, houdt de ILT een zogenoemd interventiegesprek om afspraken te maken over een redelijke terugbetalingstermijn. Er vindt nog nader onderzoek plaats naar de naleving van de regels door Vueling en deze maatschappij wordt ook uitgenodigd voor een interventiegesprek. De gesprekken vinden plaats in juli en augustus en zijn niet vrijblijvend. Luchtvaartmaatschappijen (niet beperkt tot dit onderzoek) die niet, of na een waarschuwing niet snel genoeg, de regels naleven, krijgen van de ILT een herstelsanctie in de vorm van een last onder dwangsom.

Naast de gesprekken met de luchtvaartmaatschappijen beoordeelt de ILT ook of de naleving verbetert aan de hand van meldingen via haar website, meldingen van andere partijen zoals de Consumentenbond, het Europees Consumentencentrum en de ACM. Ook houdt de ILT de berichtgeving in de media in de gaten.

Bijlage A **Guidance Notice CAA NL on Covid 19 EC 261\_2004\_**

BIJLAGE 1

Van:

Verzonden: maandag 8 juni 2020 14:10

Aan: **Onderwerp:** Guidance Notice CAA NL on Covid 19, EC 261/2004 Urgentie: Hoog

**Important Guidance Notice**  
**Please forward this information to the accountable manager of customer care or the legal department of your company**

Dear Sir, Madam,

The outbreak of Covid-19 created unprecedented and challenging times. On EU level the airline industry awaited a position of the EC towards the issuing of vouchers. The [Commission recommendation](#) makes it absolutely clear that there will be no exception made regarding the compliance of EC 261/2004.

It is recognized by the Commission that Covid-19 is continuing to have a significant impact on the airline industry, but also on passengers.

In this guidance the CAA NL explains what is expected from airlines and how the EC 261/2004 will be enforced by CAA NL. It is clear that EC 261/2004 prevails over the guidelines.

**What is expected from airlines regarding compliance with EC 261/2004 and the practice of Issuing vouchers instead of a refund:**

In case of cancellation of a flight, passengers should always been offered the choice between:

- reimbursement of their ticket, or
- rerouting on a later date

Vouchers are allowed, but only if the passenger agrees in advance with the Issuance of a voucher. The burden of proof of this consent lies with the airline

**Instructions and explanation**

The CAA NL is aware that the COVID-19 pandemic, the travel bans and restrictions led to an enormous amount of cancellations and caused an almost standstill of operations. Due to a lack of cash flow, many airlines decided to offer passengers a voucher on a canceled flight. Even if the passenger disagreed.

It was not immediately clear whether the issuing of a voucher was accepted or not. In May this was clarified by:

- The [Commission recommendation](#) on the use of vouchers (13 May)
- The withdrawal of the ministerial instruction to CAA NL (14 May)

**1 March until 14 May**

The CAA NL expects the airlines to repair the situation towards passengers who involuntarily accepted a voucher.

For the period 1 March until 14 May airlines should offer passengers renewed the choice prescribed in article 8 of EC 261/2004. They may also ask consent of the passengers to

accept a voucher. The burden of proof of this consent lies with the airline.

Airlines are advised by the EC to make it attractive for passengers to accept a voucher by adding additional value for the passenger. Airlines are expected to have corrected the situation towards passengers within 4 weeks after the date on which this email with the guidance was sent to you .

-  
**Inspection:**

The CAA NL will be monitoring the policy of airlines regarding compliance with EC 261/2004.

CAA NL will conduct an inspection with a number of airlines relevant for the Dutch market and will verify on how airlines comply with EC 261/2004 regarding flights cancelled due to the Covid-19 outbreak.

**Enforcement:**

Airlines for which the CAA NL/NEB establishes that they are not compliant with EC 261/2004 shall be sanctioned according to the following intervention ladder:  
<https://english.jlent.nl/about-the-ijt/issue-of-permits-and-enforcement/intervention/intervention-ladder>

- Noncompliance may eventually result in imposing an order subject to a penalty.

-

Yours sincerely,  
The Minister of Infrastructure and Water Management,  
On her behalf,

The Inspector



## Bijlage B      Relevante wet- en regelgeving

### Relevante wet- en regelgeving

[EC 261/2004](#)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0261>

### Artikel 5

#### Annulering

#### 1. In geval van annulering van een vlucht:

a) wordt de betrokken passagiers door de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert bijstand geboden als bedoeld in artikel 8;

Artikel 7 lid 3 (wordt analoog van toepassing verklaard op de terugbetaling van het ticket)

De in lid 1 bedoelde compensatie wordt in contant geld uitbetaald, middels een elektronische overmaking aan de bank, per bankoverschrijving, bankcheque of, met de schriftelijke toestemming van de passagier, in de vorm van reisbonnen en/ of andere diensten.

### Artikel 8

#### Recht op terugbetaling of een andere vlucht

#### 1. Wanneer naar dit artikel wordt verwezen, krijgen de passagiers de keuze tussen:

a) volledige terugbetaling van het ticket binnen zeven dagen, overeenkomstig het bepaalde in artikel 7, lid 3, tegen de prijs waarvoor het gekocht was, voor het gedeelte of de gedeelten van de reis die niet zijn gemaakt en voor het gedeelte en de gedeelten die reeds zijn gemaakt indien verder reizen in het licht van het oorspronkelijke reisplan van de passagier geen zin meer heeft, alsmede in voorkomend geval,

- een retourvlucht naar het eerste vertrekpunt bij de eerste gelegenheid;

b) een andere vlucht onder vergelijkbare vervoersvoorwaarden naar hun eindbestemming bij de eerste gelegenheid; of

c) een andere vlucht onder vergelijkbare vervoersvoorwaarden naar hun eindbestemming, op een latere datum naar keuze van de passagier, indien er plaats beschikbaar is.

[Richtlijnen 18 maart 2020](#)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv:OJ.Ci.2020.089.01.0001.01.NLD&toc=OJ.C:2020.089:TOC>

#### 2.2. Situaties waarin passagiers niet kunnen reizen of een reis willen annuleren

De EU-verordeningen inzake passagiersrechten hebben geen betrekking op situaties waarin passagiers niet kunnen reizen of een reis op eigen initiatief willen annuleren. Of een passagier in dergelijke gevallen recht heeft op terugbetaling, hangt af van het type ticket (terugbetaalbaar, mogelijkheid op omboeking), zoals vermeld in de verkoopsvoorwaarden van de vervoerder.

Schijnbaar bieden verscheidene vervoerders vouchers aan aan passagiers die niet willen (of mogen) reizen ten gevolge van de uitbraak van COVID-19. De passagiers kunnen die vouchers dan gebruiken voor een andere reis met dezelfde vervoerder, binnen een door die vervoerder vastgestelde periode.

Er moet een onderscheid worden gemaakt met situaties waarin de vervoerder de reis annuleert en alleen een voucher aanbiedt in plaats van de keuze tussen terugbetaling en vervoer langs een andere route. Als de vervoerder een voucher aanbiedt, heeft dat geen gevolgen voor het recht van de passagier om te kiezen voor terugbetaling.

### 3.2. Recht op terugbetaling of een alternatief reisplan

Wanneer een luchtvaartmaatschappij een vlucht annuleert (ongeacht de reden), moet zij volgens artikel 5 de passagiers de keuze bieden tussen:

- a) terugbetaling;
- b) een andere vlucht bij de eerste gelegenheid, of
- c) een andere vlucht op een latere datum, naar keuze van de passagier.

Wanneer een passagier de heenvlucht en de terugvlucht afzonderlijk heeft geboekt en de heenvlucht wordt geannuleerd, heeft hij alleen recht op terugbetaling van de geannuleerde vlucht, d.w.z. de heenvlucht.

Als de heen- en terugvlucht samen zijn geboekt, ook al worden ze uitgevoerd door verschillende luchtvaartmaatschappijen, moet de passagier twee opties krijgen als de heenvlucht wordt geannuleerd: terugbetaling van het volledige ticket (d.w.z. beide vluchten) of vervoer langs een andere route voor de heenvlucht (Interpretatieve richtsnoeren, punt 4.2).

Met betrekking tot vervoer langs een andere route kan het begrip "bij de eerste gelegenheid" in de omstandigheden van de COVID-19-uitbraak, zoals hierboven uitgelegd, betekenen dat de reiziger aanzienlijke vertraging oploopt, en hetzelfde geldt voor de beschikbaarheid van concrete informatie over deze "mogelijkheid", gezien de hoge mate van onzekerheid in het luchtverkeer.

Het is mogelijk dat, bij de toepassing van artikel 5 van Verordening (EG) nr. 261/2004, rekening moet worden gehouden met deze omstandigheden. Het volgende staat echter vast:

Ten eerste moeten passagiers worden geïnformeerd over vertragingen en/of onzekerheden die verband houden met hun keuze voor vervoer langs een andere route in plaats van terugbetaling.

Ten tweede, als een passagier toch kiest voor vervoer langs een andere route bij de eerste gelegenheid, wordt de luchtvaartmaatschappij geacht haar informatieverplichting tegenover de passagier te zijn nagekomen als zij op eigen initiatief, zo snel mogelijk en te gepasten tijde, heeft meegedeeld welke vlucht beschikbaar is voor vervoer langs een andere route.

### Aanbevelingen van 13 mei 2020



<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0648&from=EN>

1. Deze aanbeveling heeft betrekking op vouchers die vervoerders of organisatoren onder de volgende omstandigheden kunnen aanbieden aan passagiers of reizigers, als alternatief voor terugbetaling in geld, voor zover de passagier of reiziger daar vrijwillig mee instemt:

(a) in geval van annulering door de vervoerder of organisator sinds 1 maart 2020 om redenen die verband houden met de COVID-19-pandemie, in de context van de volgende bepalingen: 1) artikel 8, lid 1, onder a), te lezen in samenhang met artikel 7, lid 3, van Verordening (EU) nr. 261/2004;

Dit is een uitgave van de

**Inspectie Leefomgeving en Transport**

Postbus 16191 | 2500 DD Den Haag  
088 489 00 00

[www.ilent.nl](http://www.ilent.nl)

@inspectieLeNT

Juli 2020