



Bryssel den 18 september 2025
(OR. en)

10015/25
ADD 1

Interinstitutionellt ärende:
2013/0072(COD)

AVIATION 75
CONSOM 98
CODEC 762

UTKAST TILL RÅDETS MOTIVERING

Ärende: Rådets ståndpunkt vid första behandlingen inför antagandet av
EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av
förordning (EG) nr 261/2004 om fastställande av gemensamma regler om
kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och
inställda eller kraftigt försenade flygningar och av förordning (EG)
nr 2027/97 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar avseende lufttransport
av passagerare och deras bagage
– Utkast till rådets motivering

I. INLEDNING

1. Kommissionen antog sitt förslag¹ till översyn av förordning (EG) nr 261/2004 och förordning (EG) nr 2027/97 i mars 2013.
2. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén antog ett yttrande den 11 juli 2013. Regionkommittén beslutade att inte yttra sig.
3. Europaparlamentet avslutade sin första behandling i februari 2014².
4. Rådet antog sin ståndpunkt vid första behandlingen den [XXX].

II. SYFTE

5. Syftet med förslaget är att säkerställa att lufttrafikföretagen tillhandahåller en hög skyddsnivå för flygpassagerare vid störningar av resan, samtidigt som rätt balans säkerställs mellan såväl passagerarnas som branschens långsiktiga intressen.

¹ Dok. ST 7615/13.

² Dok. ST 5941/14.

III. ANALYS AV RÅDETS STÅNDPUNKT VID FÖRSTA BEHANDLINGEN

A. Allmänt

6. Europaparlamentet antog 168 ändringar till kommissionens förslag. Många är i stort sett godtagbara för rådet, och rådet har därför fört in dem i sin ståndpunkt vid första behandlingen helt, delvis eller i princip.
7. Rådet godtog inte de övriga ändringarna bland annat för att deras mervärde var otydligt eller för att de inte överensstämde med andra delar av dess ståndpunkt vid första behandlingen, eller för att de inte är förenliga med annan EU-lagstiftning eller har blivit överflödiga på grund av senare lagstiftningsförslag.
8. Rådets ståndpunkt vid första behandlingen innehåller också ett antal ändringar utöver dem som ingår i Europaparlamentets ståndpunkt. I avsnitt D nedan beskrivs de viktigaste ändringarna i sak. Dessutom har viktiga avgöranden från domstolen sedan 2013 återspeglats, och vissa bestämmelser har specificerats ytterligare mot bakgrund av dessa avgöranden och erfarenheterna från tillämpningen av förordningarna. För att säkerställa överensstämmelse med kommissionens förslag om efterlevnad och multimodala resor anpassar rådets ståndpunkt dessutom i största möjliga utsträckning tidsfrister och terminologi till de allmänna riktlinjer om dessa förslag som rådet enades om i december 2024. Slutligen förekommer redaktionella ändringar för att förtydliga texten och säkerställa den övergripande samstämmigheten i de föreslagna förordningarna.

B. Europaparlamentets ändringar som har förts in i rådets ståndpunkt vid första behandlingen

9. I rådets ståndpunkt vid första behandlingen införlivas följande ändringar, antingen helt eller delvis, eller som text med samma eller delvis samma syfte: 38, 39, 174/REV, 52, 57, 64, 66, 70, 71, 77, 78, 82, 86, 90, 92, 94, 97, 107, 108, 109, 111, 126, 128, 141, 151, 150, 158, 162, 163 och 164.

10. Emellertid gäller följande:

- Flygplatsernas beredskapsplaner fastställs i artikel 10a och är obligatoriska för flygplatser inom unionen med en årlig trafikvolym på över fem miljoner passagerare, med möjlighet för medlemsstaterna att besluta att deras flygplatser som understiger denna gräns ska omfattas. Dessa planer skickas till de nationella tillsynsorganen endast på deras begäran.
- Kompensationsbeloppen ska uppdateras enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet på grundval av ett förslag från kommissionen.
- Om passageraren själv ombokar får återbetalningen av kostnaderna uppgå till 400 % av hela inköspriset för biljetten.
- Kraven på passagerarinformation i händelse av störningar har specificerats ytterligare och lagts till i artiklarna 4, 5 och 6 för att göra förordningen tydligare.
- All information som tillhandahålls passagerare enligt förordning (EG) nr 261/2004 ska vara i ett tillgängligt format.
- De tidsfrister som fastställs i artikel 16a i rådets ståndpunkt är gynnsammare för passagerarna.
- Medan Europaparlamentet föreskriver antagande av delegerade akter anser rådet att det, med tanke på den politiska betydelsen, är lämpligare att förteckningen över extraordinära omständigheter uppdateras av båda medlagstiftarna inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet på grundval av ett förslag från kommissionen.
- Principen om fri prissättning enligt förordning (EG) nr 1008/2008 bör upprätthållas.

C. Europaparlamentets ändringar som inte har förts in i rådets ståndpunkt vid första behandlingen

11. Följande ändringar kunde inte godtas av rådet: 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 63, 65, 67, 68, 69, 72, 73, 74, 75, 76, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 91, 93, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 110, 113, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 160, 161, 165, 166, 167, 168 och 169.
12. De kunde inte godtas av följande skäl:

Samspel med andra EU-rättsakter och rättsprinciper

- Ändringarna 40 och 56 är inte förenliga med direktiv (EU) 2015/2302.
- Ändringarna 42 och 55 är överflödiga mot bakgrund av kommissionens förslag om passagerares rättigheter i samband med multimodala resor.
- Ändringarna 47, 48, 102, 114, 115 och 117 är överflödiga mot bakgrund av kommissionens förslag om efterlevnaden av passagerares rättigheter.
- Ändring 96 är inte förenlig med de gränser som fastställs i direktiv (EU) 2015/2302.
- I ändring 69 fastställs skyldigheter i händelse av ett lufttrafikföretags insolvens, vilket hellre bör behandlas i samband med översynen av förordning (EG) nr 1008/2008.
- Ändring 101 strider mot flygplatsernas ledningsenheters skyldighet enligt artikel 7 i förordning (EG) nr 1107/2006.
- Ändring 104 är oförenlig med civilrätten och principerna för kommersiella avtal.
- Ändringarna 116 och 156 faller utanför tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 261/2004 och inkräftar på andra EU-rättsakter.
- Ändringarna 119, 120, 121, 122, 129, 130, 131, 132 och 135 inkräftar på principen om medlemsstaternas självbestämmanderätt i processuella frågor.

- Ändring 145 avviker från Montrealkonventionen.
- Ändring 147 strider mot skyldigheterna enligt förordning (EG) nr 1107/2006.

Begränsat mervärde

- Ändringarna 93, 112 och 127 är inte längre aktuella.
- Ändringarna 59, 134, 161, 165, 166, 167 och 168 skulle enligt rådets mening kunna skapa rättslig förvirring.
- Ändringarna 41, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 146, 149, 152, 155 och 159 skulle enligt rådets mening inte tillföra något mervärde.

Avvikelse från rättspraxis

- I ändringarna 43 och 61 betraktas tidtabellsändring som nekad ombordstigning, vilket rådet ansåg vara olämpligt.
- Ändring 73 syftar till att fastställa en rätt till återbetalning och ombokning om den ursprungliga avgångstiden flyttas fram med mer än tre timmar, men principen om likabehandling kräver att tidsgränsen vid återbetalning, ombokning och kompensation är anpassade till varandra.
- Rådets ståndpunkt är att en omdirigerad flygning ska betraktas som en inställd flygning på vissa villkor som avviker från de villkor som föreslås i ändringarna 44 och 51.

Kommissionens förslag är lämpligare

- Extraordinära omständigheter kan till sin natur inte förutses. Förteckningen över extraordinära omständigheter bör förbli icke-uttömmande i linje med kommissionens förslag och i motsats till ändringarna 45 och 160.
- Rättigheterna bör begränsas till anslutande flygförbindelser inom ramen för ett enda lufttransportavtal i enlighet med rättspraxis och kommissionens förslag, i motsats till ändring 46.
- Flygpriset beräknas i enlighet med kommissionens förslag, i motsats till ändring 49.

- Genom ändring 58 stryks omedelbar assistans och kompensation utan begäran enligt kommissionens förslag, vilket undergräver passagerarnas rättigheter.
- Jämfört med kommissionens förslag ökar ändring 98 komplexiteten i de alternativ som erbjuds passagerarna, och den skapar rättslig förvirring om omfattningen av de utgifter som skulle kunna täckas.
- Enligt ändring 100 omfattar underrättelsen alla resor med samma biljett, medan rådet anser att underrättelsen omfattar alla resor inom ramen för ett och samma avtal, i enlighet med kommissionens förslag.

Rådet följer en annan strategi

- Ändringarna 50, 63, 72, 74, 76, 79, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 99 och 105 är inte förenliga med ändringar som rådet har infört och vars viktigaste delar anges i avsnitt D nedan.
- Skyldigheten för passagerarna att inställa sig för ombordstigning gäller endast vid nekad ombordstigning, såvida inte passagerarna har informerats i förväg, till skillnad från ändring 53, som innebär att denna skyldighet tillämpas på alla störningar.
- Genom ändring 54 undantas barn under två år för vilka det inte har köpts någon egen stol från tillämpningsområdet för förordningen om flygpassagerares rättigheter, vilket skulle kunna orsaka betydande problem när det gäller ombokning och assistans till passagerare.
- Genom ändring 60 utvidgas möjligheten till korrigerande till flera stavfel, och genom ändring 169 begränsas lufttrafikföretagens möjlighet att neka passagerare med ogiltig dokumentation ombordstigning. Dessa ändringar skulle kunna få betydande rättsliga och operativa konsekvenser för lufttrafikföretagen.
- Genom ändringarna 65 och 75 begränsas möjligheten att åberopa extraordinära omständigheter till två flygningar i rotationen, medan rådets ståndpunkt begränsar denna möjlighet till tre flygningar i rotationen.
- Ändring 103 är oförenlig med rådets strategi och med det nuvarande rättsläget, som utesluter dubbel kompensation.
- Ändringarna 80 och 118 är inte anpassade till tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 261/2004.

- Ändring 124 är inte förenlig med rådets strategi beträffande mekanismer för tvistlösning utanför domstol.

Orimlig börda

- Genom ändringarna 67, 68, 106, 110 och 144 införs oproportionerliga skyldigheter för flygplatsernas ledningsenheter och lufttrafikföretagen.
- Tillämpningen av bestämmelserna om anslutande flygförbindelser på andra transportsätt som används vid ombokning enligt ändring 89 skapar operativa svårigheter.
- Genom ändringarna 91, 152, 153, 154 och 157 införs en oproportionerlig börda för lufttrafikföretaget, och de skulle kunna leda till allvarliga operativa svårigheter.
- Införandet av ändring 95 skulle kräva en konsekvensbedömning.
- Ändring 113 medför oproportionerliga kostnader för lufttrafikföretagen.
- Ändringarna 123 och 148 skulle innebära en orimlig administrativ börda för de nationella tillsynsorganen.
- Ändring 125 skulle innebära en orimlig och oproportionerlig administrativ börda för lufttrafikföretag och nationella tillsynsorgan.

D. Andra ändringar som har förts in i rådets ståndpunkt vid första behandlingen

13. Ändringarna i sak jämfört med kommissionens ursprungliga förslag gäller främst reglerna om kompensation:
 - Passagerare som informeras om att flygningen ställts in mindre än 14 dagar före avgång har nu rätt till kompensation i de flesta fall. I detta syfte måste lufttrafikföretagen förse passagerare på inställda flygningar med ett förifyllt formulär för att begära kompensation.

- Samma gränser för avstånd tillämpas för beräkningen av förseningen och av kompensationsbeloppet: 1) för resor inom unionen och resor under 3 500 km och 2) för resor över 3 500 km. Dessa gränser återspeglar skillnader i operativa begränsningar, passagerarnas upplevelse och konkurrensvillkor och säkerställer likabehandling av passagerare vid resor inom unionen.
- I rådets ståndpunkt fastställs tidsgränserna för kompensation till 4 och 6 timmars försening, medan kommissionen föreslog tre gränser på 5, 9 och 12 timmar beroende på avståndet.
- Kompensationsbeloppet för flygningar inom EU eller flygningar under 3 500 km höjdes något för att uppväga ökningen med en timme av tidsgränsen för försening. Kompensationsbeloppet för flygningar över 3 500 km sänktes något för att minska snedvridningen av konkurrensen till följd av internationell konkurrens på långdistansflygningar.
- Lufttrafikföretagen får inte nå en frivillig överenskommelse med passageraren som ersätter kompensationen i något annat fall än nekad ombordstigning.
- Kommissionen har i uppdrag att, inom tre år efter att förordning (EG) nr 261/2004 i den lydelse som följer av denna lagstiftningsändring har börjat tillämpas, bedöma behovet av att justera gränserna för kompensation på grundval av statistik över utvecklingen av inställda och försenade flygningar från de fem föregående åren och varje år från och med den dag då denna förordning börjar tillämpas.
- En passagerare har upp till sex månader på sig från dagen för störningen att lämna in en begäran eller ett klagomål till lufttrafikföretaget. En tidsfrist på 14 dagar från det att begäran lämnades in införs för lufttrafikföretaget att betala kompensation eller lämna ett motiverat svar till passageraren.

14. Andra ändringar i sak sammanfattas nedan:

- Lufttrafikföretagens och förmedlarnas skyldigheter när det gäller förhandsinformation och information i händelse av störningar har skärpts.
- Om en passagerare i händelse av störning begär återbetalning av sin flygning sker denna återbetalning automatiskt.

- Reglerna för ombokning har förbättrats avsevärt. Ett lufttrafikföretag måste erbjuda passagerare alternativ till sina egna tjänster (t.ex. tjänster som tillhandahålls av ett annat lufttrafikföretag eller annat transportsätt) så att passagerarna kommer fram så snart som möjligt. Om lufttrafikföretaget inte erbjuder ombokning inom tre timmar efter det att passageraren bekräftat sitt val att ombokas, kan passageraren göra egna arrangemang.
- Reglerna om assistans till passagerare har också förtydligats och skärpts. Rätten till förfriskningar, mat och logi beskrivs i detalj. Om lufttrafikföretaget inte fullgör sina assistansskyldigheter har passagerarna rätt att göra sina egna arrangemang och få ersättning från lufttrafikföretaget inom 14 dagar.
- I enlighet med paketresedirektivet får ett lufttrafikföretag, i händelse av extraordinära omständigheter, begränsa den inkvartering som erbjuds till tre nätter, utan något tak för hotellpriset. Begränsningen av antalet nätter gäller inte personer med särskilda behov.
- Vid fördröjning på marken, som definieras utifrån den tidpunkt då dörrarna öppnas respektive stängs, har passagerare rätt till minimiassistans och måste stiga av efter tre timmar.
- Rättigheterna för passagerare med särskilda behov, såsom personer med nedsatt rörlighet och personer med funktionsnedsättning, men även gravida kvinnor, barn och personer med särskilda medicinska behov, stärks avsevärt. Det blir förbjudet att neka ombordstigning för personer med särskilda behov. Möjligheten att åtföljas av erkända assistanshundar införs och personer med särskilda behov får sitta tillsammans med medföljande personer. Om förflyttningshjälpmedel skadas, går förlorade eller förstörs eller om erkända assistanshundar skadas eller avlider, ska lufttrafikföretaget tillhandahålla tillfällig ersättning eller en alternativ ersättningslösning.
- I syfte att göra förutsättningarna mer likvärdiga mellan EU-lufttrafikföretag och lufttrafikföretag från tredjeländer ges kommissionen i uppdrag att inom tre år efter att förordning (EG) nr 261/2004 har börjat tillämpas bedöma om det är genomförbart att utvidga förordningens tillämpningsområde till passagerare som anländer från tredjeländer på flygningar som utförs av lufttrafikföretag från tredjeländer, och att rekommendera möjliga vägar framåt för att lösa konflikter mellan jurisdiktioner och efterlevnadsfrågor.

- Rådet har klargjort storleken på den personliga artikel som utgör en nödvändig del av passagerarnas transport och som de kan ta med sig i kabinen utan extra kostnad.

IV. SLUTSATS

Rådet anser att dess ståndpunkt vid första behandlingen utgör en välavvägd text där alla berörda intressen beaktas. Rådet ser fram emot konstruktiva diskussioner med Europaparlamentet vid andra behandlingen, så att förordningen ska kunna antas.
