



Bruxelles, den 30. september 2025
(OR. en)

10015/1/25
REV 1 ADD 1

Interinstitutionel sag:
2013/0072(COD)

AVIATION 75
CONSOM 98
CODEC 762
PARLNAT

RÅDETS BEGRUNDELSE

Vedr.: Rådets førstebehandlingsholdning med henblik på vedtagelse af EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING om ændring af forordning (EF) nr. 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og forordning (EF) nr. 2027/97 om luftfartsselskabers erstatningsansvar ved luftbefordring af passagerer og deres bagage

- Rådets begrundelse
- Vedtaget af Rådet den 29. september 2025

I. INDLEDNING

1. Kommissionen vedtog sit forslag¹ til revision af forordning (EF) nr. 261/2004 og forordning (EF) nr. 2027/97 i marts 2013.
2. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog en udtalelse den 11. juli 2013. Regionsudvalget besluttede ikke at afgive udtalelse.
3. Europa-Parlamentet afsluttede sin førstebehandling i februar 2014².
4. Rådet vedtog sin førstebehandlingsholdning den 29. september 2025.

II. FORMÅL

5. Formålet med forslaget er at sikre, at luftfartsselskaberne sikrer et højt beskyttelsesniveau for flypassagerer i tilfælde af rejseafbrydelser, samtidig med at der sikres den rette balance mellem både passagerernes og branchens langsigtede interesser.

III. ANALYSE AF RÅDETS FØRSTEBEHANDLINGSHOLDNING

A. Generelt

6. Europa-Parlamentet vedtog 168 ændringer til Kommissionens forslag. Rådet kan i vid udstrækning acceptere mange af forslagene, og Rådet har derfor helt, delvis eller principielt indarbejdet dem i sin førstebehandlingsholdning.
7. Rådet accepterede ikke de øvrige ændringer, bl.a. fordi deres merværdi ikke var indlysende, eller fordi de ikke var i overensstemmelse med andre dele af dets førstebehandlingsholdning, eller fordi de ikke er forenelige med anden EU-lovgivning eller er blevet overflødige på grund af efterfølgende lovgivningsforslag.

¹ 7615/13.

² 5941/14.

8. Rådets førstebehandlingsholdning indeholder også en række andre ændringer end dem, der er omhandlet i Europa-Parlamentets holdning. De vigtigste substansændringer er beskrevet i punkt D. Desuden er vigtige afgørelser fra Domstolen siden 2013 blevet afspejlet, og visse bestemmelser er blevet præciseret yderligere i lyset af disse afgørelser og erfaringerne med anvendelsen af forordningerne. For at sikre overensstemmelse med Kommissionens forslag om håndhævelse og om multimodale rejser tilpasser Rådets holdning desuden i videst muligt omfang fristerne og terminologien til de generelle tilgange, som Rådet nåede til enighed om i december 2024, til disse forslag. Endelig er der en række redaktionelle ændringer, der skal gøre teksten klarere og sikre en overordnet konsekvens i de foreslåede forordninger.

B. EP-ændringer, der er indarbejdet i Rådets førstebehandlingsholdning

9. Rådets førstebehandlingsholdning indeholder følgende ændringer, enten helt eller delvis, eller affattelser, der har det samme eller delvis det samme formål: 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 og 164.

10. Dog gælder følgende:

- Beredskabsplanerne for lufthavne er fastsat i artikel 10a og er obligatoriske for EU-lufthavne, hvor den årlige trafik er over fem millioner passagerer, med mulighed for, at medlemsstaterne kan tilvælge deres lufthavne, som ligger under denne tærskel. Disse rapporter sendes kun til de nationale håndhævelsesorganer på disses anmodning.
- Kompensationsbeløbene skal ajourføres efter den almindelige lovgivningsprocedure på grundlag af et forslag fra Kommissionen.
- Hvis passageren selv omlægger rejsen, kan refusionen af udgifter udgøre op til 400 % af den fulde købspris for billetten.

- Kravene til oplysninger til passagererne i tilfælde af afbrydelser er blevet yderligere præciseret og tilføjet i artikel 4, 5 og 6 for at gøre forordningen tydeligere.
- Alle oplysninger, der gives til passagerer i henhold til forordning (EF) nr. 261/2004, skal være i et tilgængeligt format.
- De frister, der er fastsat i artikel 16a i Rådets holdning, er gunstigere for passagererne.
- Mens Europa-Parlamentet fastsætter bestemmelser om vedtagelse af delegerede retsakter, mener Rådet, at det i betragtning af den politiske betydning er mere hensigtsmæssigt, at listen over usædvanlige omstændigheder ajourføres af begge fælleslovgivere efter den almindelige lovgivningsprocedure på grundlag af et forslag fra Kommissionen.
- Princippet om fri prisfastsættelse i henhold til forordning (EF) nr. 1008/2008 bør opretholdes.

C. EP-ændringer, der ikke er indarbejdet i Rådets førstebehandlingsholdning

11. Rådet kunne ikke acceptere følgende ændringer: 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 og 169.
12. Ændringerne kunne ikke accepteres af følgende grunde:

Samspil med andre EU-retsakter og retsprincipper

- Ændring 40 og 56 er ikke i overensstemmelse med direktiv (EU) 2015/2302.
- Ændring 42 og 55 er overflødige i lyset af Kommissionens forslag om passagerrettigheder i forbindelse med multimodale rejser.

- Ændring 47, 48, 102, 114, 115 og 117 er overflødige i lyset af Kommissionens forslag om håndhævelse af passagerrettigheder.
- Ændring 96 er ikke i overensstemmelse med de begrænsninger, der er fastsat i henhold til direktiv (EU) 2015/2302.
- Ændring 69 fastsætter forpligtelser i tilfælde af et luftfartsselskabs insolvens, hvilket ville være bedre at tage op i forbindelse med revisionen af forordning (EF) nr. 1008/2008.
- Ændring 101 er i modstrid med de forpligtelser, som i henhold til artikel 7 i forordning (EF) nr. 1107/2006 påhviler lufthavnens forvaltningsorganer.
- Ændring 104 er i strid med civilretten og principperne for handelsaftaler.
- Ændring 116 og 156 falder uden for anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 261/2004 og griber ind i andre EU-retsakter.
- Ændring 119, 120, 121, 122, 129, 130, 131, 132 og 135 griber ind i princippet om medlemsstaternes procesautonomi.
- Ændring 145 afviger fra Montrealkonventionen.
- Ændring 147 er i modstrid med de forpligtelser, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1107/2006.

Begrænset merværdi

- Ændring 93, 112 og 127 er ikke længere tidssvarende.
- Ændring 59, 134, 161, 165, 166, 167 og 168 kan efter Rådets opfattelse skabe juridisk uklarhed.
- Ændring 41, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 146, 149, 152, 155 og 159 vil efter Rådets opfattelse ikke tilføre merværdi.

Afvigelse fra retspraksis

- I ændring 43 og 61 betragtes ændringen af tidsplanen som boardingafvisning, hvilket Rådet finder uhensigtsmæssigt.
- Ændring 73 har til formål at definere en ret til refusion og omlægning af rejsen i tilfælde af ændring af tidsplanen med mere end tre timer før det oprindelige afgangstidspunkt, men princippet om ligebehandling kræver, at tidstærsklen i tilfælde af refusion, omlægning af rejsen og kompensation bringes i overensstemmelse.
- Rådets holdning er, at en omdirigeret flyvning skal betragtes som en aflysning under visse omstændigheder, der afviger fra de betingelser, der foreslås i ændring 44 og 51.

Kommissionens forslag mere velegnet

- Usædvanlige omstændigheder kan i sagens natur ikke forudses. Listen over usædvanlige omstændigheder bør forblive ikkeudtømmende i overensstemmelse med Kommissionens forslag og i modsætning til ændring 45 og 160.
- Rettigheder bør begrænses til tilsluttede flyforbindelser i henhold til en enkelt lufttransportkontrakt i overensstemmelse med retspraksis og Kommissionens forslag og i modsætning til ændring 46.
- Flyvningsprisen beregnes i modsætning til ændring 49 i overensstemmelse med Kommissionens forslag.
- Ændring 58 fjerner øjeblikkelig bistand og uopfordret kompensation som foreslået af Kommissionen og underminerer passagerernes rettigheder.
- I forhold til Kommissionens forslag øger ændring 98 kompleksiteten af de muligheder, der tilbydes passagererne, og skaber juridisk uklarhed om omfanget af de udgifter, der kan dækkes.

- I henhold til ændring 100 dækker underretningen alle rejser på samme billet, mens Rådet mener, at underretningen dækker alle rejser omfattet af samme kontrakt, som foreslået af Kommissionen.

En anden tilgang fulgt af Rådet

- Ændring 50, 63, 72, 74, 76, 79, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 99 og 105 er ikke i overensstemmelse med de ændringer, som Rådet har foretaget, og hvis hovedelementer er beskrevet i punkt D nedenfor.
- Passagerernes forpligtelse til at møde frem til boarding gælder kun i tilfælde af boardingafvisning, medmindre passagererne er blevet underrettet på forhånd, i modsætning til ændring 53, der anvender denne forpligtelse på alle afbrydelser.
- Ændring 54 udelukker børn under to år, til hvem der ikke er købt en særskilt plads, fra anvendelsesområdet for forordningen om flypassagerers rettigheder, hvilket kan skabe betydelige problemer i forbindelse med omlægning af rejsen for og bistand til passagerer.
- Ændring 60 udvider muligheden for korrektion til at omfatte flere stavfejl, og ændring 169 begrænser luftfartsselskabernes mulighed for at afvise boarding for en passager med ugyldig legitimation. Disse ændringer kan få betydelige retlige og operationelle konsekvenser for luftfartsselskaberne.
- Ændring 65 og 75 begrænser muligheden for at påkalde sig usædvanlige omstændigheder til to flyvninger i flyrotationen, mens Rådets holdning begrænser denne mulighed til tre flyvninger i rotationen.
- Ændring 103 er i strid med Rådets tilgang og den nuværende lovgivning, som udelukker dobbelt kompensation.
- Ændring 80 og 118 er ikke tilpasset anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 261/2004.
- Ændring 124 er ikke i overensstemmelse med den tilgang, som Rådet har fulgt til mekanismer til udenretslig tvistbilæggelse.

Unødig byrde

- Ændring 67, 68, 106, 110 og 144 pålægger lufthavnens forvaltningsorganer og luftfartsselskaberne uforholdsmæssigt omfattende forpligtelser.
- Anvendelsen af bestemmelserne om tilsluttede flyforbindelser på andre transportformer, der anvendes til omlægning af rejsen, jf. ændring 89, skaber driftsmæssige vanskeligheder.
- Ændring 91, 152, 153, 154 og 157 pålægger luftfartsselskabet en uforholdsmæssigt stor byrde og kan skabe alvorlige driftsmæssige vanskeligheder.
- Indførelsen af ændring 95 vil kræve en konsekvensanalyse.
- Ændring 113 pålægger luftfartsselskaberne uforholdsmæssigt store omkostninger.
- Ændring 123 og 148 vil pålægge de nationale håndhævelsesorganer en unødigt administrativ byrde.
- Ændring 125 vil pålægge luftfartsselskaberne og de nationale håndhævelsesorganer en unødigt og uforholdsmæssigt stor administrativ byrde.

D. Andre ændringer, der er indarbejdet i Rådets førstebehandlingsholdning

13. Substansændringer i forhold til Kommissionens oprindelige forslag vedrører primært bestemmelserne om kompensation:
 - Passagerer, der underrettes om aflysningen af deres flyvning mindre end 14 dage før afgang, har nu ret til kompensation i de fleste tilfælde. Med henblik herpå skal luftfartsselskaberne forsyne passagerer på aflyste flyvninger med en på forhånd udfyldt formular til at anmode om kompensation.

- De samme afstandstærskler er anvendt til beregning af forsinkelsen og kompensationsbeløbet: 1) for rejser inden for Unionen og rejser under 3 500 km og 2) for rejser over 3 500 km. Disse tærskler afspejler forskelle i driftsmæssige begrænsninger, passageroplevelser og konkurrencevilkår og sikrer ligebehandling af passagerer på rejser inden for Unionen.
- Rådets holdning fastsætter tidstærsklerne for kompensation til fire og seks timers forsinkelse, mens Kommissionen foreslog tre tærskler på fem, ni og tolv timer afhængigt af afstanden.
- Kompensationsbeløbet for flyvninger inden for EU eller flyvninger under 3 500 km blev forhøjet en smule for at opveje forhøjelsen med en time i tidstærsklen for forsinkelse. Kompensationsbeløbet for flyvninger over 3 500 km blev reduceret en smule for at mindske konkurrenceforvridning som følge af den internationale konkurrence på langdistanceflyvninger.
- Luftfartsselskaberne må ikke indgå en frivillig aftale med passageren, som erstatter kompensationen, i noget andet tilfælde end ved boardingafvisning.
- Senest tre år efter anvendelsen af forordning (EF) nr. 261/2004 i den udgave, som følger af nærværende lovgivningsmæssige ændring, har Kommissionen mandat til at vurdere behovet for at justere tærsklerne for kompensation på grundlag af statistikker over udviklingen i aflysninger og forsinkelser i løbet af de fem foregående år og hvert år siden datoen for denne forordnings anvendelse.
- En passager har op til seks måneder fra datoen for afbrydelsen til at indgive en anmodning eller en klage til luftfartsselskabet. Der indføres en frist på 14 dage fra indgivelsen af anmodningen, inden for hvilken luftfartsselskabet skal udbetale kompensationen eller give passageren et begrundet svar.

14. Andre substansændringer er sammenfattet nedenfor.

- Luftfartsselskabernes og formidlernes forpligtelser med hensyn til oplysninger forud for kontraktindgåelsen og oplysninger i tilfælde af afbrydelser er blevet styrket.
- Hvis en passager i tilfælde af en afbrydelse anmoder om refusion af sin flyvning, sker en sådan refusion automatisk.
- Reglerne for omlægning af rejsen er blevet væsentligt forbedret. Et luftfartsselskab skal stille alternativer til sine egne tjenester (f.eks. flyvninger fra et andet luftfartsselskab eller en anden transportform) til rådighed for passagererne, således at de ankommer hurtigst muligt. Hvis luftfartsselskabet ikke tilbyder omlægning af rejsen inden for tre timer, efter at passageren har bekræftet sit valg om omlægning af rejsen, kan passageren træffe sine egne foranstaltninger.
- Reglerne om bistand til passagerer er også blevet præciseret og styrket. Retten til forfriskninger, kost og logi er blevet præciseret. Hvis luftfartsselskabet ikke opfylder sine bistandsforpligtelser, har passagererne ret til at træffe deres egne foranstaltninger og få refunderet udgifterne af luftfartsselskabet inden for 14 dage.
- I overensstemmelse med pakkerejsedirektivet kan et luftfartsselskab i tilfælde af usædvanlige omstændigheder begrænse indkvarteringen til tre overnatninger uden et loft over hotelprisen. Begrænsningen af antallet af overnatninger gælder ikke for personer med særlige behov.
- I tilfælde af forsinkelse på forpladsen, som er defineret fra åbningen og lukningen af dørene, har passagererne ret til et minimum af bistand og til at gå fra borde efter tre timer.
- Rettighederne for passagerer med særlige behov såsom bevægelsehæmmede personer og personer med handicap, men også gravide kvinder, børn og personer med særlige medicinske behov styrkes betydeligt. Det er forbudt at afvise boarding for personer med særlige behov. Der indføres mulighed for at blive ledsaget af anerkendte ledsagehunde, og personer med særlige behov kan sidde sammen med personer, der ledsager dem. I tilfælde af beskadigelse, bortkomst eller ødelæggelse af mobilitetshjælpemidler eller anerkendte ledsagehundes tilskadekomst eller død skal luftfartsselskabet sørge for midlertidig erstatning eller en alternativ erstatningsløsning.

- Med henblik på at skabe mere lige vilkår mellem EU-luftfartsselskaber og tredjelandes luftfartsselskaber har Kommissionen mandat til inden for tre år efter anvendelsen af forordning (EF) nr. 261/2004 at vurdere muligheden for at udvide forordningens anvendelsesområde til at omfatte passagerer, der ankommer fra tredjelande på flyvninger, der udføres af tredjelandes luftfartsselskaber, og anbefale mulige veje frem for at løse kompetencekonflikter og håndhævelsesproblemer.
- Rådet har præciseret dimensionerne af den personlige genstand, der udgør et væsentligt element på passagerernes rejser, og som de kan medbringe i kabinen uden ekstra omkostninger.

IV. KONKLUSION

15. Rådet mener, at dets førstebehandlingsholdning udgør en afbalanceret tekst, der tager hensyn til alle de forskellige involverede interesser. Det ser frem til konstruktive drøftelser med Europa-Parlamentet under andenbehandlingen, så denne forordning kan vedtages.
