

Bruxelles, den 22. september 2025
(OR. en, lt, pt)

Interinstitutionel sag:
2013/0072(COD)

12909/25
ADD 1

CODEC 1276
AVIATION 122
CONSOM 178

I/A-PUNKTSNOTE

fra: Generalsekretariatet for Rådet
til: De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet

Vedr.: Udkast til 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 (**førstebehandling**)
– Vedtagelse af Rådets førstebehandlingsholdning og Rådets begrundelse
= Erklæringer

Erklæring fra Estland

Estland udtrykker sin påskønnelse af det polske formandskabs store indsats med at lede drøftelserne om forslaget til revision af forordning (EF) nr. 261/2004 om flypassagerers rettigheder og dets indsats for at skabe et kompromis mellem medlemsstaterne. Estland er fortsat fast besluttet på at fastsætte klare og enkle regler, der sikrer passende behandling af og bistand til passagerer. Samtidig er det vigtigt at opretholde en afbalanceret tilgang, der tager hensyn til luftfartsselskabernes forpligtelser og dermed støtter luftfartssektorens bæredygtighed.

Forordningen skal først og fremmest sikre, at passagererne får passende behandling og bistand og er i stand til at nå frem til deres bestemmelsessted så hurtigt, som det er rimeligt muligt. En klar og enkel kompensationsmekanisme er afgørende for at minimere gener under forstyrrelser og for at tilskynde luftfartsselskaberne til at udføre forsinkede flyvninger i stedet for at aflyse dem.

Under forhandlingerne blev der foreslået forskellige forsinkelsestidsgrænser. Estland støtter indførelsen af en ensartet forsinkelsestidsgrænse på fem timer for alle flyvninger, uanset rejsens længde, i henhold til artikel 7 i forordning (EF) nr. 261/2004. Vores detaljerede begrundelse er som følger:

1. Anvendelsen af en enkelt tidsgrænse forenkler forordningen, gør beregninger af kompensation enklere og præciserer kompensationsreglerne for passagerer.
2. Set ud fra passagerens synspunkt er virkningen af flyforsinkelser grundlæggende den samme, uanset rejsens længde. Der er derfor ikke behov for at skelne mellem kompensationstærskler baseret på afstand, da erfaringerne med gener som følge af forsinkelser ikke varierer.
3. I de fleste tilfælde er fem timer tilstrækkelig tid til, at luftfartsselskaber kan reparere flyet, finde et andet fly eller tilbyde alternative flyvninger.

På baggrund af disse overvejelser er den tidsgrænse på seks timer, som formandskabet har foreslået i kompromisforslaget, uacceptabel for os. Estland mener, at forsinkelser på fem timer eller mere medfører betydelige gener for passagererne, og at der bør kompenseres herfor.

I betragtning af betydningen af dette spørgsmål er Estland ikke i stand til at tilslutte sig den politiske enighed om forordningen om flypassagerers rettigheder og vil derfor undlade at stemme.

Erklæring fra Litauen

Litauen bekræfter på ny sin generelle støtte til målene i forslaget om flypassagerers rettigheder og anerkender den fortsatte indsats, som Rådets formandskab og medlemsstaterne har gjort for at nå til enighed om denne vigtige sag.

Selv om vi anerkender de fremskridt, der er gjort siden de tidligere drøftelser, er Litauen dog fortsat bekymret for, at visse centrale elementer i udkastet stadig kan svække passagerbeskyttelsen i forhold til den nuværende lovgivningsramme. Bestemmelserne i forslagetets artikel 7 rummer fortsat udfordringer, da de kan sænke beskyttelsesniveauet for passagerernes rettigheder i tilfælde af, at flyvningen afbrydes eller ankomsten forsinkes som følge af omlægning af rejsen efter aflysning. Sådanne ændringer kan medføre længere ventetider og reduceret kompensation og dermed mindske passagerernes berettigede forventninger til servicekvaliteten.

Litauen understreger, at hovedformålet med lovgivningen om beskyttelse af flypassagerers rettigheder fortsat bør være at forenkle og modernisere de eksisterende regler og sikre juridisk klarhed for alle parter, idet der garanteres en retfærdig og effektiv beskyttelse af passagererne. Vi minder også om, at Den Europæiske Union har andre midler til at støtte sin luftfartssektors konkurrenceevne. Dette mål kan imidlertid ikke nås på bekostning af passagerernes rettigheder.

Som konklusion fastholder Litauen det synspunkt, at beskyttelsen af passagerer er hjørnesteinen i dette lovgivningsinitiativ og fortsat skal stå i centrum for at sikre dets reelle og langsigtede værdi for det europæiske samfund.

Erklæring fra Ungarn

Som understreget af medlemsstaterne under den orienterende debat, som det ungarske formandskab afholdt i 2024, er hovedformålet med ændringen af forordningen om flypassagerers rettigheder bl.a. at forenkle foranstaltningerne og finde en balance mellem passagerernes og branchens interesser.

Ungarn har lige fra begyndelsen nævnt problemet med manglen på tilstrækkelige data og analyser, der bekræfter effektiviteten af de foreslåede foranstaltninger og balancen mellem passagerernes og branchens interesser. Vi udtrykte også bekymring over indførelsen af en forpligtelse til kompensation for forsinkelse i forordningen uden de nødvendige baggrundsundersøgelser, der analyserer dens effektivitet og mulige forskellige politiske løsningsmodeller.

Ungarn er ikke i sig selv imod indførelsen af kompensation for forsinkelse. Vi mener imidlertid, at der er behov for yderligere overvejelser for at kunne skabe den rette balance mellem branchens interesser og beskyttelsen af passagerer. Det er grunden til, at vi på samlingen i Rådet (transport) i juni 2025 kun støttede, at der indledes forhandlinger med Europa-Parlamentet, hvis Europa-Kommissionen udarbejder en analyse til de kommende interinstitutionelle forhandlinger med mere detaljerede data, end vi tidligere har modtaget. Ifølge vores anmodning bør denne analyse omfatte ajourførte oplysninger fra både passagerer og branchen, der beskriver og vurderer forordningens forventede virkninger.

Det "tekniske input", som Kommissionen har fremlagt, indeholder ingen dokumentation for, at forpligtelsen til kompensation for forsinkelse reelt vil reducere antallet af flyforsinkelser, og at denne foranstaltning er bedst egnet til at opnå dette resultat. Kommissionen peger stadig hovedsagelig på gamle og forældede undersøgelser, anvender antagelser ("forsinkelser, der kan antages at kunne tilskrives luftfartsselskaberne") i stedet for reelle data og analyser og leverer kun data for forsinkelser for juli 2025, hvilket er klart utilstrækkeligt som grundlag for enhver materiel foranstaltning. Kommissionen finder endvidere, at foranstaltningerne kan stille de europæiske luftfartsselskaber ringere i konkurrencen, og anerkender, at der på nuværende tidspunkt ikke foreligger data om yderligere faktorer, der kan have en indvirkning på den relative konkurrenceevne. Kommissionen bemærker også den stigende byrde for de nationale håndhævelsesorganer. Den "antager", at en liste over usædvanlige omstændigheder kan lette denne byrde, men situationen er faktisk langt mere kompleks end som så, eftersom forsinkelser ikke skyldes en enkelt faktor, hvorfor det stadig skal afgøres fra sag til sag, om der foreligger usædvanlige omstændigheder.

Sidst, men ikke mindst, forenkler teksten efter vores opfattelse ikke foranstaltningerne, men gør dem yderligere komplicerede, så passagererne får svært ved at forstå deres rettigheder.

På denne baggrund vil vi endnu en gang gerne understrege, at vi ikke vil kunne støtte den aftale, der skal indgås med Europa-Parlamentet, medmindre der fremlægges klare beviser for foranstaltningernes effektivitet og for opnåelsen af en balance mellem passagerernes og branchens interesser.

En mere detaljeret redegørelse for vores holdning findes i [bilaget](#).

Bilag

Kommissionens forslag fra 2001

Det var ikke Kommissionens oprindelige hensigt at forpligte luftfartsselskaberne til at kompensere passagerer for forsinkelse. I sit oprindelige forslag anførte Kommissionen følgende: "Selv om passagererne lider under samme form for besvær og frustration på grund af forsinkelser som ved afvisning og aflysning, er der dog en forskel, idet operatøren har ansvaret for afvisning og aflysninger, medmindre det skyldes grunde, der falder uden for vedkommendes ansvarsområde, men ikke altid for forsinkelser. Andre almindelige årsager er lufttrafikstyring eller begrænset lufthavnskapacitet. Kommissionen mener, som det fremgår af dens meddelelse om beskyttelse af luftfartspassagerer, at operatørerne under de nuværende forhold ikke skal være forpligtede til at give kompensation til forsinkede passagerer."¹

EU-Domstolens afgørelser

Selv om luftfartsselskaberne ifølge Domstolens – meget omstridte – fortolkning skal kompensere passagererne for lange forsinkelser, er det vores opfattelse, at der ikke er nogen forpligtelse til at kodificere EU-Domstolens afgørelser.

Selv Kommissionens forslag om kompensation for forsinkelse afviger fra EU-Domstolens nøjagtige afgørelse.

Mangel på data og analyser

Vi vil gerne gentage, at der i øjeblikket mangler tilstrækkelig dokumentation for, at en forpligtelse for flyselskaberne til at betale kompensation for forsinkelser vil opfylde det ønskede mål om at reducere antallet af forsinkede flyvninger.

Hvis formålet med at indføre kompensation for forsinkelse kun er at sikre et højt beskyttelsesniveau for passagerer (og ikke at reducere antallet af forsinkede flyvninger), bør det grundigt vurderes, om det er rimeligt at pålægge luftfartsselskaberne hele byrden, om luftfartsselskaberne kan indkræve de beløb, der betales som kompensation for forsinkelse, fra tredjeparter, der forårsager eller bidrager til forsinkelsen, og om der findes brugbare alternative løsninger. En sådan analyse mangler endnu.

¹ KOM(2001) 784 endelig, punkt 23.

Inden forpligtelsen til kompensation for forsinkelse indføres, bør det undersøges, i hvor stort omfang faktorerne, der er nævnt i Kommissionens forslag fra 2001, har ændret sig. Indførelsen af en ny forpligtelse i forordningen kræver en analyse af dens effektivitet for at nå de ønskede mål og dens indvirkning på interessenterne.

Mere specifikt vil vi gerne henvise til Kommissionens retningslinjer for bedre lovgivning², ifølge hvilke konsekvensanalyser indsamler dokumentation (herunder evalueringsresultater) for at vurdere, om fremtidige lovgivningsmæssige eller ikkelovgivningsmæssige EU-tiltag er berettigede, og i bekræftende fald, hvordan de bedst kan udformes for at nå relevante politiske mål. De skal identificere og beskrive det problem, der skal løses, opstille mål for EU's tiltag, formulere politiske løsningsmodeller, vurdere deres potentielle virkninger og, hvor det er relevant, udpege en foretrukken løsning samt redegøre for, hvordan de forventede resultater vil blive overvåget og evalueret. Konsekvensanalyse handler om at indsamle og analysere dokumentation til støtte for politikudformningen. Heri indgår en vurdering af, om der foreligger et problem, kortlægning af de underliggende årsager, vurdering af, om der er behov for EU-tiltag, og analyse af fordele og ulemper ved tilgængelige løsninger.

Sådanne vurderinger af kompensation for forsinkelse mangler.

Det er ret usædvanligt, at Kommissionen foreslår, at der indføres nye lovgivningsmæssige foranstaltninger uden at have indsamlet og undersøgt de nødvendige underliggende data.

Resultaterne af undersøgelserne i 2012 og 2020 vedrørende forsinkelser

I sit svar på vores betænkeligheder henviste Kommissionen til undersøgelsen fra 2020³ og konsekvensanalysen fra 2013⁴ (som er baseret på undersøgelsen fra 2012⁵) og fremhævede, at antallet af forsinkelser, der kan tilskrives luftfartsselskaberne, faldt fra 80 % til 70 %, og at det er vanskeligt at analysere indvirkningen af kompensation på reduktionen af forsinkelser, der kan tilskrives luftfartsselskaberne.

² https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

³ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f03df002-335c-11ea-ba6e-01aa75ed71a1>.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0062>.

⁵ https://transport.ec.europa.eu/document/download/4d457d44-253a-4efd-810c-a55fb248f09d_en?filename=2012-07-exploratory-study-on-the-application-and-possible-revision-of-regulation-261-2004.pdf.

Undersøgelsen fra 2020 bekræfter, at det samlede antal forsinkede flyvninger er steget betydeligt i de seneste år og næsten er fordoblet mellem 2014 og 2018⁶. Den erklæring, som Kommissionen henviser til⁷ (dvs.: baseret på CODA's oplysninger om forsinkelser var andelen af forsinkelser, der kan tilskrives luftfartsselskaberne, mellem 2011 og 2018 på mellem ca. 70 % og 80 %. Forsinkelser, der kan tilskrives luftfartsselskaberne, er faldet fra ca. 80 % i 2011 til ca. 70 % i 2018, hvilket afspejler en stigning i forsinkelser, der betegnes som usædvanlige omstændigheder – såsom ATC-forsinkelser) viser kun, at forsinkelser, der kan tilskrives luftfartsselskaberne, er lavere end det større antal ATC-forsinkelser, men det vides ikke, om de er faldet i forhold til tidligere antal forsinkelser, der kan tilskrives luftfartsselskaberne. Figur 2.6 i denne undersøgelse viser klart stigningen i antallet af forsinkelser, der kan tilskrives luftfartsselskaberne.

Ifølge undersøgelsen er det muligt, at forordning (EF) nr. 261/2004 har en marginal indvirkning på andelen af forsinkede flyvninger, men den synes ikke at være væsentlig sammenlignet med andre faktorer⁸.

Den bekræfter i øvrigt, at det ikke er let præcist at fastlægge ansvaret for forsinkelse⁹ og anser alle forsinkelser, der ikke skyldes usædvanlige omstændigheder, som forsinkelser, der kan tilskrives luftfartsselskaberne¹⁰.

Undersøgelsen fra 2012 bekræfter, at der er betydelig uenighed mellem interessenterne om fortolkningen af usædvanlige omstændigheder¹¹.

Med hensyn til omkostninger til kompensation for forsinkelse har undersøgelsen fra 2012 allerede vist en betydelig stigning¹². I den forbindelse vil vi gerne bemærke, at passagerernes kendskab til deres rettigheder kan være steget betydeligt siden 2012, hvilket har givet luftfartsselskaberne endnu højere kompensationsomkostninger.

⁶ Punkt 2.31.

⁷ Punkt 2.45.

⁸ Punkt 2.37.

⁹ Punkt 2.46, note.

¹⁰ Punkt 2.43.

¹¹ Punkt 7.41.

¹² Punkt 7.53, figur 7.5.

Væsentlige spørgsmål

Efter vores opfattelse kræver følgende spørgsmål yderligere overvejelser:

1. Findes der nogen form for forsinkelse, der tjener luftfartsselskabernes interesser?
2. Er det ønskeligt at forpligte luftfartsselskaberne til at betale kompensation for forsinkelser, der ikke skyldes deres kommercielle interesser, og som de ikke er ansvarlige for, i betragtning af at luftfartsselskaberne de facto ikke er i stand til at indkræve disse beløb fra de ansvarlige parter?¹³
3. Vil balancen mellem passagerbeskyttelse og branchens interesser blive opnået med indførelsen af kompensation for forsinkelse, i betragtning af at luftfartsselskaberne ikke engang kan påberåbe sig usædvanlige omstændigheder i tilfælde af følgeforsinkelser, og at det ofte er vanskeligt at fastslå, om der foreligger usædvanlige omstændigheder, i betragtning af de mange faktorer, der fører til forsinkelsen af en enkelt flyvning?¹⁴
4. Vil højere kompensationsomkostninger for luftfartsselskaberne føre til højere billetpriser, hvilket muligvis også vil påvirke konkurrenceevnen?
5. Er der en bedre måde at sikre en høj forbrugerbeskyttelse på, samtidig med at branchens interesser respekteres?
6. Vil de nationale håndhævelsesorganers arbejdsbyrde stige?

Vi mener, at disse overvejelser nødvendiggør yderligere dataindsamling og -analyse.

Desuden kræves der en betydelig indsats for at gøre forordningen (dvs. passagerernes rettigheder) let forståelig for passagererne.

¹³ Se undersøgelsen fra 2012, punkt 7.113 og 7.123.

¹⁴ Se undersøgelsen fra 2020, punkt 2.46, note.

Forslag

Efter vores opfattelse kan godkendelse af ændringer på en forhastet måde igen føre til, at der vedtages en forordning, som ikke fungerer korrekt. Vi foreslår derfor, at de spørgsmål, der er nævnt i dette dokument, analyseres grundigt for at kunne skabe den ønskede balance mellem passagerbeskyttelse og branchens interesser og vedtage en forordning, der fungerer på lang sigt.

Erklæring fra Portugal

Portugal takker det polske formandskab og dets forgængere for deres arbejde med at forhandle om ændringer af forordningen om flypassagerers rettigheder.

Portugal har altid argumenteret for, at enhver revision af forordningen ikke blot skal gøre det lettere at implementere, men frem for alt bevare eller styrke passagerernes rettigheder, så passagererne kan nyde godt af denne beskyttelse, der har fastsat standarder i andre af verdens regioner.

I denne henseende lever den politiske aftale, som flertallet stemte ja til, ikke op til passagerernes forventninger, navnlig ikke med hensyn til tærskler for afstand eller rejsetid, hvilket har særlig indvirkning på medlemsstater, der geografisk ligger længere væk fra det europæiske kontinents centrum, og regionerne i den yderste periferi. De godkendte tærskler er et tilbageskridt med hensyn til passagerrettigheder, og Portugal stemmer imod den politiske aftale.

Portugal vil dog i de efterfølgende forhandlinger med Europa-Parlamentet fortsat konstruktivt slå til lyd for en væsentlig forbedring af EU-lovgivningen, der imødekommer forventningerne hos alle interessenter, med særlig fokus på passagererne, hvis interesser denne forordning har beskyttet siden 2004.