

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

Interinstitutionellt ärende:
2013/0072 (COD)

12909/25
ADD 1

CODEC 1276
AVIATION 122
CONSOM 178

I/A-PUNKTSNOT

från: Rådets generalsekretariat
till: Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet

Ärende: Utkast till 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 (**första behandlingen**)

- Antagande av rådets ståndpunkt vid första behandlingen och av rådets motivering
- = Uttalanden

Uttalande från Estland

Estland uttrycker sin uppskattning för det polska ordförandeskapets stora ansträngningar att leda diskussionerna om förslaget till översyn av förordning (EG) nr 261/2004 om flygpassagerares rättigheter och dess ansträngningar för att nå en kompromiss mellan medlemsstaterna. Estland står fast vid sitt åtagande att fastställa tydliga och enkla regler som garanterar adekvat service och assistans för passagerare. Samtidigt är det viktigt att upprätthålla en balanserad strategi som tar hänsyn till lufttrafikföretagens skyldigheter och därigenom stöder luftfartssektorns hållbarhet.

Förordningen ska i första hand säkerställa att passagerare får lämplig service och assistans och att de kan nå sin destination så snart det rimligen är möjligt. Ett tydligt och enkelt kompensationsystem är nödvändigt för att minimera olägenheterna vid störningar och för att ge lufttrafikföretagen incitament att genomföra försenade flygningar i stället för att ställa in dem.

Under förhandlingarna föreslogs olika tröskelvärden för förseningar. Estland stöder införandet av en enhetlig tröskel för förseningar på fem timmar för alla flygningar, oavsett resans längd, i enlighet med artikel 7 i förordning (EG) nr 261/2004. Vårt utförliga resonemang är som följer:

1. Användningen av ett enda tröskelvärde förenklar förordningen, gör det enklare att beräkna kompensation och förtydligar kompensationsreglerna för passagerare.
2. Ur passagerarens synvinkel är effekterna av försenade flygningar i grunden desamma, oavsett resans längd. Det finns därför inget behov av att skilja mellan kompensationsströskelvärden på grundval av avstånd, eftersom upplevelsen av olägenheter på grund av förseningar inte varierar.
3. I de flesta fall är fem timmar tillräckligt med tid för att flygbolagen ska kunna reparera flygplanet, hitta ett annat flygplan eller erbjuda alternativa flygningar.

Mot bakgrund av dessa överväganden är den sextimmarströskel som ordförandeskapet föreslår i kompromissförslaget oacceptabel för oss. Estland anser att förseningar på fem timmar eller mer leder till betydande olägenheter för passagerarna och bör kompenseras.

Med tanke på frågans betydelse kan Estland inte stödja den politiska överenskommelsen om förordningen om flygpassagerares rättigheter och kommer därför att avstå från att rösta.

Uttalande från Litauen

Litauen bekräftar sitt övergripande stöd för målen i förslaget om flygpassagerares rättigheter, och noterar rådsordförandeskapets och medlemsstaternas fortsatta ansträngningar för att nå en överenskommelse i detta viktiga ärende.

Samtidigt som vi noterar de framsteg som gjorts sedan de föregående diskussionerna befarar Litauen dock fortfarande att vissa viktiga inslag i utkastet i dess nuvarande lydelse ännu kan försvaga passagerarskyddet jämfört med det gällande regelverket. Bestämmelserna i artikel 7 i förslaget medför fortfarande utmaningar, eftersom de kan medföra sämre skydd av passagerarnas rättigheter vid en flygning som drabbas av en störning eller som blir försenad vid ankomst på grund av ombokning efter det att en flygning ställts in. Dessa ändringar kan leda till längre väntetider och lägre kompensation, vilket skulle minska passagerarnas berättigade förväntningar på tjänsternas kvalitet.

Litauen betonar att huvudsyftet med lagstiftningen om skydd av flygpassagerares rättigheter bör förbli att förenkla och modernisera de gällande reglerna, för att säkerställa rättslig klarhet för alla parter och samtidigt garantera ett skäligt och ändamålsenligt skydd för passagerarna. Vi noterar också att EU förfogar över andra sätt att främja sin luftfartssektors konkurrenskraft. Det målet får dock inte uppnås på bekostnad av passagerarnas rättigheter.

Sammanfattningsvis vidhåller Litauen att skyddet av passagerare utgör hörnstenen i detta lagstiftningsinitiativ och måste förbli dess kärna, för att säkerställa att det får ett verkligt och varaktigt värde för det europeiska samhället.

Uttalande från Ungern

Såsom medlemsstaterna underströk vid den riktlinjedebatt som det ungerska ordförandeskapet anordnade 2024 är huvudsyftet med ändringen av förordningen om flygpassagerares rättigheter bland annat att förenkla åtgärderna och uppnå en balans mellan passagerarnas och branschens intressen.

Ungern har redan från början tagit upp problemet med bristen på tillräckliga uppgifter och analyser som bekräftar de föreslagna åtgärdernas ändamålsenlighet och balansen mellan passagerarnas och branschens intressen. Vi uttryckte också oro över införandet av en skyldighet att ge kompensation för förseningar i förordningen utan nödvändiga bakgrundsstudier som analyserar dess ändamålsenlighet och olika möjliga politiska alternativ.

Ungern motsätter sig inte införandet av kompensation för förseningar i sig. Vi anser dock att det behövs ytterligare överväganden för att kunna uppnå rätt balans mellan branschens intressen och passagerarskyddet. Detta är anledningen till att vi vid mötet i rådet (transport) i juni 2025 endast stödde inledandet av förhandlingarna med Europaparlamentet på villkor att Europeiska kommissionen inför de kommande interinstitutionella förhandlingarna utarbetar en analys som innehåller mer detaljerade uppgifter än vad vi tidigare har fått. Enligt vår begäran bör denna analys omfatta aktuell information från både passagerare och branschen som beskriver och bedömer de förväntade effekterna av förordningen.

De ”tekniska synpunkter” som kommissionen lämnat ger inte några underbyggda belägg som bekräftar att skyldigheten att ge kompensation för förseningar faktiskt kommer att minska antalet försenade flygningar och att denna åtgärd är den som är bäst lämpad för att uppnå det resultatet. Kommissionen pekar fortfarande huvudsakligen på gamla och föråldrade studier, använder antaganden (”förseningar som kan antas kunna tillskrivas flygbolagen”) i stället för verkliga uppgifter och analyser och tillhandahåller uppgifter om förseningar endast för juli månad 2025, vilket är uppenbart otillräckligt för att ligga till grund för en konkret åtgärd. Dessutom konstaterar kommissionen att åtgärderna kan komma att ge de europeiska flygbolagen en konkurrensnackdel och medger att det för närvarande inte finns några uppgifter om ytterligare faktorer som kan påverka den relativa konkurrenskraften. Kommissionen noterar också den ökande bördan för de nationella tillsynsorganen. Den ”antar” att en förteckning över extraordinära omständigheter kan minska denna börda, men situationen är i själva verket mycket mer komplicerad än så, eftersom förseningar inte orsakas av en enda faktor, varför förekomsten av extraordinära omständigheter fortfarande måste fastställas från fall till fall.

Sist men inte minst anser vi att texten inte förenklar utan ytterligare komplicerar åtgärderna, vilket gör det mycket svårt för den resande allmänheten att förstå sina rättigheter.

Mot denna bakgrund vill vi än en gång understryka att vi inte kommer att kunna stödja den överenskommelse som ska nås med Europaparlamentet om det inte finns tydliga belägg för åtgärdernas ändamålsenlighet och för uppnåendet av en balans mellan passagerarnas och branschens intressen.

En mer detaljerad förklaring av vår ståndpunkt finns i [bilagan](#).

Bilaga

Kommissionens förslag från 2001

Att ålägga lufttrafikföretagen att kompensera passagerare för förseningar var inte kommissionens ursprungliga avsikt. I sitt ursprungliga förslag angav kommissionen följande: ”Även om passagerarna ställs inför samma problem och blir lika irriterade vid förseningar som vid nekad ombordstigning eller inställd flygning finns det en skillnad – det är operatören som är ansvarig för nekad ombordstigning och inställd flygning (utom för skäl som ligger utanför dennes ansvar) men inte alltid för förseningar. Andra vanliga anledningar är flygledningssystem och begränsningar i flygplatskapaciteten. Kommissionen anser inte att operatörerna i nuläget skall vara skyldiga att kompensera försenade passagerare, vilket också fastslogs i meddelandet om skydd av flygpassagerarnas intressen.”¹

EU-domstolens beslut

Även om flygbolagen enligt EU-domstolens – mycket kontroversiella – tolkning är skyldiga att kompensera passagerare för långa förseningar, är vår uppfattning att det inte finns någon skyldighet att kodifiera EU-domstolens beslut.

Även kommissionens förslag om kompensation för förseningar avviker från EU-domstolens exakta beslut.

Brist på uppgifter och analys

Vi vill upprepa att det för närvarande inte finns tillräckliga belägg för att en skyldighet för flygbolagen att betala kompensation för förseningar kommer att uppnå det eftersträvade målet att minska antalet försenade flygningar.

Om syftet med att införa kompensation för förseningar endast är att säkerställa en hög skyddsnivå för passagerare (och inte att minska antalet försenade flygningar) bör det göras en grundlig bedömning av huruvida det är rimligt att lägga hela bördan på lufttrafikföretagen, huruvida lufttrafikföretagen kan kräva de belopp som betalats som kompensation för förseningar från tredje part som orsakar eller bidrar till förseningen och huruvida det finns genomförbara alternativa lösningar. Hittills har ingen sådan analys gjorts.

¹ KOM(2001) 784 slutlig, punkt 23.

Innan det införs en skyldighet att ge kompensation för förseningar bör det undersökas i vilken utsträckning de faktorer som nämns i kommissionens förslag från 2001 har förändrats. Införandet av en ny skyldighet i förordningen kräver en analys av dess ändamålsenlighet vad gäller att uppnå de önskade målen och av dess inverkan på berörda parter.

Mer specifikt vill vi hänvisa till kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning², enligt vilka man genom konsekvensbedömningar samlar in underlag (inklusive utvärderingsresultat) för att bedöma om framtida lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder från EU:s sida är motiverade och, om så är fallet, hur de bäst kan utformas för att uppnå de berörda politiska målen. Bedömningarna måste identifiera och beskriva det problem som ska avhjälpas, fastställa mål för EU:s åtgärder, formulera politiska alternativ, bedöma deras potentiella konsekvenser och, när så är lämpligt, identifiera det alternativ som föredras, samt ange hur de förväntade resultaten kommer att övervakas och utvärderas. Konsekvensbedömning handlar om att samla in och analysera underlag till stöd för beslutsfattandet. Det omfattar att kontrollera förekomsten av ett problem, identifiera dess bakomliggande orsaker, bedöma huruvida EU-åtgärder behövs och analysera fördelarna och nackdelarna med tillgängliga lösningar.

Sådana bedömningar saknas när det gäller kompensation för förseningar.

Det är ganska ovanligt att kommissionen föreslår nya lagstiftningsåtgärder utan att ha samlat in och undersökt de nödvändiga bakomliggande uppgifterna.

Resultaten av 2012 och 2020 års studier avseende förseningar

I sitt svar på våra farhågor hänvisade kommissionen till 2020 års studie³ och 2013 års konsekvensbedömning⁴ (som bygger på 2012 års studie⁵) och betonade att antalet förseningar som kan tillskrivas flygbolagen minskat från 80 % till 70 % och att inverkan av kompensation på det minskade antalet förseningar som kan tillskrivas flygbolagen är svår att analysera.

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/sv/publication-detail/-/publication/f03df002-335c-11ea-ba6e-01aa75ed71a1>.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/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.

2020 års studie bekräftar att det totala antalet försenade flygningar har ökat avsevärt under de senaste åren och nästan fördubblades mellan 2014 och 2018⁶. Det uttalande som kommissionen hänvisar till⁷ (dvs. att på grundval av de uppgifter om förseningar som lämnats av CODA uppgick andelen förseningar som kan tillskrivas flygbolagen mellan 2011 och 2018 till mellan cirka 70 % och 80 % och att de förseningar som kan tillskrivas flygbolagen minskade från cirka 80 % år 2011 till cirka 70 % år 2018, vilket återspeglar en ökning i antalet förseningar som klassas som extraordinära omständigheter – såsom förseningar inom flygkontrolltjänst) visar endast att andelen förseningar som kan tillskrivas flygbolagen är lägre jämfört med ett större antal förseningar inom flygkontrolltjänst, men det är inte känt huruvida de har minskat jämfört med det tidigare antal förseningar som kunnat tillskrivas flygbolagen. Figur 2.6 i denna studie visar tydligt på en ökning i antalet förseningar som kan tillskrivas flygbolagen.

I studien konstateras att även om det är möjligt att förordning (EG) nr 261/2004 har en marginell inverkan på andelen försenade flygningar, verkar den inte vara betydande jämfört med andra faktorer⁸.

Studien bekräftar dessutom att det inte är enkelt att exakt fastställa ansvaret för förseningar⁹ och betraktar alla förseningar som inte orsakas av extraordinära omständigheter som att de kan tillskrivas flygbolagen¹⁰.

2012 års studie bekräftar att det finns betydande meningsskiljaktigheter mellan berörda parter om tolkningen av extraordinära omständigheter¹¹.

När det gäller kostnaderna för kompensation för förseningar har 2012 års studie redan visat på en betydande ökning¹². I detta avseende vill vi påpeka att passagerarnas medvetenhet om sina rättigheter kan ha ökat avsevärt sedan 2012 och lett till ännu högre kompensationskostnader för flygbolagen.

⁶ Punkt 2.31.

⁷ Punkt 2.45.

⁸ Punkt 2.37.

⁹ Punkt 2.46, anmärkning.

¹⁰ Punkt 2.43.

¹¹ Punkt 7.41.

¹² Punkt 7.53, figur 7.5.

Viktiga frågor

Vi anser att följande frågor måste övervägas ytterligare:

1. Huruvida det finns någon typ av försening som tjänar flygbolagens intressen.
2. Huruvida det är önskvärt att ålägga flygbolagen att betala kompensation för förseningar vars orsak inte beror på deras affärsintressen och som de inte är ansvariga för, med tanke på att flygbolagen i praktiken inte kan kräva dessa belopp från ansvariga parter¹³.
3. Huruvida en balans mellan passagerarskyddet och branschens intressen skulle uppnås genom införandet av kompensation för förseningar, med tanke på att flygbolagen inte ens kan åberopa extraordinära omständigheter i händelse av följdförseningar och att förekomsten av extraordinära omständigheter ofta är svår att fastställa med tanke på de många faktorer som leder till att en enda flygning blir försenad¹⁴.
4. Huruvida högre kompensationskostnader för flygbolagen kommer att leda till högre biljettpriser, vilket eventuellt också kan påverka konkurrenskraften.
5. Huruvida det finns ett bättre sätt att säkerställa ett starkt konsumentskydd samtidigt som branschens intressen respekteras.
6. Huruvida de nationella tillsynsorganens arbetsbörda kommer att öka.

Vi anser att dessa överväganden kräver ytterligare insamling och analys av uppgifter.

Dessutom krävs betydande insatser för att göra förordningen (dvs. passagerares rättigheter) lättbegriplig för den resande allmänheten.

¹³ Se 2012 års studie, punkterna 7.113 och 7.123.

¹⁴ Se 2020 års studie, punkt 2.46, anmärkning.

Förslag

Vi anser att om ändringar godkänns på ett förhastat sätt kan det återigen leda till att en illa fungerande förordning antas. Vi föreslår därför att de frågor som tas upp i detta dokument analyseras grundligt för att man ska kunna fastställa den önskade balansen mellan passagerarskyddet och branschens intressen och anta en förordning som håller över tid.

Uttalande från Portugal

Portugal tackar det polska ordförandeskapet och tidigare ordförandeskap för allt deras arbete med förhandlingarna om ändringar av förordningen om flygpassagerares rättigheter.

Portugal har alltid menat att en översyn av förordningen inte bara bör göra den lättare att genomföra, utan framför allt bör bibehålla eller stärka passagerarnas rättigheter, så att passagerarna kan åtnjuta det skydd som har satt standarden i andra delar av världen.

I detta avseende tillgodoser den politiska överenskommelse som majoriteten röstat för inte passagerarnas förväntningar, särskilt vad gäller gränser för avstånd eller restider, med en märkbar inverkan på de medlemsstater som geografiskt ligger längre från den europeiska kontinentens centrum och på de yttersta randområdena. De godkända gränserna utgör ett steg bakåt vad gäller passagerarnas rättigheter, och Portugal röstar mot den politiska överenskommelsen.

I de kommande förhandlingarna med Europaparlamentet kommer Portugal dock att uttrycka sin beredvillighet att fortsätta att konstruktivt förespråka en avsevärd förbättring av EU-lagstiftningen som tillgodoser alla berörda parter intressen, med särskild tonvikt på passagerarna, vars intressen denna förordning har skyddat sedan 2004.