

Bruxelles, den 1. oktober 2025
(OR. en)

13442/25

Interinstitutionel sag:
2013/0072 (COD)

AVIATION 130
CONSOM 194
CODEC 1408

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	30. september 2025
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Vedr.: MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET i henhold til artikel 294, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
vedrørende
Rådets holdning med henblik på vedtagelse af forslag 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

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2025) 630 final.

Bilag: COM(2025) 630 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 30.9.2025
COM(2025) 630 final

2013/0072 (COD)

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET

i henhold til artikel 294, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

vedrørende

Rådets holdning med henblik på vedtagelse af forslag 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

(EØS-relevant tekst)

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET

i henhold til artikel 294, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
vedrørende

Rådets holdning med henblik på vedtagelse af forslag 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

(EØS-relevant tekst)

1. BAGGRUND

Forslag fremsendt til Europa-Parlamentet og Rådet 13. marts 2013
(dokument COM(2013) 130 final – 2013/0072 COD):

Udtalelse afgivet af Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg: 11. juli 2013

Europa-Parlamentets førstebehandlingsholdning vedtaget: 5. februar 2014

Ændret forslag fremsendt: I/R

Rådets holdning vedtaget: 29. september 2025.

2. FORMÅLET MED KOMMISSIONENS FORSLAG

Forslaget har til formål at forbedre håndhævelsen af passagerrettigheder. For det første præciserer det de centrale principper og tilsvarende passagerrettigheder, som tidligere har givet anledning til mange tvister mellem luftfartsselskaber og passagerer. For det andet forbedrer og koordinerer det bedre håndhævelsespolitikker, der udføres på nationalt plan. Forslaget har også til formål i højere grad at tage hensyn til luftfartsselskabernes finansielle kapacitet samt at sikre en bedre håndhævelse af passagernes rettigheder med hensyn til ødelagt bagage.

3. BEMÆRKNINGER TIL RÅDETS HOLDNING

Rådets holdning, som blev vedtaget ved førstebehandlingen den 29. september 2025, afspejler den politiske enighed, som Rådet nåede frem til den 5. juni 2025.

Hovedelementerne i aftalen er som følger:

Forordning (EF) nr. 261/2004 (flypassagerers rettigheder)

Kompensationstærskler – Rådet reducerede antallet af afstandstærskler fra tre til to: en for rejser op til 3 500 km og en for rejser over 3 500 km. I tilfælde af forsinkelser

blev kompensationstærsklerne fastsat til 4 timer (for rejser op til 3 500 km) og 6 timer (for rejser over 3 500 km). Kompensationsbeløbene er blevet tilpasset til henholdsvis 300 EUR og 500 EUR, som tages op til revision i en første rapport fra Kommissionen tre år efter anvendelsesdatoen for den reviderede forordning. Disse bestemmelser har til formål at beskytte passagerernes rettigheder, samtidig med at der tages hensyn til luftfartsselskabernes økonomiske byrde.

Retten til kompensation i tilfælde af **aflysning** af en flyvning udvides til at omfatte tilfælde, hvor passagererne informeres om aflysningen mindre end 14 dage før afgang og vælger refusion eller omlægning af rejsen på et senere tidspunkt efter eget valg. I tilfælde af aflysning skal luftfartsselskabet give passagererne forhåndsfyldte formularer til kompensationsanmodninger. Dette styrker passagerernes rettigheder.

Rettighederne til refusion, omlægning af rejsen og kompensation udvides til tilfælde af **lang forsinkelse ved afgang** og **ikke-opnåede tilslutningsflyvninger**, som foreslået af Kommissionen.

De nationale håndhævelsesorganers og udenretlige organers rolle: Som foreslået af Kommissionen præciseres de nationale håndhævelsesorganers rolle (generel overvågning) i forhold til organer (udenretlig bilæggelse af tvister), der behandler individuelle klager.

Rådet fjernede imidlertid Kommissionens mulighed for at anmode de nationale håndhævelsesorganer om at undersøge specifikke formodede praksisser hos et eller flere luftfartsselskaber og indberette deres resultater til Kommissionen. Styrkelsen af de nationale håndhævelsesorganers rolle er således mindre ambitiøs end i Kommissionens forslag. (Rådet fulgte samme fremgangsmåde med en lignende bestemmelse, der blev foreslået for passagerrettigheder for de øvrige transportformer og for multimodale passagerrettigheder i sine generelle indstillinger vedrørende COM(2023) 752 og 753).

Ved **udenretslig tvistbilæggelse** (artikel 16a) overlades valget af mekanisme til medlemsstaterne. Kommissionen mener, at det bør undgås, at proceduren med nationale håndhævelsesorganer ikke indeholder proceduremæssige garantier. Rådets holdning på dette punkt lever ikke op til Kommissionens forslag.

Forholdet til direktiv 2013/11/EU om alternativ tvistbilæggelse (ATB) kræver desuden yderligere tilpasning for at sikre, at intet i forordningen forhindrer forbrugerne i at indbringe deres individuelle tvister for de alternative tvistbilæggelsesorganer i henhold til direktiv 2013/11/EU eller begrænser medlemsstaternes forpligtelse til at sikre adgang til ATB inden for lufttransport.

Rapportering fra de nationale håndhævelsesorganer: De nationale håndhævelsesorganer er kun forpligtet til at rapportere om deres aktiviteter hvert femte år. Dette er mindre ambitiøst end den årlige rapportering i Kommissionens forslag og gør det ikke muligt at overvåge de nationale håndhævelsesorganers aktiviteter mere regelmæssigt. (For de øvrige transportformer skal de nationale håndhævelsesorganer offentliggøre rapporter hvert andet år – for de seneste oplysninger, se forordning (EU) 2021/782 om jernbanepassagerers rettigheder).

Kompensation: Klarere regler om klage- og kompensationsfrister for passagerklager over transportører og formidlere, med klare frister og en forpligtelse til at meddele

disse regler til passagererne og til at svare passagererne med en begrundelse. Passagerer har op til seks måneder til at indgive en anmodning om kompensation eller en klage til luftfartsselskabet. Luftfartsselskabet skal udbetale kompensationen eller give et underbygget svar inden for 14 dage. Dette er i overensstemmelse med målene i Kommissionens forslag.

Forpligtelsen til at betale kompensation er imidlertid begrænset til det luftfartsselskab, der udfører den pågældende afbrudte flyvning, mens passagererne i henhold til de nuværende regler – som fortolket af Den Europæiske Unions Domstol i sagerne C-502/18 *České aerolinie*, C-367/20 *KLM* og C-561/20 *United Airlines* – kan kræve kompensation fra et hvilket som helst af de luftfartsselskaber, der udfører en del af rejsen. Denne begrænsning blev ikke foreslået af Kommissionen.

Usædvanlige omstændigheder Rådet udvidede den ikke-udtømmende liste over usædvanlige omstændigheder, der kan føre til, at luftfartsselskaber fritages for at betale kompensation, og tilføjede et krav om, at luftfartsselskaberne skal svare inden for en bestemt frist med en klar og underbygget forklaring. Kommissionen ville være forpligtet til at gennemgå listen hvert tredje år og om nødvendigt foreslå en opdatering.

Denne ajourføring kan kun vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure og ikke gennem komitologi som fastsat i Kommissionens forslag. Dette gør det ikke muligt hurtigt at præcisere fortolkningen af listen eller ajourføre listen med henblik på retssikkerheden. Erfaringen viser, at lovgivningsproceduren normalt tager mere end tre år i relation til flypassagerers rettigheder. Som følge heraf ville forordningen til stadighed være under revision af lovgiveren, hvis listen skulle ajourføres hvert tredje år.

Forsinkelser på forpladsen: Efter 3 timer har passagererne valget mellem omlægning af rejsen og refusion af billetten samt ret til at gå fra borde. Dette er en kortere grænse end de 5 timer, som Kommissionen havde foreslået.

Udeblivelse: Der er et fuldstændigt forbud mod udeblivelsespolitikker for returflyvninger (uden betingelser) i stedet for det delvise forbud, som Kommissionen har foreslået. I henhold til Kommissionens forslag vil luftfartsselskaberne kunne kræve, at passagererne betaler et gebyr for en returflyvning, hvis de ikke møder op til udrejsen. Kommissionen valgte ikke at indføre et fuldstændigt forbud mod "no show"-politikker, fordi det ville forringe eller svække luftfartsselskabernes evne til at tilbyde indirekte flyvninger til lavere priser end direkte flyvninger og dermed skade konkurrencen. Denne bestemmelse er dog acceptabel for Kommissionen, da den styrker passagerernes rettigheder.

Ret til assistance: Passagerers ret til assistance, mens de venter på grund af en flyafbrydelse, er blevet forbedret. Der er tilføjet nærmere bestemmelser om forplejning, mad og indkvartering. Dette er mere passagervenligt end Kommissionens forslag.

Forbedrede rettigheder for passagerer med særlige behov: Rettighederne for personer med handicap eller nedsat mobilitet, og for gravide kvinder, børn og personer med særlige medicinske behov, styrkes betydeligt. Det er forbudt at afvise passagerer med særlige behov. Muligheden for at blive ledsaget af anerkendte ledsagehunde indføres, og personer, der ledsager disse personer eller et barn, skal gratis tilbydes mulighed for at sidde på tilstødende sæder, forudsat at der er ledige pladser. Dette er mere passagervenligt end Kommissionens forslag.

Ret til information: Oplysninger til passagerer om deres rettigheder, luftfartsselskabers og formidlers forpligtelser vedrørende prækontraktuelle oplysninger samt oplysninger i tilfælde af forstyrrelser styrkes alle. Disse bestemmelser er mere passagervennlige end Kommissionens forslag.

Rettelse af passagernavne: Stavefejl begået af passagerer under reservationen eller navneændringer efter reservationen kan rettes gratis op til 48 timer før afgang, som fastsat i Kommissionens forslag; Denne ret er også blevet udvidet til tilfælde af en administrativ ændring af disse navne.

Hvis en flyvning er en del af en pakkerejse i henhold til direktiv (EU) 2015/2302, præciseres det, at kompensation i henhold til forordning (EF) nr. 261/2004 kan fratrækkes den kompensation, der modtages fra en pakkerejsearrangør, for at undgå, at passageren overkompenseres. Denne tilføjelse er i overensstemmelse med målene for Kommissionens forslag.

Forlængelse af visse betalingsfrister: Refusion – en forlængelse af refusionsperioden for luftfartsselskaber fra (i øjeblikket) 7 dage til 14 dage (i overensstemmelse med refusionsfristen i henhold til pakkerejsedirektivet og forordning (EU) nr. 181/2011 om buspassagerers rettigheder, hvor fristen i forordningen om jernbanepassagerers rettigheder er 30 dage, mens fristen i forordningen om skibspassagerers rettigheder stadig er 7 dage). Kompensation i tilfælde af boardingafvisning – en forlængelse af refusionsperioden fra det nuværende "øjeblikkeligt" til 7 dage. Kommissionen havde ikke foreslået at ændre disse perioder, som er mindre fordelagtige for passagererne end de nuværende.

Omlægning af rejsen til andre transportører eller transportformer: Inden omlægning af rejsen skal luftfartsselskaberne tilbyde passagererne forskellige muligheder, så de kan nå deres bestemmelsessted hurtigst muligt. Sådanne alternativer er underlagt passagerens samtykke og omfatter omlægning af rejsen til et andet luftfartsselskab eller via andre transportformer. Disse bestemmelser er i overensstemmelse med målene i Kommissionens forslag.

Selvstændig omlægning af rejsen foretaget af passagerer, hvis de ikke tilbydes omlægning af rejsen af luftfartsselskabet inden for tre timer, med en omkostningsgrænse på fire gange prisen for den oprindelige reservation (hvis dette prisloft ikke er acceptabelt for passagererne, kan de stadig insistere på, at deres rejse omlægges af luftfartsselskabet). Denne nye bestemmelse styrker passagerernes rettigheder i tilfælde af afbrydelser af rejser.

Bedre hensyntagen til luftfartsselskabernes finansielle kapacitet – Som forklaret ovenfor under "kompensationstærskler" hæves tidstærsklen for udbetaling af kompensation til 4 timer (for flyvninger op til 3 500 km og flyvninger inden for EU) og 6 timer (for flyvninger over 3 500 km). Desuden hæves fristen for refusioner fra 7 kalenderdage til 14 kalenderdage og til 30 dage i situationer, hvor beredskabsplaner aktiveres. Den oprindeligt foreslåede liste over usædvanlige omstændigheder udvides. I tilfælde af usædvanlige omstændigheder kan luftfartsselskabet begrænse indkvarteringen til tre nætter, undtagen for personer med særlige behov. Dette er i overensstemmelse med målene i Kommissionens forslag.

Kravet om, at medlemsstaterne regelmæssigt skal underrette Kommissionen om den nationale fortolkning og anvendelse af forordningen, samt muligheden for, at Kommissionen kan beslutte, hvilke spørgsmål der skal behandles i disse rapporter via gennemførelsesretsakter, er blevet slettet. Rådets holdning på dette punkt lever ikke op til Kommissionens forslag.

Revision af forordningens anvendelsesområde: Rådet tilføjede i artikel 17, stk. 2, litra a), kravet om, at Kommissionen i den første rapport (tre år efter datoen for forordningens anvendelse) skal medtage en vurdering af nødvendigheden og gennemførligheden af en revision af forordningens anvendelsesområde med henblik på yderligere at forbedre passagerbeskyttelsen og de lige vilkår mellem EU-luftfartsselskaber og tredjelands luftfartsselskaber. Dette vil omfatte en potentiel udvidelse af anvendelsesområdet til indgående flyvninger, der udføres af tredjelands luftfartsselskaber.

Forordning (EF) nr. 2027/97 (luftfartsselskabers erstatningsansvar):

Klarere regler om erstatningsansvar for personer med handicap og bevægelseshæmmede personers mobilitetsudstyr: For så vidt angår personer med handicap og bevægelseshæmmede personer indeholder teksten klarere og skærpede bestemmelser om erstatningsansvar i tilfælde af ødelæggelse eller beskadigelse af indtjekket mobilitetsudstyr, herunder ledsagehunde, samt luftfartsselskabernes forpligtelser til straks at stille midlertidige/gratis erstatninger for mobilitetsudstyr og midlertidige løsninger til rådighed for at erstatte ledsagehunde. Disse bestemmelser er mere ambitiøse end Kommissionens forslag.

Lettere adgang til klageformularer: Luftfartsselskaberne skal udlevere klageformularer til passagererne i et tilgængeligt format og også stille dem til rådighed for personer, der ikke bruger digitale værktøjer, hvilket er en forbedring for passagererne i forhold til Kommissionens oprindelige forslag. Kommissionen havde dog foreslået fysiske skranker til passagerer i lufthavnen, hvilket ikke er blevet videreført af Rådet. I den henseende er Rådets holdning mindre passagervenlig end Kommissionens forslag.

Bagage: Rådet fastsætter dimensionerne for en "personlig genstand", som passagererne altid har ret til at medbringe i kabinen uden ekstra omkostninger, idet den enten passer under sædet foran dem eller ikke overstiger 40 x 30 x 15 cm i størrelse. Hvis en personlig genstand eller et stykke håndbagage ikke kan medbringes i kabinen af særlige årsager, såsom sikkerhedsmæssige hensyn, kapacitetsbegrænsninger eller en ændring af flytypen, kan den desuden anbringes i lastrummet uden yderligere omkostninger.

Kommissionens forslag regulerede ikke dimensionerne af håndbagage. I sin førstebehandlingsholdning henviser Rådet udtrykkeligt til håndbagage og definerer dimensionerne af en "personlig genstand". Kommissionen bemærker, at dette er en minimumsfriregel, og at mange passagerer i praksis allerede nyder godt af denne størrelse eller en større mængde håndbagage hos mange luftfartsselskaber.

Specifikke oplysningskrav vedrørende personer med handicap og bevægelseshæmmede personer, herunder luftfartsselskabets forpligtelse til at tilbyde bevægelseshæmmede retten til gratis at afgive en erklæring om særlig interesse vedrørende værdien af deres mobilitetsudstyr. Dette er i overensstemmelse med målene i Kommissionens forslag.

Oplysninger om bagage – mere omfattende oplysninger skal gives af både luftfartsselskaber og formidlere om grænserne for tilladt bagage og dennes dimensioner, og med specifikke betingelser for skrøbelige eller værdifulde genstande såsom musikinstrumenter samt gennemsigtighed om eventuelle ekstra gebyrer. Dette er i overensstemmelse med målene i Kommissionens forslag.

Retten til at medbringe musikinstrumenter i kabinen: Passagerer har ret til at medbringe et musikinstrument i et luftfartøjs passagerkabine, forudsat at kapacitets- og sikkerhedsreglerne og det pågældende luftfartøjs tekniske specifikationer og begrænsninger tillader det. Dette er i overensstemmelse med målene i Kommissionens forslag.

Efter Kommissionens forslag skulle **de nationale håndhævelsesorganer også håndhæve bestemmelserne i forordning (EF) nr. 2027/97** om passagerers rettigheder i forbindelse med forsinket, bortkommet eller beskadiget bagage, herunder klager vedrørende mobilitetsudstyr til passagerer med handicap og bevægelseshæmmede passagerer. Rådet slettede dette krav. I denne henseende lever Rådets holdning ikke op til Kommissionens forslag.

Muligheden for, at Kommissionen regelmæssigt kan tilpasse de ansvarsgrænser, der er nævnt i Montrealkonventionen via delegerede retsakter, er blevet erstattet af en dynamisk henvisning til de grænser, der er fastsat i Montrealkonventionen, senest ajourført af Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO). Denne løsning er mindre egnet, hvad angår retssikkerhed. Rådets holdning på dette punkt lever ikke op til Kommissionens forslag.

4. KONKLUSION

Kommissionen kan overordnet støtte den politiske aftale, som afspejles i Rådets førstebehandlingsholdning. Selv om Kommissionen mener, at Rådets holdning – som blev vedtaget med kvalificeret flertal – ikke opfylder alle de væsentlige mål i dens forslag, anser Kommissionen den for at være et overordnet acceptabelt grundlag for at indlede forhandlinger med Europa-Parlamentet.