

Bruxelles, den 22. november 2024
(OR. en)

15399/24

Interinstitutionel sag:
2013/0072(COD)

AVIATION 152
CONSOM 321
CODEC 2065

NOTE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet
Tidl. dok. nr.:	WK 13861/24 REV1
Komm. dok. nr.:	07615/13
Vedr.:	Flypassagerers rettigheder – Orienterende debat

1. På samlingen i Rådet (transport) den 5. december 2024 vil ministrene blive opfordret til at have en orienterende debat om flypassagerers rettigheder. Formandskabet har udarbejdet et baggrundspapir og spørgsmål (i bilaget) for at bidrage til at strukturere drøftelserne.
2. Med forbehold af bekræftelse i De Faste Repræsentanternes Komité opfordres ministrene til at have en orienterende debat på grundlag af baggrundspapiret og spørgsmålene i bilaget.

FLYPASSAGERERS RETTIGHEDER – BAGGRUNDSRAPPORT**1. Indledning**

Flypassagerernes rettigheder er fastsat i forskellige EU-retsakter. Derudover fremsatte Kommissionen i 2023 to yderligere forslag, som også vil gælde for flypassagerer. EU's retlige ramme for flypassagerers rettigheder, som anført i addendummet, er kompleks, hvilket gør det vanskeligt at fortolke og gennemføre den effektivt.

De nationale domstole har ved mange lejligheder anmodet Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) om at præcisere visse bestemmelser i forordning (EF) nr. 261/2004 om flypassagerers rettigheder. Kommissionen ajourfører regelmæssigt en tematisk oversigt over relevante domme vedrørende flypassagerers rettigheder. Sammenfatningen af de mest relevante domme fra EU-Domstolen i udgaven fra marts 2022 indeholder 86 domme, og EU-Domstolen har selv udsendt en brochure med en opsummering af nogle af sine afgørelser om fortolkning af forskellige bestemmelser i forordningerne om flypassagerers rettigheder.

Det skal bemærkes, at EU-Domstolen i nogle af sine afgørelser har afvejet fra lovgivernes oprindelige hensigt (dvs. kompensation i tilfælde af lang forsinkelse, fortolkning af ekstraordinære omstændigheder).

På grund af vanskelighederne med at fortolke forordningerne om flypassagerers rettigheder har Kommissionen udstedt fortolkende retningslinjer (se addendum).

I marts 2013 foreslog Kommissionen en revision af forordning (EF) nr. 261/2004 og forordning (EF) nr. 2027/97¹. Formålet med forslaget var at sikre, at luftfartsselskaberne sikrer et højt beskyttelsesniveau for flypassagerer i tilfælde af rejseafbrydelser, samtidig med at der sikres den rette balance mellem passagerernes og branchens interesser. Med henblik herpå foreslog Kommissionen at præcisere gråzoner og lukke smuthuller, forenkle klagebehandlingen, koordinere håndhævespolitikkerne bedre og sikre realistiske finansielle omkostninger for luftfartsselskaberne.

Europa-Parlamentet afsluttede sin førstebehandling i februar 2014.

I Rådet gjorde det litauiske, græske og lettiske formandskab betydelige fremskridt, inden sagen gik i stå i 2015 på grund af forhold, som ikke vedrørte sagen. Det finske formandskab begyndte at arbejde med sagen igen i 2019, og det kroatiske formandskab var ved at nå frem til en mulig generel indstilling i juni 2020, da covid-19-krisen hindrede yderligere fremskridt.

2. Konstaterede problemer i forbindelse med anvendelsen og håndhævelsen af forordningen om flypassagerers rettigheder

En undersøgelse, der blev bestilt af Kommissionen i 2018 og offentliggjort i 2020², afdækkede nedenstående mangler og støttede en genoptagelse af drøftelserne om Kommissionens forslag fra 2013:

a. Fra passagerernes synsvinkel

¹ ST 7615/13.

² [Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU – Den Europæiske Unions Publikationskontor.](#)

Forordning (EF) nr. 261/2004 er vanskelig at forstå og fortolke, og den dertil knyttede retspraksis har øget dens kompleksitet. Generelt forventer passagererne et enkelt system, der sikrer rimelige resultater. I stedet oplever de et komplekst system med begrænset gennemsigtighed. Dertil kommer, at huller i den nuværende retlige ramme, såsom manglende frister for kompensation, gør det vanskeligt for passagererne at gøre deres rettigheder gældende.

Forordningen om flypassagerers rettigheder supplerer andre EU-retsakter (f.eks. pakkerejsedirektivet). Desuden skaber samspillet mellem den klageordning, der gælder for flypassagerers rettigheder (f.eks. indledende krav om kompensation til luftfartsselskabet og derefter klage til nationale håndhævelsesorganer, hvis det indledende krav ikke er blevet behandlet), og de mere bredt tilgængelige private håndhævelsesværktøjer (alternative tvistbilæggelsesmekanismer (ATB), domstole) kombineret med inddragelsen af klageagenturer³ yderligere kompleksitet og kan medføre forsinkelse og yderligere omkostninger. De nationale håndhævelsesorganer og interessenternes repræsentanter har fremhævet en række eksempler på problematisk praksis, der anvendes af klageagenturerne.

Desuden er det nødvendigt at forbedre rettighederne for passagerer med handicap. Erstatning for beskadigede eller bortkomne mobilitetshjælpemidler er i øjeblikket reguleret af Montrealkonventionen og forordning (EF) nr. 889/2002. Det nuværende loft for det maksimale kompensationsbeløb (i øjeblikket ca. 1 400 EUR) forhindrer ofte, at passagerer med handicap modtager fuld kompensation fra et luftfartsselskab, hvis deres dyre, ofte specialfremstillede mobilitetshjælpemidler bortkommer eller bliver beskadiget. I forbindelse med andre transportformer (tog, bus og skib) har de allerede ret til fuld kompensation. Forslaget fra 2013 indeholder en ændring af forordning (EF) nr. 2027/97, herunder dens ændrede titel.

b. Fra lovgivernes og håndhævernes synsvinkel

Der er betydelige forskelle mellem medlemsstaterne, både med hensyn til de nationale håndhævelsesorganers behandling af klager og deres håndhævelsesbeføjelser. Disse forskelle med hensyn til beføjelser og den bindende/ikkebindende karakter af de nationale håndhævelsesorganers afgørelser og sanktionsbeføjelser medfører ulige behandling af passagerer i EU og konkurrenceforvridning for luftfartsselskaberne. Der er i årenes løb konstateret en betydelig stigning i antallet af klager indgivet i henhold til forordning (EF) nr. 261/2004, hvilket kan føre til forsinkelse af klagebehandlingen og/eller manglende systematisk håndhævelse fra de nationale håndhævelsesorganers side.

Vanskelighederne med håndhævelsen kan skyldes en ordlyd, der gør det muligt at foretage en vurdering fra sag til sag (f.eks. omlægning af rejsen under "sammenlignelige transportbetingelser" ved "førstgivne lejlighed"), som giver anledning til forskellige fortolkninger af, hvad der udgør en overtrædelse af forordning (EF) nr. 261/2004. Manglende definition af og forskellene i de nationale håndhævelsesorganers vurdering af usædvanlige omstændigheder er endnu en årsag til ulige behandling af passagerer i EU og til konkurrenceforvridning for luftfartsselskaberne. Desuden er det fortsat vanskeligt for de nationale håndhævelsesorganer at foretage en efterfølgende vurdering med hensyn til visse aspekter af forordningen (f.eks. kravet om at søge frivillige med henblik på boardingafvisning).

Det skal bemærkes, at den nye EU-forordning om forbrugerbeskyttelsessamarbejde (CPC), der trådte i kraft i 2020, efter at undersøgelsen blev gennemført, giver forbrugerbeskyttelsesmyndighederne stærkere håndhævelsesbeføjelser.

³ En virksomhed, der tilbyder administrative ydelser i forbindelse med erstatningskrav i henhold til forordning (EF) nr. 261/2004.

c. Fra branchens synsvinkel

Luftfartsselskabernes omkostninger som følge af forordning (EF) nr. 261/2004 er steget betydeligt og overstiger for lavprisflyselskabernes vedkommende markedsførings- og distributionsomkostningerne i luftfartsselskabers omkostningsgrundlag. Omkostningerne pr. passager, der er berørt af forstyrrelser, er så høje, at de faktisk kan skabe negative incitamenter for luftfartsselskaberne med hensyn til at gennemføre stærkt forsinkede flyvninger og pådrage sig driftsomkostninger ud over omkostningerne ved forstyrrelsen.

Desuden er den ret til at søge erstatning, der er fastsat i forordning (EF) nr. 261/2004, ikke effektiv, og i mange tilfælde kan luftfartsselskaberne ikke få dækket de omkostninger, de har pådraget sig ved at yde bistand og kompensation til passagerer i tilfælde af forstyrrelser forårsaget af tredjeparter (såsom luftfartstjenesteudøvere, groundhandlere, lufthavne og andre parter). Luftfartsselskaberne forsøger så vidt muligt at vælte omkostningsstigninger over på kunderne ved at forhøje flybilletpriserne. Hvis dette af konkurrencemæssige årsager ikke er muligt, har disse omkostninger en indvirkning på rentabiliteten og kan på længere sigt føre til en forringelse af konnektiviteten.

Der er visse huller mellem EU's lovgivningsmæssige rammer og ICAO's centrale principper (f.eks. om at holde passagererne informeret under hele rejsen). I lande uden for EU kan tilgangen til flypassagerers rettigheder være lovreguleret eller frivillig. Typisk anerkender både lovregulerede og frivillige ordninger en forpligtelse til omlægning af rejsen/refusion. Denne situation skaber konkurrenceforvridning og ulige behandling af passagerer afhængigt af ruten og luftfartsselskabet.

3. Revisionsrettens særberetninger

a. Revisionsrettens særberetning: EU's passagerrettigheder er omfattende, men passagererne skal stadig kæmpe for dem (30/2018)

Den Europæiske Revisionsret (Revisionsretten) har også påpeget problemer med håndhævelsen af passagerrettigheder samt manglende bevidsthed blandt passagererne: Flere af Revisionsrettens anbefalinger (f.eks. om forbedring af effektiviteten af rammen for passagerrettigheder og om yderligere beføjelser til de nationale håndhævelsesorganer) understøtter de foranstaltninger, som Kommissionen foreslog i forslaget fra 2013, eller som er blevet imødekommet i forslagene fra 2023, og som skal styrke og præcisere flypassagerers rettigheder.

b. Revisionsrettens særberetning om flypassagerers rettigheder under covid-19-pandemien (15/2021)

De problemer, der blev påpeget i undersøgelsen fra 2018, er blevet forværret, og der er opstået nye problemer under covid-19-pandemien.

Det fremgår af særberetningen, at pandemien klart viste, at flypassagerer ikke blev oplyst fuldt ud om deres rettigheder.

Ifølge særberetningen afslørede pandemien også begrænsninger i medlemsstaternes evne til at håndhæve flypassagerers rettigheder, idet mange passagerer ikke fik refusion i krisens første fase, og mange andre ikke havde noget andet valg end at acceptere vouchere. Samlet set var passagerernes mulighed for at opnå refusion begrænset, både når der var formidlere involveret (f.eks. rejsebureauer), og når passagerer blev påtvunget vouchere.

Ifølge særberetningen er manglende indberetningskrav, f.eks. om antallet af passagerer, der kræver deres penge tilbage, og antallet af sager, der ikke løses inden for de lovbestemte frister i EU, i sig selv en vigtig del af problemet med at håndhæve flypassagerers rettigheder. Denne beretning understøtter også de foranstaltninger, som Kommissionen foreslog i forslaget fra 2013, eller som er blevet imødekommet i forslagene fra 2023.

Mere generelt gav covid-19-pandemien hos lovgiverne anledning til spørgsmålet om, hvorvidt der bør vedtages en specifik erstatningsansvarsordning til krisesituationer, eftersom forordningerne om flypassagerers rettigheder kun fokuserer på aflysning af individuelle flyvninger og ikke på langsigtet aflysning af alle eller de fleste flyvninger.

4. Spørgsmål til delegationerne

Fremskridtene i forhandlingerne om Kommissionens forslag fra 2023 til forordninger om passagerrettigheder er en god mulighed for at forbedre og ajourføre de nuværende regler om flypassagerers rettigheder. Med henblik på at støtte denne proces og på baggrund af de udestående spørgsmål og problemer, der er beskrevet ovenfor, ser formandskabet frem til at modtage politiske retningslinjer fra ministrene om følgende spørgsmål på samlingen i Rådet (transport) den 5. december.

1. Er du enig i behovet for at forenkle de retlige rammer for flypassagerers rettigheder for at sikre en ensartet beskyttelse af flypassagerer gennem utvetydig lovgivning?
2. Hvad er de største problemer med hensyn til reglerne om flypassagerers rettigheder, der skal løses?

RETLIGE RAMMER FOR FLYPASSAGERERS RETTIGHEDER

1. Forordninger og direktiver, der gælder for flypassagerers rettigheder

- Forordning (EF) nr. 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser⁴
- Forordning (EF) nr. 2027/97 om luftfartsselskabers erstatningsansvar i tilfælde af ulykker⁵
- Forordning (EF) nr. 1107/2006 om handicappede og bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly⁶
- Direktiv (EU) 2015/2302 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer⁷
- Direktiv 2013/11/EU om alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet⁸
- Forordning (EU) 2017/2394 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse⁹

2. Kommissionens forslag til revision af rammen for passagerrettigheder

I hvidbogen fra 2011¹⁰ fastsatte Kommissionen bl.a. følgende mål: "Sammenstille de fælles principper, der gælder for passagerers rettigheder inden for alle transportformer (charter over grundlæggende rettigheder), herunder navnlig "retten til at blive informeret", og kortlægge andre bestående rettigheder. Overveje – på et senere tidspunkt – at vedtage fælles EU-rammebestemmelser, som dækker passagerers rettigheder for alle transportformer (en EU-kodeks)."

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 295/91 (EUT L 46 af 17.2.2004, s. 1).

⁵ Rådets forordning (EF) nr. 2027/97 af 9. oktober 1997 om luftfartsselskabers erstatningsansvar i tilfælde af ulykker (EFT L 285 af 17.10.1997, s. 1).

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2006 af 5. juli 2006 om handicappede og bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly (EUT L 204 af 26.7.2006, s. 1).

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2302 af 25. november 2015 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer samt om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/83/EU og om ophævelse af Rådets direktiv 90/314/EØF (EUT L 326 af 11.12.2015, s. 1).

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/11/EU af 21. maj 2013 om alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 og direktiv 2009/22/EF (direktiv om ATB på forbrugerområdet) (EUT L 165 af 18.6.2013, s. 63).

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2394 af 12. december 2017 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2006/2004 (EUT L 345 af 27.12.2017, s. 1).

¹⁰ En køreplan for et fælles europæisk transportområde – mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem.

I Kommissionens forslag fra 2013 præciseres centrale principper såsom retten til kompensation i tilfælde af lange forsinkelser, retten til kompensation i tilfælde af ikkeopnået tilslutningsforbindelse, retten til overnatning på grund af usædvanlige omstændigheder, en bindende ikkeudtømmende liste over usædvanlige omstændigheder, det delvise forbud mod "no show"-politikken for returbilletter, beredskabsplanlægning for lufthavne med mere end 3 millioner passagerer samt en foranstaltning, der skal sikre fuld erstatning til personer med handicap i tilfælde af bortkomst eller beskadigelse af deres mobilitetshjælpemidler. Forslaget søger også at sikre konsekvente sanktioner fra de nationale håndhævelsesorganers side gennem koordinering og effektiv behandling fra luftfartsselskabernes side af individuelle krav og klager. Det giver passagerer mulighed for at anvende udenretslig tvistbilæggelse og sigter mod en bedre håndhævelse af passagerernes rettigheder med hensyn til beskadiget bagage.

I sin strategi for bæredygtig og intelligent mobilitet fra 2020¹¹ påpegede Kommissionen EU's behov for "at ændre sin retlige ramme for at støtte multimodale rejseinformations-, reservations- og billettjenester og samtidig se på rettighederne og forpligtelserne for onlineformidlere og udbydere af multimodale digitale tjenester, der sælger billetter og/eller mobilitetstjenester".

I overensstemmelse med disse mål vedtog Kommissionen to forslag af 29. november 2023:

- Forslag til forordning om ændring af forordning (EF) nr. 261/2004, (EF) nr. 1107/2006, (EU) nr. 1177/2010, (EU) nr. 181/2011 og (EU) 2021/782 for så vidt angår håndhævelse af passagerrettigheder i Unionen¹²
- Forslag til forordning om passagerrettigheder i forbindelse med multimodale rejser¹³

Disse forslag supplerer Kommissionens forslag fra 2013 for så vidt angår følgende problematiske områder:

- Refusion til flypassagerer ved reservation gennem en formidler, der er billetudsteder. Målet er at sikre en entydig refusionsprocedure for alle involverede aktører (såsom transportører, formidlere og passagerer)
- Utilstrækkelig håndhævelse af passagerrettigheder inden for alle transportformer. Målet er at sikre en effektiv håndhævelse i alle medlemsstater, der giver de nationale håndhævelsesorganer mulighed for at have mere effektive værktøjer til at overvåge operatøernes overholdelse af passagerrettigheder, og at sikre en mere effektiv klagebehandling for passagerer, der giver dem et hurtigt, enkelt og tilgængeligt system
- Passagerrettigheder i forbindelse med multimodale rejser.

3. Meddelelser fra Kommissionen

- Retningslinjer for fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og Rådets forordning (EF) nr. 2027/97 om luftfartsselskabers erstatningsansvar i tilfælde af ulykker af 25. september 2024

¹¹ Strategi for bæredygtig og intelligent mobilitet – en europæisk transportsektor, der er klar til fremtiden.

¹² ST 16284/23.

¹³ ST 16307/23.

- Fortolkningsvejledning vedrørende EU's forordninger om passagerrettigheder i lyset af covid-19-krisens udvikling af 18. marts 2020
 - Fortolkende retningslinjer om forordning (EF) nr. 1107/2006 om handicappede og bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly, af 4. oktober 2024
 - Meddelelse til flypassagerer om de relevante EU-regler om forbrugerbeskyttelse, markedsføring og databeskyttelse, der gælder for klageagenturers aktiviteter, af 9. marts 2017.
-