

**Bryssel den 22 november 2024
(OR. en)**

15399/24

**Interinstitutionellt ärende:
2013/0072(COD)**

**AVIATION 152
CONSOM 321
CODEC 2065**

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Föreg. dok. nr:	WK 13861/24 REV1
Komm. dok. nr:	07615/13
Ärende:	Flygpassagerares rättigheter – Riktlinjedebatt

1. Vid rådets möte (transport) den 5 december 2024 kommer ministrarna att uppmanas att hålla en riktlinjedebatt om flygpassagerares rättigheter. Ordförandeskapet har utarbetat ett bakgrundsdokument och frågor (se bilagan) för att bättre strukturera diskussionen.
2. Med förbehåll för bekräftelse i Coreper uppmanas ministrarna att hålla en riktlinjedebatt på grundval av bakgrundsdokumentet och frågorna i bilagan.

FLYGPASSAGERARES RÄTTIGHETER – BAKGRUNDSdokUMENT**1. Inledning**

Flygpasagerarnas rättigheter fastställs närmare i olika delar av EU-lagstiftningen. Under 2023 lade kommissionen dessutom fram ytterligare två förslag som också kommer att gälla för flygpasagerare. EU:s rättsliga ram för flygpasagerares rättigheter, som nämns i addendumet, är komplex och gör det svårt att tolka och genomföra den på ett effektivt sätt.

Vid många tillfällen har nationella domstolar uppmanat EU-domstolen att klargöra vissa bestämmelser i förordning (EG) nr 261/2004 om flygpasagerares rättigheter. Kommissionen uppdaterar regelbundet en tematisk översikt över relevanta domar om flygpasagerares rättigheter. Sammanfattningen från mars 2022 av de mest relevanta domarna från EU-domstolen innehåller 86 domar och EU-domstolen gav själv ut en broschyr med en sammanfattning av vissa av sina beslut om tolkning av olika bestämmelser i förordningarna om flygpasagerares rättigheter.

Det bör noteras att EU-domstolen i vissa av sina domar har avvikit från lagstiftarnas ursprungliga avsikt (dvs. kompensation vid kraftig försening, tolkning av begreppet extraordinära omständigheter).

Med tanke på svårigheterna med att tolka förordningarna om flygpasagerares rättigheter har kommissionen gått ut med tolkningsriktlinjer (se addendumet).

I mars 2013 föreslog kommissionen en översyn av förordning (EG) nr 261/2004 och förordning (EG) nr 2027/97.¹ Syftet med förslaget är att se till att lufttrafikföretagen tillhandahåller en hög skyddsnivå för flygpasagerare vid störningar av resan, samtidigt som rätt balans säkerställs mellan flygpasagerarnas och flygbranschens intressen. I detta syfte föreslog kommissionen att man skulle förtydliga gråzoner och täppa till kryphål, förenkla hanteringen av klagomål, bli bättre på att samordna tillsynsstrategierna och säkerställa realistiska ekonomiska kostnader för flygbolagen.

Europaparlamentet avslutade sin första behandling i februari 2014.

Inom rådet gjorde de litauiska, grekiska och lettiska ordförandeskapen betydande framsteg innan ärendet avstannade 2015 på grund av överväganden som inte hade något samband med ärendet. Det finländska ordförandeskapet började arbeta med ärendet igen under 2019 och det kroatiska ordförandeskapet var på väg mot en eventuell allmän riktlinje i juni 2020 när framstegen hindrades på grund av covid-19-krisen.

2. Problem som identifierats i samband med tillämpningen och verkställandet av förordningen om flygpasagerares rättigheter

I en studie som beställdes av kommissionen 2018 och offentliggjordes 2020² identifierades följande brister. I studien stöddes en nystart för diskussionerna om kommissionens förslag från 2013:

¹ Dok. ST 7615/13.

² [Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU – Europeiska unionens publikationsbyrå](#)

a. Ur passagerarnas synvinkel

Förordning (EG) nr 261/2004 är svår att förstå och tolka, och tillhörande rättspraxis har ökat dess komplexitet. På det hela taget förväntar sig passagerarna ett enkelt system som säkerställer rättvisa resultat. I stället upplever de ett komplext system med begränsad öppenhet. Luckor i den nuvarande rättsliga ramen, såsom avsaknaden av tidsfrister för kompensation, gör det dessutom svårt för passagerare att hävda sina rättigheter.

Förordningen om flygpassagerares rättigheter kompletterar annan EU-lagstiftning (t.ex. paketresedirektivet). Dessutom skapar samspelet mellan systemet för prövning av flygpassagerares rättigheter (t.ex. ursprungliga anspråk på kompensation till flygbolag, sedan klagomål till nationella tillsynsorgan när den ursprungliga fordran inte har behandlats) och de privata verkställighetsverktyg som finns tillgängliga mer allmänt (alternativa tvistlösningsmekanismer, domstolar), i kombination med medverkan av kompensationsföretag³, ytterligare komplexitet och kan orsaka förseningar och ytterligare kostnader. Ett antal av de metoder som används av kompensationsföretag har lyfts fram som problematiska av nationella tillsynsorgan och företrädare för berörda parter.

Dessutom måste rättigheterna för passagerare med funktionsnedsättning förbättras. Kompensation för skadade eller förlorade förflyttningshjälpmedel regleras i dag av Montrealkonventionen och förordning (EG) nr 889/2002. Det nuvarande taket för det högsta kompensationsbeloppet (för närvarande cirka 1 400 EUR) hindrar ofta passagerare med funktionsnedsättning från att få full kompensation från flygbolag om deras dyra och ofta specialanpassade förflyttningshjälpmedel förloras eller skadas. När det gäller andra transportsätt (järnväg, buss och sjöfart) har de redan rätt till full kompensation. Förslaget från 2013 innehåller en ändring av förordning (EG) nr 2027/97, inklusive dess ändrade titel.

b. Ur lagstiftarens och verkställarens synvinkel

Det finns betydande skillnader mellan samtliga medlemsstater, både när det gäller de nationella tillsynsorganens hantering av klagomål och de tillsynsbefogenheter som de nationella tillsynsorganen har. Dessa skillnader i befogenheter samt den bindande/icke-bindande karaktären hos de nationella tillsynsorganens beslut och sanktionsbefogenheter leder till olika behandling av passagerare inom EU och till snedvridning av konkurrensen mellan flygbolagen. En betydande ökning av antalet klagomål som mottagits enligt förordning (EG) nr 261/2004 har observerats under årens lopp, vilket kan leda till att handläggningen av klagomål försenas och/eller att de nationella tillsynsorganen inte systematiskt kontrollerar efterlevnaden.

Svårigheter med verkställigheten kan bero på en formulering som gör det möjligt att göra en bedömning från fall till fall (t.ex. ombokning till ”jämförbara transportvillkor” så snart som möjligt), vilket skapar olika tolkningar av vad som utgör en överträdelse av förordning (EG) nr 261/2004. Avsaknaden av en definition och skillnaderna i de nationella tillsynsorganens bedömning av extraordinära omständigheter är ytterligare en källa till skillnader i behandlingen av passagerare i EU och till snedvridning av konkurrensen mellan flygbolagen. Dessutom är vissa aspekter av förordningen fortfarande svåra för de nationella tillsynsorganen att bedöma i efterhand (t.ex. kravet på att fråga om frivilliga till nekad ombordstigning).

³ Ett företag som erbjuder förvaltningstjänster för skadeståndsanspråk enligt förordning (EG) nr 261/2004.

Det bör noteras att den nya EU-förordningen om konsumentskyddssamarbete, som trädde i kraft 2020, efter det att studien genomfördes, ger konsumentskyddsmyndigheterna större tillsynsbefogenheter.

c. Ur branschens synvinkel

Flygbolagens kostnader till följd av förordning (EG) nr 261/2004 har ökat avsevärt och är när det gäller lågprisbolagen större än kostnaderna för marknadsföring och distribution. Kostnaden per passagerare som påverkas av störningar är så hög att den faktiskt kan skapa negativa incitament för flygbolag att bedriva kraftigt försenade flygningar och medföra driftskostnader utöver kostnaderna för störningar.

Dessutom är den rätt till gottgörelse som fastställs i förordning (EG) nr 261/2004 inte effektiv och det finns många fall där flygbolag inte kan täcka kostnaderna för att tillhandahålla assistans och kompensation till passagerare för störningar som orsakats av tredje parter (såsom leverantörer av flygtrafiktjänster, marktjänstleverantörer, flygplatser och andra parter). När så är möjligt försöker flygbolagen föra över kostnadsökningarna på kunderna genom höjda flygpriser. Om detta inte är möjligt av konkurrensskäl påverkar dessa kostnader lönsamheten och kan leda till en mer långsiktig minskning av konnektiviteten.

Det finns vissa luckor mellan EU:s lagstiftning och Icaos grundläggande principer (t.ex. om att hålla passagerarna informerade under hela resan). I länder utanför EU kan tillvägagångssättet vad gäller flygpasagerares rättigheter vara lagstiftning eller frivilliga åtaganden. Normalt sett innebär både lagstiftning och frivilliga system en skyldighet att boka om/betala tillbaka. Denna situation leder till snedvridning av konkurrensen och olika behandling av passagerare beroende på flyglinje och lufttrafikföretag.

3. Revisionsrättens särskilda rapporter

a. Revisionsrättens särskilda rapport: Passagerarnas rättigheter inom EU är omfattande, men passagerarna måste fortfarande kämpa för dem (30/2018)

Passagerares bristande medvetenhet och problem med att hävda sina rättigheter lyftes även fram av Europeiska revisionsrätten: flera av revisionsrättens rekommendationer (t.ex. om att förbättra ändamålsenligheten i ramverket för passagerares rättigheter och om att ge de nationella tillsynsorganen mer makt) stöder åtgärder som lades fram av kommissionen i förslaget 2013 eller som togs upp i förslagen från 2023 och som är tänkta att stärka och klargöra flygpasagerares rättigheter.

b. Revisionsrättens särskilda rapport 15/2021: Flygpasagerares rättigheter under covid-19-pandemin

De problem som identifierades i studien från 2018 har förvärrats och nya problem har uppstått under covid-19-pandemin.

I revisionsrättens särskilda rapport anges att pandemin tydligt visade att flygpasagerarna inte informerades fullt ut om sina rättigheter.

Enligt den särskilda rapporten visade pandemin också på begränsningar i medlemsstaternas förmåga att genomdriva flygpassagerares rättigheter med många passagerare som inte fick kompensation i krisens inledande fas och många andra som inte hade något annat val än att godta värdecheckar. På det hela taget förblev passagerarnas förmåga att få kompensation begränsad både när mellanhänder (t.ex. resebyråer) var inblandade och när passagerare tvingades godta värdecheckar.

Enligt den särskilda rapporten är avsaknaden av rapporteringskrav, till exempel om antalet passagerare som begär att få tillbaka sina pengar och om antalet olösta fall inom de lagstadgade tidsfristerna i hela EU, i sig en viktig del av problemet med att verkställa flygpassagerares rättigheter. Revisionsrättens rapport stöder också de åtgärder som kommissionen föreslog 2013 eller som togs upp i förslagen från 2023.

Mer allmänt aktualiserade covid-19-pandemin frågan bland tillsynsmyndigheterna om huruvida ett särskilt ansvarssystem bör antas för kristider, eftersom förordningarna om flygpassagerares rättigheter endast behandlade enskilda flyg som ställs in, inte flyg som ställs in under lång tid och där det gäller alla eller nästan alla flyg.

4. Frågor till delegationerna

Framstegen i förhandlingarna om kommissionens förslag från 2023 om förordningar om passagerares rättigheter ger oss ett bra tillfälle att förbättra och uppdatera de nuvarande reglerna om flygpassagerares rättigheter. I syfte att stödja processen och med tanke på de olösta frågor som beskrivs ovan ser ordförandeskapet fram emot att få politisk vägledning från ministrarna om följande frågor vid TTE-rådets möte (transportfrågor) den 5 december.

1. Håller ni med om behovet av att den rättsliga ramen för flygpassagerares rättigheter behöver förenklas för att säkerställa ett enhetligt skydd för flygpassagerare genom otvetydig lagstiftning?
2. Vilka är de viktigaste frågorna i reglerna om flygpassagerares rättigheter som behöver diskuteras?

RÄTTSLIG RAM FÖR FLYGPASSAGERARES RÄTTIGHETER

1. Förordningar och direktiv som är tillämpliga på flygpassagerares rättigheter

- Förordning (EG) nr 261/2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar⁴
- Förordning (EG) nr 2027/97 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar vid olyckor⁵
- Förordning (EG) nr 1107/2006 om rättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet⁶
- Direktiv (EU) 2015/2302 om paketresor och sammanlänkade researrangemang⁷
- Direktiv 2013/11/EU om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister⁸
- Förordning (EU) nr 2017/2394 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen⁹

2. Kommissionens förslag till översyn av ramen för passagerares rättigheter

I sin vitbok¹⁰ från 2011 fastställde kommissionen som mål att ”samla gemensamma principer som kan tillämpas på passagerarrättigheter inom samtliga transportsätt (stadga om grundläggande rättigheter), framför allt ”rätten att få information”, och ytterligare klargöra befintliga rättigheter. I ett senare skede överväga antagandet av en samlad EU-ramförordning omfattande samtliga passagerarrättigheter för alla transportmedel (EU-kodex). ”

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91, EUT L 46, 17.2.2004, s. 1.

⁵ Rådets förordning (EG) nr 2027/97 av den 9 oktober 1997 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar vid olyckor, EGT L 285, 17.10.1997, s. 1.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2006 av den 5 juli 2006 om rättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet, EUT L 204, 26.7.2006, s. 1.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2302 av den 25 november 2015 om paketresor och sammanlänkade researrangemang, om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU samt om upphävande av rådets direktiv 90/314/EEG, EUT L 326, 11.12.2015, s. 1.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/11/EU av den 21 maj 2013 om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och direktiv 2009/22/EG (direktivet om alternativ tvistlösning), EUT L 165, 18.6.2013, s. 63.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2394 av den 12 december 2017 om samarbete mellan de nationella myndigheter som har tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen och om upphävande av förordning (EG) nr 2006/2004 (text av betydelse för EES) EUT L 345, 27.12.2017, s. 1.

¹⁰ Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem.

I kommissionens förslag från 2013 klargörs centrala principer såsom rätten till kompensation vid kraftiga förseningar, rätten till kompensation vid missade anslutningsflyg, rätten till inkvartering i extraordinära omständigheter, en bindande icke uttömmande förteckning över omständigheter som ska betraktas som extraordinära, det partiella förbudet mot den så kallade no-show-principen för returbiljetter, beredskapsplanering för flygplatser med mer än 3 miljoner passagerare, en åtgärd för att garantera full kompensation till personer med funktionsnedsättning i händelse av förlust eller skada av deras förflyttningshjälpmedel. Den syftar också till att säkerställa enhetliga påföljder från de nationella tillsynsorganens sida genom samordning och effektiv hantering av enskilda anspråk och klagomål från lufttrafikföretag. Det inför en möjlighet för passagerare att vända sig till tvistlösning utanför domstol och syftar till att bättre genomdriva passagerarnas rättigheter när det gäller felaktigt hanterat bagage.

I sin strategi för hållbar och smart mobilitet¹¹ från 2020 identifierade kommissionen behovet av att ”omvandla sin rättsliga ram för att stödja tjänster för multimodal reseinformation, bokning och biljettförsäljning och samtidigt titta på rättigheter och skyldigheter för förmedlare på nätet och multimodala digitala tjänsteleverantörer som säljer biljettförsäljnings- och/eller mobilitetstjänster.”.

I enlighet med dessa mål antog kommissionen två förslag av den 29 november 2023:

- Förslag till förordning om ändring av förordningarna (EG) nr 261/2004, (EG) nr 1107/2006, (EU) nr 1177/2010, (EU) nr 181/2011 och (EU) 2021/782 vad gäller efterlevnaden av passagerares rättigheter i unionen¹²
- Förslag till förordning om passagerares rättigheter i samband med multimodala resor¹³

Dessa förslag kompletterar kommissionens förslag från 2013 på följande problematiska områden:

- Ersättning till flygpassagerare vid bokning via ett förmedlande ombud. Målet är att säkerställa ett tydligt ersättningsförfarande för alla berörda aktörer (t.ex. transportörer, mellanhänder och passagerare).
- Otillräckligt verkställande av passagerares rättigheter inom alla transportsätt. Målet är att säkerställa effektiv och ändamålsenlig tillsyn i alla medlemsstater som ger nationella tillsynsorgan tillgång till effektivare verktyg för att övervaka aktörernas efterlevnad av passagerares rättigheter, och för det andra att säkerställa effektivare klagomålshantering för passagerare och ge dem tillgång till ett snabbt, enkelt och tillgängligt system.
- Passagerares rättigheter vid multimodala resor.

3. Kommissionens tillkännagivanden

- Tolkningsriktlinjer för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade

¹¹ Strategi för hållbar och smart mobilitet – att sätta EU-transporterna på rätt spår för framtiden.

¹² Dok. ST 16284/23.

¹³ Dok. ST 16307/23.

flygningar och om upphävande av förordning (EG) nr 2027/97 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar vid olyckor av den 25 september 2024.

- Tolkningsriktlinjer för EU:s förordningar om passagerares rättigheter mot bakgrund av den aktuella situationen och utvecklingen avseende covid-19, av den 18 mars 2020.
- Tolkningsriktlinjer för förordning (EG) nr 1107/2006 om rättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet, av den 4 oktober 2024.
- Informationsmeddelande till flygpassagerare om relevant EU-lagstiftning om konsumentskydd, marknadsföring och uppgiftsskydd som är tillämplig på skaderegleringsbyråers verksamhet, av den 9 mars 2017.
