

Frederiksberg, den 01. juni 2007

Kommentarer til anvendelsen og resultaterne af forordning nr. 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser.

I det følgende gennemgås Danmarks Rejsebureau Forenings (DRF) synspunkter og kommentarer på anvendelsen og resultatet af forordning 261/2004.

Yderligere vil der, under de individuelle afsnit, blive stillet en række spørgsmål samt ytret ønske om revision eller korrigerende af forordningens indhold og/eller ordlyd med henblik på en kontinuerlig udvikling af forordningen som et brugbart værktøj der afspejler den kontinuerlige udvikling i lufttransporten i dag.

Generelle betragtninger

Ensartet retsanvendelse

Henset til, at forbrugerklager jf. Forordning 261/04 behandles væsentligt forskelligt alt efter, hvilket land de behandles i samt i hvilke lande den påvirkede passager blev udsat for misligholdelsen fra luftfartsselskabets side, bør der gøres en indsats på dette område.

Forskelligartet praksis er ikke befordrende for et stærkt retsligt instrument. Ligeledes vil det blive meget vanskeligt at vurdere effekten af forordningen over tid samt et eventuelt behov for at revurdere den.

Der bør derfor arbejdes for, at:

1. Alle EU-landenes CAA'er håndterer og bedømmer sager i henhold til Forordningen efter samme procedure og kriterier.
2. Alle nationale rejsende bedømmes samme sted uafhængigt af hvor situationen opstår – dvs. danskeres sager bedømmes alle af det danske CAA.
3. De enkelte nationale udgaver af 261/04 skal være i bedre overensstemmelse rent sprogligt.

Så længe dette ikke er tilfældet, kan dette medføre uensartet regelanvendelse og derfor, i yderste konsekvens, "vilkårlige" resultater.

Oplysninger til forbrugerne

Det er DRF's vurdering, at den information om Forordningens regler og anvendelse, der for tiden videregives til forbrugerne fra både offentlige og private instanser, samt forskellige juridiske personer, risikerer at forlede forbrugerne til at tro, de har krav på og kan opnå

mere end det i realiteten er muligt. Dette følger også af, til tider, ikke fyldestgørende eller optimale oplysninger fra blandt andet flyselskabernes side.

Ligeledes er det betænkeligt, at oplysningsforpligtigheden jf. art. 14 ikke er sanktioneret.

Regelsubjekters viden omkring deres rettigheder forøger alt andet lige et regelsæts gennemslagskraft.

Forordningens gennemslagskraft vil sandsynligvis blive større såfremt forbrugerne er mere informerede og flyselskaberne kan mødes med sanktioner for ikke overholdelse af oplysningsforpligtigheden – fx i form af bøder eller lignende.

Forordningen åbner allerede nu op for en sådan løsning, idet art. 16 § 1 fastslår, at der skal nedsættes et organ til at håndhæve forordningens bestemmelser og sikre at passage- rernes rettigheder overholdes.

Statens Luftfartsvæsen, der allerede er kompetent til at behandle klager efter Forordningen, vil derfor være det naturlige klageorgan for sager vedrørende manglende overholdelse af art. 14.

Yderligere fremgår det af art. 16 § 3, at de sanktioner der fastsættes skal være effektive, afskrækkende samt stå i forhold til overtrædelsen.

Det er DRF's holdning, at korrekt og fyldestgørende informationer og oplysninger til forbrugerne om deres rettigheder er meget centralt for, at Forordningen skal få nogen gennemslagskraft og dermed have en positiv indvirkning på luftfartselskabernes eget ansvar for deres opfyldelse af de transportforpligtigelser de påtager sig ifht. en forbruger/passager, i overensstemmelse med bevæggrundene for dens vedtagelse.

På denne baggrund er det derfor DRF's holdning, at det er nødvendigt med fx bøder for ikke overholdelse af oplysningsforpligtigheden i art. 14. Denne sanktion skønnes både nødvendig, afskrækkende (afhængigt af den bødeskala, der måtte blive vedtaget), effektiv samt at stå i forhold til overtrædelsen, der må vurderes at være af stor betydning.

Boardingafvisninger

Det er ikke tilfredsstillende, at statistikker for dette ikke kan opnås. Muligheden for at kunne boarding afvise er skabt i praksis som en særlig størrelse på lufttransportens område. Med denne større ret/indrømmelse må også følge ekstra/udvidede forpligtigelser – herunder i hvert fald at komme med tal og statistikker, der vel ikke kun er udtryk for "private forretningsstrategier.

DRF er af den opfattelse, at luftfartsselskaberne skal pålægges at oplyse om de faktiske afvisninger, da dette vil have en gavnlig effekt for forbrugerne, samt være i overensstemmelse med Forordningens formål.

Krav til bla. Lavprisselskaberne

Når visse mindre lufthavne anvendes, kan man få det problem, at der ikke er god adgang til blandt andet hotelfaciliteter og måske heller ikke restauranter.

I disse tilfælde kan kunden i praksis ikke kræve "det umulige" men har stadig lige stor ret til den forplejning, der følger af forordningen – løsningen bør her være, at kunden "kompen- seres-/godtgøres" et beløb, der svarer til, hvad en "normal" forplejning samt evt. overnat- ningen ville have kostet selskabet.

I modsat fald kan man anlægge den betragtning, at selskabet i disse situationer, hvor de faktisk ikke lever op til deres forpligtigelser, belønnes eller beriges for at have umuliggjort den omsorgsforpligtigelse, der følger af loven.

Definitioner

I det følgende vil en række definitionsvanskeligheder og usikkerheder blive gennemgået.

Det er DRF's klare ønske, at få defineret så mange begreber i forordningen som muligt. Herunder især to begreber ifbm bestemmelsen om rerouting – "Sammenlignelige trans- portbetjninger" & "Førstgivne lejlighed"

Der ønskes en stillingtagen til, hvilke transportformer, der er "Sammenlignelige" med fly- transport.

Ligeledes skal der tages stilling til om der i forbindelse med dette begreb skal tages stilling til spørgsmålet om bookingklaser. Denne vurdering bliver aktuel når passagerens rettighede skal vurderes jf. art. 10.

For så vidt angår begrebet "Førstgivne lejlighed" skal der være en kraftig tydeliggørelse af, hvilke typer transport (fly, tog, bus), samt på hvilke selskaber og bookingklasser et flysel- skab skal acceptere at ombooke til. Derudover – som måske det mest væsentlige ele- ment - skal der tages stilling til, hvilke tidsmæssige intervaller der skal arbejdes med.

DRF ønsker, at undgå lange ventetider for passagererne, samt den usikkerhed der ligger i dette, på grund af flyselskaber, der udelukkende rerouter på egne afgang uafhængigt af det tidsmæssige aspekt.

DRF har i et grænsetilfælde erfaret, at et selskab lov deres passagerer vente en uge inden de blev reroutet. Dette uanset, at der faktisk var ledige pladser på afgang hos andre sel- skaber fra samme destination.

Ligeledes kan "Endelige Bestemmelsessted" give visse problemer, når billetterne er købt som separate billetsæt, eller i forbindelse med den uoverensstemmelse der er gennemgå- et nedenfor for så vidt angår passagerers rettigheder ved forsinkelser ctr. Aflysninger og denied boarding situationer. Den definition, eller fortolkningsbistand der er sat ind i art. 2(h) tager ikke entydigt og klart stilling til dette.

Disse uklarheder giver en usikker retstilstand for forbrugerne, der skal forlade sig på en national fortolkning af ovenstående begreber og derfor risikerer at blive stillet dårligere i visse lande.

Ligeledes åbner denne vilkårlighed op for, at flyselskaber har mulighed for at differentiere i deres afhjælpning af nødstedte kunder afhængigt af, hvor på en given samlet transport uregel-mæssigheden/misligholdelsen indtræder.

Det er derfor ønskeligt for alle parter, at få fastlagt definitionerne, og dermed retstilstanden, på dette område. Ikke mindst for at forhindre en vilkårlig behandling af forbrugerne, få flyselskaberne til at stå ved deres ansvar, samt sikre at Forordningens formål opnås bedst muligt.

Nedenfor vil de individuelle bestemmelser, der giver anledning til usikkerheder eller vanskelige fortolkninger taget op.

Art. 3 – Definition af ”En Flyafgang”

Et centralt element og begreb i Forordningen er ”En Flyafgang”. Dog bliver der ikke givet nogen definition eller nærmere beskrivelse af dette begreb.

Alle misligholdelsesbeføjelser knytter sig op til en uregelmæssighed ved en flyafgang, inklusiv forpligtelsen til at reroute en berørt passager til dennes endelige bestemmelsessted jf. art. 8(1)(b).

Det er DRF’s bekymring, at en ensidig fokus på en flyafgang som det ansvarsbærende moment kan give en vilkårlighed i forbrugernes retssikkerhed, der ikke er forenelig med Forordningens formål. Der tænkes her især på interline samt codeshare situationer som nævnt andetsteds ovenfor.

En kunde der udsættes for en aflysning jf. art. 5, eller en denied boarding situation, vil være berettiget til at blive reroutet efter art. 8(1)(b) jf. art. 5(1)(a) & art. 4. I denne situation er passageren bedre stillet end den passager, der udsættes for en forsinkelse af kortere eller længere varighed.

I dette tilfælde er der ikke tvivl om, at passageren skal reroutes til sit endelige bestemmelsessted, mens kunden i for eksempel en forsinkelsessituation ikke har de samme rettigheder.

Der er i denne sammenhæng ikke taget højde for de gennemgående billetsæt i Forordningen. Det ses ved, at den yderste beføjelse for passagererne, ved forsinkelser, er mulighed for refunderingen af billetens pris, eller en hjemtransport til oprindelige udrejsested jf. regler for dette i § 8(1)(a).

Beføjelser der i realiteten ofte ikke har den store værdi for en ferierejsende, der på sin udrejse bliver påvirket af en kortere eller længere forsinkelse. Passageren vil her mange gange have købt transportydelsen som del af en pakkerejse, der som helhed stadig ønskes foretaget, uanset luftfartsselskabets misligholdelse af deres transportforpligtelse.

DRF er af den holdning, at der er lige så stort beskyttelsesbehov for en passager, der påvirkes af en forsinkelse, som for den, der påvirkes af enten en aflysning eller en denied boarding situation. En forsinkelse kan endda være betydeligt mere indgribende end de to

andre situationer. I en tænkt situation, hvor en passager forsinkes ud af en lufthavn med 10 timer, kan han udelukkende kræve at der bliver draget omsorg for ham, samt vælge at få sin billet refunderet, hvilket i realiteten er en hævebeføjelse.

Gør denne forsinkelse det umuligt for ham at nå en videre forbindelse, fra samme billetsæt, kan han ikke engang, efter forordningens regler, kræve at blive transporteret videre til sin endelige destination. Flyselskabet har her, ud fra ordlyden af Forordning, udelukkende en forpligtigelse til at få passageren ud af den lufthavn, hvor forsinkelsen opstod.

Er den samme passager derimod udsat for en aflysning eller en denied boarding, hvor han endda har mulighed for at få udbetalt en kompensation, kan han kræve at blive overflyttet på en anden afgang, muligvis på et andet selskab, til sin endelige destination.

Henset til den stigende anvendelse af både interline & codeshare vil dette problem være stigende. Det er nærmere hovedreglen end undtagelsen, at der, især ved længere ruter fx transatlantiske, er en feederstrækning med i den samlede transportydelse.

Det er derfor helt centralt, at Forordningens bestemmelser tager højde for dette, så passagerer stilles lige.

Dette kunne for eksempel ske ved at flytte Forordningens fokus fra ensidigt at være på Flyafgange til et mere dynamisk udgangspunkt, der tager højde for, at flytransportydelser oftest vil være en sammensat ydelse, der skal betragtes som en helhed når det vurderes, hvorvidt en ydelse er mangelfuld, og derfor berettiger en passager til en eller flere beføjelser.

Kun på denne måde sikres passagererne mod at blive holdt som gidsler mellem en feeder og en hovedtransportør, og at få det produkt, der er indgået aftale om, nemlig en samlet lufttransport fra første til sidste lufthavn som lovet.

Art. 12 – Definition af ”Kompensation” og

DRF er som udgangspunkt positiv overfor denne bestemmelse, der udtrykker den generelle tanke bag forbuddet mod, at en skadeslidt beriges som følge af den skadesvoldende situation.

Det er, blandt andet, af denne grund vigtigt at få præciseret bestemmelsens indhold. Der refereres udelukkende til begrebet ”kompensation”, dog uden en decideret definition af dette begreb.

Efter Lov om Pakkerejser § 19 kan der tilkendes en forbruger et forholdsmæssigt afslag for en konstateret mangel ved et solgt produkt.

Dette afslag er tænkt at korrigere aftalen, så forbrugeren, efter manglen, kun har betalt for det, han fik. Dvs. at den endelige pris på produktet kommer til at reflektere den faktiske kvalitet af samme.

Princippet bør derfor tages til indtægt for et ønske om at kompensere forbrugeren for det beløb han skønnes at have betalt for meget for det mangelfulde produkt (eller i teorien, betalt for den faktiske værdi, den købte rejse viste sig at have).

Når en forbruger udsættes for en forsinkelse på fx udrejsen af en pakkerejse (være sig enten grundet en aflysning eller en denied boarding), vil dette medføre tabt tid på rejsemålet, der klassificeres som en mangel i lovens terminologi.

Denne mangel vil da berettigede forbrugeren til en given kompensation, fastsat efter Rejseankenævnet gældende praksis.

Ligeledes vil hændelsen, som udgangspunkt, berettigede kunden til en kompensation udregnet jf. Forordningens art. 7.

De to krav, forbrugeren i det tænkte eksempel står med, er begge udtryk for det samme ønske om, at kunden skal "have noget" for den indtrådte forsinkelse på dennes rejse. Hvad enten det er set i forhold til den tabte tid på selve rejsemålet, eller den mangelfulde levering af transport(tjeneste)ydelsen.

Ligeledes er der i realiteten tale om den samme mangel, der reguleres efter to speciallovgivninger, der hver dækker deres type af ansvarssubjekter – henholdsvis flyselskaber og rejsebureauer.

Konklusionen må derfor, efter DRF's opfattelse, blive, at kompensation udbetalt efter forordningen, kan og skal modregnes i udbetalinger for mangler efter Lov om Pakkerejser for at forhindre at der ydes dobbelt dækning for den samme mangel.

Placering af begrebet "Schedule Changes" i en specifik artikel.

Det ses ofte, at der foretages en schedule change, der medfører, at en passager forsinkes på enten en hjem- eller udrejse.

I Forordningen er der ikke taget direkte stilling til dette, hvorfor der opstår nogle uhenigtsmæssige fortolkningsproblemer, og i sidste ende en usikkerhed for de passagerer, der er påvirket af en sådan schedule change.

DRF ønsker derfor en stillingtagen til, hvorvidt det er korrekt fortolket, at en schedule change naturligvis betragtes som en aflysning.

Forskel i definition på en forsinkelse ctr. en aflysning

Nedenstående illustrer behovet for en afklaring på en tydeliggørelse af de to begreber.

Såfremt en afgang fjernes fra dets oprindelige afgangstidspunkt, og det kan fastslås (jf. slots eller flight schedules), at dette medfører færre afgange denne dag samt at der ikke de næste xx dage afgår flere fly end skemalagt/planlagt – er der tale om en reel aflysning, der, alt efter omstændighederne, kan berettigede til en kompensation jf. forordnings regler om dette.

Kan det på den anden side konstateres, at der fx dagen efter afgår én afgang mere (som de berørte passagerer evt. kommer med) vil dette være at betragte som en lang forsinkelse, og derfor udelukkende udløse omsorgsforpligtigelse for flyselskabet, gradueret efter den pågældende forsinkelses aktuelle udstrækning.

Ovenstående eksempel er illustrerende for den adfærd DRF har oplevet fra flere luftfartsselskabers side, hvor man bevidst spekulerer i at definere en aflysning som værende en lang forsinkelse for at undgå de dertil knyttede rettigheder.

Af denne grund er det evident, at der sørges for at sættes vandtætte skodder mellem disse to begreber.

Klarere pålæggelse af ansvar mellem det transporterende og det kontraherende luftfartsselskab.

Ansvarssubjektet

Som forordningen er bygget op på nuværende tidspunkt, hviler ansvaret for den korrekte gennemførelse af transportydelsen det transporterende flyselskab.

Det er DRF's erfaring, at dette kan give usikkerheder eller deciderede huller i regelsættet når der er tale om interlining (som feedere) og codeshare.

Også i tilfælde af ombooking, enten frivillige eller som led i et flyselskabs eller bureaus reparation, kan dette "hul" opstå.

I disse tilfælde er det DRF's påstand, at forbrugernes interesser vil være bedst sikret ved at skifte fokus til det kontraherende selskab eller lade dette få et delt ansvar sammen med det transporterende.

DRF ønsker derfor fastslået, at når fx en feeders forsinkelse er årsag til at en kunde mister sin videre forbindelse med det kontraherende luftfartsselskab, så består alle det kontraherende luftfartsselskabs forpligtigelser jf. forordningen.

Det er DRF's erfaring, at kunder, der bliver udsat for en forsinkelse på under 2 timer, fx i forbindelse med en feeder til det kontraherende luftfartsselskab, er uden nogen egentlig retssikkerhed.

Medfører den ovenstående forsinkelse, at kunden mister sin videre forbindelse, er den pågældende passager udenfor Forordningens beskyttelse og må derfor forholde sig til de almindelige kontraktsregler, der regulerer parternes interne forhold.

At dette er u hensigtsmæssigt understreges yderligere af, at den pågældende passager, i tilfælde af flyselskabets nægtelse af at opfylde deres kontraktlige forpligtigelser, er henvist til at anlægge civil søgsmål for at få anerkendt sin ret. En væsentlig forskellig procedure, både tids- og omkostningsmæssigt, end den enkle procedure hos Statens Luftfartsvæsen,

der yderligere har udviklet og løbende udvikler deres viden og kompetence på netop dette retsområde, og som påkender sager, hvis eneste forskel er, at der fx har været tale om en forsinkelse på mere end 2 timer.

I den yderste konsekvens kan dette betyde, at en sag får et væsentligt anden forløb og efterspil, alt afhængig af om en afgang forsinkes 1 time og 59 min. eller om den forsinkes 2 timer eller derover.

Dette er ikke hensigtsmæssigt eller i henhold til hverken baggrund for eller formål med Forordning.

Ansvarsfordelingen

DRF er opmærksom på reglen i art. 3 § 5 for så vidt angår ansvarsfordeling mellem et transporterende og et kontraherende luftfartsselskab, men vil i denne sammenhæng pointere, at et sådan generelt udgangspunkt må vige (subrogeres) af de individuelle specialbestemmelser senere i forordning som fx art. 10, der tydeligt angiver ansvarssubjektet til at være det transporterende luftfartsselskab.

Yderligere skal det pointeres, at art. 3 § 5 er det naturlige udgangspunkt i den almindelige aftale & obligationsret, men at dette naturligvis må vige for speciallovgivningens individuelle bestemmelser.

Flyselskabers ansvar ctr. Rejsebureauernes ansvar

Yderligere finder DRF det uacceptabelt, at regelsættet, i dets nuværende udformning, "lokker" flyselskaberne til at udnytte de usikkerheder, der ligger i forordningen til at henvise kunder, der har været udsat for en mangelfuld opfyldelse af flyselskabets transportydelse/forpligtigelse, til rejsebureauerne, eller i visse tilfælde agenter og formidlere, for at få honoreret deres ellers berettigede krav.

I flere situationer består der også ansvar for rejsebureauet i 261/04 sager, men på et væsentligt andet grundlag, navnlig Lov om Pakkerejser.

Ligeledes hører DRF ofte fra flyselskaberne direkte eller gennem kunder der har talt med flyselskabet, at "bureauet har jo en forsikring til denne slags sager" – forsikringen der henvises til, er til at kunne dække det ansvar, der måtte blive pålagt et bureau efter Lov om Pakkerejser, ikke en udvej for flyselskaberne til at slippe for at blive pålagt et ansvar.

Forordningen bør udvides til også at give en kompensation eller erstatning for fx forsinket hjemkomst og ankomst. Kunderne får på nuværende tidspunkt ret til omsorg og i sjældne tilfælde til en efter regelsættet fastlagt kompensation, ved flyselskabernes misligholdelse af deres kontraktuelle forpligtigelser.

På samme tid pålægges bureauerne deres fulde ansvar jf. LOP og kontraktsretten.

At en forsinkelse på 8 timer pålægger et flyselskab at skulle dele sandwich ud, er ikke sat i forhold til bureauets forpligtigelse til at betale kunden en kompensation beløbende sig til en såkaldt "dagsandel" svarende til en prisen på ½ rejsedag alt inklusivt.

Billedet bliver ikke mindre forvrænget af, at flyselskaberne øjensynligt er blevet pålagt at skulle udrede en standardiseret kompensation (i modsætning til bureauernes der udregnes konkret på rejsens pris og derfor tager højde for en individuel tabsopgørelse), men at denne pligt bortfalder såfremt der, af flyselskabet, kan dokumenteres en "usædvanlig omstændighed" – en størrelse, der i bevismæssige krav ligger væsentligt under, hvad der kræves for at slippe for ansvar eller opfyldelse efter Force Majeure (jf. international ret) eller "udefrakommende omstændigheder" i LOP. Løftes den sidst nævnte bevisbyrde fritages bureauet vel at mærke udelukkende for forpligtigelsen til at udbetale erstatning, men navnlig ikke for krav om kompensation jf. LOP's mangelsbestemmelse i § 18.

Up- & Downgrading

Ligeledes er det DRF's klare holdning, at Forordningens art. 10 (vedr. up- & downgrading) er direkte anvendelig overfor et transporterende luftfartsselskab, der overtager en booking fra et andet transporterende eller det kontraherende luftfartsselskab. Dette bør direkte fremgå af bestemmelsens ordlyd, for at forhindre vilkårlighed i forhold til behandlingen af passagerer, samt spekulation fra luftfartsselskabernes side.

Omsorgsforpligtigelsen

Af art. 9(b) fremgår det, at flyselskabet, under visse omstændigheder/forudsætninger, er forpligtiget til at sørge for passagerens indkvartering og ophold.

For så vidt angår første del af bestemmelsen, ophold når passageren er tvunget til at tilbringe en eller flere nætter på andet steds end sin endelige destination, er denne forholdsvis klar og rummer ikke de store problemer når der ses bort fra flyselskaber, der værger sig for at opfylde deres forpligtigelser eller i forbindelse med ufrivillige ophold i sekunda lufthavne, med begrænsede eller ikke eksisterende forplejnings- og omsorgsmuligheder.

Den anden del af art. 9(b), "Hvis yderligere ophold ud over passagerens hensigt bliver nødvendigt", er derimod ikke så tydelig.

Tages ordlyden direkte til indtægt, dækker dette en forpligtigelse for flyselskabet til at sørge for fx Dayrooms til alle passagerer, der måtte blive omfattet af denne bestemmelse. Dette uanset, om det er på udrejsen eller hjemrejsen, eller om der er tale om en oprindelig afgang, eller i forbindelse med en mellemlanding.

DRF finder det hensigtsmæssigt, at få denne bestemmelse fastslået i teori eller praksis, for at forhindre vilkårlig behandling af passagerer, der berøres af en forsinkelse, aflysning eller en Denied Boarding.

Konklusion

På baggrund af det ovenstående, er det DRF's holdning, at Forordningen som udgangspunkt er et brugbart og nødvendigt instrument set i forhold til den nuværende retstilstand på lufttransportområdet.

Det kan beklageligvis konstateres, at der er opstået en række usikkerheder, uhensigtsmæssigheder og mangler i Forordningens udformning og indhold. Dette bør der tages stilling til og arbejdes med, så Forordningen bliver endnu mere anvendelig i forhold til at regulere passagerernes rettigheder og sikre disse en korrekt opfyldelse af luftfartsselskabers transportforpligtigelser.

Det er naturligvis muligt at prioritere ovenstående forbedringsforslag, såfremt det måtte ønskes, det er dog ikke foretaget i dette høringssvar da vi som udgangspunkt mener, at alle de ønskede ændringer er nødvendige.

DRF står naturligvis til rådighed i den videre proces frem mod en revideret udgave af Forordningen.