

Luftfartshuset  
Box 744  
Ellebjergvej 50  
2450 København SV  
Telefon + 45 3618 6000  
Direkte + 45 3618 6288  
Fax + 45 3618 6001  
dcaa@slv.dk  
www.trafikstyrelsen.dk

Notat  
Dato 5. maj 2011  
j. nr. 11-3050-0044

**Grund- og nærhedsnotat om Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af forordning 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser**

**KOM (2011) 174**

**Resumé:**

*I Kommissionens meddelelse vurderes for anden gang gennemførelsen af forordning nr. (EF) 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser.*

*Kommissionen konkluderer i meddelelsen, at der i forhold til 2007, hvor Kommissionen udsendte sin første meddelelse om gennemførelsen af forordningen, fortsat er behov for foranstaltninger på tre områder for at forbedre forordningens anvendelse: Håndhævelsen af EU-rettighederne må harmoniseres på effektiv vis, det må gøres lettere at gøre rettighederne gældende i praksis, og der må skabes øget bevågenhed om disse rettigheder. Kommissionen udpeger samtidig 12 aktioner i forbindelse hermed.*

**1. Baggrund og indhold**

Meddelelsen og det ledsagende arbejdsdokument er fremlagt 11. april 2011.

Den 11. februar 2004 vedtog Rådet og Europa-Parlamentet forordning nr. (EF) 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser (forordningen). Forordningen trådte i kraft den 17. februar 2005.

Hovedformålet med forordningen er at forbedre vilkårene for passagerer, der får deres rejse afbrudt. Forordningen fastsætter et minimum af rettigheder, som alle luftfartsselskaber skal respektere. Alt afhængigt af omstændighederne forpligter forordningen luftfartsselskaberne til at:

- yde passagererne bistand i form af f.eks. hotelophold, forfriskninger, måltider og kommunikationsfaciliteter
- tilbyde omlægning af rejsen og refusion af billetprisen
- betale en kompensation på op til 600 EUR pr. passager og
- aktivt informere passagererne om deres rettigheder i henhold til forordningen.

Forordningen kræver også, at medlemsstaterne udpeger organer, der har ansvaret for at håndhæve forordningen og medlemsstaterne skal sikre mulighed for at der kan pålægges sanktioner, som har en afskrækkende virkning.

Forordningen gælder for alle flyvninger fra og inden for EU og for flyvninger der udføres af et EF-luftfartsselskab fra et tredjeland til en lufthavn i EU.

Ifølge forordningens artikel 17 skal Kommissionen senest 1. januar 2007 aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om, hvordan forordningen fungerer, samt om resultaterne af forordningen.

Kommissionen afgav i den forbindelse den 4. april 2007 en sådan rapport (KOM (2007) 168) med angivelse af de vigtigste mangler ved forordningens anvendelse tillige med et sæt afhjælpende foranstaltninger og har efterfølgende påtaget sig at videreføre indsatsen med at forbedre anvendelsen med henblik på at sikre en harmoniseret fortolkning og håndhævelse af forordningen samt at rapportere herom med jævne mellemrum.

Meddelelsen fremlagt 11. april 2011, som altså udgør 2. rapport om forordningen, indeholder følgende hovedelementer:

- En opsummering af udviklingen siden vedtagelsen, idet omfang den kan have en indflydelse på forordningens anvendelse,
- en opfølgning på de foranstaltninger, som er truffet siden 2007, idet der gøres status over forbedringer med hensyn til anvendelsen og udestående hindringer, og
- en påpegning af yderligere foranstaltninger for på kort sigt at forbedre anvendelsen yderligere inden for forordningens gældende lovramme og evaluere mulige ændringer, der kan bidrage til at opfylde de politiske mål bedre.

#### *Opsummering af udviklingen siden forordningens vedtagelse*

Kommissionen anfører, at forandringer på luftfartsmarkedet har skabt nye rejsemuligheder for passagerer og antallet af passagerer er steget med ca. 35 % siden 2000. Denne vækst har imidlertid også ført til overbelastning af luftrummet, overfyldte lufthavne og utilstrækkelige alternative planer i tilfælde af meget dårlige vejrforhold, strengere sikkerhedsforholdsregler, større lufthavne, hvor større afstande skal tilbagelægges, hvilket for passagererne indebærer risici ved bagageafhentningen og for ikke at komme med deres flyafgang. Der er vedrørende disse si-

tuationer efter forordningens vedtagelse opstået en forretningspraksis hos luftfartselskaberne, som rejser nogle spørgsmål, der kan overvejes taget op på EU-niveau.

Kommissionen anfører endvidere, at der udover EU-reglerne om flypassagerers rettigheder også er trådt EU-regler i kraft på andre transportområder, nemlig for jernbanepassagerer, sørejsende og for buspassagerer. På grund af de forskellige transportformers og deres markeders særlige kendetegn, varierer disse rettigheders nærmere indhold, men der er også lighedspunkter mellem rettighederne.

Kommissionen anfører desuden, at EU ikke længere er alene på den internationale arena om at fastsætte bestemmelser om mindstestandarder for passagerers rettigheder. Myndighederne på de største lufttransportmarkeder styrker også i stigende grad luftfartspassagerers rettigheder.

Herudover anfører Kommissionen, at Retspraksis har haft en afgørende indflydelse på fortolkningen af forordningen, bl.a. vedrørende begrebet "usædvanlige omstændigheder" og vedrørende passagerernes rettigheder ved forsinkelse på mindst tre timer i ankomsten.

Endelig nævner Kommissionen lukningen af det europæiske luftrum på grund af askeskyen fra en islandsk vulkan i april som en begivenhed, der ikke er set før, men hvor forordningen gjaldt fuldt ud, idet lukningen øjeblikkeligt blev klassificeret som en usædvanlig omstændighed i hele EU. Vulkanudbruddet illustrerede nogle af forordningens strukturelle begrænsninger, som blev sat på en hård prøve grundet krisens omfang. Kommissionen finder i den forbindelse, at der er behov for en fyldestgørende vurdering på grundlag af pålidelige tal, aktuelle bestemmelser og mulige fremtidige foranstaltninger for at sikre, at luftfartsbranchen ikke pålægges en for tung byrde, samtidig med at det sikres, at borgerne ikke bærer alle finansielle omkostninger og ulemper ved naturkatastrofer alene.

#### *Opfølgning på foranstaltninger truffet siden 2007*

Kommissionen anfører, at den sin meddelelse af 2007 pegede på forskellige områder, hvor anvendelsen af forordningen må forbedres, dvs. manglen på:

- en ensartet fortolkning og håndhævelse i hele EU
- en entydig og let forståelig klagebehandling og
- en passende oplysning af passagerer.

For at afhjælpe disse mangler har Kommissionen tilskyndet interessenterne til at skabe fælles forståelse for, hvordan forordningen kunne anvendes på tilfredsstillende vis. Der er indgået to frivillige aftaler, som tydeliggør både de nationale håndhævelsesorganers og luftfartsselskabernes pligter i henseende til klagebehandling, særlig i forbindelse med usædvanlige omstændigheder. Derudover er de nationale håndhævende organer under Kommissionens ledelse nået til enighed om to fortolkende dokumenter med henblik på at harmonisere forordningens anvendelse og håndhævelse; et fra 2007 (et dokument med spørgsmål og svar) og et andet fra 2010 om vulkankrisen. Kommissionen har ledet adskillige møder blandt de nationale håndhævelsesorganer hvert år, tilskyndet til løbende uformel udveksling af oplysninger mellem de nationale håndhævelsesorganer og opretholdt en åben og kon-

stant dialog med branchen og alle relevante interessenter på multilaterale møder hvert år. Denne dialog har hjulpet alle parter til bedre at forstå såvel baggrunden for forordningens anvendelse som de kompetente nationale myndigheders krav. Kommissionen lægger stor vægt på denne dialog med alle berørte parter og bestræber sig på at udvikle den yderligere.

Kommissionen drager tre hovedkonklusioner vedrørende de mangler, hvor der er iværksat foranstaltninger:

- Der stadig store vanskeligheder med anvendelsen som følge af manglen på såvel en ensartet fortolkning som en konsekvent håndhævelse på nationalt niveau.
- Passagerer frustreres, og anvendelsen af forordningen svækkes, af de slående forskelle inden for klagebehandlingsprocedurer, frister for at svare passagerer og de nationale håndhævende organers udtalelsers ikke-retligt bindende karakter og rækkevidde.
- Passagererne er tilsyneladende ikke blevet mere opmærksomme på deres rettigheder.

#### *Påpegeelse af yderligere foranstaltninger*

Trods de fremskridt, som er opnået siden 2007, finder Kommissionen, at der fortsat er behov for foranstaltninger på tre områder for at forbedre forordningens anvendelse:

- Håndhævelsen af EU-rettighederne må harmoniseres på effektiv vis,
- det må gøres lettere at gøre rettighederne gældende i praksis,
- og der må skabes øget bevågenhed om disse rettigheder.

Kommissionen udpeger 12 aktioner med henblik på at overvinde de hindringer, som passagererne og branchen stadig står over for, når de anvender og gør deres rettigheder efter forordningen gældende. På kort sigt bygger disse aktioner på allerede eksisterende ordninger og procedurer, og det er hensigten at strukturere og anvende dem bedre. På mellemlang sigt vil Kommissionen foretage en konsekvensanalyse i 2011 med henblik på at evaluere den gældende forordning og de forskellige scenarier, som kunne bidrage til at forbedre beskyttelsen af luftfartspassagerers rettigheder og holde trit med udviklingen i de samfundsøkonomiske vilkår. Dette bør sætte Kommissionen i stand til i 2012 at bekendtgøre, hvilke yderligere foranstaltninger og herunder lovtiltag der forekommer påkrævet.

## **2. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor**

Ikke relevant

## **3. Høring**

Meddelelsen er sendt i høring hos EU-specialudvalget for Transport samt følgende institutioner, virksomheder og organisationer.

AOPA Danmark, DANSAM, Grønlands Lufthavnsvæsen, Københavns Lufthavne, Foreningen af Danske Flyrelaterede virksomheder, Danish Airline Pilots Association, Flyvebranchens Personale union, Billund Lufthavn, Brancheforeningen Dansk Luftfart, Dansk Motorflyver Union, SAS, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark, Danmarks Rejsebureau Forening.

Fristen for høringssvar er den 16. maj 2011 og et supplerende grundnotat vil blive fremsendt, såfremt høringssvarene giver anledning hertil.

#### **4. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske og administrative konsekvenser af forslaget**

Meddelelsen medfører i sig selv ikke nogen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller administrative konsekvenser. I det omfang der iværksættes konkrete lovgivningsmæssige initiativer i forlængelse af meddelelsen, vil konsekvenserne for Danmark blive vurderet i den sammenhæng.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant, da der er tale om en meddelelse.

#### **6. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Det er regeringens foreløbige generelle holdning, at man generelt er positivt indstillet overfor Kommissionens meddelelse, der blandt andet påpeger de mangler, der fortsat er med anvendelsen af forordningen.

Regeringen er også generelt positivt indstillet overfor de yderligere foranstaltninger Kommissionen udpeger samt de aktioner den foreslår i tilknytning hertil med henblik på at forbedre anvendelsen af forordningen.

I forbindelse med vulkanaskeskyen rejste regeringen spørgsmålet om overholdelse af EU's regler om passagerrettigheder. Det er vigtigt for regeringen, at alle luftfartsselskaber overholder reglerne og at passagerrettigheder gælder fuldt ud og håndhæves ens i forbindelse med sådan en krise. Andre lande gav udtryk for det samme.

Regeringen er således enig med Kommissionen i at vulkanudbruddet illustrerede nogle af forordningens strukturelle begrænsninger, og at der er behov for en fyldestgørende vurdering på grundlag af pålidelige tal, aktuelle bestemmelser og mulige fremtidige foranstaltninger.

#### **7. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Meddelelsen har ikke været behandlet i transportarbejdsgruppen.

## **8. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om meddelelsen.

## **9. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Meddelelsen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

En tidligere meddelelse om anvendelsen af forordningen (KOM (2007) 168) har dog været forelagt Europaudvalget, som har fået fremsendt grundnotat af 15. maj 2007 og supplerende grundnotat af 2. juli 2007.

Forordningen der blev vedtaget i 2004 blev forelagt Europaudvalget ved fremsendelse af grundnotat af 24. januar 2002 samt supplerende grundnotat af 20. februar 2002. Endvidere har sagen været forelagt Europaudvalget den 22. marts 2002 til orientering og den 27. september 2002 med henblik på forhandlingsoplæg. Endelig har sagen været forelagt Europaudvalget den 29. november 2002 og 5. november 2003 til orientering.