



GRUND OG NÆRHEDSNOTAT

14. februar 2024

2023 - 5576

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets 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 Unionen.

KOM(2023) 753

Nyt notat

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 29. november 2023 et forslag til ændring af forordning nr. 261/2004, nr. 1107/2006, nr. 1177/2010, nr. 181/2011 og nr. 2021/782 vedrørende håndhævelse af passagerrettigheder i Unionen. Forslaget er oversendt til Rådet den 17. januar 2024 i dansk sprogversion.

Formålet med forslaget er at tilskynde til brugen af kollektiv transport ved at styrke passagerrettigheder i Unionen indenfor områderne luftfart, søfart, bus- og jernbanetransport. Langt de fleste elementer fra de nuværende regelsæt videreføres, og der indføres ikke nye rettigheder som sådan, men der foreslås en række ændringer, der samtidig skal harmonisere reglerne på tværs af luftfart, søfart, bus- og jernbanetransport. Derudover indføres der forpligtelser for formidlere i forbindelse med salg af billetter.

Forslaget har fokus på at understøtte en mere effektiv håndhævelse af passagerrettigheder ved eksempelvis at fastsætte detaljerede krav til medlemsstaternes tilsyn med transportører og formidlere, samt sikre en mere effektiv klageproces for passagerne ved, at Kommissionen blandt andet udarbejder en standardiseret EU-klageformular, der gør det lettere at anmode om refusion eller kompensation.



Da der er tale om ændring af forordninger, er ændringerne umiddelbart gældende i Danmark. Der er således kun i begrænset omfang behov for ny lovgivning på bekendtgørelsesniveau.

Regeringen håber, at der med disse forslag kan genstartes et revisionsarbejde af forordning (EF) nr. 261/2004 (flypassagerrettighedsforordningen), som Danmark er stor fortaler for. Generelt er det afgørende at finde den rette balance mellem på den ene side at styrke passagerernes rettigheder og på den anden side at indrette reglerne, så der tages hensyn til branchens omkostninger. Særligt skal der tages hensyn til flybranchen. For eksempel bør Grønland undtages med tanke på de ekstreme og uforudsigelige vejrforhold.

Regeringen er overordnet positivt stemt overfor at harmonisere, og dermed forenkle, reglerne i de forskellige forordninger, der forslås ændret. Regeringen vil arbejde for at sikre, at Kommissionen ikke tildeles bemyndigelse i større omfang end nødvendigt, herunder bemyndigelse til at pålægge nationale håndhævelsesorganer at undersøge en specifik virksomhed eller organ i tilfælde, hvor der er mistanke om, at forordnings bestemmelser ikke overholdes.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM.nr. 753 af 29. november 2023 fremsendt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets 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 Unionen. Forslaget er oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 17. januar 2024.

Forslaget er fremsat under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 91, stk. 1, og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Kommissionen udgav i 2021 tre evalueringer af de eksisterende forordninger vedrørende passagerrettigheder for bus, søfart samt personer med handicap og personer med bevægelseshandicap, der rejser med fly. Alle evalueringer viste udfordringer med at anvende og håndhæve reglerne, da medlemsstaternes tilsynsaktiviteter varierer betydeligt på tværs af EU, og da de kompetente myndigheder



ofte ikke er tilstrækkeligt bevidste om, hvorvidt og hvordan passagerrettighederne beskyttes. Evalueringerne viser desuden, at antallet af klager, som indgives til myndighederne, er meget lavt, men at det er uklart, om det skyldes, at passagerrettigheder er godt beskyttede, eller om passagererne undlader at klage, eventuelt fordi de ikke har kendskab til deres rettigheder, eller hvor de skal klage.

En Eurobarometer-undersøgelse fra 2019 viser desuden, at kun omkring én ud af tre EU-borgere ved, at de er beskyttede af specifikke rettigheder, når de benytter fly, tog, bus eller søfart i EU. Manglen på bevidsthed hos passagerer samt problemer med håndhævelse af passagerers rettigheder er også blevet fremhævet af Den Europæiske Revisionsret i deres særberetninger fra 2018 og 2021.

En konsekvensanalyse, som Kommissionen præsenterede i 2023, bekræfter desuden udfordringerne.

Forslaget tager højde for den seneste udvikling i forordning (EU) 2021/782 om jernbanepassagerers rettigheder samt Kommissionens forslag fra 2013 om ændring af forordning (EF) nr. 261/2004 KOM(2013) 130 final af 13.03.2013) om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisninger og ved lange forsinkelser.

Kommissionen opfatter fortsat forslaget fra 2013 som egnet til formålet med at opnå bedre håndhævelse af flypassagerers rettigheder ved at præcisere rettighederne og gøre dem mere effektive. Af den årsag er 2013-forslaget fortsat en prioritet for Kommissionen.

Kommissionens forslag fra 2013 om flypassagerers rettigheder indeholder blandt andet et forslag om ret til information om en aflysning/forsinkelse, så snart denne foreligger, videregivelse af passagerens oplysninger, samarbejde mellem medlemsstater og Kommissionen samt et passagerrettighedsudvalg¹. Disse forslag er også omfattet af nærværende ændringsforslag for så vidt angår de øvrige transportformer.

3. Formål og Indhold

Forslagets centrale mål er at gøre de eksisterende passagerrettigheder mere effektive, og dermed tilskynde befolkningen til i højere

¹ Der henvises her til afsnittet 'Formål og Indhold' vedr. forordning 1107/2006 om 'Passagerrettighedsudvalg'.



grad at benytte sig af kollektiv transport fremfor privatbilisme, hvilket vil bidrage til den europæiske Green Deal.

I det følgende gennemgås Kommissionens ændringsforslag, der skal søge at harmonisere passagerers rettigheder på tværs af transportformer:

Standarder for servicekvalitet

På tværs af transportformerne, herunder for handicapområdet, med undtagelse af jernbaneområdet, foreslås det, at der indføres en forpligtelse for luftfartsselskaber og transportører til at udarbejde og implementere standarder for deres egen servicekvalitet i overensstemmelse med henholdsvis bilag II, III og V vedrørende "Minimumsstandarder for servicekvalitet". Disse standarder omfatter eksempelvis forsinkelser, aflysninger, klagebehandling og overholdelse af industristandarder for håndbagage. Selskaberne skal overvåge deres præstationsniveau og hvert 2. år offentliggøre en rapport herom. Lufthavnsforvaltningsorganer, terminaloperatører i havne og busterminalernes forvaltningsorganer skal fastlægge deres servicekvalitetsstandarder ud fra bilag II, III og V og overvåge deres præstationsniveau i henhold hertil. Organet skal efter anmodning give offentlige myndigheder adgang til disse oplysninger.

Standardiseret EU-klageformular

På tværs af transportformerne med undtagelse af jernbaneområdet foreslås det, at Kommissionen i en gennemførelsesretsakt skal udarbejde en standardiseret EU-klageformular. Formularen gør det lettere at anmode om refusion eller kompensation ved et luftfartsselskab, en transportør og/eller en formidler i tilfælde af aflysning eller forsinkelse, og som passagerer, der er omfattet af forordningen, skal have ret til at benytte. Der er allerede vedtaget en formular for jernbaneområdet.

Der foreslås en række nærmere regler om EU-klageformularen, herunder at luftfartsselskaber, transportører og formidlere skal oplyse deres e-mailadresse på deres hjemmeside, som klagen kan sendes til, og at passagerers anmodning ikke må afvises, såfremt formularen ikke er blevet anvendt.

Risikobaseret overvågning

På tværs af transportformerne, herunder for handicapområdet, er et af omdrejningspunkterne i forslaget, at medlemsstaterne skal



indføre et risikobaseret tilsyn med luftfartsselskaber, lufthavnsforvaltningsorganer, transportører, terminaloperatører på havne, havnemyndigheder, busterminalers forvaltningsorganer og formidlers opfyldelse af forpligtelser med henblik på at konstatere og korrigere gentagne manglende overholdelse af passagerrettighederne. Der er umiddelbart tale om en udvidelse af forordningernes anvendelsesområde, der efter det foreslåede også vil omfatte formidlere.

Det nationale håndhævelsesorgan skal udarbejde et monitoreringsprogram. Monitoreringsprogrammet skal være baseret på en risikovurdering af ovennævnte tilsynsobjekter, hvor antallet af klager fra passagerer, typen af klager, afgørelser truffet på baggrund af klager og afgørelser, som myndigheden har truffet ved tidligere tilsyn, kan indgå. Programmet skal indeholde en række forskellige varslede/uvarslede håndhævelsesaktiviteter, såsom inspektioner, interviews, dokumentbaserede tilsyn mv. og være proportionelle med risikoen. Risikovurderingen skal foretages hvert andet år.

Såfremt det nationale håndhævelsesorgan konstaterer, at en virksomhed ikke overholder reglerne om passagerrettigheder, skal myndigheden kræve, at den pågældende indsender en handleplan for at afhjælpe manglende overholdelse af reglerne.

Pligt til informationsdeling

På tværs af transportformerne, herunder for handicapområdet, med undtagelse af jernbaneanrådet foreslås det, at der indføres en forpligtelse for luftfartsselskaber, transportører, rejsearrangører, terminaloperatører i havne, havnemyndigheder og busterminaler samt lufthavns forvaltningsorganer til på anmodning at udlevere relevante dokumenter og information til de nationale håndhævelsesorganer. Der fastsættes en frist på en måned til udleveringen, hvilken i komplekse sager kan forlænges til tre måneder. Det nationale håndhævelsesorgan skal tage hensyn til disse oplysninger.

Herudover foreslås det, at de nationale håndhævelsesorganer forpligtes til at informere passagerer, der klager, om muligheden for alternativ tvistbilæggelse. Sidstnævnte er i tråd med Kommissionens forslag til ændring af direktiv om alternativ tvistbilæggelse på forbrugerområdet ("ATB"), som blev fremsat i efteråret 2023.

Medlemsstaternes forpligtelser overfor Kommissionen

På tværs af transportformerne, herunder for handicapområdet, foreslår Kommissionen, at medlemsstaterne regelmæssigt skal sende relevant information til Kommissionen vedrørende overholdelse af



forordningen, og at Kommissionen skal stille denne information elektronisk til rådighed for andre medlemsstater.

Det foreslås også, at de nationale håndhævelsesorganer på anmodning fra Kommissionen skal foretage undersøgelser af luftfartsselskaber, lufthavnsforvaltningsorganer, transportører, terminaloperatører på havne, havnemyndigheder, busterminalers forvaltningsorganer, jernbanevirksomheder, infrastrukturforvaltere på jernbaneområdet, stationsledere, billetudstedere, rejseagenter eller rejsearrangører, hvis der opstår mistanke om, at forordningens regler ikke overholdes. Inden fire måneder skal resultatet af undersøgelsen sendes til Kommissionen.

Passagerrettighedsudvalg

På tværs af transportformerne, herunder for handicapområdet, med undtagelse af jernbaneområdet, foreslås det, at Kommissionen skal bistås af det udvalg, der er omhandlet i artikel 38 i forordning (EU) 2021/782, hvor der henvises til generelle regler og principper for, hvordan medlemsstater skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser.

Midler til kommunikation til passagerer

På tværs af transportformerne foreslås det, at luftfartsselskaber, transportører, terminaloperatører på havnen, havnemyndigheder, busterminalers forvaltningsorganer, jernbanevirksomheder, stationslederne, billetudsteder, rejseagenter og rejsearrangører skal sikre, at oplysninger i henhold til denne forordning formidles til passagererne ved hjælp af elektroniske kommunikationsmidler.

Derudover skal de sikre, at passageren kan opbevare al skriftlig korrespondance på et varigt medium. Alle kommunikationsmidler skal gøre det muligt for passageren at kontakte ovennævnte aktører hurtigt og at kommunikere effektivt.

Der er en række ændringer, som kun vedrører én af forordningerne eller hvor ændringerne er udarbejdet specifikt til den enkelte transportform, og det derfor giver mest mening at behandle dem separat. Disse følger herunder.

Forordning (EF) nr. 261/2004 – fly

Det bemærkes indledningsvist, at forslag om et passagerrettighedsudvalg, information inden for 30 minutter, informationer i realtid,



medlemsstaters forpligtelser over for Kommissionen er omfattet af KOM(2013) 130, hvorfor disse ikke indgår i nærværende forslag.

Refusion, når billetten er reserveret gennem en formidler samt overførsel af oplysninger

Det foreslås, at når en passager har købt en flybillet gennem en formidler, kan luftfartsselskabet gennemføre refusion af billetens pris, i medfør af art. 8, stk. 1, litra a), via formidleren. Luftfartsselskab og formidler skal på en klar, forståelig og lettilgængelig måde informere om denne refusionsprocedure. Formidleren skal videregive passagerens kontaktoplysninger til luftfartsselskabet.

Har formidleren betalt for billetten fra deres egen konto, skal betaling fra luftfartsselskab til formidler ske inden syv dage, hvorefter formidleren gives syv dage til at gennemføre betalingen til passageren. Formidleren skal underrette passager og luftfartsselskab herom. Modtager passageren ikke refusion efter udløbet af 14 dage, skal luftfartsselskabet kontakte passageren med henblik på direkte udbetaling inden syv dage.

Forordning (EF) nr. 1107/2006 – handicap på flyområdet

Gratis ledsager

Det foreslås, at såfremt luftfartsselskabet, dets agent eller rejsearrangør stiller krav om, at en person med handicap eller bevægelsehandicap skal ledsages af en anden person for at opfylde de lovbestemte luftfartssikkerhedskrav, skal disse sikre, at en sådan ledsager rejser gratis og, hvis muligt, sidder ved siden af personen med handicap eller personen med bevægelsehandicap.

Dette forslag har yderligere til formål at gennemføre tilgængelighed som fastsat i artikel 9 i FN's Handicapkonvention (UNCRPD).

Forordning (EU) nr. 1177/2010 – søtransport

Oplysning om passagerrettigheder

Kommissionen foreslår, at information om passagerrettigheder styrkes ved at give transportørerne pligt til at oplyse passagererne om deres rettigheder i tilfælde af aflysning eller forsinkelse, og at denne information også skal gives elektronisk. Oplysningerne skal gives snarest muligt og senest 30 minutter efter planlagt afgangstidspunkt.



Det foreslås endvidere, at oplysningerne kan deles med den rejssende elektronisk, hvis denne har indvilliget hertil.

Forordning (EU) nr. 181/2011 – bustransport

Oplysning om passagerrettigheder

Kommissionen foreslår, at information om passagerrettigheder styrkes ved at give transportørerne pligt til at oplyse passagererne om deres rettigheder i tilfælde af aflysning eller forsinkelse, og at denne information også skal gives elektronisk. Dette skal alene gælde for almindelig rutekørsel, når den planlagte rejseafstand er 250 km eller mere. Der er tale om en mindre udvidelse af de nuværende regler, hvor der alene er pligt til at oplyse om situationen, når der forekommer aflysning eller forsinkelse, og således ikke passagerernes rettigheder.

Herudover foreslås generelle ændringer, der både skal gælde for almindelig rutekørsel med en rejseafstand på under og over 250 km. Det foreslås i den forbindelse, at transportører og busterminalernes forvaltningsorganer skal give passagererne fyldestgørende rejseinformation i tilgængelige formater og på sprog, som normalt bruges til at give information til passagerer. Desuden foreslås der indsat regler om, at information om passagerernes rettigheder og forpligtelser skal gives i forbindelse med billetsalget, herunder også elektronisk, og at der skal fremgå kontaktoplysninger på transportøren eller busterminalernes forvaltningsorgan samt det nationale håndhævelsesorgan. Det er hovedsagelig en udvidelse i forhold til tidspunktet for informationen, idet det fremgår af de nuværende regler, at passagererne *senest ved afrejsen* skal modtage oplysninger om deres rettigheder i terminalerne, og hvor det er relevant, på internettet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver.

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet om forordningsforlaget.

5. Nærhedsprincippet

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 91, stk. 1, hvorefter Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgiv-



ningsprocedure fastsætter fælles regler for transportområdet. Derudover kan Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure i henhold til TEUF artikel 100, stk. 2 fastsætte passende bestemmelser vedrørende søfart.

Kommissionen argumenterer for, at nærhedsprincippet er overholdt, idet der i EU's indre marked er mange transportører, der tilbyder grænseoverskridende transportydelser, hvorfor harmonisering af passagerrettigheder på EU-plan er nødvendig for at sikre lige vilkår for alle parter, der er implicerede i at tilbyde disse ydelser. De nye tiltag skal gøre de eksisterende rettigheder mere effektive at håndhæve og dermed yde en bedre beskyttelse af passagerernes rettigheder, hvilket i sidste ende vil tilskynde befolkningen til at bruge mere kollektiv transport fremfor privatbilisme og på den måde bidrage til den Europæiske Grønne Pagt.

Regeringens vurdering

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at der ved harmonisering af regler for passagerrettigheder på EU-plan vil kunne opnås en forenkling og sammenhængende håndhævelse af reglerne.

Kommissionen vil efter forslagene til ændring af forordningerne på henholdsvis luftfart, søfart, bus- og jernbanetransportområdet kunne anmode nationale håndhævelsesorganer, om at undersøge tilfælde, hvor der er mistanke om, at en transportør, terminalforvaltere eller formidlere ikke opfylder forpligtelserne, der er fastsat i en af forordningerne. Senest fire måneder efter anmodningen skal resultaterne af undersøgelsen indberettes til Kommissionen.

Det er regeringens opfattelse, at Kommissionen ikke skal kunne have beføjelser til at anmode nationale myndigheder om at igangsætte undersøgelser af virksomheder. I tilfælde hvor Kommissionen har mistanke om, at et medlemsland ikke opfylder forordningen, kan den normale procedure for brud på EU-retsakter følges. For så vidt angår de specifikke artikler på området for luftfart, søfart, bus- og jernbanetransport, som foreslår disse beføjelser til Kommissionen, pågår der en afklaring af, hvorvidt det overholder nærhedsprincippet. Regeringen vurderer dog, at alle øvrige dele af forslaget ligger inden for rammerne af nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Forordning (EF) nr. 261/2004 - flypassagerrettigheder



Forslaget berører gældende lovgivning om flypassagerrettigheder:

Lovbekendtgørelse nr. 1149 af 13. oktober 2017 (luftfartsloven) giver hjemmel til, at transportministeren kan fastsætte forskrifter, der er nødvendige for at anvende de af Den Europæiske Unions forordninger på luftfartsområdet.

Bekendtgørelse nr. 1625 af 12. december 2023 om Trafikstyrelsens opgaver og beføjelser, klageadgang og kundgørelse af visse af Trafikstyrelsens forskrifter (delegationsbekendtgørelsen) delegerer denne bemyndigelse til Trafikstyrelsen.

Bekendtgørelse nr. 1549 af 16. december 2013 om passagerrettigheder på luftfartsområdet om regler, der er nødvendige for at anvende forordning 261/2004 i Danmark.

Den nuværende forordning (EF) nr. 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser, som trådte i kraft i 2005, fastsætter en række minimumsrettigheder for flypassagerer i EU. Forordningen finder anvendelse for passagerer med flyafgang fra en lufthavn beliggende på en medlemsstats område samt for passagerer med en flyafgang fra en lufthavn uden for EU, til en lufthavn beliggende på en medlemsstats område, såfremt det transporterende luftfartsselskab er registreret i EU.

Trafikstyrelsen er i Danmark udpeget som kompetent myndighed til at håndhæve reglerne i forordningen, herunder ved at behandle og træffe afgørelse i konkrete og individuelle klagesager over brud på forordningen, efter at klagen i første omgang er behandlet af luftfartsselskabet.

Trafikstyrelsen modtager mellem 2.000 og 2.500 klager om året vedr. mulige brud på forordningen og afslutter ca. det samme antal. Antallet af modtagne klagesager over luftfartsselskaber udgør promiller sammenholdt med det samlede antal passagerer, der transporteres til/fra Danmark. Det bemærkes endvidere, at domstolene også behandler et stort antal sager vedrørende mulige brud på forordningen. Københavns Byret modtog alene i 2022 over 6.800 flysager.²

² <https://www.ft.dk/samling/2022/almdele/REU/bilag/222/2728590.pdf>



I nærværende forslag fremgår det, at luftfartsselskaber bør samarbejde med luftfartøjsproducenter og bagagefabrikanter om at nå til enighed om industristandarder for vægt og dimensioner af håndbagage, samt rapportere om dette i deres servicekvalitetsstandarder.

Trafikstyrelsen behandler ikke sager om bagage eller håndhæver regler herom, men henviser i stedet til Forbruger Europa eller Nævnenes Hus/Mæglingsteamet for Forbrugerklager. Såfremt der vedtages branchestandarder om vægt og dimensioner for håndbagage, vil disse være omfattet af tilsynet med servicekvalitetsstandarder.

Forordning (EF) nr. 1107/2006 - handicaprettigheder

Forslaget berører gældende lovgivning om handicaprettigheder:

Lovbekendtgørelse nr. 1149 af 13. oktober 2017 (luftfartsloven) giver hjemmel til, at transportministeren kan fastsætte forskrifter, der er nødvendige for at anvende de af Den Europæiske Unions forordninger på luftfartsområdet.

Bekendtgørelse nr. 1625 af 12. december 2023 om Trafikstyrelsens opgaver og beføjelser, klageadgang og kundgørelse af visse af Trafikstyrelsens forskrifter (delegationsbekendtgørelsen) delegerer denne bemyndigelse til Trafikstyrelsen.

BL 9-20, 2. udg, af 16. december 2013 om regler, der er nødvendige for anvendelse af EU-forordning 1107/2006 om personer med handicap og personer med bevægelseshandicaps rettigheder, når de rejser med fly.

Den nuværende forordning (EF) nr. 1107/2006 om personer med handicap og personer med bevægelseshandicaps rettigheder, når de rejser med fly, som trådte i kraft i 2006 og anvendtes fra 2007, fastsætter regler for beskyttelse og bistand til personer med handicap og personer med bevægelseshandicap. Forordningen finder i det store hele anvendelse for passagerer med en flyafgang fra, transit gennem eller ankomst til en lufthavn, når lufthavnen er beliggende på en medlemsstats område. Særlige regler gælder også for passagerer med en flyafgang fra en lufthavn uden for EU, til en lufthavn beliggende på en medlemsstats område, såfremt det transporterende luftfartsselskab er registreret i EU.

Trafikstyrelsen er i Danmark udpeget som kompetent myndighed til at håndhæve reglerne i forordningen, herunder ved at behandle



konkrete og individuelle klagesager over brud på forordningen, efter at klagen i første omgang er behandlet af luftfartsselskabet og/eller lufthavnens forvaltningsorgan.

Trafikstyrelsen modtager mellem en og tre klager om året vedrørende mulige brud på forordningen og afslutter cirka det samme antal. Antallet af modtagne klagesager over luftfartsselskaber udgør langt under 1 pct. sammenholdt med det samlede antal PRM-passagerer (Persons with Reduced Mobility), der transporteres til/fra Danmark. Det bemærkes endvidere, at sådanne sager også kan behandles ved domstolene samt ved Ligebehandlingsnævnet. Det er dog styrelsens opfattelse, at der også her er tale om et meget lille antal klager.

Forordning (EU) nr. 1177/2010 – søtransport (Søfartsstyrelsen)

(EU) Nr. 1177/2010 af 24. november 2010 om passagerers rettigheder ved sørejser og rejser på indre vandveje og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004

Søloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1013 af 29. juni 2023, §§ 440 og 514a giver hjemmel til, at erhvervsministeren kan fastsætte regler med henblik på opfyldelse og anvendelse af forordning (EU) nr. 1177/2010.

Bekendtgørelse nr. 261 af 23. marts 2020 om henlæggelse af visse beføjelser til Søfartsstyrelsen og om klageadgang m.v. delegerer ovennævnte beføjelser til Søfartsstyrelsen.

Bekendtgørelse nr. 74 af 29. januar 2013 om skibspassagerers rettigheder, som ændret ved bekendtgørelse nr. 7 af 7. januar 2015.

Lovbekendtgørelse 457/2012 af 23. maj 2012 om lov om havne i forhold til havneterminaler, herunder terminaloperatører, billetudstedere, rejseagenter og rejsearrangører. Hjemlen findes i §§ 1a, 17 a og 18, stk. 3, i.

Bekendtgørelse nr. 1236 af 24. november 2014 om klageadgang og tilsyn med personer med handicap og personer med bevægelseshandicaps adgang til havneterminaler med videre.

Den nuværende forordning 1177/2010 om passagerers rettigheder ved sørejser og rejser på indre vandveje, som trådte i kraft i 2012, fastsætter en række rettigheder for passagerer, der rejser med skibe i, fra eller til EU. Forordningen finder i sin helhed anvendelse



på passagerer, der med en i forvejen fastlagt afgang rejser mere end 500 meter med færger godkendt til flere end 12 passagerer.

I Danmark er Søfartsstyrelsen ansvarlig for håndhævelse af reglerne i forhold til transportører, herunder rederier, som har stået for transporten.

Trafikstyrelsen er ansvarlig for reglerne i forhold til havneterminaler, herunder terminaloperatører, billetudstedere, rejseagenter og rejsearrangører.

Forbrugere kan indbringe klager, der udspringer af en aftale mellem en forbruger og en erhvervsdrivende om køb af en vare eller en tjenesteydelse, for Nævnenes Hus i klager, som ikke hører under et tvistløsningsorgan omfattet af forbrugerklageloven, og som indbringes for styrelsen af en forbruger. Nævnenes Hus foretager mediation. Prisen for varen eller tjenesteydelsen, herunder rejser til søs, skal ligge på eller over en undergrænse, der pr. 1. januar 2023 er fastsat til 1.100 kr. Undergrænsen reguleres hvert tredje år.

Forbrugerklagenævnet kan behandle en klage, når der ikke er fundet en mindelig løsning ved mediation, og forbrugeren indbringer sagen for nævnet.

Klager over transportørens, terminaloperatørens, billetudsteders, rejseagents eller rejsearrangørs forpligtelser efter forordningen indgives i første omgang til disse. Såfremt klager ikke får medhold kan afgørelsen påklages til den relevante myndighed, jf. ovenfor.

Den nuværende forordning indeholder bestemmelser om et minimum af rettigheder for passagerer, der blandt andet rejser med personbefordring, hvor indskibningshavnen er beliggende på en medlemsstats område med videre Herudover fastsætter forordningen en række rettigheder for passagerer på blandt andet havneterminaler.

Danmarks seneste rapport om passagerers rettigheder ved sørejser og rejser på indre vandveje, der dækker perioden 2021-2022, viser, at antallet af klager i Danmark er på et meget lavt niveau. Søfartsstyrelsen modtog i de to år 11 klager, mens Nævnenes Hus modtog 13 klager. Trafikstyrelsen modtog ingen klager.

Forordning (EU) nr. 181/2011 - bus

Forslaget berører gældende lovgivning om buspassagerrettigheder:



Lovbekendtgørelse nr. 215 af 1. marts 2023 om trafikskaber giver hjemmel til, at transportministeren kan fastsætte nærmere regler med henblik på opfyldelse og anvendelse af buspassagerrettighedsforordningen, herunder nærmere regler om tilsyn og klage.

Bekendtgørelse nr. 313 af 26. marts 2015 om klageadgang og tilsyn med transportører og forvaltningsorganer for busterminaler m.v. (Buspassagerrettighedsbekendtgørelsen) er en udmøntning og præcisering af reglerne om klageadgang og tilsyn.

Den nuværende forordning 181/2011 om buspassagerrettigheder, som trådte i kraft i 2013, fastsætter en række rettigheder for buspassagerer i EU. Forordningen finder i sin helhed anvendelse på passagerer, der benytter almindelig rutekørsel med en rejseafstand på 250 km eller mere, mens det alene er nogle af de mere generelle bestemmelser, der finder anvendelse for almindelig rutekørsel med en rejseafstand, der er mindre end 250 km og for lejlighedsvis kørsel. I Danmark er reglerne derfor hovedsagelig relevante ved længere fjernbusruter og internationale ruter.

I Danmark er det Ankenævnet for Bus, Tog og Metro samt Færdselsstyrelsen, der behandler klager fra buspassagerer, der er omfattet af forordningen, efter at klagen i første omgang er blevet behandlet af transportøren eller forvaltningsorganet for en busterminal.

Danmarks seneste rapport om buspassagerrettigheder, der dækker perioden 2021-2022, viser ligeledes at antallet af klager i Danmark er på et meget lavt niveau. Mens Ankenævnet for Bus, Tog og Metro modtog henholdsvis fire og fem klager om året i perioden, modtog Færdselsstyrelsen ingen klager.

Forordning (EU) 2021/782 - jernbane

Forslaget berører følgende gældende lovgivning om jernbanerettigheder:

Bekendtgørelse nr. 1091 af 11. august 2023 om jernbaneloven.

Bekendtgørelse nr. 2424 af 13. december 2021 om Jernbanenævnet.

Bekendtgørelse nr. 215 af 1. marts 2023 om lov om trafikskaber.

Lov nr. 801 af 7. juni 2022 om tilgængelighedskrav for produkter og tjenester.



Jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser blev vedtaget i oktober 2007 (forordning (EF) nr. 1371/2007), men er senere blevet revideret i april 2021 (forordning (EU) 2021/782). Forordningen fastsætter en række rettigheder for jernbanepassagerer. Forordningen indeholder regler om blandt andet jernbanevirksomhedernes:

- Oplysningspligt forud for rejsen.
- Oplysningspligt på rejsen.
- Forpligtelser i tilfælde af togforsinkelser og -aflysninger.
- Udarbejdelse af servicekvalitetsstandarder.
- Forpligtelse til at oplyse om passagerernes klagemuligheder, herunder hvortil henvendelser/klager skal sendes.
- Assistance på station og i toget til personer med handicap og personer med bevægelseshandicap.
- Forpligtelse til at information skal formidles i et format, der er tilgængeligt for personer med handicap og personer med bevægelseshandicap
- Jernbanevirksomheder og stationsoperatører skal sikre, at de medarbejdere, der direkte skal bistå personer med handicap og personer med bevægelseshandicap, har en uddannelse i, hvordan de imødekommer de forskellige behov hos personer med handicap og bevægelseshandicap.

I Danmark er det Ankenævnet for Bus, Tog og Metro, der behandler og varetager klagefunktionen efter forordningen, og Jernbanenævnet, der varetager og behandler tilsynsfunktionen i forhold til sager, som omhandler jernbanevirksomhedernes overholdelse af passagerrettigheder i henhold til forordningen.

7. Konsekvenser

Der skal foretages en nærmere vurdering af konsekvenserne, men det vurderes umiddelbart, at forslaget vil have de konsekvenser, som er beskrevet i det følgende.

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vurderes på nuværende tidspunkt ikke at medføre ændringer af lovgivning, udover eventuelle mindre tilpasninger på bekendtgørelsesniveau, men der er behov for at undersøge dette nærmere.



Det bemærkes, at i forhold til billetformidlere, er der ikke på nuværende tidspunkt kompetence i de gældende passagerrettighedsforordninger til at træffe afgørelse over for eller føre tilsyn med disse. Det er uklart, hvilke håndhævelsesmæssige kompetencer der er tiltænkt over for billetformidlere.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Det vurderes, at forslaget vil have statsfinansielle konsekvenser, idet det forventes at medføre øgede udgifter til administrative tilsyns- og kontrolopgaver på passagerrettighedsområdet.

Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at vurdere, om forslaget vil medføre et øget antal klager fra passagerer og som følge deraf flere udgifter til klagebehandling.

Det vurderes at være u hensigtsmæssigt, at der ikke er lavet en geografisk begrænsning af transportører eller billetudbydere, hvilket kan betyde, at der kan blive behov for et større administrativt system end i dag i forhold til at få indsamlet og håndteret tilsynsdata og få behandlet klager. Der mangler således afklaring omkring tilsynsobjekterne og hvorvidt, der kan afgrænses til de tilsynsobjekter, der er geografisk placeret inden for EU, eller om tilsynsobjekter uden for EU også er omfattet. Det er ligeledes væsentlig at få afklaret tilsynsfordelingen mellem de relevante myndigheder på området, herunder håndhævelsesansvaret i forbindelse med reglerne for bagage.

Derudover skal det afklares, hvorvidt det er hensigten, at der skal kunne træffes afgørelse i konkrete klagesager over for billetformidlere. Hvis det er tilfældet, kan der være tale om en større ændring i forhold til nuværende forordning (261/2004), da det blandt andet kan føre til et større antal sager. Der bør derfor arbejdes for, at dette præciseres i forslaget.

Det bemærkes, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsramme, jf. budgetvejledningens bestemmelser herom.



Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have konsekvenser for samfundsøkonomien.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Det forventes, at forslaget vil medføre øgede økonomiske konsekvenser for erhvervslivet, da forslaget indebærer en øget oplysningspligt overfor passagerer og ekstraomkostninger til at udarbejde og implementere standarder for servicekvalitet. Det forventes endvidere, at forslaget vil føre til øgede omkostninger for transportører, operatører og forvaltningsorganer til hvert 2. år at offentliggøre en præstationsniveaurapport. Omvendt vil indførelsen af en standardiseret EU-klageformular muligvis gøre det lettere for transportører og operatører at behandle klager.

Det forventes ligeledes, at forslaget vil medføre økonomiske konsekvenser for erhvervslivet i form af transportørers, operatørers, forvaltningsorganer, rejseagenter- og arrangørers, billetformidlers med videre medvirken til gennemførelsen af administrative tilsyn samt under eventuelle kontrolbesøg.

Den samlede vurdering er, at de økonomiske byrder ikke forventes at være af betydelig karakter, da forslaget kun vil medføre mindre omkostninger.

Øvrige konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget vurderes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

Øget fokus på passagerrettigheder samt en styrkelse og effektivisering af håndhævelsen heraf, kan potentielt give flere forbrugere lyst til at benytte den kollektive trafik.

8. Høring

Forslagets danske sprogversion har været i høring i EU-specialudvalget for Transport fra den 13. december 2023 til den 19. december 2023. Forud for høringen blev den engelske sprogversion sendt ud til EU-specialudvalget for Transport den 8. november 2023.

Der er modtaget indholdsmæssige høringssvar fra Dansk Erhverv, Dansk Luftfart og DI Transport, Danske Havne, Danske Rederier,



Erhvervsministeriet/Søfartsstyrelsen, Forbrugerrådet Tænk, Rejsearrangører i Danmark og Trafikselskaberne i Danmark.

Dansk Erhverv

Dansk Erhverv vil indledningsvist gerne udtrykke tilfredshed med Kommissionens fokus på passagerrettigheder og passagerrettigheder ved multimodale rejser. Dog finder Dansk Erhverv det beklageligt, at forslaget ikke indeholder en gennemgribende revision af respektive forordninger for passagerrettigheder med det formål at tilsikre et ensartet beskyttelsesniveau af passagerer uagtet transportform.

Yderligere så Dansk Erhverv gerne, at en sådan revision ville inddrage samspillet mellem passagerrettighedsforordningerne og Direktiv 2302/2015 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer, således, at rejsearrangører der efter Direktivets bestemmelser pålægges at udbetale et forholdsmæssigt afslag som følge af en mangelfuld transport, ville kunne gøre krav gældende mod den pågældende transportør med hjemmel i den relevante forordning.

Dansk Erhverv ser ligeledes positivt på, at Kommissionen vil se nærmere på konkursbeskyttelse for passagerer via forordning 1008/2008. Dansk Erhverv er dog af den overbevisning at en sådan beskyttelse bør gennemføres snarest. Beskyttelsen bør i den sammenhæng ikke blot dække ved større begivenheder eller kriser, men udstrækkes til, at der i medlemsstaterne eller på EU-niveau stilles en garanti for alle forudbetalinger foretaget af luftpassagerer til et luftfartsselskab således, at passagerer er sikret mod et luftfartsselskabs konkurs eller insolvens.

Som Kommissionen selv er blevet gjort opmærksom på i særberetning 15/2021 blev centrale rettigheder for luftpassagerer hverken oplyst eller beskyttet under covid-19. Flere passagerer modtog heller ikke deres refusion og var i en længere periode uden beskyttelse mod luftfartsselskabers eventuelle konkurs eller insolvens. Behovet for en sådan beskyttelse ses ligeledes allerede i praksis, da flere medlemsstater har, eller påtænker, at gennemføre sådanne foranstaltninger for at beskytte luftpassagerer. Dansk Erhverv mener dog det er ønskeligt, at en sådan regulering sker på EU niveau således det tilsikres, at forskellige nationale foranstaltninger ikke medfører en konkurrencemæssig forvriddning.

Dansk Luftfart og DI Transport



Nedenstående bemærkninger til det modtagne forslag til kommentering afgives på vegne af Brancheforeningen Dansk Luftfart samt DI Transport. Bemærkningerne tager afsæt i den engelske sprogversion.

Artikel 1 (2) (ny artikel 8a, nr. 5)

Det fremgår af litra a, at luftfartsselskabet skal betale formidleren inden for 7 dage i situationer, hvor tilbagebetaling til passageren sker via formidleren. Men det fremgår også af litra b, at såfremt passageren ikke har modtaget tilbagebetaling indenfor 14 dage, forpligtes luftfartsselskabet til at tilbagebetale passageren senest på 15-dagen. Det kan så medføre, at luftfartsselskabet skal betale 2 gange, såfremt formidleren ikke opfylder sine forpligtelser. Det er uhensigtsmæssigt og bør ændres. Dertil kommer, at betaling allerede på 15-dagen formentlig vil være vanskelig at opfylde for luftfartsselskabet.

Artikel 1 (2) (ny artikel 14a, nr. 2 og 3)

I stk.2. tillades luftfartsselskabets anvendelse af passageroplysninger til andre forpligtelser under EU-lovgivningen. Vi formoder, at dermed f.eks. tænkes på PNR-regler samt regler til Schengen-kodeksen. I nr. 3 angives dog en slettefrist på 72 timer efter rejsens gennemførelse. Vi betvivler, at den korte slettefrist vil være dækkende for alle øvrige lovgivninger, herunder de nævnte ovenfor. Vi opfordrer til, at dette undersøges nærmere.

Artikel 1 (2) (ny artikel 15a) og artikel 2 (2) (ny artikel 10a)

Disse artikler omhandler luftfartsselskabers forpligtelser til at etablere "service quality standards" og implementere et "quality management system" i henhold til forslaget bilag. I kravmæssig henseende er der tale om over-bureaukratisering og unødigt detaljstyring fra lovgivers side, der griber ind i de systemer virksomheden allerede har. Vi opfordrer til, at sådanne krav imødegås fra dansk side.

I Artikel 2 (1) angives det, at luftfartsselskaber mfl. skal sikre, at ledsagepersoner til PRM'er skal transporteres "free of charge" med videre. Vi forudsætter, at denne bestemmelse følger på en forangående bestemmelse der angiver, at bestemmelsen kun gælder i situationer, hvor et luftfartsselskab kræver en ledsagende person.

Danske Havne



Vi støtter initiativets formål om at sikre mere oplysning om passagerers rettigheder ved transport, herunder ved færgetransport.

Danske Havne lægger vægt på, at ordningen skal administreres således, at det sker uden væsentlige omkostninger eller administrative byrder for færgehavne. Desuden støtter vi, at ansvaret for oplysninger om passagerers rettigheder ligger ved den respektive udbyder af servicen, og dermed ikke havnen.

I den affattede artikel 23 står der, at ansvaret for oplysninger om passagerers rettigheder lå ved "Transportørerne, terminaloperatørerne og i påkommende tilfælde havnemyndighederne" og at de kunne bruge, hvis muligt, havne og havneterminaler til oplysning. Danske Havne er enige i, at oplysningerne fremover skal gives digitalt, hvorved havne og havneterminaler bliver overflødige i kommunikationen om passagerers rettigheder.

Danske Rederier

Danske Rederier støtter harmoniseret håndhævelse af passagerrettigheder til søs.

Danske Rederier synes dog, at det virker noget indgribende med forslag til et fælles format til refusion og erstatning (artikel 19a), hvis nærmere indhold endnu ikke er tilkendegivet.

Afslutningsvis henstiller Danske Rederier, at der gives fleksibilitet i de opstillede krav til kvalitets- og rapporteringssystem i bilag 5, som vil medføre betydelige, øgede administrative byrder og økonomiske omkostninger for de omfattet rederier.

Erhvervsflyvningens Sammenslutning

Under Danmark vurderes det, at både Midtjyllands Lufthavn (Karpur) og Esbjerg Lufthavn mangler i oversigten over lufthavne.

Forbrugerrådet Tænk

Der er stærkt brug for en styrkelse af passagerrettighederne ved forsinkelser og aflysninger. Ikke mindst erfaringerne under pandemien viste os, at i situationer, hvor det virkelig gjaldt, var det svært for forbrugerne at få deres rettigheder respekteret. Det er derfor godt, at EU-Kommissionen har set på behovet for revision af reglerne. Desværre begrænser de sig til justeringer, der efter vores opfattelse er utilstrækkelige. For os fylder manglerne i forslaget således mere end det faktiske indhold.



Sammenfattende støtter Forbrugerrådet Tænk hovedparten af forslagene, men savner, at der indføres en automatiseret procedure for betalinger til forbrugerne ved forsinkelser og aflysninger, samt at der ikke lægges op til en forbedret konkursbeskyttelse.

Det uddybes i det følgende.

Forslag, som Forbrugerrådet Tænk støtter

Forbrugerrådet Tænk støtter de fleste af de konkrete forslag. Herunder ikke mindst præcisering af spillereglerne for refusion ved aflysning i de tilfælde, hvor billetten er købt via en formidler. Vi har set mange eksempler på, at forbrugerne er blevet kastebold mellem flyselskabet og et onlinerejsebureau, der har taget formidlerforbehold.

Forslaget lægger op til, at i de tilfælde, hvor billetten er købt gennem et professionelt mellemed, der er ”merchant of record”, udvides refusionsfristen til 14 dage, hvor de første syv dage er flyselskabets frist for at refundere formidleren, og de næste syv dage er formidlerens frist til at refundere forbrugeren. Det synes vi er fornuftigt, uanset om refusionsfristen på papiret udvides fra 7 til 14 dage, idet der samtidig skabes en hårdt tiltrængt klarhed om rollefordelingen mellem flyselskab og formidler, og også indføres en B2B refusionsfrist. De 14 dage svarer i øvrigt til fristen i pakkerejseloven.

Det er et fremskridt, at formidlerne pålægges proaktivt at kontakte forbrugerne med henblik på at modtage betalingsdata, hvis forbrugerne ikke har modtaget deres penge inden for 14 dages fristen.

Vi er også positive over for, at der indføres regler om, at formidleren skal dele forbrugers kontaktdata med flyselskabet, således at det bliver muligt for flyselskab og forbruger at kommunikere direkte med hinanden.

Endelig er det også fornuftigt at stramme kravene til, at flyselskaberne skal hjælpe forbrugerne i processen med at kræve refusion og kompensation og til at styrke håndhævelsesmyndighedernes muligheder for markedsovervågning vedr. overholdelse af forbrugerrettigheder, ligesom det er på tide, at flypassagerrettighederne bliver opdateret i forhold til at sikre rettighederne for personer med et handicap.

Udfordringer i forslaget

Der indføres et krav om, at flyselskaber og formidlere skal angive en e-mail-adresse, som man passagerer kan sende anmodning om



refusion og kompensation til. Det kunne være et klart fremskridt, da mange krav stranded på, at forbrugerne har svært ved at finde oplysninger om, hvordan de skal sende deres anmodning. Desværre er kravet ikke meget værd, da det ikke gælder, hvis selskaberne har et elektronisk skema, der kan anvendes til formålet. Det har de fleste allerede i dag. Problemet er, at det ofte gemmer sig langt inde i en labyrint af hjemmesider. Et simpelt krav om en kontakt-mailadresse på forsiden ville være en stor hjælp for forbrugerne, ligesom et krav om en skriftlig kvittering i e-mail eller lignende til forbrugeren ville være et stort fremskridt. Vi har flere gange hørt fra forbrugere, der ikke er helt klar over, hvad de har skrevet, da de har udfyldt det på en web-formular, som ikke kan gemmes, og som de ikke har modtaget hverken kopi af eller kvittering for.

Flyselskaberne pålægges at offentliggøre kvalitetsmål for deres services samt monitorere opfyldelsesgraden og offentliggøre en rapport om det hvert andet år. Efter vores opfattelse er selvmonitorering ikke tilstrækkeligt.

Hvad mangler?

Hovedproblemet i dag er, at mange forbrugere ikke kender deres rettigheder, og at flyselskaberne ikke gør noget – eller nok – for at gøre forbrugerne opmærksomme på, at de kan have et krav om refusion eller kompensation i den situation, hvor det er relevant. Vi ved, at kun 4%1 af passagerne angiver, at de har fået udleveret deres rettigheder på skrift ved forsinkelser på over 2 timer, aflysninger og boarding-afvisninger. Og kun 11 % er blevet informeret mundtligt, selvom kravet i 261/2004 er, at passagerer skal have udleveret deres rettigheder på skrift. 72% angiver ikke at have fået nogen information fra flyselskaberne i de situationer.

De europæiske forbrugerorganisationer har i mange år peget på behovet for at kræve af flyselskaberne, at de indfører automatiserede tilbagebetalingssystemer, der sikrer, at flest mulige forbrugere får, hvad de har krav på uden selv at skulle ansøge om det. Et sådant system kendes fra fx DSB's pendlergarantiordning, ligesom London Tube anvender det ved større driftsforstyrrelser. I langt de fleste tilfælde har flyselskaberne forbrugernes betalingskortdata samt de nødvendige data i øvrigt til at kunne bestemme kravenes størrelse.

Desuden er det skuffende, at forslaget ikke lægger op til at forbedre konkursbeskyttelsen for flypassagerer. Danmark har som det eneste land i EU en konkurssikring af flypassagerer, men dels så vi



gerne, at den blev bedre – der er en selvrisiko på 1.000 kr., og dækningen gælder kun så langt pengene i Rejsegarantifondens flykasse rækker – dels støtter vi, at en sådan ordning bliver indført på EU-niveau.

Endelig savner vi en styrkelse af EU-Kommissionens muligheder for at følge op ved utilstrækkelig national håndhævelse. I ændringsforslagene vedr. bus, færge og togtransport indføres en ret for Kommissionen til at anmode de nationale håndhævelsesmyndigheder om at efterforske mistænkte praksisser hos et selskab og melde tilbage til Kommissionen inden 4 måneder. Men Kommissionen tillægges ingen kompetence til derefter at følge op på sagen.

Rejsearrangører i Danmark

Rejsearrangører i Danmark, RID, er brancheforening for arrangører af ferierejser med fly, så det er i særlig grad artikel 1 om ændringer til forordning 261/2004, som har vores opmærksomhed.

Indledningsvis er vi glade for, at Kommissionen tager fat på en revision af forordning 261/2004. Det er en proces, der har ligget stille siden 2013, og som i høj grad er tiltrængt. Der er sket meget i rejse- og luftfartsbranchen siden forordningen trådte i kraft for 20 år siden.

Hertil kommer, at EU-Domstolen gennem årene har afsagt nogle domme, der stiller skærpede krav til branchen, og som på nogle områder synes mere vidtgående og restriktive end tiltænkt fra politisk side, da forordningen i sin tid blev vedtaget.

Hertil kommer, at forordning 261/2004 og pakkerejsedirektivet på visse områder regulerer eller i praksis finder anvendelse over for samme (type) udbydere, men ikke i fuldt omfang er koordinerede. Det giver anledning til visse uhensigtsmæssigheder for udbydere af pakkerejser.

RID havde derfor set frem til, at Kommissionen og medlemslandene nu fik lejlighed til også at forholde sig til en samlet revision af forordningen og dens materielle indhold. Kommissionens forslag fra 2013 er et godt udgangspunkt herfor.

Imidlertid har Kommissionen valgt at fokusere på nogle primært administrative forhold med henblik på en effektiv håndhævelse i almindelighed og en klar godtgørelsesprocedure i særdeleshed.



Grundet den udbredte anvendelse af formidlere/OTA'er (Online Travel Agencies), er de foreslåede ændringer vigtige, men de omfatter ikke den nuværende regulering og fortolkning af det materielle indhold af bestemmelserne om f.eks. forsinkelseskompensation, ekstraordinære omstændigheder m.v., som rejse- og luftfartsbranchen havde set frem til en revision af.

Hvad angår det konkrete forslags artikel 1, finder vi det, som foreslåede i den nye artikel 8a, hensigtsmæssigt, at der lægges op til en både større informationsmæssig og processuel klarhed i forbindelse med tilbagebetaling for flybilletter købt via en formidler.

Det har i en årrække været et område, som i praksis har givet anledning til stor frustration for en del rejsende, som har måttet løbet spidsrod mellem deres umiddelbare og direkte kontrakts- og samarbejdspartner, formidleren, og flyselskabet.

Denne regulering hilser vi velkommen. Navnlig forudsat, at de foreslåede præciseringer af ansvaret for tilbagebetalinger kan håndhæves effektivt i forhold til de pågældende formidlere/mellem-mænd, hvis juridiske og ejermæssige struktur og lovgivningsmæssige forankring ofte kan være vanskelig at gennemskue for forbrugere.

Det er naturligvis vigtigt som forbruger til stadighed at være opmærksom på, og at blive gjort opmærksom på, at køb af rene flybilletter ikke indbefatter samme dækning og forbrugerbeskyttelse – økonomisk såvel som praktisk – som køb af en pakkerejse. Det gælder uanset om man køber den gennem en formidler eller direkte hos flyselskabet. Dette ser vi gerne blive adresseret i den aktuelle revision.

Derudover håber vi og vil opfordre til, at det danske formandskab i andet halvår af 2024 vil tage initiativ til at iværksætte den nødvendige og længe ventede grundlæggende revision af hele forordning 261/2004 og prioritere dette højt i Kommissionens arbejdsprogram for 2024.

Trafikselskaberne i Danmark

Generelle bemærkninger

Forslaget indgår som en del af den samlede pakke om passagerrettigheder, som EU-Kommissionen præsenterede den 29. november 2023. Dette forslag har til formål at ændre i de eksisterende passa-



gerrettighedsforordninger, der gælder på de enkelte transportområder; fly, søtransport, jernbane og buspassagerrettighedsforordningen.

Vi bemærker, at selvom det fremgår af forslaget, at der ikke indføres nye passagerrettigheder, så medfører forslaget i den nuværende form nye forpligtelser for trafikskaberne, som vi ikke umiddelbart ser, øger forbrugerbeskyttelsen væsentligt. Den er i forvejen høj på transportområdet.

Vi bemærker også, at forslaget indfører nye byrdefulde rapporteringsforpligtelser og indførelse af nogle minimumsstandarder for servicekvalitet, hvor flere punkter forekommer irrelevante for både passagerer og transportører.

Med forslaget ændres og suppleres den nugældende buspassagerrettighedsforordning. Det er vigtigt at være opmærksom på, at hovedparten af bestemmelserne i buspassagerrettighedsforordningen ikke finder anvendelse på trafikskabernes kørsel, idet ruter under 250 km i vidt omfang er undtaget forordningens anvendelsesområde, jf. artikel 2, stk. 1 og 2. Trafikskaberne i Danmark har ikke ruter på over 250 km.

Samtidig bemærkes dog, at enkelte trafikskaber enten er, eller i fremtiden også vil have, en rolle som forvaltningsorgan for en bus-terminal. Det gælder bl.a. i relation til Movias fremtidige varetagelse af driften af Københavns Busterminal for Københavns Kommune, jf. lov om trafikskaber. Forslaget indeholder således også bestemmelser, der påvirker busterminalers forvaltningsorganer.

Ændringer af relevans for trafikskaberne

Forslaget indeholder én artikel for hvert transportområde, der ændrer den respektive passagerrettighedsforordning. Artikel 4 ændrer buspassagerrettighedsforordningen:

- Artikel 19a – Kommissionens nye formular til anmodninger om refusion og kompensation for passagerer. Denne gælder ikke for trafikskaberne, da den ikke gælder ruter under 250 km.
- Artikel 20 – underretning om passagerrettigheder i tilfælde af forsinkelser. Gælder ikke for trafikskabernes ruter. Dog nævnes også "busterminalers forvaltningsorgan" som den der evt. skal give information "hvis det er relevant". Det kan derfor få betydning for de trafikskaber, der er



”forvaltningsorgan” for busterminaler. Movia vil blive en sådan i forhold til Københavns Busterminal.

- Artikel 24 – 26a vil gælde for trafikselskaberne, jf. Artikel 2, stk. 2 i gældende buspassagerrettighedsforordning (Artikel 24-28 gælder ruter under 250 km. Jf. ovenfor).
- Artikel 24 – Transportører (trafikselskaber) og busterminalers forvaltningsorganer skal give passagererne tilstrækkelige oplysninger under hele rejsen i en form der er tilgængelig for alle. Næsten samme som i dag, men oplysningerne skal være tilgængelige, og ikke kun på anmodning fra passageren, som i dag.
- Artikel 25 – Ved billet salg skal der gives oplysning til passagererne om passagerrettigheder og klagemuligheder. I dag er pligten ”senest ved afrejsen”. I praksis ikke nogen forskel.
- Artikel 25a - Ny. Oplysninger (i alle artiklerne) skal gives i det mest hensigtsmæssige format, hvis muligt elektronisk. Hvis elektronisk; passageren skal kunne gemme skriftlig korrespondance inkl. dato og klokkeslæt på et ”varigt medium”
- Artikel 26a – Ny. Her indføres ”Servicekvalitetsstandarder” som kendes fra jernbaneområdet. Trafikselskaberne skal fastsætte servicekvalitetsstandarder for driften og indføre et ”kvalitetsstyringssystem”, der ikke defineres nærmere. Standarderne skal mindst omfatte dem som er nævnet i Bilag III til forslaget – se nedenfor. Trafikselskaberne skal løbende overvåge eget præstationsniveau. Og hvert andet år offentliggøres en rapport. Også ”busterminalers forvaltningsorganer” skal fastsætte servicekvalitetsstandarder, på de punkter som er relevante for en busterminal. De skal dog ikke offentliggøres, men på anmodning udleveres til håndhævelsesorganerne.
- Artikel 28a -28c - Omhandler primært håndhævelsesorganerne. Dvs. navnlig Trafikstyrelsen og Ankenævnet for bus, tog og metro.

Specifikke bemærkninger til de enkelte bestemmelser

Ad. Artikel 19 a om ny formular til anmodning om refusion og kompensation



I det foreliggende forslag vil artikel 19a og 20 ikke finde anvendelse på trafikelskabernes rutekørsel, jf. artikel 2, stk. 1 og 2 i den gældende buspassagerrettighedsforordning. Det skal dog bemærkes, at det er væsentligt at det forbliver en valgmulighed, således at det er valgfrit om transportøren vil benytte EU-Kommissionens standardformular eller benytte sin egen. Erfaringerne med forbrugernes forståelse af EU-Kommissionens standardformulere har ikke været lige gode på andre områder.

Ad. Artikel 20 om underretning af passagerer ved forsinkelser

Det fremgår af artikel 20, at "busterminalens forvaltningsorgan" skal give information "hvis det er relevant". Som bestemmelsen er formuleret, er det uklart, hvornår pligten påhviler transportøren (Fjernbusselskaberne), og hvornår det er "relevant", at det er busterminalens forvaltningsorgan, der skal give informationen.

Vi mener, det er vigtigt, at pligten til at give passagererne information om konkrete forsinkelser og deres rettigheder i den forbindelse påhviler transportøren. Det er transportøren, som har solgt billetten og derfor har mulighed for at komme i kontakt med kunderne i tilfælde af forsinkelser. Det er ligeledes transportøren som kan informere passageren om deres specifikke forsinkelse, samt hvordan passageren skal forholde sig i relation til klagemuligheder og kompensation.

Disse krav skal rettes til den enkelte transportør. Som forvaltningsorgan for en busterminal, der benyttes af mange forskellige transportører (busselskaber) kan forvaltningsorganet (f.eks. Movia) ikke give denne information til passagererne, da forvaltningsorganet ikke vil være bekendt med, om den enkelte busafgang er forsinket. Forvaltningsorganet for busterminaler bør derfor skrives ud af bestemmelsen.

Ad artikel 25 a om oplysninger på varigt medium

Det fremgår af artikel 25a, som er ny, at oplysningsforpligtelserne opfyldes ved det mest hensigtsmæssige format, hvis muligt elektronisk. Videre fremgår det, at hvis det sker elektronisk, skal passageren kunne gemme skriftlig korrespondance, inkl. dato og klokkeslæt på et "varigt medium".

Der savnes for det første en definition, eller en henvisning til en definition, af "varigt medium", uanset at det er et kendt begreb i EU-retten. Samtidig er meningen/rækkevidden af artikel 25a uklar. Der tales om "korrespondance" med passageren, som skal kunne



lagres på et "varigt medium", men efter vores opfattelse vil der kun sjældent være tale om "korrespondance" med passageren i de nævnte situationer (køb af billetter/forsinkelse m.v.), navnlig da billetter i overvejende grad enten er digitale eller købes i billetautomater, fysiske salgssteder etc. og hvor der ikke er nogen korrespondance eller skriftlig udveksling med passageren. Bestemmelsen bør derfor præciseres/forklares.

Ad. Artikel 26a om forpligtelse til at indføre et kvalitetsstyringssystem

I artikel 26a indføres en helt ny forpligtelse for trafikskaberne til at indføre et "Kvalitetsstyringssystem" samt fastsætte Servicekvalitetsstandarder, der som minimum omfatter de i bilag III nævnte oplysninger. Hvad der ligger i et "Kvalitetsstyringssystem" defineres ikke nærmere og rækkevidden er derfor uklar. Begrebet bør præciseres.

Trafikskaberne ser ikke problemer i at offentliggøre oplysninger om den kvalitet, der leveres til passagererne. Det kan dog diskuteres, om de i bilag III nævnte oplysninger alle er af relevans for passagererne, når der henses til karakteren af trafikskabernes rutekørsel. F.eks. omfatter bilag III oplysning om forsinkelser over/under 120 minutter. En sådan måde at opgøre forsinkelser på, vil næppe være meningsfuldt i relation til trafikskabernes drift med en relativt høj regularitet. Det samme gælder oplysningerne om bistand til handicappede og bevægelseshæmmede eller afvisning af at medtage disse. Trafikskaberne afviser som udgangspunkt ikke kunder på grund af handicap, og stiller ikke krav om ledsagere.

Oplysningerne i bilag III synes generelt at være mere relevante for fjernbusselskaber på lange ruter. Men selv her kan der stilles spørgsmål ved, om de alle vil give værdi for passagerne, som forslaget anfører. Skal servicestandarderne og ikke mindst rapporteringsforpligtelserne give mening for både passagerer og transportører, anbefales det at involvere repræsentanter for begge dele i udformningen af dem.

Trafikskaberne er som sagt ikke imod at offentliggøre oplysninger om kvaliteten, men for ikke at pålægge de i forvejen hårdt presede selskaber administrative byrder, som ikke synes at ville føre til højere forbrugersikkerhed, foreslår vi, at artikel 26a enten helt droppes eller alene kommer til at finde anvendelse for ruter over 250 km og dermed ikke for de regionale trafikskaber.

Afsluttende bemærkninger



Det bør som nævnt indledningsvis overvejes, om dette forslag lever op til dets ønskede formål, og om de byrder og uklarheder som forslaget vil indebære, fører reel merværdi med sig. Som med andre forslag i den pakke EU-Kommissionen fremlagde den 29. november virker det heller ikke som om repræsentanter for transportører, forbrugere eller eksperter i forbrugeradfærd har været inde over udformningen.

Som begrundelse for forslaget angives noget vagt, at Kommissionen ud fra flere Eurobarometerundersøgelser har konkluderet, at passagerer i EU mangler kendskab til deres rettigheder har vurderet, at der er mangler i gennemførelsen og håndhævelsen af de gældende passagerrettigheder. Men Eurobarometerundersøgelse er så overordnede lavet, at de ikke kan bruges som tilstrækkeligt grundlag til at konkludere, at passagerne i EU's 27 medlemslande ikke får deres rettigheder. Her bør der også inddrages nationale undersøgelser. I Danmark har vi f.eks. et velfungerende Ankenævn for bus, tog og metro, ligesom Trafikstyrelsen fører tilsyn.

Intentionerne bag dette forslag er givetvis gode og velmente, men resultatet risikerer at blive langt fra det ønskede. Vi er ikke mod fælles regulering, men den skal laves ordentligt med udgangspunkt i reelle problemer og den virkelighed, som passagerer og transportører færdes i.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er endnu ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen håber, at der med disse forslag kan genstartes et revisionsarbejde af forordning (EU) nr. 261/2004 (fly-passagerrettighedsforordningen).

Regeringen mener, at det er afgørende at finde den rette balance mellem på den ene side at styrke passagerernes rettigheder og på den anden side at indrette reglerne, så man tager hensyn til branchens omkostninger.

Særligt skal der tages hensyn til flybranchen. For eksempel bør Grønland undtages med tanke på de ekstreme og uforudsigelige vejrforhold.



Overordnet anser regeringen det for positivt, at ændringsforslagene har til formål at harmonisere forordningerne, således at reglerne forenkles. Regeringen anser, at det kan komme både branche og passagerer til gavn, at forordninger for luftfart, søfart, bus- og jernbanetransport tilpasses og får et ensartet udtryk på området for passagerrettigheder.

Regeringen vil arbejde for at sikre, at Kommissionen ikke tildeles bemyndigelse i større omfang end nødvendigt. Regeringen vil derfor arbejde for en opblødning af de artikler, som foreskriver, at Kommissionen kan pålægge nationale håndhævelsesorganer at undersøge tilfælde, hvor der er mistanke om, at der er virksomheder, som ikke lever op til forpligtelserne i forordningen. Disse artikler anses for at være for vidtgående og potentielt i strid med nærhedsprincippet.

Regeringens endelig stillingtagen afventer en nærmere vurdering af de statsfinansielle og erhvervsøkonomiske konsekvenser.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget blev forelagt Folketingets Europaudvalg til tidlig orientering den 9. februar 2024.