

Statens Luftfartsvæsen
Civil Aviation Administration - Denmark



25. juni 2007

Supplerende grundnotat vedrørende meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen og resultaterne af forordning (EF) nr. 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser i henhold til denne forordnings artikel 17, KOM(2007)0168 samt ledsagende arbejdsdokument SEC(2007) 426

Notatet er parallelfremsendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Trafikudvalg.

Resumé

I Kommissionens meddelelse vurderes, i hvor høj grad luftfartsselskaberne overholder forordning nr. (EF) 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser, og det undersøges om håndhævelsesprocedurerne fungerer ordentligt.

Kommissionen konkluderer i meddelelsen, at der er nogle problemer med luftfartsselskabernes overholdelse af forordningen særligt vedrørende reglerne om aflysning og om forsinkelse og påpeger to hovedårsager til, at der har været problemer med forordningen i praksis, nemlig at forordningen er upræcist formuleret på visse områder og at forordningen ikke håndhæves ordentligt i nogle medlemsstater. I den forbindelse fremhæver Kommissionen Danmark og Belgien som de lande, hvor håndhævelsesprocessen ser ud til at være mest effektiv.

I meddelelsen redegøres desuden for nogle opfølgningstiltag, som Kommissionen mener må tages på baggrund af dens vurderinger og undersøgelser for at sikre at reglerne anvendes mere konsekvent af luftfartsselskaberne og håndhæves mere konsekvent af medlemsstaternes myndigheder.

I det ledsagende arbejdsdokument til Kommissionens meddelelse er indeholdt forskellige data om forsinkelser og om de nationale myndigheder.

Danmarks Rejsebureau Forenings hørings svar af 1. juni 2007 samt Forbrugerrådets hørings svar af 8. juni 2007 vedlægges som bilag grundet deres omfattende bemærkninger.

1. Baggrund og indhold

Meddelelsen og det ledsagende arbejdsdokument er fremlagt 4. april 2007, men alene meddelelsen foreligger i dansk sprogversion.

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.

Side 1 af 8

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, da generne for passagerer, der stranded i en lufthavn, er sammenlignelige, uanset om lufthavnen er en hovedlufthavn eller en regional lufthavn, og om passagererne flyver på første klasse eller lavprisklasse.

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. I Danmark er Statens Luftfartsvæsen udpeget som ansvarligt organ.

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

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

Meddelelsen fra Kommissionen af 4. april 2007 udgør den rapport, der skal forelægges i henhold til artikel 17.

Ifølge Kommissionen er formålet med meddelelsen, at vurdere, i hvor høj grad luftfartsselskaberne overholder forordningen, og at undersøge om håndhævelsesprocedurerne fungerer ordentligt.

Kommissionens undersøgelse og analyse

Kommissionen har undersøgt om forordningen har haft en virkning kvantitativt set, i form af færre tilfælde af boardingafvisning, aflysninger og forsinkelser og konkluderer, at da forordningen kun har været i kraft i to år, er det svært at vurdere, om den har haft nogen kvantitativ virkning.

Kommissionen har endvidere undersøgt, om luftfartsselskaberne overholder reglerne i forordningen og om de respekterer passagerernes rettigheder.

For så vidt angår reglerne for *boardingafvisning*, er det Kommissionens opfattelse, at disse i det store hele overholdes af hovedparten af luftfartsselskaberne, så dette aspekt giver ikke nævneværdig grund til bekymring hos Kommissionen.

Med hensyn til reglerne om *aflysning*, fremhæver Kommissionen særligt kravet i forordningen om økonomisk kompensation til passagerer og luftfartsselskabernes mulighed for at blive fritaget for dette krav ved at påberåbe sig usædvanlige omstændigheder, som eksempelvis kan være vejforhold, uforudsete sikkerhedsproblemer og strejker mm.

Ifølge Kommissionen har erfaringen i praksis vist, at luftfartsselskaberne for det meste påberåber sig usædvanlige omstændigheder, når de står over for en aflysning.

Et af hovedproblemerne har ifølge Kommissionen været fortolkningen af bestemmelsen om fritagelse for betaling af kompensation ved aflysning og Kommissionen bemærker i meddelelsen, at en stor andel af alle de krav, som passagererne forelægger for luftfartsselskaberne, de nationale myndigheder og Kommissionen vedrører netop denne bestemmelse.

Ifølge Kommissionen er det ikke alle nationale myndigheder der ser ud til at anfægte luftfartsselskabernes ageren på dette område. Dermed har passagererne ikke andre muligheder end enten at acceptere luftfartsselskabets beslutning eller bringe sagen for retten.

Vedrørende forordningens regler om *omlægning af rejsen*, som finder anvendelse ved boarding-afvisning og aflysning, er der ifølge Kommissionen forskel på hvad luftfartsselskaberne tilbyder. I praksis nøjes nogle luftfartsselskaber med at tilbyde at refundere billetprisen, hvis de ikke kan tilbyde omlægning af rejsen via et af deres egne fly. Forordningen fastlægger ikke, om luftfartsselskaberne skal tilbyde omlægning af rejsen via andre luftfartsselskaber eller via overfladetransport, hvis der ikke er plads på deres egne fly.

Netværksselskaberne har ifølge Kommissionen generelt gensidige aftaler, der sætter dem i stand til om nødvendigt at omlægge passagerernes rejser via andre selskaber til en rimelig pris, hvorimod *lavprisselskaberne* ikke har tilsvarende aftaler og synes uvillige til at sørge for omlægning af rejsen via andre selskaber, hvilket betyder, at deres passagerer risikerer at strandе i flere dage i regionale lufthavne.

Reglerne om *forsinkelse og bistand* indebærer, at når en driftsforstyrrelse medfører forsinkelser for passagererne på mindst to timer, skal luftfartsselskaberne yde passende bistand, så generne bliver så få som muligt. Bistanden bør ydes i form af drikkevarer, måltider, kommunikationsfaciliteter og hotelophold, hvor det er nødvendigt.

Kommissionen anfører i meddelelsen, at lavprisselskaberne, der som regel har deres basis i regionale lufthavne, ofte har problemer med at opfylde kravet om bistand, bl.a. på grund af de begrænsede faciliteter i disse lufthavne.

Kommissionen tilføjer, at i mange tilfælde tilbydes den fornødne bistand ikke spontant eller slet ikke. Luftfartsselskaberne forsøger endda sommetider at påberåbe sig force majeure, selv om forordningen ikke giver mulighed for undtagelser på dette område.

Vedrørende forordningens regler om *information* er det Kommissionens opfattelse, at luftfartsselskabernes forretningsbetingelser i det store hele er i overensstemmelse hermed. Kommissionen påpeger dog, at der i mange lufthavne ikke, som krævet i forordningen, er opsat meddelelser ved indcheckningsskranken, hvor luftfartsselskaberne aktivt skal informere passagererne om deres rettigheder, og i nogle tilfælde er den skriftlige meddelelse, som skal udleveres til passagerer, hvis afgang forsinkes mindst to timer, ikke til rådighed, når der anmodes om den.

I forbindelse med Kommissionens undersøgelse af om *håndhævelsesprocedurerne* fungerer ordentligt, anfører Kommissionen i sin meddelelse, at forordningen ikke i detaljer fastlægger, hvilke beføjelser og opgaver de nationale myndigheder skal have, og derfor oplever passagererne en inkonsekvent håndhævelse af deres rettigheder. Kommissionen tilføjer, at passagerer, der indgiver klager, ofte må vente meget længe på svar, eller de konfronteres med sproglige problemer, når den behandling, der klages over, har fundet sted i en anden medlemsstat, og klagen indsendes til denne medlemsstat.

Ifølge Kommissionen er det i hovedparten af medlemsstaterne den civile luftfartsmyndighed, der er ansvarlig for behandlingen af klager og håndhævelse af forordningen. Håndhævelsesprocessen varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat.

Danmark og Belgien fremhæves i rapporten som lande, hvor processen er mest effektiv.

Kommissionen bemærker desuden, at der er betydelig variation i de sanktionsmuligheder, som myndighederne har. Der er en væsentlig juridisk forskel mellem de forskellige typer af sanktioner, der kan anvendes i medlemsstaterne.

Opfølgning på analysen

Kommissionen anfører i meddelelsen, at der efter godt to år med forordningen er sket fremskridt, men der er stadig behov for væsentlige forbedringer for at sikre, at reglerne anvendes mere konsekvent af luftfartsselskaberne og håndhæves mere konsekvent af medlemsstaternes myndigheder. For at opnå de nødvendige forbedringer mener Kommissionen, at der må sættes ind på forskellige områder.

Kommissionen finder i den forbindelse, at *håndhævelsen af forordningen kan forbedres* ved blandt andet at Kommissionen styrker samarbejdet med og mellem de nationale myndigheder for at sikre offentligheden et passende serviceniveau og få de nationale myndigheder til at fungere bedre sammen som et netværk. I en senere fase kunne samarbejdet mellem de nationale myndigheder formaliseres via en adfærdskodeks, der dækker områder, som ikke er omfattet af forordningen.

Kommissionen vil endvidere forsøge at *tydeliggøre de aspekter af forordningen, der opfattes som uklare*, særlig dem, der har skabt problemer for håndhævelsen. Efter samråd med de nationale myndigheder vil Kommissionens offentliggøre en meddelelse om sin fortolkning af forordningen.

Kommissionen finder desuden, at der bør indledes drøftelser med luftfartsselskaberne og de nationale myndigheder om *mere præcise kriterier for, hvordan der skelnes mellem forsinkelser og aflysninger*. Det har stor betydning om der er tale om en aflysning eller en forsinkelse, idet reglerne om kompensation ikke finder anvendelse ved forsinkelser. Kommissionen finder også, at indsamlingen af data bør forbedres, så en flyvnings status registreres klart, både af hensyn til håndhævelsen af passagerernes rettigheder og for at få et bedre overblik over den samlede servicekvalitet i sektoren.

Kommissionen vil herudover overveje, om den skal udstede *overordnede retningslinjer for, hvordan begrebet 'usædvanlige omstændigheder' skal fortolkes*, da begrebet efter Kommissionens opfattelse synes at være en kilde til hårdnakket konflikt mellem passagerer, luftfartsselskaber og nationale myndigheder. Kommissionen vil basere sine overvejelser om overordnede retningslinjer på mere indgående drøftelser med de nationale myndigheder og alle andre berørte parter.

Endelig finder Kommissionen, at de europæiske forbrugercentre, der allerede behandler grænseoverskridende klager (som er typiske for international transport), kunne bistå de nationale myndigheder i deres daglige opgaver. Desuden kunne behandlingen af klager centraliseres hos disse forbrugercentre, så det sikres, at klagerne behandles på en harmoniseret måde og uden interessekonflikter.

Konklusioner om anvendelsen af forordningen

Kommissionen konkluderer om anvendelsen af forordningen, at der er to hovedårsager til, at der har været problemer med forordningen i praksis:

- forordningen er upræcist formuleret på visse områder
- i nogle medlemsstater håndhæves forordningen ikke ordentligt.

Kommissionen anfører at den vil fortsætte drøftelserne med de nationale myndigheder og alle andre berørte parter om den daglige anvendelse af *begreber, der i dag giver anledning til uoverensstemmelser*, f.eks. 'usædvanlige omstændigheder' og retten til omlægning af rejsen.

Kommissionen vil desuden drøfte med branchen og de nationale myndigheder, hvordan der kan indsamles *bedre oplysninger om flyvningernes status* (rettidigt gennemført, forsinket eller aflyst), og hvordan disse oplysninger kan videresendes til myndighederne, så disse bedre kan vurdere, hvilke rettigheder der tilkommer passagerer, som gør krav på erstatning i henhold til forordningen, og så der foreligger bedre oplysninger om den samlede servicekvalitet i branchen.

Kommissionen vil intensivere samarbejdet med de nationale myndigheder for at rette op på eksisterende mangler. Formålet er fortsat at etablere fremsynede, harmoniserede håndhævelsesordninger, der giver et effektivt resultat for forbrugerne i hele EU.

I løbet af de kommende seks måneder fra vedtagelsen af meddelelsen vil Kommissionen afholde så mange *møder med de nationale myndigheder*, som det er nødvendigt for at få strammet op på håndhævelsesprocedurerne.

Kommissionen vil overveje at *optrappe overtrædelsesprocedurerne* mod medlemsstater, hvor håndhævelsesordningerne efter denne periode på seks måneder ikke synes at virke effektivt og afskrækkende, således som forordningen kræver det.

I løbet af de kommende seks måneder vil Kommissionen *undersøge i lufthavnene*, om luftfartselskaberne forsyner passagererne med de oplysninger og yder dem den bistand og kompensation, som de skal ifølge forordningen.

For at sørge for, at der er bedre information til rådighed om luftfartspassagerernes rettigheder, vil Kommissionen inden sommeren 2007 offentliggøre ajourført informationsmateriale for offentligheden.

Kommissionen mener, at der er behov for en periode med stabilitet i det nuværende system, for at de nationale myndigheder, luftfartsselskaberne, medlemsstaterne og Kommissionen selv kan tilvejebringe en praktisk, konsekvent og forståelig anvendelse af forordningen, der sikrer luftfartspassagerernes rettigheder.

Kommissionen vil samarbejde med alle berørte parter om at skabe større klarhed og forbedre gennemførelsen og håndhævelsen af forordningen. Kun hvis dette samarbejde ikke giver et tilfredsstillende resultat, vil Kommissionen overveje at fremsætte forslag om en ændring af forordningen for at sikre, at passagerernes rettigheder respekteres fuldt ud.

I det ledsagende arbejdsdokument til Kommissionens meddelelse er indeholdt data om årsager til forsinkelser, udvikling i antal forsinkelser, klagesagsbehandling i de forskellige nationale myndigheder samt disse myndigheders struktur, ressourcer og sanktionsmuligheder. Det fremgår heraf blandt andet, at i Belgien og Danmark er der betydelige sanktionssystemer, som kan anvendes, men at dette anses for unødvendigt, fordi processen med at sikre at luftfartsselskaberne efterlever reglerne i de enkelte sager er så effektiv.

2. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

3. Høring

Meddelelsen er sendt i høring hos følgende institutioner, virksomheder og organisationer med frist til 1. juni 2007:

AOPA Danmark, DANSAM, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Flyvesikringstjenesten, Grønlands Lufthavnsvæsen, Københavns Lufthavne, Foreningen af Danske Flyrelaterede virksomheder, Danish Airline Pilots Association, Flyvebranchens Personale union, Billund Lufthavn, Aalborg Lufthavn, Dansk Industri, Færøernes Landsstyre, Kongelig Dansk Aeroklub, Scandinavian Airlines System STOOS, Air Greenland A/S, Danish Business Travel, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark, MyTravel Airways, Cimber Air, Sun Air of Scandinavia, Danmarks Rejsebureau Forening, Sterling Airlines, Danish Air Transport, Forbrugerrådet og De Samvirkende Invalideorganisationer.

Af høringsvarene fremgår følgende:

SAS erklærer sig enig i meddelelsens hovedkonklusion om, at forordningen skal have tid til at virke, inden der skrives til eventuelle ændringer af forordningen.

Samtidig er SAS enig i, at der er en række elementer i forordningen, som ikke virker efter hensigten, eller som har givet anledning til fortolkningstvivl.

SAS tilslutter sig ikke mindst konklusionen om, at håndhævelsen af forordningen i en lang række lande lader meget tilbage at ønske, og at dette skal forberedes gennem større samordning og bedre dialog. SAS noterer, at den danske håndhævelse fremhæves positivt, hvilket SAS er enig i.

SAS er af den opfattelse, at så længe klagebehandlingen er så vidt forskellig i de enkelte lande, bør klager behandles af klagemyndigheden i det land, hvor begivenheden er indtruffet. Hvis kriteriet eksempelvis er klagerens bopælsland, vil afgørelser i klager over samme begivenhed med den nuværende meget divergerende praksis i de enkelte lande kunne få mange forskellige og samlet set uforståelige resultater.

SAS kan i øvrigt slutte op om, at der i dialog med de nationale myndigheder og luftfartsselskaberne tilvejebringes en fælles begrebsafklaring og enslydende fortolkninger, hvor tvivl er konstateret. SAS skal opfordre SLV til indledningsvis at tage en sådan dialog med de danske luftfartsselskaber.

Danmarks Rejsebureauforening anfører en række synspunkter og kommentarer til anvendelsen og resultatet af forordningen og stiller yderligere en række spørgsmål samt ytrer ønsker om revision eller korrigerende af forordningens indhold og/eller ordlyd. Der henvises i den forbindelse nærmere til Danmarks Rejsebureau Forenings brev af 1. juni 2007, som er vedlagt som bilag til dette notat.

Forbrugerrådet finder, at Kommissionens meddelelse ikke går tilstrækkeligt vidt med henblik på at reparere på de problemer, som er opstået siden forordningens ikrafttræden.

Forbrugerrådet bemærker, at Kommissionen indledningsvis har givet de håndhævende myndigheder 6 måneder til at forbedre håndhævelsen af forordningen, men at der er brug for at forordningen ændres i sin substans. Det drejer sig bl.a. om yderligere beskyttelse i forbindelse med forsinkelser, klar sondring mellem forsinkelser og aflysninger samt en tilbundsgående drøftelse af flyselskabernes anvendelse af force majeure/"usædvanlige omstændigheder" i alt for mange tilfælde. Forbrugerrådet har med glæde noteret sig, at Danmark i håndhævelsesmæssig henseende er blevet positivt nævnt.

Herudover har Forbrugerrådet en række specifikke kommentarer til meddelelsen. Der henvises i den forbindelse nærmere til Forbrugerrådets brev af 8. juni 2007, som er vedlagt som bilag til dette notat.

4. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske, administrative og miljømæssige konsekvenser samt beskyttelsesniveau.

Meddelelsen medfører i sig selv ikke nogen statsfinansielle, samfundsøkonomiske, administrative, beskyttelsesmæssige og miljømæssige konsekvenser. Hvis meddelelsen udmøntes i konkrete forslag vil konsekvenserne blive vurderet i grundnotater herom.

5. Nærhedsprincippet

Hvis meddelelsen udmøntes i konkrete forslag, vil konsekvenserne blive vurderet i nærhedsnotater herom.

6. Regeringens foreløbige generelle holdning

Danmark er generelt positivt indstillet overfor Kommissionens meddelelse, der giver et billede af i hvilken grad luftfartsselskaberne overholder forordningen og om håndhævelsesprocedurene virker, og som stemmer ganske godt overens med den virkelighed, som den danske håndhævelsesmyndighed, Statens Luftfartsvæsen oplever.

Danmark er også generelt positivt indstillet overfor de opfølgningstiltag, som Kommissionen foreslår for at sikre at reglerne anvendes mere konsekvent af luftfartsselskaberne og håndhæves mere konsekvent af medlemsstaternes myndigheder til gavn for flypassagererne.

I den forbindelse bemærkes, at Kommissionen generelt fremhæver Danmark og Belgien som de lande, hvor håndhævelsesprocessen ser ud til at være mest effektiv. Danmark og Belgien har betydelige sanktionssystemer for overtrædelse af forordningen, men det vurderes, at disse ikke er nødvendige at tage i anvendelse netop på grund af den effektive håndhævelsesproces.

Et eksempel der illustrerer dette er sagsbehandlingen i forbindelse med klager over manglende kompensation for aflysninger, som af luftfartsselskaberne er begrundet med særlige omstændigheder. Som nævnt ovenfor, er det ifølge Kommissionen ikke alle nationale myndigheder, der ser ud til at anfægte luftfartsselskabernes ageren i disse sager. Statens Luftfartsvæsen foretager derimod altid tilbundsgående undersøgelser af sådanne sager og indhenter dokumentation for påståede særlige omstændigheder hos luftfartsselskaberne, hvorefter der foretages en vurdering på dette grundlag. Det er Statens Luftfartsvæsens erfaring, at luftfartsselskaberne gene-

relt set retter sig efter disse vurderinger og udbetaler kompensation til flypassagererne, når Statens Luftfartsvæsen giver en klager medhold.

7. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Danmark har ikke kendskab til andre landes holdninger til meddelelsen.

8. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant.

9. Tidligere forlæggelser for Europaudvalget

Meddelelsen har været forelagt Folketingets Europaudvalg, som har fået fremsendt grundnotat af 15. maj 2007.

Den underliggende forordning har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg Folketingets Europaudvalg har således tidligere fået fremsendt grundnotat af 24. januar 2002 samt supplerende grundnotat af 20. februar 2002. Endvidere har sagen været forelagt Folketingets Europaudvalg den 22. marts 2002 til orientering og den 27. september 2002 med henblik på forhandlingsoplæg. Endelig har sagen været forelagt Folketingets Europaudvalg den 29. november 2002 og 5. november 2003 til orientering.