

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 27. maj 2011
j. nr. 11-3050-0044

Supplerende 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 så-ende 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 har været i høring hos EU-specialudvalget for Transport samt følgende institutioner, virksomheder og organisationer med frist til 16. maj 2011.

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.

Af høringssvarene fremgår følgende:

Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL) og Dansk Industri Transport (DIT) anfører, at askeskyen i april 2010 med stor tydelighed viste, at der er et stærkt behov for, at den gældende forordning revideres og tydeliggøres på en række områder. I det perspektiv hilser BDL og DIT Kommissionens ønske om en revision af forordningen velkommen.

BDL's og DIT's kritikpunkter vedrørende den gældende forordning, følger de punkter, der også fremgår af meddelelsens afsnit 3. De finder således, at der består et stærkt behov for at reducere forordningens kompleksitet og definitionsapparat, og derigennem søge en langt mere ensartet fortolkning og håndhævelse af reglerne. BDL og DIT er specielt kritiske overfor de virkninger, som luftfartsselskaber udsættes for, i forlængelse af den manglende afgrænsning af, hvad der udgør usædvanlige omstændigheder, indenfor som udenfor luftfartsselskabets kontrol. BDL og DIT skal således anbefale, at det fra dansk side prioriteres højt, at der skal sikres en langt mere hensigtsmæssig afgrænsning i forhold til begrebet "usædvanlige omstændigheder" og de følgevirkninger dette måtte have i forhold til luftfartsselskabernes ansvar og forpligtelser.

BDL og DIT anfører videre, at behovet for en klar afgrænsning i forhold til "usædvanlige omstændigheder" tydeligt ses af Kommissionens bemærkning i afsnit 2.5, hvor man med henvisning til situationen under askeskyen tilkendegiver, at "Forordningen gjaldt fuldt ud, idet lukningen blev klassificeret som en usædvanlig omstændighed i hele EU". Af forordningens præambel, punkt 14, fremgår det imidlertid, at de transporterende luftfartsselskabers forpligtelser begrænses eller bortfalder, hvis en begivenhed skyldes usædvanlige omstændigheder, som ikke kunne være undgået, og som ligger udenfor luftfartsselskabets kontrol. Denne sammenhæng var ikke det gældende billede i forbindelse med askeskyen, hvor luftfartsselskaberne generelt måtte bære omkostningerne af flyforbuddets konsekvenser for passagererne. BDL og DIT finder det derfor vigtigt, at der fra dansk side arbejdes for en væsentligt forbedret afgrænsning af luftfartsselskabernes ansvar og forpligtelser i sådanne situationer, herunder også luftfartsselskabers muligheder for at søge omkostningsdækning hos tredjemand. Det er i den forbindelse vigtigt at tilsikre, at luftfartsbranchen ikke pålægges for tunge byrder for forhold udenfor branchens kontrol, men naturligvis også at passagererne samtidig tilsikres rimelige vilkår.

BDL og DIT bifalder Kommissionens intention om, at der i samarbejde med de nationale håndhævelsesorganer, skal sikres en mere harmoniseret fortolkning og håndhævelse af reglerne med medlemslandene (afsnit 3.1, 3.2 og 3.3). BDL og DIT opfordrer i den forbindelse til, erhvervet løbende konsulteres i procesforløbet.

Kommissionen lægger ikke mindst i afsnit 3.4 op til en øget rapporteringsforpligtelse for luftfartsselskaberne. BDL og DIT anbefaler i den forbindelse, at man fra dansk side prioriterer, at der ikke initieres nye administrative byrder for erhvervet.

Erhvervsflyvningens Sammenslutning (ES) ønsker at tilslutte sig en ensartet håndhævelse indenfor EU. Hverken operatører eller passagerer kan være tjent med forskellig håndhævelse. ES ser ikke behov for yderligere lovmæssige tiltag, derimod skal de vedtagne love implementeres ensartet indenfor EU. ES har noteret sig, at hver nation har et "håndhævelsesorgan". Dette organ må imidlertid ikke pålægge luftfartsoperatørerne yderligere økonomiske belastninger.

Danske Handicaporganisationer (DH) finder de beskrevne initiativer i meddelelse særdeles tilfredsstillende og nødvendige i forhold til at sikre rettigheder for alle borgere – med eller uden handicap – i EU, når det gælder flyrejser.

DH mener, at der tydeligvis er behov for en stærk koordinering og fælles kvalificeret indsats med henblik på at sikre borgerne deres rettigheder på tværs af medlemsstaterne i EU, der har indrettet sig meget forskelligt i forhold til at leve op for ordningen om flypassagerers rettigheder. En fælles koordineret indsats på tværs af EU vil også sikre forudsætningerne for en langt bedre koordinering på tværs af de mange aktører: flyselskaber, rejseselskaber, lufthavne, politi, skattemyndigheder osv.

DH finder det særdeles problematisk, at de nationale myndigheder ikke generelt har adgang til den nødvendige viden på handicapområdet, der er en forudsætning for at kunne vurdere, om der er tale om en krænkelse på baggrund af et handicap.

DH anerkender kommissionens fokus i forhold til at sikre alle i EU lige muligheder i forhold til den fri bevægelighed. Det er essentielt at kunne udnytte de fordele, flytrafikken giver for at sikre lige muligheder og fuld inklusion i samfundet.

DH må dog med beklagelse konstatere, at den fri bevægelighed endnu ikke er realiseret i tilstrækkeligt omfang, når det gælder personer med handicap. Når det gælder rejser med fly, er der mange forhindringer, der begrænser den frie bevægelighed for personer med handicap. Det er paradoksalt, når netop flyrejser i meddelelsen beskrives at have udviklet sig til at være en "selvindlysende rettighed for EU-borgerne".

DH vil gerne benytte sig af denne lejlighed til at komme med nogle eksempler på, hvorfor DH finder, at der er behov for ovennævnte initiativer, og hvad det er nødvendigt også at inkludere i de valgte løsninger/forslag til initiativer fra Kommissionen.

I dag er der ifølge DH uklarhed i forhold til ansvaret for personer med handicap og deres nødvendige mobilitetshjælpemidler før, under og efter flyreisen. Der sker alt for mange skader på mobilitetshjælpemidler, fordi ansvaret for deres håndtering ikke er klart præciseret i de nuværende regler. Mobilitetshjælpemidler håndteres som bagage, selvom der er tale om, at de er "en integreret del af" personen med handicap. Det betyder,

- at der ikke er tilrettelagt procedurer, der forebygger skader på mobilitetshjælpemidler
- at personalet, der håndterer hjælpemidler, ikke altid har den rette uddannelse
- at der benyttes uhensigtsmæssige redskaber til at løfte og håndtere hjælpemidler i lufthavnens handling procedurer.

DH anfører, at der i dag ikke er et europæisk samarbejde om udviklingen af standarder og vejledninger vedrørende produktion og anvendelse af udstyr til assistan-

ce i forbindelse med hjælp til personer med handicap og deres mobilitetshjælpe-midler i lufthavnen/i flyet. Det betyder en risiko for skader på rejsende med handi-cap, deres mobilitetshjælpe-midler og de personer, der yder assistance i lufthavnen. Det gælder fx adgangsforhold og liftløsninger til fly med korrekt tilpasset udstyr, der tager hensyn til arbejdsmiljø, diskretion og respekt for den enkelte passager m.v.

I dag forekommer det ifølge DH oftere og oftere, at personer med handicap afvises i forbindelse med flyrejser. Det sker med en tilsyneladende neutral henvisning til regler om sikkerhed. Det er særligt personer med reduceret mobilitet, der afvises, fordi flyselskaberne forlanger, at de skal medtage en ledsager under flyrejsen – og ofte overfortolker flyrejsende med handicap behov for assistance før, under og efter rejsen. Der er behov for at præcisere reglerne vedrørende mulighed for, undtagel-sesvis, at afvise en rejsende med handicap med henvisning til sikkerhed.

DH finder, at der i forbindelse med længerevarende forsinkelser/udskydelser, som fx i forbindelse med vulkanudbruddet på Island, bør sikres rammer for en højere prioritering på ventelisten, når det gælder personer med handicap, der kan være afhængige af, at skulle tage særlige sundhedsmæssige hensyn af hensyn til deres helbred og velbefindende. Samtidig kan det være nødvendigt at sikre en særlig pri-oritering af deres mobilitetshjælpe-midler, således det sikres, at personer med han-dicap ikke kommer frem til et bestemmelsessted uden deres nødvendige mobili-tetshjælpe-midler.

DH skal afsluttende bekræfte, at der er behov for et internationalt samarbejde mhp. at sikre en effektiv fri bevægelighed og rettigheder for personer med handi-cap i forbindelse med flyrejser. Der er relativt stærke reguleringer i USA og EU, men ikke i den resterende del af verden, og derfor anbefales EU at tage initiativ til dette inden for ICAO og ECAC.

Forbrugerrådet deler opfattelsen af, at der i dag er en meget mangelfuld efterlevel-se af forordningen om passagerrettigheder. Der er derfor brug for at sikre, at pas-sagerrettighederne efter forordningen ikke udhules, at selskaberne tilpligtes til at efterleve vejledninger og anbefalinger, at der bliver sikret krav til information om rettigheder og klageadgang, og sidst men ikke mindst at der sikres tilstrækkelige og afskrækkende håndhævelsesmidler med mærkbare sanktioner.

Forbrugerrådet har for nylig gentaget sin undersøgelse fra sidste år vedrørende for-brugernes oplevelse af flyselskaberne og deres ageren under købte rejser. Den se-neste undersøgelse er stort set en gentagelse af sidste års resultater. Særligt skal det fremhæves, at:

- Knap hver femte har været udsat for en flyforsinkelse inden for de seneste tre år, og hver tiende har oplevet en flyaflysning.
- Cirka to tredjedele fik ikke oplyst deres rettigheder ved forsinkelser. Cirka en ud ti fik skriftlig og en tredjedel fik mundtlig orientering om deres rettigheder ved forsinkelser.
- Lidt under halvdelen blev ikke oplyst om deres rettigheder ved aflysning. En femtedel blev oplyst skriftligt, og lidt under halvdelen mundtligt om deres rettigheder ved aflysning.

- Hver fjerde har intet fået tilbudt af selskabet. Halvdelen oplevede ikke at få penge til forfriskninger og mad på en forsinkelse på 4-24 timer.
- De fem mest nævnte selskaber ved forsinkelse var SAS, Cimber, Norwegian, Continental Airlines og Jet Time.
- Mange forbrugere kender ikke til deres rettigheder.

Forbrugerrådet har tillige i tilknytning hertil spurgt 37 af de ca. 64 flyselskaber, der beflyver Københavns Lufthavn, hvad der gives til måltider efter forordningen i tilfælde af en forsinkelse.

Det billede, der tegner sig er, at flyselskaberne enten ikke selv kender til reglerne eller er tilbageholdende med at oplyse om dem. Ganske få selskaber oplyser og kender til reglerne. Og ingen af de adspurgte følger Trafikstyrelsens fastlagte praksis, som er udmøntet i vejledende satser. Det kan oplyses, at der er selskaber der giver så lidt som tyve kr. til forplejning og drikkevarer for de første otte timers forsinkelse.

Forbrugerrådet anfører, at til trods for gældende lovgivning og retspraksis om passagerrettigheder er det realiteten i dag, at rettighederne ikke fuldt ud efterleves af flyselskaberne. På trods af dette er ingen selskaber i Danmark blevet mødt med sanktioner til dato. Forbrugerrådet ser derfor med bekymring på den ligegyldighed og ignorering af passagerrettighederne, der udvises fra flyselskabernes side, og selv i de tilfælde, hvor reglerne i nogen omfang efterleves, efterleves de ikke på en ordentlig måde. Det er Forbrugerrådet holdning, at der bør udformes regler, der sikrer en effektiv efterlevelse af gældende regler, som dette f.eks. var hensigten med artikel 16, stk. 3. i forordning 261/2004 om passagerrettigheder.

Forbrugerrådet finder, at kun på denne måde sikres det, at passagerrettighederne efter forordningen ikke udhules, og at selskaberne tilpligtes at efterleve vejledninger og anbefalinger, at der er krav til information om rettigheder og klageadgang, således at forbrugerne kan stole på, at deres rettigheder efter gældende lovgivning bliver respekteret.

Forbrugerrådet er således enig i betragtningerne i Kommissionens meddelelse om, at der i dag er en meget mangelfuld efterlevelse af forordningen om passagerrettigheder. Forbrugerrådet finder det derfor vigtigt, at der gøres en indsats for at sikre en ensartet fortolkning og håndhævelse, en klar og nem klageadgang og information til forbrugerne. Det skal i den forbindelse understreges, at det er fuldstændig nødvendigt med en klageadgang i de enkelte bopælslande – dvs. at både klager, der gælder rejser fra andre europæiske lande til bopælslandet, men også rejser i øvrigt med europæiske luftfartsselskaber, der flyver til en europæisk lufthavn mv., kan indbringes for en sådan klagemyndighed i bopælslandet.

Forbrugerrådet understreger endelig, at Forbrugerrådet vil fraråde enhver form for begrænsning af flyselskabernes forpligtelse til at drage omsorg for deres passagerer f.eks. i tilfælde af force majeure lignende situationer. Det er vigtigt, at forbrugeren i denne situation ikke tages som gidsel og efterlades uden mulighed for at have et sted at bo eller at kunne få mad. Uanset om forbrugeren har købt sin rejse af et

rejsebureau eller direkte af et flyselskab er, flyselskaberne de nærmeste til at varetage denne nødvendige funktion.

Dansk Rejsebureau Forening (DRF) er som udgangspunkt enig i Kommissionens overordnede betragtninger og vurderinger af hvilke indsatspunkter, der for nuværende er de mest centrale. DRF har en række specifikke kommentarer til meddelelsen, der er citeret nedenfor:

”Navnlig spørgsmålene om en effektiv, ensartet anvendelse og håndhævelse af Forordningens regler, hvor klagerne samtidigt gives en simpel og nemt overskuelig adgang til at indgive sine klager til rette kompetente myndighed er centralt. Samtidigt er det meget essentielt, at sikre en høj efterlevelse af Forordningens regler på tværs af de indre lande grænser indenfor det Europæiske Fællesskab. Det er ikke acceptabelt for nogen af de involverede parter, at der til stadighed er aktører på markedet, hvis erhvervsvirksomhed falder indenfor Forordningens område, som forsøger at omgå disse regler, eller slet og ret nægter at efterleve dem.

Fortolkninger:

Forordningens virkeområde er forholdsvis klart defineret, men de individuelle bestemmelseres ordlyd er til tider meget åbent, hvorfor de naturligvis vil blive genstand for divergerende fortolkninger og opfattelser fra land til land og situation til situation.

Dette er ikke en holdbar situation, da en Forordnings fornemmeste opgaver er, at sikre en ensartet retstilstand i hele EU indenfor sit virkeområde.

En del af forklaring på den forskelligartede fortolkning landene imellem skal findes i, at Forordningen nu har været i kraft over en årrække, hvorfor den naturlige udvikling indenfor luftfarten og forbrugerbeskyttelsen naturligvis har ændret sig i dette tidsrum, samt det faktum, at lovgivernes oprindelige ønsker for den retlige regulering omhandlede enkelte og særlige problemstillinger, som man igen og igen oplevede på området for lufttransport af passagerer.

Som eksempel på dette kan nævnes den usikkerhed, der på nuværende tidspunkt består omkring retsvirkningerne, og dermed også passagerernes rettigheder, når et luftfartsselskab egenhændigt beslutter sig for at lave en schedule changes. Dette bevirker, at den grundlæggende aftale mellem passageren og luftfartsselskabet bliver ændret, så passageren bliver tvunget til at rejse på et andet tidspunkt end denne ønsker det. Umiddelbart har der været meget tvivl om, hvorvidt dette kunne siges at være en forsinkelse eller aflysning, og hvis ingen delene, hvorvidt passageren overhovedet var tildelt rettigheder når de udsættes for en schedule changes.

Det er både u hensigtsmæssigt, imod selve formålet med Forordningens tilblivelse og en klar indikation på, at det er tid til at se på Forordningens praktiske anvendelighed i det hele taget.

De passagerer, der tvinges til at rejse på et andet tidspunkt end det de oprindeligt ønskede, og derfor købte billet til, bliver udsat for præcis de samme gener og tab som alle de passagerer, der bliver ramt af en aflysning, denied boarding eller en lang forsinkelse.

Tiden er derfor inde til, at få klarlagt Forordningens korrekte fortolkning for så vidt angår de individuelle bestemmelser anvendelse og udstrækning, samt deres samspil med hinanden. Dette er meget essentielt, da de fleste klager over ikke efterlevelse af Forordningen omhandler mere end én bestemmelse. I disse tilfælde må der ikke bestå tvivl om fortolkninger og anvendelse af disse bestemmelser, da dette vil medføre en vilkårlig anvendelse af reglerne fra sag til sag og land til land, til skade for passageren, der ikke på forhånd vil kunne danne sig et fyldestgørende billede af sin retsstilling ud fra Forordningens ordlyd, luftfartsselskabernes oplysninger og informationer, eller gennem den praksis, der måtte være offentliggjort og ham for hånden.

Den stigende retspraksis fra Den Europæiske Domstol har været medvirkende til at klarlægge flere fortolkninger og usikkerhed i anvendelsen af Forordningens regler, men dette er ikke tilstrækkeligt til at opnå en klar og entydig retsanvendelse. Dels tager Domstolens sagsbehandling en vis tid, og derudover vil den i sagens natur kun tage stilling til de præjudicielle spørgsmål den får forelagt fra de nationale domstole, der står med en specifik problemstilling foran dem.

Der er derfor brug for lovgivningsmæssige tiltag for at sikre, at Forordningen overholdes fremadrettet.

Disse tiltag kan både ske gennem en revision af Forordningen, så den ordlyd, definitioner og det indbyrdes samspil mellem de forskellige bestemmelser bliver klarlagt, men også andre tiltag vil have en hurtig effekt på retsanvendelsen – fx gennem oprettelse af et nationalt sagsregister, hvorfra alle de afsagte kendelser i de enkelte lande vil blive samlet i et fælles EU register, hvorfra klagerne og de ansvarlige erhvervsdrivende vil have mulighed for at gøre sig bekendt med national og fælles praksis, når de står med en konkret sag, eller i det hele taget gennemgår egne interne arbejdsgange og vejledninger.

Retshåndhævelse:

DRF har med stor beklagelse kunne konstatere, at de klager der har fået medhold i deres klager ved den NEB, der har haft sagen forelagt, til tider oplever store problemer med at få denne kendelse anerkendt i andre lande.

Derudover er der eksempler på, at det luftfartsselskab, der har tabt sagen, har værget sig i forhold til at efterleve kendelsen, når deres hovedkontor, der er beliggende i et andet land end det hvor kendelsen kommer fra, ikke har kunnet tilslutte sig dens fortolkninger eller konklusion.

Der bør derfor åbnes op for en nem anerkendelsesprocedure landene imellem, så den enkelte klager ikke ender i den uholdbare situation, at han er nødsaget til at bringe sit krav videre for en national domstol, med de dertilhørende ekstra omkostninger, forbrug af tid og den usikkerhed der derudover vil ligge i om, hvorvidt denne domstol vil komme frem til det samme resultat som den NEB, der oprindeligt afsagde kendelsen.

Ender dette med at blive den eneste praktiske løsning for klageren, vil dette fuldstændigt underminere formålet bag Forordningen – at give passagerer, der bliver udsat for en uregelmæssighed af et luftfartsselskab, en direkte og umiddelbar adgang til at få sin sag afgjort, af et nationalt organ, der samtidigt har en daglig kontakt med luftfartsselskaberne, og derigennem har mulighed for at føre både kontrolvirksomhed med disse, samt pålægge de ikke overholdende luftfartsselskaber de nødvendige sanktioner for dette. Luftfartsselskabernes oplysningsforpligtigelser:

En forudsætning for en effektiv håndhævelse og efterlevelse af et givent lovgivningsmæssigt instrument starter som oftest ved at skabe størst mulig viden og kendskab til regelsættets eksistens, hvordan det bliver fortolket, samt hvordan det skal anvendes af både rettighedshaverne og de ansvarlige parter i den konkrete situation.

Luftfartsselskabernes oplysningspligt over de berørte passagerer bliver ofte ikke efterlevet, eller efterlevet i den form og med den ordlyd, som det enkelte luftfartsselskab egenhændigt har besluttet.

Denne konklusion finder med al ønskelig tydelighed støtte i den netop offentliggjorte undersøgelse fra Forbrugerrådet fra april 2011 om "Flyrettigheder", hvoraf det fremgår, at passagererne i stor grad ikke er klar over deres rettigheder, samt at mange flyselskaber, hverken støtter de berørte passagerer i tilstrækkelig grad, eller slet og ret ikke ønsker at overholde Forordningen i det hele taget.

Disse egne udformninger, ofte indeholdende fejlagtige fortolkninger og konklusioner, er i høj grad med til at gøre forståelsen af Forordningens virkeområde indhold sløret, og modvirke derfor dens generelle effekt og styrke.

Luftfartsselskaberne bør derfor pålægges, at anvende et på forhånd udarbejdet og godkendt oplysningsmateriale, som de skal udlevere til de berørte passagerer i alle tilfælde, hvor disse er berørte af en eller flere uregelmæssigheder, der er omfattet af Forordningens virkeområde.

Kun på denne måde kan man arbejde hen mod en større efterlevelse af Forordningens regler.

Samtidigt vil en større offentlig kampagne på både EU og nationalt niveau også kunne føre til et større og bredere kendskab til reglerne. Dette tiltag har været forsøgt tidligere, og er for den sags skyld stadig i gang. I Danmark har SLV en pjece om passagerens rettigheder til download, men dette kan ikke være den eneste måde reglerne bliver kommunikeret ud på – det kræver at passagererne til at starte med er bekendt med, at SLV har dette materiale liggende, samt at de er den påkendende myndighed i Danmark.

Art. 13:

Indholdet af denne bestemmelse har ofte været genstand for debat, og fortolkningerne har været mange.

På s. 7 i meddelelsen fra Kommissionen fremgår det, at den skal forstås som værende en form for regresbestemmelse, hvorefter det transporterende luftfartsselskab kan gå til eventuelle andre privatpersoner eller offentlige myndigheder, der bærer et "ansvar" for den pågældende forstyrrelse, der har givet en eller flere rettigheder til en passager, for hvilke det transporterende luftfartsselskab har fået påført en økonomisk forpligtigelse.

Det fremgår ikke af dokumentet, hvordan en privatperson eller en offentlig myndighed kan have et "ansvar" for en forstyrrelse – det medfører derfor en vurdering af, hvorvidt der tænkes på ansvar for selve den ydre omstændighed, der har medført forstyrrelsen – fx vulkanudbruddet på Island, der medførte Askeskyen i 2010 – eller om det er enhver tredjemand eller kontraktpart – fx en underleverandør – der indgår i leveringen af luftfartsselskabet transportydelse, og som enten har forårsaget forstyrrelsen eller selv ville kunne blive pålagt et selvstændigt ansvar for de uregelmæssigheder, som passageren nu er blevet udsat for, på samme eller andet ansvars- eller lovgrundlag.

Da hele formålet med Forordningen har været, at formindske de uregelmæssigheder, som passagererne blev udsat for på grund af luftfartsselskabernes egne interne beslutninger, eller manglende overholdelse af de almindeligt gældende kontrakt- og aftaleregler, kan fortolkningen af art. 13 ikke medføre, at en underleverandør, der måtte kunne ifalde ansvar efter et andet regelsæt eller ansvarsgrundlag, i princippet bliver solidarisk hæftende med luftfartsselskabet og af den grund bliver mødt af et regreskrav fra dette. Dette gælder endnu mere for så vidt angår spørgsmålet om en mulig direkte hæftelse for disse aktører.

Fx skal et rejsebureau, der har solgt en pakkerejse, hvori den lufttransport som nu er udsat for en uregelmæssighed af en eller anden årsag, ikke kunne komme til hverken at hæfte solidarisk med luftfartsselskabet, eller blive gjort direkte ansvarlig for samme luftfartsselskabs manglende overholdelse af Forordningen, alene af den grund, at de også kan anses som passagerens kontraktpart for den solgte pakkerejse, og derfor bliver pålagt at overtage de forpligtigelser som luftfartsselskabet ikke ønsker at følge, men som direkte følger af Forordningen.

Efter den danske implementering af Pakkerejsedirektivet – Pakkerejseloven – er det sælgende bureau underlagt et objektiveret ansvar, der i meget høj grad vil gøre dem ansvarlig for de uoverensstemmelser, der opstår i forbindelse med leveringen af pakkerejsen,

hvad end denne beror på egne eller underleverandørers fejl, undladelser eller forsømmelser.

Dette ansvar bygger samtidigt på helt andre forudsætninger og formål, end dem der ligger bagved Forordningen, hvor man i stedet for at intensivere det kontraktuelle ansvar for én professionel part (rejsebureauet), valgte at fokusere på en række særlige problemstillinger og situationer, man ofte kunne konstatere i praksis, og igennem Forordningen sikre passagerenes rettigheder og ikke mindst adgangen til umiddelbar afhjælpning af den uregelmæssighed, de bliver udsat for.

En sådan fortolkning er helt udenfor Forordningens erklærede formål og eksplicite anvendelsesområde.

Forbindelsespunkter:

DRF kan fuldt ud støtte kommissionens fortolkning af Forordningens virkeområde for så vidt angår passagerernes rettigheder, når disse udsættes for uregelmæssigheder i forbindelse med flyvninger, der indeholder mere end en fløjens strækning (sammenhængende billetsæt), for at bringe passageren frem til dennes endelige bestemmelsessted.

Denne fortolkning er helt i overensstemmelse med den fortsatte udvikling, der ses i den moderne luftfart, hvor passagerenes rejsemønstre, og luftfartsselskabernes egne kommercielle beslutninger medfører at passagerene er nødsaget til at foretage en eller flere mellemlandinger for at nå frem til deres endelige bestemmelsessted.

Luftfartsselskabernes stigende brug af interlining og codeshare, samt det faktum, at det internationale rutenet – herunder procedurerne for tildeling af take off og landing slots – betyder, at passagererne oftere og oftere er nødsaget til at skifte fly, eller flyselskab, på vej frem mod deres endelige destination, hvor Forordningens oprindelige fokus på uregelmæssigheder i forbindelse med den enkelte, ofte af flere, af gange ikke længere vil virke for at opnå det overordnede formål, der oprindeligt lå bag ønsket om sikring af passageres rettigheder, og førte til vedtagelsen af Forordningen.

De ulemper, der opstår for en passager i forbindelse med en forsinket afgang eller lignende, kan ikke alene gøres op i forhold til den første afgang når denne blot er en af flere afgange og flyvninger, denne er nødsaget til at foretage for at nå frem til sin endelige destination rettidigt.

En passagers formål med en rejse er at nå frem til den endelige destination, hvorfor dennes ulemper altid bør vurderes ud fra det potentielle tab, økonomisk eller ideelt ("loss of enjoyment") denne bliver udsat for undervejs mod den endelige destination, ankomsttidspunktet, samt tabt tid på dette sted, set i forhold til den oprindelige befordringsaftale, der er indgået med luftfartsselskabet.

De hensyn stemmer samtidigt overens med Montreal konventionens formål, ordlyd og den internationale praksis der findes på dens område.

Yderligere bør Montreal konventionens solidariske ansvar for både kontraherende, for så vidt angår alle de flyvninger aftalen omfatter, og for det transporterende luftfartsselskab, for så vidt angår den specifikke del af flyvningerne, som de leverer.

Dette princip ses allerede udtrykt i Forordningens art. 3 para. 5, hvis ordlyd beklageligvis er tvetydig og derfor genstand for en meget bred fortolkning, hvilket langt fra altid er i passagerens interesse.

Passageren har, igennem sin/-e flybillet/-ter, en yderst detaljeret og specifikt aftalegrundlag, med angivelser af præcise tidspunkter, flynumre, rejsetider, mellemlandinger med videre. Denne aftale kan ikke rubriceres som en indsatsforpligtigelse for luftfartsselskabet, men derimod noget der mest af alt har karakter af, hvad der i almindelighed må betegnes som én form for fix-køb (analog betragtning fra området for salg af løsøre mv.), indeholdende en lang række garantier afgivet af det/de luftfartsselskaber, hvis navn en-

ten fremgår af befordringsdokumentet, eller som faktisk udfører hele eller dele af flyvningen/flyvningerne.

Bliver en passager derfor forsinket på sin første afgang, vil dette have en direkte effekt på dennes resterende flyvninger jf. befordringsaftalen, og dermed – med stor sandsynlighed – også på dennes ankomst til den endelige destination og vil derfor få indflydelse, i negativ retning, på den samlede værdi af den indgåede befordringsaftale.

DRF er derfor af en overbevisning, at passagerer, der bliver udsat for en eller flere uregelmæssigheder på sin samlede rejse, er berettiget til at den fulde beskyttelse, som Forordningens relevante bestemmelser måtte give for den enkelte afgang, for samtlige af dennes afgange og fløjne strækninger på vej mod den endelige destination.

Alle andre fortolkninger vil åbne op for misbrug af Forordningen og på det kraftigste udvande dennes bestemmelser – stik imod formålet med denne. Forordningen og Pakkerejsedirektivet:

På s. 8 i dokumentet fremgår det, at man ønsker en "...hensigtsmæssig samordning med den igangværende revision af pakkerejsedirektivet."

For så vidt, dette sker ud fra en forudsætning om, at passagererne skal nyde en fuld og hensigtsmæssig sikring af deres rettigheder, når de udsættes for uregelmæssigheder i forbindelse med deres luftbefordring, kan DRF tilslutte sig dette. DRF må på den anden side tage stærk afstand fra eventuelle lovgivningsmæssige tiltag, der vil pålægge pakkerejseformidlere eller –arrangør et udvidet ansvar, eller ændringer af Forordningens anvendelsesområde, der vil kunne medføre, at pakkerejseformidlere eller –arrangør bliver omfattet af Forordningens bestemmelser. Pakkerejseformidlere og –arrangør har hverken en direkte kontrol med, eller en tilstrækkeligt vidtrækkende instruktionsbeføjelse, overfor de kontraherende eller transporterende luftfartsselskaber til at kunne pålægge disse, at overholde Forordningens bestemmelser, hvilket med stor sikkerhed vil bevirke, at Forordningens formål udhules eller slet og ret gøres illusorisk, da luftfartsselskaberne må forventes at ville gøre brug af en sådan udvidelse til at forsøge at løbe fra deres egne forpligtigelser under Forordningen, og i stedet pege på pakkerejseformidlerne og –arrangørerne, når der måtte opstå en uregelmæssighed i forbindelse med luftbefordringen.

Forordningens gennemslagskraft bør derimod søges forstærket ved hjælp af de tiltag, som er skitseret ovenfor. Tiltag der i det store hele allerede er bragt op i Kommissionens udkast, og som DRF vurderer vil være både mere hensigtsmæssige og nemmere at gennemføre.

Her skal det samtidigt huskes, at pakkerejseformidlere og –arrangør ikke af denne grund vil få mulighed for at kunne undsige sig deres allerede lovbestemte ansvar – jf. Pakkerejselovens bestemmelser – og, at kunden af denne grund vil have flere potentielt ansvarlige juridiske enheder at gå til.

Uanset hvad, så vil det tidligere omtalte formål med at sikre passagererne en nem adgang til umiddelbar afhjælpning når de påvirkes af uregelmæssigheden, kun kunne sikre, hvis man holder fokus på det pågældende luftfartsselskabs direkte ansvar i den givne situation, da pakkerejseformidleren eller –arrangøren ofte ikke vil have de nødvendige muligheder for at kunne foretage den umiddelbare afhjælpning, der i sagens natur er opstået hos de pågældende luftfartsselskaber, og derfor oftest udelukkende indenfor deres kontrol- og handleområde.

Usædvanlige omstændigheder:

EU Domstolens dom, og udtalelse, i Hermann-Wallentin sagen har været meget kærkommende i forhold til den evigt tilbagevendende problemstilling om fortolkningen af "Usædvanlige Omstændigheder", men det er med stor beklagelse, at DRF fortsat kan

konstatere, at mange luftfartsselskaber til stadig forsøger at komme uden om deres ansvar efter Forordningen med henvisning til undtagelsesbestemmelsen om usædvanlige omstændigheder i art. 5.

Af denne grund bør der sættes fokus på efterprøvelse af de faktiske omstændigheder i de sager, hvor denne bestemmelse af påberåbt fra luftfartsselskabets side, da det ellers må forventes, at mange passager, der ellers ville være berettiget til at modtage den lovbestemte kompensation som denne fremgår af Forordningen, bliver ført bag lyset af visse flyselskaber på denne baggrund.

Samtidigt ses det også, at nogle luftfartsselskaber er af den, fejlagtige, opfattelse, at de, med henvisning til at de har været udsat for usædvanlige omstændigheder, er undtaget for stort set alt ansvar overfor kunden.

Dette være sig omsorgsforpligtigelserne, omlægning af passagerernes transport eller slet og ret for deres almindelige kontraktuelle, eller erstatningsretlige ansvar i enhver henseende.

Der bør på denne baggrund fortsat sættes fokus på at få etableret en ensartet og korrekt fortolkning af denne bestemmelses omfang og præcise indhold, så de berørte passagerer sikres de rettigheder, der følger af denne.

Nye tiltag:

DRF bifalder kommissionens ønsker om at udvide Forordningens virkeområde til også at inkludere luftfartsselskabernes "no-show policies" og deres praksis i forbindelse med forsinket, bortkommet, beskadiget eller ødelagt bagage.

Som det er nu, har passagererne ikke en ordentlig mulighed for at skaffe sig overblik over, hvilke luftfartsselskaber, der tilbyder de for dem mest fordelagtige regler og vilkår på disse områder.

DRF er af den overbevisning, at sådanne regler og vilkår er et helt naturligt konkurrenceparameter overfor de personer og firmaer, der ønsker at indkøbe luftbefordring, hvorfor det både bør sikres, at disse regler tydeliggøres overfor disse, samt at disse ikke er urimelige at gøre gældende overfor de berørte passagerer, eller at disse nægtes deres ret når uheldet er ude eller situationen måtte opstå.

Tværfaglige grupper:

Kommissionens ønske om at nedsætte tværfaglige grupper for bedre at få belyst Forordningen, dens virkeområde og de rettigheder og pligter, der ønskes sikret, vil med stor sikkerhed være med til at skabe en bedre Forordning, der hviler på et korrekt og hensigtsmæssigt grundlag til sikring af både passagerernes, luftfartsselskabernes og alle andre involverede aktører interesser og ønsker.

DRF tilskynder derfor Kommissionen til at nedsætte denne gruppe, og stiller naturligvis med stor glæde sine kompetencer, viden og erfaringsgrundlag til rådighed for og i denne gruppe.

Konklusion:

DRF mener, derfor at:

Der fortsat bør arbejdes målrettet mod at opnå klare og ensartet fortolkninger af Forordningens bestemmelse på et fælles europæisk niveau, for at sikre passagerenes rettigheder bedst muligt.

Forordningens virkeområde bør revideres, så den kommer i overensstemmelse med Montreal konventionens definition af ansvarssubjektet – det vil sige både det kontraherende og det transporterende luftfartsselskab.

Det skal sikres, at Forordningens virkeområde omfatter alle de praktiske problemstillinger, som en passager måtte kunne blive udsat for dags dato, når han benytter sig af luftbefordring i forbindelse med en rejse – fx ved at inkludere schedule changes.

Retshåndhævelsen de europæiske lande imellem sikres.

Luftfartsselskabernes oplysningsforpligtigelser er fyldestgørende for de berørte passagerer, og at der ydes korrekt og fuldstændig hjælp til de berørte passagerer.

Art. 13s ordlyd ikke udstrækkes til at omfatte andre offentlige myndigheder, private personer eller erhvervsdrivende.

Passagerernes rettigheder fortolkes i lyset af, at det er deres faktiske ankomst, der er det centrale for dem når de benytter sig af luftbefordring, hvorfor de skal nyde samme beskyttelse og rettigheder uanset om, der er tale om en direkte flyvning, eller flere flyvninger over forbindelsespunkter

Forordningen og pakkerejsedirektivet betragtes og behandles som de to selvstændige ansvarsgrundlag de er, med de forskelligheder i omfang, formål og ordlyd, som de bevidst har fået fra lovgivers side, for ikke at risikere, at der måtte opstå lovgivningsmæssige huller imellem dem, til skade for de berørte passagerer.

Begrebet "Usædvanlige Omstændigheder" ikke får en bredere fortolkning end formålene bag Forordningen tilsiger. I modsat fald risikerer man at dette til syvende og sidste vil falde tilbage på den berørte passager.

De nye tiltag –for så vidt angår no show og bagage - arbejdes ind i Forordningen som selvstændige ansvarsbestemmelser til gavn for de berørte forbrugere, samt for at sikre, at disse fremadrettet udfærdiges på en måde, så kunderne klart er oplyst om disse inden de indgår en aftale om luftbefordring, hvilket samtidigt vil gøre det enkelte luftfartsselskab egne vilkår på disse område til det konkurrenceparameter, de retligt burde have været hele tiden.

Der hurtigst muligt bør etableres en eller flere tværfaglige grupper, for at sikre den fortsatte udvikling af Forordningen og formålet bag denne, til gavn for passagererne. DRF deltager naturligvis gerne i en sådan gruppe."

Rejserrangører i Danmark (RID) repræsenterer den danske charterbranche og fremsætter en række kommentarer og anbefalinger, som de håber, de danske myndigheder har forståelse for og vil bringe videre i det forestående arbejde i relation til forordningens anvendelse. Kommentarerne og anbefalingerne er citeret nedenfor:

"1. Beskyttelsesbehovet

Det er vigtigt at tage udgangspunkt i de rejsendes reelle beskyttelsesbehov.

Ref. Kommissionens meddelelse afsnit 2.1.

Som det fremgår af både Forbrugerstyrelsens forbrugerreddegørelse og af Pakkerejse-Ankenævnets årsberetninger, nyder den danske rejsebranche generelt stor tillid blandt de rejsende. Antallet af klager, som indbringes for Pakkerejse-Ankenævnet og for domstolene, er ligeledes forsvindende lille i forhold til de mange danskere, som rejser på ferie i udlandet.

Det afspejler den seriøsitet og professionalisme, hvormed danske rejsearrangører udøver deres virke. Det afspejler også nødvendigheden af at foretage en afbalanceret vurdering af behovet for skærpede sanktionsbestemmelser og kompensationskrav i forhold til denne branche, således som forordningen hjemler.

I afsnit 2.1. i Kommissionens meddelelse angives, at hovedformålet med forordningen er at forbedre vilkårene for passagerer, der får deres rejse afbrudt. Formålet fremgår af både formuleringer i og af forarbejderne til forordningen. "Denied Boarding" er kernen i forordningen. Det er her, det primære beskyttelsesbehov for de rejsende ligger.

Gennem årene er forsinkelsesproblematikken blevet en stadig mere udtalt problemsstilling i relation til forordningen. Ikke mindst i kølvandet af European Court of Justice's afgørelse af 19. november 2009 i Sturgeon-sagen er flere sager om forsinkelse blevet indbragt for domstole og nationale ankenævn og klageinstanser.

I den forbindelse er det vigtigt at holde sig for øje, at rejsende har forskellige beskyttelsesbehov i relation til flyrejser.

Rettidighed er et særligt beskyttelsesbehov for forretningsrejsende, for hvem det er særligt afgørende at ankomme rettidigt på bestemmelsesstedet. For ferierejsende er beskyttelsesbehovet ikke helt det samme. At komme frem til rejsemålet sikkert og bekvemt er for de fleste ferierejsende vigtigere end rettidigheden.

Skal man til møde i London, kan en forsinkelse på 3 timer resultere i, at hele formålet med rejsen er forspildt. Det synes rimeligt i sådanne situationer at pålægge flyselskabet et skærpet ansvar og kompensere herfor.

Derimod har det ikke den store betydning for ferierejsende, som på en 2 ugers rejse til Mallorca bliver eks. 3 timer forsinket. Ulemperne er trods alt begrænsede.

Forordningen er beskyttelseslovgivning. Derfor bør den i ord og anvendelse også tage afsæt i de beskyttelsesbehov, den med rimelighed bør adressere frem for, som i dag, at "male med bred pensel" og dermed afstedkomme urimelige og – formentligt – utilsigtede konsekvenser for ferie-trafikken.

2. Flybilletter og pakkerejser

Det er hensigtsmæssigt at opretholde sondringen mellem flybilletter og pakkerejser.

Ref. Kommissionens meddelelse afsnit 2.4.

Pakkerejser udgør den altovervejende del af RID-medlemmernes produkter. Salget af rene fly-billetter er forholdsvis begrænset.

Hos såvel rejsearrangørerne som i Pakkerejse-Ankenævnets praksis sonderer man meget konsekvent mellem **retsgrundlaget** og **retsvirkningerne** ved manglende eller utilstrækkelig gennemførelse af indgåede aftaler om henholdsvis flybilletter og pakkerejser.

Pakkerejse-Ankenævnet behandler således udelukkende sager vedrørende pakkerejser, mens sager vedrørende flybilletter ("forordnings-sager") henvises til behandling i Trafikstyrelsen.

Rene flyrejser er omfattet af og reguleres af forordningen, hvorimod pakkerejser reguleres af pakkerejsedirektivet og lov om pakkerejser. Pakkerejser og flybilletter er to vidt forskellige produkttyper, der hviler på to forskellige retsgrundlag. Beskyttelsesbehovet for de to produkt-kategorier er også forskelligt.

Denne sondring er vigtig at opretholde i Kommissionens arbejde med at tydeliggøre og ensrette anvendelsen og udstrækningen af forordningen.

I modsat fald, d.v.s. i en situation, hvor forordningens kompensationsbeløb ved forsinkelser på f.eks. 3 timer blev lagt til grund ved pakkerejser, ville det betyde, at compensationen i et betragteligt antal tilfælde langt ville overstige den samlede pris for den pågældende ferierejse. Konsekvenserne for branchen ville være uoverskuelige.

Derfor er det vigtigt at opretholde sondringen mellem pakkerejselovens regulering af pakkerejser og forordningens regulering af flybilletter – hvad enten det gælder rene flybilletter på rute- eller charterfly.

I den forbindelse bemærkes afslutningsvis, at lov om pakkerejser hjemler mulighed for kompensation i tilfælde af forsinkelser. I praksis har Pakkerejse-Ankenævnet gennem årene administreret dette gennem en fast praksis for kompensation, hvis størrelse både afhænger af forsinkelsens længde og rejsens varighed.

3. Det ubalancerede ansvar

Det er ikke rimeligt, at erhvervet ensidigt bærer risikoen og ansvaret for udefra kommende begivenheder.

Ref. Kommissionens meddelelse afsnit 2.5.

Som anført i afsnit 2.5 Kommissionens meddelelse, fik forordningen meget store konsekvenser for luftfarten i forbindelse med Vulkankrisen i april 2010. Udover de operative udfordringer resulterede det ubegrænsede ansvar i forordningen i betydelige merudgifter for selskaberne. "Care"-forpligtelsen blev en dyr fornøjelse for den i forvejen pressede branche.

Som anført i meddelelsen vil det være hensigtsmæssigt at vurdere det forholdsmæssige i visse foranstaltninger, f.eks. det ubegrænsede ansvar for retten til forplejning m.v. under større naturkatastrofer.

Nødvendigheden heraf er åbenbar. Man må revurdere, hvem der skal bære ansvaret og den økonomiske risiko og byrde for begivenheder, som ligger uden for parternes kontrol – er det parterne eller kun den ene part?

Ensidigheden skaber en urimelighed og ubalance, som i sidste ende vil resultere i, at de rejsende oplever dyrere priser, fordi flyselskaberne i deres priser nødvendigvis må indkalkulere en finansiel buffer til imødegåelse af eventuelle uforudsete omkostninger i sådanne ekstraordinære og af dem uforskyldte situationer.

4. Fokus på substansen

Der bør fokuseres mere på forordningens substans end på procedurer, formalia og formidling alene.

Ref. Kommissionens meddelelse afsnit 3. m.fl.

I meddelelsens afsnit 3 omtales, at analysen af anvendelsen af forordningen har givet anledning til tre hovedkonklusioner: 1) En uensartet fortolkning i medlemslandene. 2) Forskelligheder i klagebehandlingsprocedurer i medlemslandene. 3) Information til de rejsende om deres rettigheder. Den altovervejende del af de resterende afsnit i meddelelsen handler om at adressere disse forhold.

Som det med al tydelighed fremgår af vores bemærkninger ovenfor, er der behov for ikke alene at adressere procedurer og formalia i relation til forordningens administration og anvendelse men tillige, at Kommissionen forholder sig til forordningens substans, d.v.s.

hvor langt skal den udstrækkes, hvordan sikrer vi balance mellem de rejsende og erhvervet, hvordan kan den indholdsmæssige og juridiske forskellighed mellem rene flybilletter og pakkerejser opretholdes og afspejles i retsgrundlaget m.v.

Også i lyset af de retsafgørelser, der i de senere år er afsagt i relation til forordningen, nødvendiggør, at forordningen indholdsmæssigt gennemgår et "juridiske serviceeftersyn", som både sprogligt og fortolkningsmæssigt kan tilvejebringe en større klarhed om forordningens substans og anvendelsesområde.

5. Transportforpligtelsen

Det vigtigste er, at passagererne i nødsituationer kommer frem – sekundært hvordan.

Ref. Kommissionens meddelelse afsnit 3.1.

I afsnit 3.1. i meddelelsen behandles bl.a. spørgsmålet om retten til omlægning af rejsen. Meddelelsen omtaler bl.a. passagerernes ret jf. artikel 8 til at få omlagt rejsen "under sammenlignelige transportbetingelser".

Temaet er generelt vigtigt med henblik på at tilsikre en ensartet praksis i medlemslandene. Men temaet er også relevant i relation til en drøftelse af f.eks. en rejsearrangørs hjemtransport-forpligtelse under ekstraordinære omstændigheder som f.eks. askeskyen.

I sådanne situationer giver det ikke mening, hvis retsgrundlaget for rejsen – forordningen - alene regulerer spørgsmålet om valg af tidspunkt, rute og luftfartsselskab m.v.

For de ferierejsende er det vigtigste at komme sikkert hjem – rettidigheden, transportmidlet og ruten må alt andet lige være sekundær i sådanne force majeure lignende situationer.

Eksempelvis anvendte en række danske arrangører, under askeskykrisen i 2010, busser til at transportere de rejsende fra Sydeuropa hjem til Danmark. Andre arrangører valgte en kombination af flyvninger mellem ikke-berørte områder og bustransport til den resterende del af rejsen.

For de rejsende betød rejsearrangørernes afhjælpningsforanstaltninger, at de rejsende kom hjem hurtigere, end de ellers ville være kommet, såfremt de havde været henvist til at opholde sig på rejsemålet indtil askeskyen, på et uvist tidspunkt, var drevet over og luftrummet genåbnet.

I sådanne situationer, hvor selve hjemtransporten indebærer betydelige merudgifter for arrangørerne, er det ikke rimeligt, at de rejsende, med henvisning til forordningen, efterfølgende kan kræve kompensation for ændringer i deres rejsearrangement; herunder hjemtransporten.

Vi vil derfor opfordre myndighederne til at sikre, at der også på dette punkt i forordningen skabes en juridisk afklaring og bedre balance mellem parternes ansvar under sådanne udefra kommende og helt ekstraordinære omstændigheder.

6. Kontraktsparten

Det skal tydeliggøres, at krav fra passagererne skal rettes til flyselskabet.

Mange ferierejsende køber deres rejse hos en rejsearrangør. Det gælder både pakkerejser og rene flybilletter. Kommissionens meddelelse omtaler ikke direkte den problemstilling, der kan opstå i tilfælde af forsinkelser eller andre uregelmæssigheder, hvor passagererne efterfølgende ønsker at gøre et krav gældende.

I henhold til forordningen skal kravet i første omgang rettes til flyselskabet. Sekundært, hvis passageren ikke kan opnå enighed med flyselskabet, kan kravet indbringes for relevant myndighed.

I nogle tilfælde tror passagererne imidlertid fejlagtigt, at de også kan gøre deres krav gældende overfor en eventuel rejsearrangør. Dette er som bekendt ikke tilfældet jf. forordningen. Forordningssager er alene et mellemværende mellem passager og påkommende flyselskab. I forbindelse med Kommissionens arbejde med at tydeliggøre passagerrettighederne synes det i det lys hensigtsmæssigt at fremhæve, at passagerer kan rette deres krav til flyselskabet – og kun dertil.

Noget andet er, at nogle rejsearrangører, af service- og goodwill-mæssige årsager, vælger at lægge ud for flyselskabet i forventning om efterfølgende godskrivning af relevante udlæg. Sådanne særtilfælde bør dog ikke give anledning til på dette punkt at slække på entydigheden i den kommunikation om passagerrettigheder, der skal knytte sig til forordningen.”

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 været behandlet en gang i transportarbejdsgruppen.

Der blev i den forbindelse fra en række medlemslande fremsat kritik af Kommissionens meddelelse for manglende klarhed og målsætning. Endvidere var der en række medlemslande der udtrykte skuffelse over, at Kommissionen ikke var kommet nærmere en definition begrebet "usædvanlige omstændigheder". Askekrisen viste, at der var betydelige mangler i lovgivningen og flere lande bemærkede, at dette problem bør adresseres i revisionen af forordningen.

Kommissionen forklarede, at revisionen af forordningen forventes i efteråret 2012 og var grundlæggende enig med medlemslandene i, at der bør skabes bedre definition på begrebet "usædvanlige omstændigheder". Kommissionen fandt desuden, at en harmoniseret implementering af reglerne er meget vigtig.

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.