KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

KOM(90) 99 endelig udg.

Bruxelles, den 24 april 1990

Forslag til

RÅDETS FORORDNING (EØF)

om fælles regler for erstatning til ruteflypassagerer,
der afvises på grund af overbookning

(forelagt af Kommissionen)

Com 99 f

Begrundelse

I. Indledning

1. Den foreslåede rådsforordning tager sigte på de problemer, der opstår som følge af overbookning af rutefly. Bortset fra fejl ved reservationssystemerne og utilstrækkelig informationsudveksling mellem rejsebureauer og luftfartsselskaber skyldes overbookning den store fleksibilitet, der indrømmes passagerer med fuldt fleksible billetter, dvs. som har betalt den fulde billetpris på økonomi- eller businessklasse eller første klasse: Hvis de undlader at møde op til den afgang, de har en bekræftet reservation til, kan de uden tillægsbetaling benytte billetten til en anden afgang til samme bestemmelsessted.

2. Denne store fleksibilitet har imidlertid skabt det såkaldte "no-show"-problem. Af forskellige grunde bestiller et vist antal passagerer plads uden at benytte den. Det er almindelig international praksis, at flyselskaber accepterer overbookning i et vist omfang, fordi de forståeligt nok ikke vil risikere tomme sæder på grund af "no-shows". Dette medfører imidlertid risiko for, at det antal passagerer med bekræftede reservationer, der checker ind inden for den sædvanlige frist, overstiger antallet af pladser i flyet.

3. At luftfartsselskaberne i et rimeligt omfang tilgodeser passagerernes interesser i overbookningssituationer er i princippet et kvalitetsaspekt af den service, de yder. Derfor kan man måske teoretisk slå til lyd for, at dette problem bør finde en løsning via konkurrencen på markedet. Det omfang, i hvilket forbrugernes interesser på dette område tilgodeses, kendes imidlertid ikke, og kvaliteten af den service, som forskellige luftfartsselskaber yder, kan derfor ikke sammenlignes. Der mangler helt bestemt gennemsigtighed. Mere konkurrence vil normalt føre til bedre service og/eller lavere billetpriser. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at visse luftfartsselskaber vil være tilbøjelige til at lægge mindre vægt på servicekvaliteten på områder, hvor gennemsigtighed i stort omfang mangler, f.eks. behandlingen af passagerer i overbookningssituationer. Derfor er offentlig indgriben nødvendig for at sikre passagerernes interesser.

4. Behovet for et fællesskabsinitiativ på dette område opstår imidlertid ikke kun, fordi der skal fastlægges rimelige minimumsnormer for passagerer på et område, hvor det normalt ikke er muligt at sammenligne den service, som enkelte luftfartsselskaber yder. Det må desuden tages i betragtning, at det økonomiske miljø, i hvilket luftfartsselskaberne opererer, i væsentlig grad er ændret og fortsat vil ændres som følge af de foranstaltninger, Rådet vedtog i december 1987. Disse ændringer vil medføre større konkurrence og, som en del af denne udvikling, føre til mere udbredt anvendelse af ikke fuldt fleksible billetter.

5. I denne situation rejser der sig to grundlæggende problemer. For det første må der fastlægges kriterier for, hvem af de afviste passagerer der først skal have eventuelle ledige pladser. Det andet spørgsmål vedrører en rimelig erstatning til de passagerer, der ikke er plads til. Luftfartsselskabernes praksis i denne forbindelse er meget forskellig. Nogle anvender henstillingerne fra internationale organisationer som ICAO (Den Internationale Civile Luftfartsorganisation), ECAC (Den Europæiske Civile Luftfartskonference), IATA (Den Internationale Luftfartssammenslutning) eller AEA (Sammenslutningen af Europæiske Luftfartsselskaber), hvorimod andre anvender interne retningslinjer eller undlader at gøre noget for at tilgodese de afviste passagerers interesser.

6. Da de passagerer, der ikke møder op til den afgang, de har en bekræftet reservation til, er hovedårsagen til overbookningssituationer, vil nogen måske synes, at de fælles regler i det mindste skal pålægge disse rejsende et vist finansielt ansvar. Den højere pris for fuldt fleksible billetter kan imidlertid hævdes allerede at tage højde for no-shows, idet de er baseret på en lav (55%) break even-belægningsprocent. Desuden foretrækker luftfartsselskaberne fortsat at indrømme forretningsrejsende den store fleksibilitet og er ikke indstillet på at træffe foranstaltninger, der direkte virker afskrækkende på no-shows. Derfor bærer luftfartsselskaberne det fulde ansvar, hvis en overbookningssituation gør, at de de facto i en række tilfælde må bryde kontrakter med passagerer med bekræftede reservationer.

7. På den anden side vil passagerer med ikke fleksible billetter blive meget dårligt stillet i en sådan situation. De vil i mange tilfælde miste deres ret til befordring, hvis de ikke checker ind til tiden til et tilslutningsfly, uanset grunden til deres forsinkelse. Luftfartsselskabet får jo sine penge hjem, uanset om passageren møder op eller ej. Det kan derfor betragtes som et alvorligt kontraktbrud fra luftfartsselskabets side, hvis disse passagerer med fuldt fleksibel billet afvises på grund af en adfærd, der udvises af andre passagerer, der ikke mister deres befordringsret i lignende situationer.

   Derfor er Kommissionen nået til den konklusion, at garantier til indehavere af ikke fuldt fleksible billetter er nødvendige for at opnå en rimeligere balance mellem luftfartsselskabernes og disse passagerers rettigheder og pligter.

8. Ud over en særlig garanti for at beskytte indehavere af ikke fuldt fleksible billetter bør der indføres regler om erstatning, så der fastlægges fælles normer for beskyttelse af passagerernes interesser, og så man undgår konkurrenceforvridning mellem luftfartsselskaberne som følge af forskellig adfærd på dette område, hvor gennemsigtighed i stort omfang mangler.

9. Den foreslåede rådsforordning tager udelukkende sigte på forholdet mellem luftfartsselskaberne og passagerer med bekræftede reservationer. Det skal dog ikke overses, at overbookning også kan skyldes rejsebureauer, der bekræfter reservationer uden at have udtrykkelig bekræftelse fra et luftfartsselskab. Af disse og andre grunde overvejer Kommissionens tjenestegrene i øjeblikket en adfærdskodeks for rejsebureauer, der bl.a. skal dække dette aspekt af overbookningsproblemet ved ruteflyvning.

II. Forslaget til Rådets forordning - Disposition

1. I vedlagte udkast til Rådets forordning fastsættes hovedsagelig kriterierne i forbindelse med de to ovennævnte grundlæggende problemer. Efter en beskrivelse af anvendelsesområdet (artikel 1) og de nødvendige definitioner (artikel 2) specificeres, hvilke kriterier luftfartsselskaberne først og fremmest skal anvende, så snart det står klart, at et fly er overbooket (artikel 3). Ud over at det er nødvendigt at tage særligt hensyn til handicappede passagerer eller passagerer, der rejser på grund af død eller sygdom i familien, foreslås det at pålægge luftfartsselskaberne pligt til at indlede udvælgelsesproceduren med at opfordre de passagerer, der er rede til at give afkald på deres bekræftede reservation på visse betingelser, til at melde sig som frivillige.

2. Hvis det antal passagerer, der ikke har reageret på denne opfordring fra selskabets side, stadig overstiger antallet af pladser, må personer som f.eks. selskabets egne ansatte, der rejser privat til særtakst, først træde tilbage, hvis de ikke allerede er blevet bedt herom. Passagerer med ikke fuldt fleksible billetter skal have forret ved tildeling af pladser.

3. Det andet problem er erstatningen til afviste passagerer med bekræftede reservationer. De foreslåede erstatninger er afpasset efter forsinkelsen som følge af afvisningen (25% eller 50% af værdien af en fuldt fleksibel enkeltbillet - artikel 4). Som følge af den alvorlige skade, som de passagerer eventuelt lider, der på grund af overbookning mister deres ret til viderebefordring til deres endelige mål, påtænkes der en obligatorisk erstatning på 100% af værdien af en fuldt fleksibel enkeltbillet.

   Ud over disse erstatninger skal luftfartsselskaberne forpligtes til at yde en service, der står i rimeligt forhold til den ekstra ventetid (artikel 5).

4. Artikel 6 omhandler situationer, hvor luftfartsselskabet ikke har pligt til at betale erstatning. Dette gælder især, hvis passagerer ikke opfylder deres forpligtelser, eller de i stedet for en kontant erstatning søger at opnå skadeserstatning på grundlag af gældende lovgivning herom.

5. Artikel 7 omhandler luftfartsselskabernes og medlemsstaternes pligt til at sikre en effektiv og gennemsigtig gennemførelse af den foreslåede rådsforordning.

   Artikel 8 omhandler bestemmelser, hvorved det skal sikres, at de fælles regler, der skal fastlægges på grundlag af den foreslåede forordning, bliver tilstrækkeligt gennemsigtige. Artikel 9 indeholder de sædvanlige bestemmelser om ikrafttrædelsestidspunkt.

Forslag til

RÅDETS FORORDNING (EØF)

om fælles regler for erstatning til ruteflypassagerer, der afvises på grund af overbookning

---

RÅDET FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR -

under henvisning til Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, særlig artikel 84, stk. 2,

under henvisning til forslag fra Kommissionen[1],

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet[2],

under henvisning til udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg[3] og

ud fra følgende betragtninger:

de foranstaltninger, som Rådet vedtog i december 1987, er det første skridt i retning af indførelsen af en fuldstændig, fælles luftfartspolitik;

for at sikre en afbalanceret udvikling efter ændringerne i luftfartsselskabernes almindelige arbejdsvilkår må flypassagerernes interesser beskyttes gennem en fællesskabsforanstaltning;

---

1)

2)

3)

luftfartsselskabernes praksis er meget forskellig i forbindelse med erstatning til passagerer, der afvises på grund af overbookning;

visse minimumsnormer for erstatninger til afviste passagerer vil bidrage til at sikre, at øget konkurrence inden for luftfarten ikke fører til en sænkning af kvaliteten af den service, der ydes;

der må indføres klare og gennemsigtige kriterier for, hvilke passagerer der først skal tildeles pladser i tilfælde af overbookning;

især bør disse kriterier forbedre rettighederne for indehavere af ikke fuldt fleksible billetter;

alle luftfartsselskaber skal pålægges at udbetale en vis erstatning og yde ekstra service til passagerer, der afvises;

passagererne skal have klar information om gældende regler;

medlemsstaterne bør indføre en særlig procedure for behandlingen af klager fra afviste passagerer -

UDSTEDT FØLGENDE FORORDNING:

Artikel 1

De i denne forordning fastsatte fælles minimumsregler gælder, hvis passagerer nægtes tilladelse til at gå ombord i et rutefly, hvortil de har gyldig billet og bekræftet reservation, og som afgår fra en lufthavn beliggende på et område i en EF-medlemsstat, hvor Traktaten gælder, uanset i hvilken stat luftfartsselskabet har hjemsted, passagerernes nationalitet og bestemmelsesstedet.

Artikel 2

I denne forordning forstås ved

a) "afvisning": afvisning af flypassagerer til en bestemt afgang, skønt de har
   - gyldig billet,
   - bekræftet reservation til den pågældende afgang, og
   - checket ind inden for den fastsatte frist

b) "bekræftet reservation": at en billet solgt af et luftfartsselskab eller af dettes autoriserede rejseagent indeholder
   - udtrykkelig angivelse af nummeret på samt datoen og tidspunktet for den pågældende flyafgang, og
   - angivelsen "OK" i den dertil beregnede rubrik på billetten som bevis på luftfartsselskabets registrering samt dettes udtrykkelige bekræftelse af reservationen

c) "ruteflyvning": en række flyvninger, der har alle følgende kendetegn:

   - de gennemføres af luftfartøjer til befordring af passagerer eller passagerer og fragt og/eller post mod vederlag og således, at der for hver flyvning udbydes pladser til salg til offentligheden, enten direkte hos luftfartsselskabet eller hos dets autoriserede agenter og

   - gennemføres mellem de samme to eller flere punkter:
     (1) i henhold til en offentliggjort fartplan, eller
     (2) med en sådan regelmæssighed eller hyppighed, at de tydeligt udgør en systematisk række

d) "overbooket fly": et fly, hvor antallet af passagerer med bekræftet reservation, der har checket ind inden for den fastsatte frist før afgang, overstiger antallet af pladser på den pågældende afgang; en afgang, som luftfartsselskabet aflyser af kommercielle grunde, betragtes som et overbooket fly

e) "frivillig": en person, der har

- gyldig billet,
- bekræftet reservation, og
- checket ind inden for den fastsatte frist, og som efter opfordring fra luftfartsselskabet erklærer sig rede til at give afkald på sin bekræftede reservation mod en af selskabet tilbudt erstatning

f) "erstatning": en godtgørelse i form af penge, voucher og/eller andre tjenesteydelser til fordel for passagerer, der har en bekræftet reservation til en ruteflyvning, og som frivilligt eller ufrivilligt afvises på grund af overbooking

g) "ikke fuldt fleksibel billet": en billet, til hvilken der er knyttet visse betingelser, som begrænser de afgange og/eller de luftfartsselskaber, der må benyttes til rejsen, og som begrænser passagerernes ret til at annullere eller ændre reservationerne med eller uden deraf følgende økonomiske tab i henhold til de af luftfartsselskabet offentliggjorte standardbetingelser for køb

h) "fuldt fleksibel billet": en billet, som giver ret til at rejse på et hvilket som helst tidspunkt og ret til annullering og/eller ændring af bestillinger og reservationer på et hvilket som helst tidspunkt inden for en 12 måneders periode fra selve købsdagen, samt ret til refusion uden økonomisk tab af den pris, der er betalt for en hvilken som helst uudnyttet del af rejsen

i) "endeligt bestemmelsessted": det bestemmelsessted, der er anført på den billetkupon, der fremvises ved check in-disken eller, ved flere på hinanden følgende flyvninger, på den sidste billetkupon. Tilslutningsflyvninger, der kan udføres uden vanskeligheder trods forsinkelse som følge af afvisningen, tages ikke i betragtning

j) "flyvning inden for EF": ruteflyvning mellem lufthavne beliggende i Det Europæiske Fællesskab

k) "flyvning ud af EF": ruteflyvning med afgang fra en lufthavn i en medlemsstat og ankomst til en lufthavn i et tredjeland.

Artikel 3

1. Er et fly overbooket, opfordrer luftfartsselskabet først frivillige blandt passagererne til at melde sig, som er rede til at give afkald på deres bekræftede reservation mod til gengæld at få en bekræftet reservation til en alternativ flyvning til det endelige bestemmelsessted samt erstatning efter artikel 4. Dog kan luftfartsselskabet, inden det opfordrer passagerer til at melde sig som frivillige, nægte at medtage de i stk. 3, litra a), omhandlede passagerer.

2. Er en klasse overbooket, kan luftfartsselskabet anmode passagerer med billet til 1. klasse eller businessklasse om at acceptere, at de anbringes i en lavere klasse. Hvis de accepterer, skal luftfartsselskabet udbetale en erstatning, der mindst svarer til forskellen mellem billetprisen for den oprindeligt bookede klasse og billetprisen for den faktisk benyttede klasse. Hvis de ikke accepterer, finder stk. 3 og 4 anvendelse.

3. Hvis antallet af passagerer, der ikke har fulgt selskabets opfordring til at melde sig som frivillige, stadig overstiger antallet af ledige pladser i et overbooket fly, kan luftfartsselskabet afvise passagerer, men kun hvis de ikke kan tilbydes ubenyttede pladser på en anden klasse, og i denne forbindelse anlægges følgende kriterier:

   a) passagerer såsom ansatte i eller andre passagerer med tilknytning til luftfartsselskaber eller rejsebranchen i øvrigt, der rejser privat for egen regning til reduceret særtakst, der ikke kan opnås af offentligheden, og som ikke - inden opfordringen til at melde sig som frivillige - er blevet anmodet om at forlade flyet, afvises først

   b) fortrinsstilling gives til passagerer med ikke fuldt fleksibel billet, hvis
      - de har gyldig billet og bekræftet reservation til den pågældende flyvning,
      - de har checket ind til den fastsatte tid, og
      - luftfartsselskabet ikke kan tilbyde en alternativ flyvning på den samme eller en anden rute til det endelige bestemmelsessted med planmæssig ankomst højst to timer senere end den oprindelige flyvning.

4. Uanset kriterierne i stk. 3 bør luftfartsselskaberne ved tildelingen af pladser i et overbooket fly i rimeligt omfang tage hensyn til:
   - passagerer, der kan godtgøre, at de rejser på grund af død eller sygdom i familien
   - ældre eller handicappede passagerer og uledsagede børn.

Artikel 4

1. Til passagerer med bekræftet reservation, der har checket ind til tiden, men som afvises fra et overbooket fly og som har fået tilbudt og accepteret en bekræftet reservation til en alternativ flyvning, skal luftfartsselskabet udbetale

- en minimumserstatning på 25% af prisen for den billigste fuldt fleksible billet til deres endelige bestemmelsessted, hvis den alternative flyvning har planmæssig ankomst til det endelige bestemmelsessted

  mindst 30 minutter senere end den oprindelige flyvning, men

  under to timer senere for en flyvning inden for EF

  under fire timer senere for en flyvning ud af EF.

- en minimumserstatning på 50% af prisen for den billigste fuldt fleksible billet til deres endelige bestemmelsessted, hvis den alternative flyvning har planmæssig ankomst til det endelige bestemmelsessted

  mindst to timer eller senere for en flyvning inden for EF

  fire timer senere for en flyvning ud af EF.

Udbetaling af erstatning berører ikke passagerens ret til at anvende sin billet til en anden flyvning til det oprindelige bestemmelsessted eller søge fuldstændig refusion af billetprisen, hvis han ikke ønsker at benytte den alternative flyvning.

2. Luftfartsselskabet har pligt til at udbetale erstatning på 100% af prisen for den billigste fuldt fleksible billet til passagerens endelige bestemmelsessted, hvis denne på grund af afvisningen mister sin ret til flyvning til sit endelige bestemmelsessted, og luftfartsselskabet ikke kan tilbyde en alternativ flyvning.

Artikel 5

Er der tale om en af en rejsearrangør tilrettelagt selskabsrejse, er luftfartsselskabet forpligtet til at yde rejsearrangøren erstatning i form af det beløb, denne skal betale passagererne som erstatning for manglende serviceydelser, og som rejsearrangøren er forpligtet til at betale i henhold til direktiv .../....

Artikel 6

1. Udover den minimumserstatning, der er fastsat i artikel 4, tilbyder luftfartsselskabet gratis følgende til passagerer, der afvises:

   a) hvis bagagen er blevet sendt med det oprindelige fly, efter passagerens valg afhentning og sikker opbevaring på bestemmelsesstedet eller returnering
   b) udgifter til telefon og/eller telex/telefax til bestemmelsesstedet
   c) måltider og forfriskninger i rimeligt forhold til ventetiden
   d) hotelindkvartering i tilfælde, hvor ekstra overnatning er nødvendig.

2. Betjenes en by eller region af flere lufthavne, og et luftfartsselskab tilbyder en afvist passager en flyvning til en anden lufthavn end den lufthavn, hvortil passageren havde booket, tilbydes denne fuld dækning af udgifterne til rejse mellem lufthavnene eller til et andet nærliggende bestemmelsessted efter passagerens valg.

Artikel 7

1. Luftfartsselskabet har ikke pligt til at udbetale erstatning til afviste passagerer, hvis de
   a) ikke opfylder luftfartsselskabets befordringsbetingelser
   b) ikke opfylder luftfartsselskabets eller lufthavnens krav om påstempling og indcheckning
   c) ikke underkaster sig sikkerhedskontrol eller andre sædvanlige formaliteter ved afgang.

2. Luftfartsselskabet har ikke pligt til at udbetale erstatning til afviste passagerer, der
   a) rejser gratis eller til særtakst, der hverken direkte eller indirekte kan opnås af offentligheden,
   b) udtrykkeligt fastholder deres ret til at søge skadeserstatning i henhold til lovgivningen herom i den pågældende medlemsstat.

Artikel 8

Medlemsstaterne drager omsorg for, at der på dens område forefindes offentlige eller private organer, der ved en hurtig, effektiv og billig procedure behandler forbrugernes klager over krænkelser af deres rettigheder i forbindelse med afvisning, hvis der ikke findes en løsning i mindelighed. Medlemsstaterne underretter Kommissionen om disse procedurer.

Artikel 9

Luftfartsselskaberne giver efter anmodning afviste passagerer oplysning om de ansvarlige organer, hvortil klager over manglende overholdelse af denne forordning skal rettes i den medlemsstat, hvor billetten er købt. Hver passager, der afvises, skal have udleveret en ansøgningsformular med oplysning om erstatningsreglerne i forbindelse med afvisning.

Artikel 10

Denne forordning træder i kraft den 1. december 1990.

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne

ISSN 0254-1459

KOM(90) 99 endelig udg.

DOKUMENTER

DA **07**

Katalognummer : CB-CO-90-154-DA-C

ISBN 92-77-59384-9

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer
L-2985 Luxembourg