



EUROPA-  
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.3.2013  
SWD(2013) 63 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN**

*Ledsagedokument til*

**Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning**

**om ændring af forordning (EF) nr. 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og forordning (EF) nr. 2027/97 om luftfartsselskabers erstatningsansvar ved luftbefordring af passagerer og deres bagage**

{COM(2013) 130 final}  
{SWD(2013) 62 final}

## 1. PROBLEMDEFINITION

### 1.1. Problemets art

Luftfartsselskaber undlader ofte at opfylde de rettigheder, som passagerer har i tilfælde af boardingafvisning, lange forsinkelser, aflysninger eller mishandlet bagage, især i henhold til forordning (EF) nr. 261/2004<sup>1</sup> (i det følgende benævnt "forordningen") og forordning (EF) nr. 2027/97<sup>2</sup>.

### 1.2. Underliggende årsager til problemet

#### 1.2.1. En utilstrækkeligt effektiv og ensartet håndhævelse i Europa

Det nuværende håndhævelsessystem er ikke tilstrækkeligt effektivt og anvendes ikke på ensartet måde i EU. Der er konstateret tre hovedproblemer:

- a) **Gråzoner i forordning 261/2004** skaber retsusikkerhed, som forhindrer en ordentlig håndhævelse af flypassagerers rettigheder, og som fører til mange tvister mellem luftfartsselskaber og flypassagerer.
- b) **Inkonsekvente og utilstrækkeligt effektive sanktionspolitikker:** da der ikke er en formel koordinering, anvender de forskellige nationale håndhævelsesorganer (NEB'er) forskellige sanktionspolitikker, og de fortolker forskellige dele af forordning 261/2004 forskelligt.

Der kræves ikke et særligt håndhævelsesorgan til håndhævelse af bestemmelserne i forordning 2027/97 (og i Montrealkonventionen<sup>3</sup>) om mishandlet bagage.

- c) Ikke passende procedurer til behandling af klager og utilstrækkelige procedurer for individuelle søgsmål: mange passagerer har praktiske vanskeligheder med at indgive en klage til et luftfartsselskab.

#### 1.2.2. Visse omkostninger i forbindelse med de forpligtelser, som forordningen pålægger, er stærke incitamenter til ikke at overholde reglerne

Flyselskaberne er **i visse situationer ikke i stand til at bære omkostninger og risici** (til forplejning og kompensation) **eller at sætte en pris på dem:**

- a) erfaringerne fra den vulkanske askesky i april 2010 har vist, at manglen på en tidsmæssig grænse for luftfartsselskabernes erstatningsansvar ved usædvanlige begivenheder af lang varighed kan udgøre en risiko for deres finansielle stabilitet.

---

<sup>1</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 295/91 (EUT L 46 af 17.2.2004, s. 1).

<sup>2</sup> Rådets forordning (EF) nr. 2027/97 af 9. oktober 1997 om luftfartsselskabers erstatningsansvar for så vidt angår lufttransport af passagerer og deres bagage (EFT L 285 af 17.10.1997, s.1), ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 889/2002 af 13. maj 2002 (EFT L 140 af 30.5.2002, s.2).

<sup>3</sup> Konventionen om indførelse af visse ensartede regler for international luftbefordring (Montrealkonventionen), EFT L 194 af 18.7.2001, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/transport/air\\_transport/l24255\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/transport/air_transport/l24255_en.htm)

- b) visse omkostninger til forplejning/bistand er ude af proportioner med luftfartsselskabernes indtægter på visse **mindre flyvninger**.
- 1) Visse aspekter af den finansielle kompensation virker stærkt demotiverende:
    - a) Mange forsinkelser kan ikke indhentes inden for den nuværende **tidsgrænse på tre timer** for retten til kompensation.
    - b) Et standardkompensationsbeløb, som kompenserer for et **tidstab**, der er fælles for alle passagerer, kan være højere end værdien af skaden for passagererne<sup>4</sup>.
  - 2) Luftfartsselskaberne hæfter for forplejning og kompensation, hvis afbrydelser skyldes **tredjeparter**, men nationale og kontraktmæssige bestemmelser forhindrer dem i at få dækket omkostningerne af de ansvarlige tredjeparter. Sidstnævnte har ingen økonomiske incitamenter til at træffe foranstaltninger, der kan mindske antallet og/eller omfanget af sådanne afbrydelser.

## 2. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

For det første har medlemsstaterne kun begrænsede muligheder for alene at gøre noget for at beskytte forbrugerne, da forordningen om lufttrafiktjenester (EF) nr. 1008/2008<sup>5</sup> ikke giver dem mulighed for at stille ekstra krav til EF-luftfartsselskaber, der forsøger at opnå trafikflyvninger inden for EU.

For det andet drejer de fleste af ovennævnte problemer sig om forskelle i anvendelse/håndhævelse af forordning 261/2004 i medlemsstaterne, hvilket svækker passagerernes rettigheder og indvirker på konkurrencevilkårene mellem luftfartsselskaberne. Kun ved en koordineret indsats fra EU's side kan disse problemer løses.

## 3. POLITIKMÅL

Set i lyset af ovennævnte problemer og i medfør af artikel 100, stk. 2, i TEUF, er det **generelle formål** med dette initiativ at fremme flypassagerers interesser ved at sikre, at luftfartsselskaberne overholder et højt beskyttelsesniveau for flypassagererne under afbrydelse af rejser, og samtidig sikre, at luftfartsselskaberne opererer under harmoniserede vilkår på et liberaliseret marked.

Ovennævnte generelle mål kan omsættes i mere **specifikke mål**:

1. At sikre en effektiv og ensartet håndhævelse af passagerers rettigheder i hele EU ved:
  - 1.1. at præcisere definitioner og hovedprincipper for passagerrettigheder og forenkle rettighederne
  - 1.2. at sikre en effektiv og ensartet sanktionspolitik

---

<sup>4</sup> Undersøgelser har anslået den for inflation justerede værdi af tiden til at være på mellem 40 EUR pr. time (for fritidsrejser) og 98 EUR pr. timer (for forretningsrejser). Da der er tale om standardbeløb dækkende en skade fælles for alle passagerer, er det den laveste værdi, der bør anvendes som reference.

<sup>5</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24. september 2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet, EUT L 293 af 31.10.2008, s. 3.

1.3. at sikre effektive procedurer til behandling af klager og søgsmål for passagererne.

2. At mindske de demotiverende virkninger for luftfartsselskaberne angående visse omkostninger ved forordningen ved:

2.1. at sikre, at luftfartsselskabernes forpligtelser med hensyn til passagerrettigheder dækker risici, som er begrænsede i tid og/eller størrelse

2.2. at sikre at finansiel kompensation i visse tilfælde ikke virker stærkt demotiverende for regeloverholdelse

2.3. at sikre, at tredjeparter motiveres til at tage sig af årsagerne til rejseafbrydelser, som de er ansvarlige for.

#### 4. LØSNINGSMODELLER

##### 4.1. Mulige former for EU-intervention

Tre af de mulige interventioner på EU-plan, som var blevet foreslået af nogle af interessenterne, blev forkastet på et tidligt trin i analysen:

- En **ophævelse af forordningen** ville føre til en væsentlig forringelse af beskyttelsen af passagerernes rettigheder.
- En **branchefond** for alle udgifter forbundet med forplejning og kompensation ville være mindre effektiv (især med hensyn til omlægning af rejser) og ville give anledning til ekstra administrative omkostninger.
- Det nuværende **vejledningsmateriale og frivillige forpligtelser** har allerede vist, at der ikke er meget plads til yderligere fremskridt gennem ikke-reguleringsmæssige foranstaltninger.

En opdatering af den nuværende EU-reguleringsramme er derfor den eneste form for EU-intervention, som vil kunne gribe fat om alle årsagerne til de konstaterede problemer.

##### 4.2. Første screening af foranstaltningerne

Efter en første screening forkastedes de foranstaltninger, som ikke gav tilstrækkeligt store fordele set i forhold til omkostninger og ulemper herved. Ved screeningen blev der taget hensyn til synspunkter fra interessenter, juridisk og praktisk forenelighed, effektivitet og komplementaritet.

Foranstaltningerne blev også analyseret på baggrund af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

##### 4.3. Beskrivelse af løsningsmodellerne

Løsningsmodellerne adskiller sig fra hinanden ved den valgte afvejning mellem stærkere håndhævelse og tilpassede økonomiske incitament for luftfartsselskaber: højere omkostninger kan betyde mindre regeloverholdelse hos luftfartsselskaberne, hvorimod en stærkere sanktionspolitik kan være et incitament til regeloverholdelse. Derfor må

håndhævelsespolitikken for løsningsmodeller, hvor omkostningerne ved de i forordningen pålagte forpligtelser er højere, være mere stringent og bedre koordineret, og omvendt:

- 1) **Fokus på økonomiske incitamenter:** fokus hovedsageligt på en reduktion af omkostningerne ved at erstatte nogle af forpligtelserne angående forplejning (dvs. catering, overnatning) med tilbud om frivillig forsikring til passagererne.
- 2) **Afvejning mellem stærkere håndhævelsespolitik og økonomiske incitamenter:** stærkere koordinering af NEB'er. To varianter til reduktion af omkostninger:
  - (a) Enten ved at øge tidsgrænsen for retten til kompensation i tilfælde af forsinkelser fra tre timer til mindst fem timer.
  - (b) Eller ved at udvide begrebet "usædvanlige omstændigheder" til at omfatte de fleste tekniske fejl.

Der blev set på andre **undervarianter** til løsningsmodel 2 med ændring af kompensationsbeløbene og/eller yderligere ændring af tidsgrænserne for kompensation for forsinkelse (f.eks. at gøre grænsen afhængig af flyvningsafstanden).

- 3) **Fokus på håndhævelse:** løsningsmodel 3 fokuserer udelukkende på en strengere håndhævelse hos NEB'er og præciserer gældende rettigheder for passagererne for at få dem anvendt mere effektivt.
- 4) **Centraliseret håndhævelse:** løsningsmodel 4 fokuserer på en stærk, centraliseret håndhævelsespolitik, som skal modvirke de negative incitamenter som følge af omkostningerne til regeloverholdelse.

	Løsningsmodel 1	Løsningsmodel 2a	Løsningsmodel 2b	Løsningsmodel 3	Løsningsmodel 4
<i>Forbedret håndhævelse</i>	<i>"Let" koordinering</i>	<i>"Medium" koordinering</i>		<i>Medium" koordinering + foreskrevne midler</i>	<i>"Stærk" koordinering</i>
Hvordan?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bedre informationsstrøm mellem NEB'er og Kommissionen</li> <li>- Adskillelse mellem almindelig håndhævelse og klagebehandling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommissionen kan anmode NEB'er om at foretage undersøgelser</li> <li>- Et officielt udvalg kan beslutte, at der skal være fælles procedurer (f.eks. videregivelse af klager, udveksling af information)</li> <li>- Adskillelse mellem håndhævelse og klagebehandling</li> </ul>	Ud over løsningsmodel 2: forpligtelse for flyselskaberne til at have en repræsentant i hver lufthavn, som træffer beslutning om forplejning og kompensation	EU-håndhævelsesorgan: <ul style="list-style-type: none"> <li>- NEB'er vil være underordnet det centrale organ</li> <li>- Adskillelse mellem almindelig håndhævelse og klagebehandling</li> </ul>	
<i>Økonomisk incitament/demotivering</i>	<i>Lave omkostninger</i>	<i>Middelomkostninger</i>		<i>Høje omkostninger</i>	<i>Høje omkostninger</i>
Forplejning	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fakultativ forsikring for passagerer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tidsgrænse for overnatninger ved usædvanlige begivenheder af lang varighed</li> <li>- Delvis undtagelse for korte flyvninger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Industrifond for usædvanlige begivenheder af lang varighed</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Industrifond (som løsningsmodel 3)</li> <li>- Retten til kompensation i tilfælde af lange forsinkelser</li> </ul>	
Kompensationsbetalinger	Ret til kompensation ved forsinkelser på mere end <b>5 timer</b>	Ret til kompensation ved forsinkelser på mere end <b>5 timer</b>	Ret til kompensation ved forsinkelser på mere end <b>3 timer</b>	Ret til kompensation ved forsinkelser på mere end <b>3 timer</b>	Ret til kompensation ved forsinkelser på mere end <b>3 timer</b>
	Stram definition på usædvanlige omstændigheder	Stram definition på usædvanlige omstændigheder	Bredere anvendelse af usædvanlige omstændigheder (omfattende tekniske fejl)	Stram definition på usædvanlige omstændigheder	Stram definition på usædvanlige omstændigheder
	Lavere faste kompensationsbeløb med fokus på korte afstande	<b>Andre undervarianter:</b> lavere kompensationsbeløb eller ikke – en enkelt eller flere grænser for kompensation ved forsinkelser	To undervarianter: lavere kompensationsbeløb eller ikke	Uændrede faste kompensationsbeløb	Uændrede faste kompensationsbeløb
<b>Fælles træk</b>	- Præcisering af rettigheder ved ikke-opnåede tilslutningsforbindelser, ændret tidsplan, mobilitetsudstyr, forsinkelser på forpladsen og "no show-politik"				

	- Håndhævelsesorgan for gældende rettigheder i tilfælde af mishandlet bagage - Minimumsprocedurer for behandling af klager for luftfartsselskaber - Fordeling af byrder med tredjeparter
--	--

## 5. ANALYSE AF VIRKNINGERNE

### 5.1. Økonomiske virkninger

#### *Virkning på håndhævelsespolitikker*

**For alle løsningsmodeller** vil håndhævelsespolitikken – som for øjeblikket er baseret på individuelle klager – blive mere effektiv, fordi den indtager en mere **proaktiv rolle** ved at tjekke, om luftfartsselskabernes reglementer, vilkår og betingelser samt beredskabsplaner er forenelige med passagerernes rettigheder.

**Koordineringen** mellem nationale håndhævelsespolitikker bliver stærkere fra løsningsmodel 1 til 4, men de hermed forbundne administrative omkostninger har også en tendens til at stige.

#### *Præcisering og forenkling af rettigheder*

Ved **alle løsningsmodeller** bliver gældende rettigheder for flypassagerer præciseret, især hvad angår begrebet **usædvanlige omstændigheder**, så der bliver mindre plads til fortolkning.

Ved **løsningsmodel 2 og 4** bliver rettighederne endnu mere forenklet ved kravet om, at **der altid skal tilbydes forplejning i form af måltider og forfriskninger ved forsinkelse på mere end to timer**, uanset flyvningsafstanden og årsagen til forsinkelsen.

#### *Virkninger for omkostningerne til regeloverholdelse*

Indvirkningen på omkostningerne til regeloverholdelse for **luftfartsselskaberne** kan resumeres i få ord:

- Ved **løsningsmodel 1** vil omkostningerne til regeloverholdelse blive markant reduceret; en usædvanlig begivenhed af lang varighed vil have begrænset virkning; og omkostningerne vil forblive de samme for regionale luftfartsselskaber.
- Ved **løsningsmodel 2** (og varianterne hertil) vil omkostningerne være de samme som for basislinjen, men den potentielle stigning vil være begrænset, hvis flere passagerer skulle kræve kompensation, eller ved en usædvanlig begivenhed af lang varighed; omkostningerne vil være de samme for regionale luftfartsselskaber som for andre typer luftfartsselskaber.
- Ved **løsningsmodel 3 og 4** vil omkostningerne være de samme som for basislinjen, men med en potentiel, højere stigning, hvis flere passagerer skulle kræve kompensation; der vil være en begrænsning for omkostningsudviklingen ved en usædvanlig begivenhed af lang varighed; men omkostninger for regionale luftfartsselskaber vil fortsat være meget høje i forhold til deres indtægter.

Virkning af pakkerne som helhed i forhold til basislinjescenariet	Samlede omkostninger ved nugældende antal klager (antages at ville stige langsomt over tid)		Teoretiske maksimale omkostninger ved forordningen (hvis alle passagerer med ret hertil kræver kompensation)	
	NPV (2015-2025) (i mio. EUR)	%-ændring i forhold til basislinje	NPV (2015-2025) (i mio. EUR)	%-ændring i forhold til basislinje
Basislinje	10,4	-	23,6	-
Løsningsmodel 1	2,1	-80 %	8,0	-66 %
Løsningsmodel 2a (uændrede kompensationsniveauer)	9,8	-6 %	18,4	-22 %
Løsningsmodel 2b (uændrede kompensationsniveauer)	9,6	-8 %	17,5	-26 %
Løsningsmodel 3	11,3	+9 %	26,0	+10 %
Løsningsmodel 4	11,6	+12 %	26,2	+11 %

Kilde: Steer Davies Gleave + Kommissionens skøn

Lufthavne og andre tredjeparter kan overtage en del af luftfartsselskabernes omkostninger, da de fire løsningsmodeller giver sidstnævnte bedre mulighed for at kræve kompensation for omkostninger hos tredjeparter, som er ansvarlige for forsinkelser eller aflysninger.

### *Andre økonomiske virkninger*

**Virkningen for SMV'er<sup>6</sup>** er meget begrænsede, da det kun er få af dem, der bliver berørt af denne forordning. For de fleste vil der gælde særlige foranstaltninger, som er foreslået for korte flyvninger i løsningsmodel 2.

Alle løsningsmodellerne indebærer nogle nye **administrative omkostninger** for luftfartsselskaberne (hovedsageligt til udarbejdelse af beredskabsplaner) og for NEB'er (hovedsageligt til gennemførelse af proaktive foranstaltninger, hvor omkostningerne vil blive kompenseret med en reduktion i antallet af klager).

## **5.2. Sociale virkninger**

### *5.2.1. Virkninger for forbrugerne*

Der er visse fælles træk for **alle løsningsmodeller**:

- Bedre håndhævelse af passagerernes rettigheder (også for bagage).
- Bedre procedurer til håndhævelse af individuelle krav.
- En præcisering og styrkelse af rettighederne på mange trin.

<sup>6</sup> Der er ingen mikrovirksomheder, som bliver berørt af denne forordning.



Ved **løsningsmodel 1** reduceres luftfartsselskabernes forpligtelser over for passagererne markant ved rejseafbrydelser. Ganske vist kan passagererne vælge at forsikre sig alt efter deres egen situation, men på grund af de få forsinkelser og aflysninger, der finder sted, vil mange måske ikke bedømme risikoen for at have brug for en sådan forsikring korrekt.

Ved **løsningsmodel 2** bliver forpligtelserne til for plejning og bistand øget, men retten til at kræve finansiel kompensation bliver noget forringet. Desuden er passagererne ikke så godt beskyttede i tilfælde af usædvanlige begivenheder af lang varighed (undtagen bevægelseshæmmede passagerer) og på regionale flyvninger<sup>7</sup>. Det kompenseres der dog for ved en **bedre håndhævelse** af gældende rettigheder (se ovenfor).

**Løsningsmodel 3 og 4** har mange fordele for passagererne, f.eks. forstærkning og en bedre håndhævelse af deres rettigheder. Men de kan også føre til noget højere billetpriser, og det er skatteyderne, der skal være med til at betale for de højere omkostninger til håndhævelse.

### 5.2.2. *Beskæftigelsesmæssige virkninger*

De beskæftigelsesmæssige virkninger af løsningsmodellerne er begrænsede, da formålet med dem primært er at finkorrigere gældende passagerrettigheder og opnå en bedre håndhævelse.

Løsningsmodellerne har ingen negative virkninger på borgernes **grundlæggende rettigheder**.

## 5.3. **Miljømæssige virkninger**

Virkningerne af de analyserede løsningsmodeller på **CO<sub>2</sub>-emissioner** er begrænsede.

## 5.4. **Sammenligning af løsningsmodellerne**

Løsningsmodel 2 er at foretrække frem for de andre, da det er den mest effektive og virkningsfulde til at nå de politiske mål med.

Løsningsmodel 2a er til dels at foretrække frem for 2b. Hvis grænsen for forsinkelse holdes på tre timer som i 2b, vil det nemlig kunne føre til flere aflysninger<sup>8</sup>, og det kan være forvirrende for passagererne, at retten til kompensation (som før) allerede opstår efter tre timer, dvs. før retten til refusion (som før fem timer).

Der er ikke noget objektivt kriterium for at foretrække én **undervariant af 2a** frem for en anden. Det er en politisk vurdering, om en ekstra reduktion af omkostningerne – ved ændring af kompensationsniveauer eller flere ændringer i tidsgrænserne for forsinkelser – kan anses for at være berettiget, selv om det giver færre kompensationsmuligheder for passagererne.

## 6. **KONTROL OG EVALUERING**

Kommissionen vil evaluere gennemførelsen af forordningen fire år efter, at den bliver vedtaget af Rådet og Parlamentet. Evalueringen vil blive foretaget af Kommissionen i nært samarbejde med interessenter.

Årsrapporterne fra NEB'erne vil være det primære værktøj til at overvåge regeloverholdelsen og gennemførtheden i de nationale håndhævespolitikker med. Kommissionen kan

<sup>7</sup> Baseret på tal fra 2011 vedrører denne foranstaltning mindre end 0,05 % af alle passagerer, der omfattes af forordningen.

<sup>8</sup> Som fremgår af optimeringsmodeller for flytidsplaner.

regelmæssigt udarbejde rapporter ud fra de nationale rapporter, om nødvendigt suppleret med egne erfaringer, ad hoc-undersøgelser eller information fra passagerundersøgelser.