



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.3.2013
SWD(2013) 63 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning

om ändring av förordning (EG) nr 261/2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och förordning (EG) nr 2027/97 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar avseende flygtransport av passagerare och deras resgods

{COM(2013) 130 final}

{SWD(2013) 62 final}

1. PROBLEMFORMULERING

1.1. Problemets natur

Flygbolag missar ofta att erbjuda sina passagerare de rättigheter som de har rätt till vid nekad ombordstigning kraftiga förseningar, inställda flygningar eller skadat bagage, särskilt i enlighet med förordningarna (EG) nr 261/2004¹ (förordningen) och (EG) nr 2027/97².

1.2. Underliggande orsaker till problemet

1.2.1. En otillräckligt effektiv och enhetlig efterlevnad i hela Europa

Det nuvarande efterlevnadssystemet är inte tillräckligt effektivt och tillämpas inte på ett enhetligt sätt i hela EU. Följande tre huvudfrågor identifierades:

- (a) **Det finns gråa zoner i förordning 261/2004** som skapar rättslig osäkerhet som hindrar en korrekt efterlevnad av flygpassagerarnas rättigheter och som leder till många tvister mellan flygbolagen och passagerarna.
- (b) **Inkonsekventa och otillräckligt effektiva förfaranden för påföljder:** I avsaknad av formell samordning tillämpar de olika nationella tillsynsorganen olika förfaranden för påföljder och de tolkar de olika delarna av förordning 261/2004 på olika sätt.

Det finns inget specifikt tillsynsorgan som måste se till att bestämmelserna i förordning 2027/97 (och i Montrealkonventionen³) efterlevs vad gäller skadat bagage.

- (c) **Otillräckliga förfaranden för att hantera klagomål och otillräckliga sätt för enskilda personer att få upprättelse:** Många passagerare har praktiska svårigheter när de lämnar in ett klagomål till ett flygbolag.

1.2.2. Vissa kostnader för de skyldigheter som förordningen föreskriver innebär kraftiga negativa incitament för efterlevnad

Flygbolag har inte möjlighet att stå för eller ta ut kostnaderna och riskerna (för service och kompensation) **i vissa situationer:**

- (a) Erfarenheterna från vulkanaskmolnet i april 2010 har visat att avsaknaden av någon tidsgräns för flygbolagens ansvar vid extraordinära händelser med lång varaktighet kan utgöra en risk för deras finansiella stabilitet.
 - (b) Vissa kostnader för service/assistans är oproportionerliga med hänsyn till flygbolagens inkomster för viss småskalig verksamhet.
- (2) **Vissa aspekter av den finansiella kompensationen ger kraftiga negativa incitament:**
- (a) Många förseningar kan inte rymmas inom den nuvarande tidsgränsen på **3 timmar** för rätten till kompensation.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91, EUT L 46/1, 17.2.2004.

² Rådets förordning (EG) nr 2027/97 av den 9 oktober 1997 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar vid olyckor (EUT L 285, 17.10.1997, s.1) ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 889/2002 av den 13 maj 2002 (EUT L 140, 30.5.2002, s. 2)

³ Konvention om vissa enhetliga regler för internationella lufttransporter (Montrealkonventionen), EUT L194, 18.7.2001, http://europa.eu/legislation_summaries/transport/air_transport/l24255_en.htm

- (b) De standardiserade kompensationsbelopp som kompenserar för en tidsförlust som är gemensam för alla passagerare kan överstiga värdet på den skada som passagerarna har ådragit sig⁴.
- (3) Flygbolagen är ansvariga för service och kompensation om störningar beror på **tredje part**, men nationella bestämmelser och avtalsbestämmelser hindrar flygbolagen från att få tillbaka pengarna från ansvariga tredje parter. De sistnämnda får inte ekonomiska incitament för att vidta åtgärder som minskar frekvensen för och allvaret med sådana störningar.

2. SUBSIDIARITETSANALYS

För det första har medlemsstaterna begränsade möjligheter att agera ensamma för att skydda konsumenterna eftersom förordningen om tillhandahållande av lufttrafik 1008/2008⁵ inte ger dem några möjligheter att lägga ytterligare krav på gemenskapens flygbolag som vill bedriva tjänster inom EU.

För det andra avser de flesta av de problem som identifierats ovan skillnader vad gäller tillämpning/efterlevnad av förordning 261/2004 i medlemsstaterna som försvagar passagerarnas rättigheter och försämrar rättvisa konkurrensvillkor mellan flygbolagen. Endast samordnade EU-insatser kan lösa dessa problem.

3. STRATEGIMÅL

Mot bakgrund av de ovan identifierade problemen och i enlighet med artikel 100.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, är det allmänna målet för detta initiativ att främja flygpassagerarnas intressen genom att säkerställa att flygbolagen tillämpar en hög skyddsnivå för flygpassagerare vid resestörningar, samtidigt som de säkerställer att flygbolag verkar under lika villkor på en liberaliserad marknad.

Detta allmänna mål kan formuleras om till mer specifika mål:

1. Att säkerställa en effektiv och enhetlig efterlevnad av passagerarrättigheter i hela EU genom följande:

1.1. Att förtydliga definitioner och viktiga principer som ligger till grund för passagerarrättigheter och att förenkla rättigheterna.

1.2. Att säkerställa effektiva och enhetliga förfaranden för påföljder.

1.3. Att säkerställa ett effektivt förfarande för hantering av klagomål och möjlighet för passagerare att få upprättelse.

2. För att minska de negativa incitamentens effekter på flygbolag som vissa kostnader i förordningen ger:

2.1. Att säkerställa att flygbolagens skyldigheter vad gäller passagerarrättigheter täcker risker som är begränsade i tid och/eller storlek.

2.2. Att säkerställa att den finansiella kompensationen i vissa situationer inte leder till betydande negativa incitament för efterlevnad

⁴ Studier har uppskattat att värdet på tiden, efter justering för inflation, ligger på mellan 40 euro per timma (för fritidsresor) och 98 per timma (för affärsresor). Eftersom det handlar om standardiserade belopp som täcker en skada som är gemensam för alla passagerare bör det lägsta värdet användas som referens.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (EUT L 293, 31.10.2008, s. 3).

2.3. Att säkerställa att tredje parter får incitament för att ta itu med orsaken till de resestörningar som de är ansvariga för.

4. STRATEGIALTERNATIV

4.1. Möjliga typer av EU-insatser

Tre möjliga insatser på EU-nivå som de berörda parterna föreslog förkastades på ett tidigt stadium av utvärderingen:

- Ett upphävande av förordningen skulle leda till att skyddsnivån för passagerarnas rättigheter försämrades avsevärt.
- En branschfond för alla utgifter som är kopplade till service och kompensation skulle vara mindre effektiv (särskilt när det gäller omdirigering) och skulle öka de administrativa kostnaderna.
- Existerande **vägledningsmaterial och frivilliga åtaganden** har redan visat att det finns begränsat utrymme för ytterligare förbättringar via andra åtgärder än lagstiftning.

En uppdatering av EU:s nuvarande regelverk är därför den enda form av EU-insats som kan lösa alla grundorsaker till de identifierade problemen.

4.2. En inledande bedömning avstrategiåtgärderna

En preliminär bedömning förkastade de strategiåtgärder som inte gav tillräckligt stora fördelar jämfört med deras kostnader och nackdelar. I denna bedömning beaktades intressenternas synpunkter, den rättsliga och praktiska kompatibiliteten, effektiviteten och komplementariteten.

Strategiåtgärderna har även utvärderats mot bakgrund av subsidiariets- och proportionalitetsprinciperna.

4.3. Beskrivning av strategialternativen

De beaktade alternativen skiljer sig åt i den valda kompromissen mellan bättre efterlevnad och anpassade ekonomiska incitament för flygbolag: En högre kostnad är ett incitament för flygbolag att minska efterlevnaden medan en strategi med kraftigare påföljder är ett incitament för efterlevnad. För alternativ där den kostnad som skyldigheterna i förordningen medför är högre måste kontrollen av efterlevnaden vara strängare och bättre samordnad, och vice versa:

- (1) **Att fokusera på ekonomiska incitament:** Fokus på att minska kostnaderna genom att ersätta en del av skyldigheterna vad gäller service (dvs. tillhandahållande av måltider, logi) genom en frivillig försäkring som erbjuds passagerarna.
- (2) **Att balansera en starkare efterlevnadsstrategi med ekonomiska incitament:** En stark samordning av de nationella tillsynsorganen. Två varianter som minskar kostnaderna:
 - (a) Antingen genom att tidsgränsen för rätten att få kompensation vid förseningar höjs från tre timmar till minst fem timmar.
 - (b) Eller genom att utvidga omfattningen av "extraordinära händelser" till att inkludera de flesta tekniska brister.

Ytterligare **delvarianter** av alternativ 2 utvärderades med hänsyn till modifieringen av kompensationsbeloppen och/eller ytterligare modifiering av tidsgränserna för kompensation vid försening (t.ex. genom att göra tidsgränsen beroende av flygavståndet).

- (3) **Att fokusera på efterlevnad:** Alternativ 3 fokuserar helt och hållet på skärpt kontroll av efterlevnad av de nationella tillsynsorganen och förtydligare de existerande passagerarrättigheterna för att göra tillämpningen av dem effektivare.
- (4) **Att centralisera efterlevnaden:** Alternativ 4 fokuserar helt och hållet på en stark och centraliserad EU-efterlevnadsstrategi som måste motverka de negativa incitamenten från efterlevnadskostnaden.

	Alternativ 1	Alternativ 2a	Alternativ 2b	Alternativ 3	Alternativ 4
Förbättrad efterlevnad	"Lätt" samordning	"Medellätt" samordning		"Medellätt" samordning + obligatoriska medel	"Stark" samordning
Hur?	- Bättre informationsflöde mellan de nationella tillsynsorganen och kommissionen - separat allmän efterlevnads- och klagomålshantering	- Kommissionen kan begära att de nationella tillsynsorganen gör undersökningar - En formell kommitté kan besluta om gemensamma förfaranden (t.ex. överföring av klagomål, informationsutbyte) - efterlevnadshanteringen skiljs åt från klagomålshanteringen		Utöver alternativ 2: Skyldighet för flygbolag att ha en representant på varje flygplats som har behörighet att fatta beslut med avseende på service och kompensation	EU-efterlevnadsorgan: - De nationella tillsynsorganen skulle bli underordnade det centrala organet - separat allmän efterlevnads- och klagomålshantering
Ekonomiska positiva och negativa incitament	Låg kostnad	Medelhög kostnad		Hög kostnad	Hög kostnad
Service	Frivillig försäkring för passagerarna	- Tidsgräns för logi vid extraordinära händelser med lång varaktighet - Partiellt undantag för småskalig verksamhet		Branschfond för extraordinära händelser med lång varaktighet	- Branschfond (som alternativ 3) - rätt till omdirigering vid kraftig försening
Kompensations utbetalningar	Rätt till kompensation vid förseningar som överstiger 5 timmar	Rätt till kompensation vid förseningar som överstiger 5 timmar	Rätt till kompensation vid förseningar som överstiger 3 timmar	Rätt till kompensation vid förseningar som överstiger 3 timmar	Rätt till kompensation vid förseningar som överstiger 3 timmar
	En strikt definition på extraordinära händelser	En strikt definition på extraordinära händelser	En större räckvidd för extraordinära händelser (inkluderar tekniska brister)	En strikt definition på extraordinära händelser	En strikt definition på extraordinära händelser
	Minskade klumpsummor som kompensation med fokus på korta avstånd	Ytterligare varianter: Minskade kompensationsbelopp eller inte – enkla eller flera tidsgränser för förseningskompensation	Två delvarianter: Minskad kompensation belopp eller inte	Oförändrade klumpsummor som kompensation	Oförändrade klumpsummor som kompensation
Gemensamma egenskaper	- Förtydligande av rättigheter för missade anslutningsflyg, tidtabellsändring i förväg, rörlighetsutrustning, förseningar på plattan och strategin för passagerare som inte har checkat in ("no show").				

	- Efterlevnadsorgan för existerande rättigheter när det gäller skadat bagage- Minimering av flygbolagens förfaranden för hantering av klagomål - Fördelning av bördan med tredje parter
--	--

5. KONSEKVENSANALYS

5.1. Ekonomiska konsekvenser

Inverkan på efterlevnadsstrategier

I **alla alternativ** skulle efterlevnadsstrategin – som för närvarande huvudsakligen är baserad på enskilda klagomål – bli effektivare om den antar en mer **proaktiv roll** genom att kontrollera flygplanens manualer, bestämmelser och villkor samt beredskapsplaner för efterlevnad av passagerarnas rättigheter.

Samordningen mellan de nationella efterlevnadsstrategierna blir starkare genom alternativ 1 till 4 men de medföljande administrativa kostnaderna tenderar också att öka.

Förtydligande och förenkling av rättigheter

I **alla strategialternativ** ska passagerarnas existerande rättigheter förtydligas, särskilt vad gäller begreppet **extraordinära omständigheter**, och därigenom minskar tolkningsutrymmet.

I **enlighet med alternativ 2 och 4** ska rättigheterna ytterligare förenklas genom åtgärden, vilket innebär att **service i form av måltider och förfriskningar alltid ska tillhandahållas efter en försening på två timmar**, oavsett flygavstånd och ursprung för resenärens försening.

Effekter på efterlevnadskostnaderna

Efterlevnadskostnadernas inverkan på **flygbolagen** kan sammanfattas på ett förenklat sätt enligt följande:

- Enligt **alternativ 1** skulle efterlevnadskostnaden minska avsevärt. En extraordinär händelse med lång varaktighet skulle ha en begränsad inverkan och de regionala flygbolagen skulle fortfarande ha liknande kostnader.
- Enligt **alternativ 2** (och dess varianter) skulle kostnaderna bli liknande grundscenariot men dess potential på uppåtsidan skulle vara begränsad om fler passagerare kräver kompensation eller vid en extraordinär händelse med lång varaktighet. Kostnaden för regionala flygbolag skulle bli liknande som för andra typer av flygbolag.
- Enligt **alternativ 3 och 4** skulle kostnaden bli liknande grundscenariot, men med en högre potential på uppåtsidan om fler passagerare kräver kompensation. Det skulle finnas en begränsning av kostnadsutvecklingen vid en extraordinär händelse med lång varaktighet, men kostnaden för regionala flygbolag skulle fortfarande vara hög jämfört med bolagens intäkter.

Inverkan av fullstrategipaket jämfört med grundscenariot	Total kostnad med den nuvarande takten på krav (förväntas öka långsamt med tiden)		Teoretisk högsta kostnad för förordningen (om alla berättigade passagerare kräver kompensation)	
	NPV (2015-2025) I miljoner euro	procentuell förändring jämfört med grundscenariot	NPV (2015-2025) i miljoner euro	procentuell förändring jämfört med grundscenariot
Grundscenario	10.4	-	23.6	-
Alternativ 1	2.1	-80%	8.0	-66%
Alternativ 2a (oförändrade kompensationsnivåer)	9.8	-6%	18.4	-22%
Alternativ 2b (oförändrade kompensationsnivåer)	9.6	-8%	17.5	-26%
Alternativ 3	11.3	+9%	26.0	+10%
Alternativ 4	11.6	+12%	26.2	+11%

Källa: Steer Davies Gleave + kommissionens uppskattningar

Flygplatser och andra tredje parter skulle kunna dela på en del av flygbolagets kostnader eftersom de fyra alternativen ger flygbolagen ökade möjligheter att kräva kompensation för uppkomna kostnader från tredje parter som är ansvariga för förseningar eller inställda flygningar.

Övriga ekonomiska konsekvenser

Inverkan på **små och medelstora företag**⁶ är mycket begränsad eftersom endast få berörs av denna förordning. De flesta av dem skulle dra nytta av de specifika åtgärder som föreslagits för småskalig verksamhet i alternativ 2.

Alla strategival ger upphov till vissa nya **administrativa kostnader** för flygbolag (huvudsakligen förberedande av beredskapsplanerna) och för de nationella tillsynsmyndigheterna (huvudsakligen genomförande av den proaktiva strategin vars kostnader skulle kompenseras för genom ett minskat antal klagomål).

5.2. Sociala konsekvenser

5.2.1. Inverkan på konsumenterna

Alla alternativ har följande gemensamma egenskaper:

- Bättre efterlevnad av passagerarnas rättigheter (inklusive för bagage).
- Förbättrade efterlevnadsmöjligheter för enskilda krav.
- Ett förtydligande och stärkning av rättigheter i många fall.

Alternativ 1 minskar flygbolagens skyldigheter kraftigt gentemot passagerare vid resestörningar. Medan passagerarna kan välja försäkring i enlighet med sin enskilda situation,

⁶ Inga mikroföretag berörs av denna förordning.

kan många passagerare, mot bakgrund av de få förseningar och inställda flyg, missbedöma risken för att de behöver en sådan försäkring.

Enligt **alternativ 2** ökar skyldigheterna för service och assistans medan rätten att kräva ekonomisk kompensation minskar något. Dessutom har passagerarna ett lägre skydd vid extraordinära händelser av lång varaktighet (utom passagerare med minskad rörlighet) och på regionala flygningar⁷. Detta kompenseras emellertid av **bättre efterlevnad** av de existerande rättigheterna (se ovan).

Alternativ 3 och 4 innehåller många fördelar för passagerarna som förstärkning och en bättre efterlevnad av deras rättigheter. Detta alternativ kan emellertid också leda till något högre biljettpreiser och skattebetalarna kommer att bidra till den högre efterlevnadskostnaden.

5.2.2. Konsekvenser för sysselsättningen

Sysselsättningskonsekvenserna för strategialternativen är fortfarande begränsade eftersom de huvudsakligen syftar till att finjustera de existerande passagerarrättigheterna och bättre efterlevnad.

Strategialternativen har inga negativa effekter på medborgarnas **grundläggande rättigheter**.

5.3. Effekter på miljön

De bedömda strategialternativens effekter på **koldioxidutsläppen** är fortfarande begränsade.

5.4. Jämförelse av alternativen

Alternativ 2 är att föredra framför de andra eftersom det är det effektivaste sättet för att uppfylla strategimålen.

Alternativ 2a föredras något framför 2b eftersom om man behåller förseningsgränsen på 3 timmar, som i alternativ 2b, kan det leda till fler avbokningar⁸ och det faktum att den (oförändrade) rätten till kompensation redan uppstår efter 3 timmar, dvs.. före den (oförändrade) rätten till återbetalning (5 timmar), kan göra passagerarna förvirrade.

Det finns inget objektivt kriterium för att föredra en **delvariant av alternativ 2a** framför en annan. Det handlar om en politisk bedömning om en ytterligare kostnadsminskning – via förändringar i kompensationsnivåerna eller ytterligare förändringar i tidsgränserna för förseningar – anses berättigade trots de minskade möjligheterna för kompenserande för passagerarna.

6. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Kommissionen ska på ett korrekt sätt utvärdera genomförandet av förordningen fyra år efter det att den antagits av rådet och parlamentet. Utvärderingen kommer att göras av kommissionen i nära samarbete med intressenterna.

De nationella tillsynsorganens årliga rapporter kommer att vara det viktigaste verktyget för att övervaka nivån på efterlevnad och enhetlighet av de nationella efterlevnadsstrategierna. Kommissionen kan ta fram regelbundna rapporter baserade på de nationella rapporterna, och om det är nödvändigt komplettera med sin egen erfarenhet, genom ad hoc-studier eller information från passagerarenkäter.

⁷ Baserat på uppgifter från 2011 berör denna åtgärd mindre än 0,05 % av alla passagerare som omfattas av förordningen.

⁸ Såsom flygbolagens modeller för tidtabelloptimering visar.