



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 4.4.2007  
KOM(2007) 168 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN  
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**om anvendelsen og resultaterne af forordning (EF) nr. 261/2004 om fælles bestemmelser  
om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved  
aflysning eller lange forsinkelser**

**i henhold til denne forordnings artikel 17**

{SEK(2007) 426}

## INDHOLD

1.	BAGGRUND .....	3
2.	INDLEDNING .....	3
3.	METODE .....	4
4.	FORORDNINGENS VIGTIGSTE MÅL OG BESTEMMELSER.....	4
4.1.	Kvantitative mål for forordningens virkning .....	4
4.1.1.	Boardingafvisning – overbooking.....	5
4.1.2.	Aflysninger og forsinkelser.....	5
4.1.3.	Klager til de nationale myndigheder og til Kommissionen .....	5
4.1.4.	Konklusion .....	5
5.	DE NYE REGLER I FORORDNING (EF) NR. 261/2004 OM BOARDINGAFVISNING, AFLYSNINGER OG LANGE FORSINKELSER.....	6
5.1.	Boardingafvisninger – overbooking.....	6
5.2.	Aflysninger.....	6
5.3.	Omlægning af rejsen .....	7
5.4.	Forsinkelser og bistand .....	7
5.5.	Information.....	8
6.	DE NATIONALE MYNDIGHEDERS HÅNDHÆVELSE AF FORORDNINGEN .	8
6.1.	De nationale myndigheders struktur .....	9
6.2.	De nationale myndigheders uafhængighed .....	9
6.3.	Brug af sanktioner .....	9
7.	OPFØLGNING AF ANALYSEN.....	10
7.1.	Bedre håndhævelse af forordningen.....	10
7.2.	Klar fortolkning af de aspekter af forordningen, der er utydelige .....	10
7.3.	Klar skelnen mellem forsinkelser og aflysninger.....	10
7.4.	Retningslinjer for 'usædvanlige omstændigheder'.....	11
7.5.	Styrket rolle til de nationale myndigheder .....	11
8.	KONKLUSIONER OM ANVENDELSEN AF FORORDNINGEN .....	12

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN  
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**om anvendelsen og resultaterne af forordning (EF) nr. 261/2004 om fælles bestemmelser  
om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved  
aflysning eller lange forsinkelser**

**i henhold til denne forordnings artikel 17**

**(EØS-relevant tekst)**

## **1. BAGGRUND**

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<sup>1 2</sup>.

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

Nærværende meddelelse udgør den rapport, der skal forelægges i henhold til artikel 17 i forordning (EF) nr. 261/2004.

## **2. INDLEDNING**

Forordning (EF) nr. 261/2004 indførte nye regler om bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og ufrivillig nedgradering. 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 mulighed for at pålægge sanktioner, som har en afskrækkende virkning.

---

<sup>1</sup> EUT L 46 af 17. februar 2004, s. 1.

<sup>2</sup> IP/05/181 af 16. februar 2005.

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

Forordningen mødte stærk modstand fra mange luftfartsselskaber, især en række lavprisselskaber. Den Internationale Luftfartssammenslutning (IATA) og sammenslutningen af europæiske lavprislufartsselskaber (ELFAA) indbragte forordningen for højestret i England og Wales, og sagen blev efterfølgende henvist til De Europæiske Fællesskabers Domstol, der imidlertid afviste luftfartsselskabernes klage i januar 2006<sup>3</sup>.

Kommissionen har holdt tre møder med de nationale organer, der er udpeget af medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 16 i forordning (EF) nr. 261/2004. Forordningen fastlægger ikke, hvilke beføjelser og opgaver disse myndigheder skal have.

Kommissionen arbejder fortsat sammen med de nationale myndigheder om at udfærdige et orienterende dokument om anvendelsen af forordningen.

### 3. METODE

For at få uafhængige og upartiske kvantitative og kvalitative oplysninger om anvendelsen af forordningen indgik Kommissionen kontrakt med en ekstern konsulent<sup>4</sup>. Et af de vigtigste elementer i den gennemførte undersøgelse var en bred og intensiv høring af flest mulige interesseparter, herunder forbrugersammenslutninger og passagerorganisationer.

Formålet med undersøgelsen var at vurdere, i hvor høj grad luftfartsselskaberne overholder forordningen, at undersøge, om håndhævelsesprocessen fungerer, og at drøfte en mulig ændring af forordningen. Undersøgelsen omfattede fire forskellige typer opgaver: skrivebordsundersøgelser, interviews med interesseparter, en undersøgelse af flyrejser i praksis og en gennemgang af lovgivningen. Den samlede undersøgelse har leveret et væsentligt bidrag til nærværende meddelelse.

### 4. FORORDNINGENS VIGTIGSTE MÅL OG BESTEMMELSER

Hovedformålet med forordningen er at forbedre vilkårene for passagerer, der får deres rejse afbrudt. Forordningen fastsætter et minimum af rettigheder, som alle luftfartsselskaber skal respektere, da generne for passagerer, der strandes i en lufthavn, er sammenlignelige, uanset om lufthavnen er en hovedlufthavn<sup>5</sup> eller en regional lufthavn, og om passagerne flyver på første klasse eller lavprisklasse.

#### 4.1. Kvantitative mål for forordningens virkning

Formålet med denne meddelelse er at vurdere, i hvor høj grad luftfartsselskaberne overholder forordning (EF) nr. 261/2004, og at undersøge om håndhævelsesprocedurerne fungerer ordentligt. I de følgende kapitler undersøges det, om den nye forordning har haft en virkning *kvantitativt set*, i form af færre tilfælde af boardingafvisning, aflysninger og forsinkelser.

---

<sup>3</sup> Sag C-344/04: <http://curia.europa.eu/juris/cgi-bin/gettext.pl?where=&lang=en&num=79939889C19040344&doc=T&ouvert=T&scance=ARRET>

<sup>4</sup> EUT 2006/S 36-038536 af 22. februar 2006.

<sup>5</sup> En hovedlufthavn er en lufthavn, som et luftfartsselskab bruger som et knudepunkt, via hvilket passagererne bringes til deres bestemmelsessted.

#### 4.1.1. *Boardingafvisning – overbooking*

Der er ingen offentligt tilgængelige statistikker over boardingafvisning og nedgradering af passagerer hos EF-luftfartsselskaber. Luftfartsselskaberne er blevet bedt om at fremlægge oplysninger om dette spørgsmål, men bortset fra to har alle afvist anmodningen med henvisning til, at der er tale om et element i deres private forretningsstrategi.

#### 4.1.2. *Aflysninger og forsinkelser*

Det er svært at afgøre, om en flyafgang er blevet forsinket eller aflyst, da luftfartsselskaberne har forskellige måder at klassificere forsinkelser og aflysninger på og derved kan påvirke udbetalingen af økonomisk kompensation. Dertil kommer, at de mest sammenlignelige data om aflysninger kommer fra luftfartsselskaberne via deres egne sammenslutninger. Der er ingen uafhængig, endegyldig kilde til denne slags oplysninger.

Eurocontrol offentliggør jævnligt oplysninger om forsinkelser og hovedårsagerne hertil<sup>6</sup>. Ifølge disse data skyldes næsten 70 % af forsinkelserne driftsmæssige aspekter, der kan henføres til luftfartsselskaberne og lufthavnene.

Nogle har udtrykt bekymring for, at luftfartsselskaberne omklassificerer aflysninger som lange forsinkelser for at undgå krav om kompensation i henhold til forordning (EF) nr. 261/2004. Hvis dette var tilfældet, kunne man have forventet et fald i antallet af aflysninger og en tilsvarende stigning i antallet af lange forsinkelser, efter at forordningen blev indført.

Der er imidlertid ingen mærkbare tegn på en sådan tendens, men der er heller ikke nogen garanti for, at klassifikationen af forsinkelser og aflysninger i statistikkerne er den samme som den, luftfartsselskaberne bruger, når de afgør, hvilken kompensation der skal betales i henhold til forordningen.

#### 4.1.3. *Klager til de nationale myndigheder og til Kommissionen*

Selv om der kun foreligger meget lidt statistisk materiale, er der visse tegn på, at luftfartsselskaberne ikke overholder forordningen. Det ses af de klager, som passagererne sender til de nationale myndigheder og til Kommissionen. Antallet af klager er ikke statistisk repræsentative, men de giver en vis indsigt i luftfartsselskabernes praksis og viser nogle interessante tendenser. Det samlede antal klager, som de forskellige instanser modtager, kan også give et fingerpeg om en stigende opmærksomhed blandt passagererne om deres rettigheder.

#### 4.1.4. *Konklusion*

Da forordning (EF) nr. 261/2004 kun har været i kraft i to år, er det svært at vurdere, om den har haft nogen *kvantitativ* virkning i form af en ændring i det samlede antal boardingafvisninger og forsinkelser/aflysninger eller i form af, at aflysninger omklassificeres som forsinkelser. Noget kunne dog tyde på, at der i visse tilfælde er sket et skift fra ufrivillig til frivillig boardingafvisning som følge af kravet om, at luftfartsselskaber skal opfordre til, at passagerer frivilligt giver afkald på deres reservation.

---

<sup>6</sup> <http://www.eurocontrol.int/eCoda/portal>

Denne konklusion betyder ikke nødvendigvis, at passagerernes situation ikke er blevet bedre *kvalitativt set*, for luftfartsselskaberne har rent faktisk gjort fremskridt i deres bestræbelser på at behandle passagerne bedre på grundlag af forordning (EF) nr. 261/2004. I løbet af de sidste to år har luftfartsselskaberne vist, at de er i stand til at takle alvorlige forstyrrelser i lufthavnstrafikken og yde passagererne den nødvendige bistand.

Antallet af klager, der stadig er begrænset, er ikke en indikator for kvaliteten af den service, der ydes over for passagererne. Imidlertid kan udviklingen i antallet af klager blive en passende indikator, der viser, om der sker en forbedring eller forringelse i behandlingen af passagererne. Kommissionen vil derfor være særlig opmærksom på dette aspekt.

## **5. DE NYE REGLER I FORORDNING (EF) NR. 261/2004 OM BOARDINGAFVISNING, AFLYSNINGER OG LANGE FORSINKELSER**

I de følgende kapitler undersøges det, om luftfartsselskaberne overholder de nye regler, og om de respekterer passagerernes rettigheder.

### **5.1. Boardingafvisninger – overbookning**

Det ser du til, at reglerne for boardingafvisning i det store hele overholdes af hovedparten af luftfartsselskaberne, så dette aspekt giver ikke nævneværdig grund til bekymring. Den tidligere forordning om boardingafvisning<sup>7</sup> fra 1991 er tilsyneladende udmundet i en fælles politik blandt luftfartsselskaberne, hvortil forordning (EF) nr. 261/2004 har tilføjet kravet om, at luftfartsselskaberne først skal opfordre til, at passagerer frivilligt giver afkald på deres reservation. Der meldes dog stadig om tilfælde af boardingafvisning, hvor dette krav ikke er blevet opfyldt.

Boardingafvisning som følge af bevidst overbookning løses for det meste direkte på stedet. Kravet om, at luftfartsselskaberne skal opfordre til, at passagerer frivilligt giver afkald på deres reservation, har skabt større fleksibilitet for både passagerer og luftfartsselskaber.

I mere komplekse tilfælde, hvor der er tale om f.eks. utilstrækkelige rejsedokumenter eller sen indcheckning, eller at en passager ikke når sin tilslutningsforbindelse, afhænger passagerernes mulighed for at gøre krav på deres rettigheder af luftfartsselskabets vurdering af det konkrete tilfælde på tidspunktet for indcheckning eller boarding.

### **5.2. Aflysninger**

I henhold til reglerne for økonomisk kompensation til passagerer for aflysning af en flyafgang kan luftfartsselskaberne påberåbe sig usædvanlige omstændigheder, hvis en flyafgang aflyses<sup>8</sup>, og dermed blive fritaget for kravet om kompensation. I *betragtning 14* nævnes fem mulige eksempler på usædvanlige omstændigheder: politisk ustabilitet, vejrforhold, der er uforenelige med gennemførelsen af flyvningen, sikkerhedsrisici, uforudsete sikkerhedsproblemer og strejker. Herudover nævner *betragtning 15* forsinkelser, der skyldes en beslutning, der er truffet tidligere samme dag som led i lufttrafikstyringen.

---

<sup>7</sup> Rådets forordning (EØF) nr. 295/91 af 4. februar 1991 om en ordning for kompensation til ruteflypassagerer, der afvises på grund af overbookning, EFT L 36 af 8. februar 1991.

<sup>8</sup> Betragtning 14 og 15 samt artikel 5, stk. 3, i forordning (EF) nr. 261/2004.

I praksis har erfaringen vist, at luftfartsselskaberne for det meste påberåber sig usædvanlige omstændigheder, når de står over for en aflysning. I 2005 understregede Kommissionen over for alle luftfartsselskaber, at denne mulighed ikke må misbruges<sup>9</sup>. Luftfartsselskaberne hævder imidlertid, at de ingen interesse har i frivillig aflysning af flyafgange, da dette ville have en negativ virkning på deres forretning.

Denne *force majeure*-bestemmelse betyder, at luftfartsselskaberne ikke skal betale kompensation i tilfælde, hvor "en begivenhed skyldes usædvanlige omstændigheder, som ikke kunne have været undgået, selv om alle forholdsregler, der med rimelighed kunne træffes, faktisk var blevet truffet". Et af hovedproblemerne har været fortolkningen af denne bestemmelse. Passagererne er naturligvis ikke interesserede i, at man går på kompromis med sikkerheden, men der er mistanke om, at luftfartsselskaberne for ofte udnytter muligheden for at påberåbe sig 'usædvanlige omstændigheder' for at undgå at betale en kompensation, som forordningen ikke sætter nogen betalingsfrist for.

Dette emne tegner sig for stor andel af alle de erstatningskrav, som passagererne forelægger for luftfartsselskaberne, de nationale myndigheder og Kommissionen, selv om det kun vedrører en begrænset del af forordningen. Ikke alle nationale myndigheder ser ud til at tage kampen op med luftfartsselskaberne på dette område. Dermed har passagererne ikke andre muligheder end at acceptere luftfartsselskabets beslutning eller bringe sagen for retten.

### 5.3. Omlægning af rejsen

I tilfælde af boardingafvisning eller aflysning skal luftfartsselskaberne ifølge forordningen tilbyde passagererne valget mellem at få billetprisen refunderet eller rejsen omlagt. I praksis nøjes nogle luftfartsselskaber med at tilbyde at refundere billetprisen, hvis de ikke kan tilbyde omlægning af rejsen via et af deres egne fly. Forordningen fastlægger ikke, om luftfartsselskaberne skal tilbyde omlægning af rejsen via andre luftfartsselskaber eller via overfladetransport, hvis der ikke er plads på deres egne fly. Udtrykket 'sammenlignelige transportbetingelser' er åbent for divergerende fortolkninger.

'Netværksselskaberne'<sup>10</sup> har generelt gensidige aftaler, der sætter dem i stand til om nødvendigt at omlægge passagerernes rejser via andre selskaber til en rimelig pris. Lavprisselskaberne har ikke tilsvarende aftaler og synes uvillige til at sørge for omlægning af rejsen via andre selskaber, hvilket betyder, at deres passagerer risikerer at strandes i flere dage i regionale lufthavne. I sådanne tilfælde nægter nogle luftfartsselskaber efter sigende at tilbyde passende bistand og hotelophold eller endda at refundere billetprisen.

### 5.4. Forsinkelser og bistand

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

---

<sup>9</sup> DG TREN, brevveksling af 10. marts 2005, D(2005)104765

<sup>10</sup> Selskaber, der indgår i en struktur, som er udtryk for luftfartsselskabernes strategiske beslutning om at beflyve eller undlade at beflyve en given lufthavn.

Lavprisselskaberne, der som regel har deres basis i regionale lufthavne, har ofte problemer med at opfylde kravet om bistand. På grund af de begrænsede faciliteter i disse lufthavne (restaurationsstilbud, hoteller osv.) kan disse selskaber ikke altid tilbyde ordentlig bistand.

I mange tilfælde tilbydes den fornødne bistand ikke spontant eller slet ikke. Luftfartsselskaberne forsøger endda somme tider at påberåbe sig *force majeure*, selv om forordningen ikke giver mulighed for undtagelser på dette område. Luftfartsselskaberne er under alle omstændigheder forpligtet til at underrette passagererne om deres rettigheder og yde dem bistand.

Det kan dog blive vanskeligt at opfylde kravet om bistand, for eksempel hvis der ikke er flere hotelværelser til rådighed i området omkring lufthavnen på grund af en langvarig strejke eller usædvanlige vejrforhold, eller hvis der ikke er restaurationsfaciliteter i lufthavnen. Ikke desto mindre skelner forordningen ikke mellem lufthavne på grundlag af størrelse eller beliggenhed.

Forordning (EF) nr. 261/2004 indeholder ingen definition af forsinkelser. Der hersker en vis uklarhed omkring luftfartsselskabernes forpligtelser over for passagererne ved lange forsinkelser på over 24 timer, og dette kunne blive en vigtig kilde til konflikt.

Et minimum af rettigheder for strandede passagerer ligger imidlertid fast, og luftfartsselskaber med basis i regionale lufthavne bør tage særlige skridt til at tilgodese disse rettigheder. Uanset om man flyver på første klasse eller lavprisklasse, er generne ved at være strandet de samme og bør afbødes som fastlagt i forordningen.

## **5.5. Information**

I det store hele er luftfartsselskabernes forretningsbetingelser i overensstemmelse med forordningen, men nogle selskaber bruger en generel erklæring (i nogle tilfælde upræcis og vildledende) i deres forretningsbetingelser til at dække visse punkter i forordningen. Det ville være en hjælp for passagererne (og de nationale myndigheder), hvis luftfartsselskaberne anførte en kontaktperson i deres informationsmateriale.

Luftfartsselskaberne skal aktivt informere passagererne om deres rettigheder ved at opsætte en meddelelse ved indcheckningsranken og udlevere en skriftlig meddelelse til passagerer, hvis afgang forsinkes mindst to timer<sup>11</sup>. I mange lufthavne er der ikke opsat sådanne meddelelser, og i nogle tilfælde er den skriftlige meddelelse ikke til rådighed, når der anmodes om den. Retten til information er af central betydning og bør respekteres af alle parter.

## **6. DE NATIONALE MYNDIGHEDERS HÅNDHÆVELSE AF FORORDNINGEN**

Forordningen fastlægger ikke i detaljer, hvilke beføjelser og opgaver de nationale myndigheder skal have, og derfor oplever passagererne en inkonsekvent håndhævelse af deres rettigheder. Passagerer, der indgiver klager, må ofte vente meget længe på svar, eller de konfronteres med sproglige problemer, når den behandling, der klages over, har fundet sted i en anden medlemsstat, og klagen indsendes til denne medlemsstat.

---

<sup>11</sup> Betragtning 20 og artikel 14 i forordning (EF) nr. 261/2004.

Det sker, at passagerer forelægger sager for Kommissionen, når den nationale myndighed bekræfter, at et luftfartsselskab har overtrådt forordning (EF) nr. 261/2004, men afviser at tage skridt til at håndhæve bestemmelserne eller pålægge luftfartsselskabet sanktioner.

Kommissionen har indledt en overtrædelsesprocedure<sup>12</sup> mod Det Forenede Kongerige på grundlag af artikel 16, stk. 1 og 2, samt EF-traktatens artikel 12<sup>13</sup>. Air Transport Users Council (AUC), der er den instans, der er udpeget til at behandle klager, giver klager fra britiske statsborgere og/eller vedrørende flyafgange, der er købt billet til på britisk territorium, førsteprioritet.

Da fremskridt i myndighedernes sagsbehandling kan vente længe på sig, er de første private søgsmål i mellemtiden indledt.

### **6.1. De nationale myndigheders struktur**

I hovedparten af medlemsstaterne er det den civile luftfartsmyndighed, der er ansvarlig for behandlingen af klager og håndhævelse af forordningen.

Håndhævelsesprocessen varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Den ser du til at være mest effektiv i Danmark og Belgien.

Det er meget forskelligt, hvor meget personale myndighederne råder over, og selv forholdsvis velbemandede myndigheder mener i visse tilfælde, at de ikke har nok personale til at behandle alle de klager, de modtager. I nogle medlemsstater undersøger myndighederne tilsyneladende ikke klagerne til bunds.

### **6.2. De nationale myndigheders uafhængighed**

I næsten alle tilfælde erklærer de nationale myndigheder, at de er uafhængige af luftfartsselskaberne. Myndighedernes beføjelser til at gribe ind i forbindelse med individuelle klager varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Selv om myndighederne kan give luftfartsselskaberne bøder, har de sjældent beføjelser til kræve, at der betales kompensation i individuelle tilfælde.

### **6.3. Brug af sanktioner**

Ifølge artikel 16 i forordning (EF) nr. 261/2004 skal de håndhævende myndigheder forpligtes til at anvende effektive sanktioner, der står i forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Der er betydelig variation i de sanktionsmuligheder, som myndighederne har.

Der er en væsentlig juridisk forskel mellem de forskellige typer af sanktioner, der kan anvendes i medlemsstaterne. I hovedparten af medlemsstaterne er sanktioner, der pålægges for manglende overholdelse af forordningen, en administrativ foranstaltning, der normalt pålægges af den civile luftfartsmyndighed, med mulighed for appel til en civil domstol. I Danmark, Belgien og Det Forenede Kongerige pålægges sanktionerne imidlertid i henhold til straffelovgivningen, og derfor stilles der højere beviskrav. I Belgien giver lovgivningen også

---

<sup>12</sup> Sag 2322/2006.

<sup>13</sup> Artikel 12: "Inden for denne traktats anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt. ...".

mulighed for at idømme luftfartsselskabernes personale en fængselsstraf på op til et år for manglende overholdelse af forordningen.

## **7. OPFØLGNING AF ANALYSEN**

Efter godt to år med forordningen er der sket fremskridt, men der er stadig behov for væsentlige forbedringer for at sikre, at reglerne anvendes mere konsekvent af luftfartsselskaberne og håndhæves mere konsekvent af medlemsstaternes myndigheder. I modsætning til tidligere har strandende passagerer nu bestemte rettigheder, men alt for ofte står de i en svag position i forhold til luftfartsselskaberne.

For at opnå de nødvendige forbedringer mener Kommissionen, at der må sættes ind på forskellige områder.

### **7.1. Bedre håndhævelse af forordningen**

Håndhævelsen af forordningen kan forbedres på forskellige måder.

Kommissionen må styrke samarbejdet med og mellem de nationale myndigheder for at sikre offentligheden et passende serviceniveau og få de nationale myndigheder til at fungere bedre sammen som et netværk. I en senere fase kunne samarbejdet mellem de nationale myndigheder formaliseres via en adfærdskodeks, der dækker områder, som ikke er omfattet af forordningen, herunder tidsfrister for indsendelse af klager fra passagererne og for myndighedernes svar på klagerne, betingelserne for at henvise klager fra én national myndighed til en anden, hvilke sprog sådanne henviste klager skal foreligge på, samt forbedring af kvaliteten af statistikkerne.

Kommissionen har mulighed for at indlede overtrædelsesprocedurer mod medlemsstater, hvor forordningen ikke håndhæves effektivt og der derved opstår risiko for forvriddning af konkurrencen mellem luftfartsselskaberne.

### **7.2. Klar fortolkning af de aspekter af forordningen, der er utydelige**

Kommissionen vil forsøge at tydeliggøre de aspekter af forordningen, der opfattes som uklare, særlig dem, der har skabt problemer for håndhævelsen. Efter samråd med de nationale myndigheder vil Kommissionens offentliggøre en meddelelse om sin fortolkning af forordningen. Selv om denne meddelelse ikke vil være retligt bindende, forventes det, at den vil veje tungt hos luftfartsselskaberne, lette håndhævelsesprocessen og gøre det lettere for forbrugerne at forstå, hvilke rettigheder forordningen giver dem.

### **7.3. Klar skelnen mellem forsinkelser og aflysninger**

I dag har passagererne, de nationale myndigheder og endda luftfartsselskaberne svært ved at skelne mellem forsinkelser og aflysninger og f.eks. afgøre, om en forsinkelse på 24 timer skal klassificeres som en aflysning eller en lang forsinkelse. Der er tilfælde, hvor luftfartsselskaber har 'udsat' en flyafgang i 48 timer (som en 'forsinkelse'), mens afgangenen i virkeligheden var 'aflyst' på grund af tekniske problemer. På denne måde kan luftfartsselskaberne undgå krav om kompensation fra passagererne.

Der bør indledes drøftelser med luftfartsselskaberne og de nationale myndigheder om mere præcise kriterier for, hvordan der skelnes mellem forsinkelser og aflysninger. Desuden bør indsamlingen af data forbedres, så en flyvnings status registreres klart, både af hensyn til håndhævelsen af passagerernes rettigheder og for at få et bedre overblik over den samlede servicekvalitet i sektoren.

#### **7.4. Retningslinjer for 'usædvanlige omstændigheder'**

Begrebet 'usædvanlige omstændigheder' synes at være en kilde til hårdnakket konflikt mellem passagerer, luftfartsselskaber og nationale myndigheder. Krav om erstatning for aflyste flyafgange tegner sig for ca. 30 % af alle klager og beslaglægger over 70 % af de nationale myndigheders ressourcer. Forordningen i sin nuværende form indeholder ingen bestemmelser om kompensation for forsinkelser.

Hvis de nationale myndigheder kunne undersøge en række sager vedrørende 'usædvanlige omstændigheder' til bunds, kunne det danne grundlag for retningslinjer for fremtiden, men myndighederne har i det fleste tilfælde ikke mulighed for at foretage en sådan detaljeret undersøgelse af de klager, de modtager. Det kunne være nyttigt at drøfte spørgsmålet mere indgående med de nationale myndigheder og alle andre berørte parter. På grundlag af sådanne drøftelser vil Kommissionen overveje, om den skal udstede overordnede retningslinjer i en passende form, i det mindste for, hvordan begrebet 'usædvanlige omstændigheder' skal fortolkes.

#### **7.5. Styrket rolle til de nationale myndigheder**

Der er også ved at ske en udvikling i passagerrettighederne inden for andre transportformer<sup>14</sup>. Det kan derfor vise sig at blive en ineffektiv løsning at udpege forskellige nationale myndigheder for de forskellige transportformer, når der engang er fastlagt rettigheder inden for alle områder. I stedet kunne de europæiske forbrugercentre<sup>15</sup>, der allerede behandler grænseoverskridende klager (som er typiske for international transport), bistå de nationale myndigheder i deres daglige opgaver. Desuden kunne behandlingen af klager centraliseres hos disse forbrugercentre, så det sikres, at klagerne behandles på en harmoniseret måde og uden interessekonflikter. Denne løsning ville også lette den statistiske opfølgning og overvågning (på centralt niveau), og dermed yderligere styrke en tværgående og harmoniseret strategi for passagerrettigheder inden for de forskellige transportformer.

Hvis der sker brud på den nye forordning, kunne det berørte forbrugercenter videregive klagen til den relevante civile luftfartsmyndighed eller det nationale ministerium, der så kunne anlægge sag mod det pågældende luftfartsselskab.

---

<sup>14</sup> Behandlet i meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: 'Flere rettigheder til passagerer i EU', KOM(2005) 46 af 16. februar 2005.

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc\\_network/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc_network/index_en.htm) (GD SANCO).

## 8. KONKLUSIONER OM ANVENDELSEN AF FORORDNINGEN

Der er to hovedårsager til, at der har været problemer med forordningen i praksis:

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

### – Tydeliggørelse af forordningens bestemmelser

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

### – Bedre registrering af aflysninger og forsinkelser

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

### – De nationale myndigheders begrænsede håndhævelse af forordningen

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

I løbet af de kommende **seks måneder**<sup>16</sup> vil Kommissionen afholde så mange møder med de nationale myndigheder, som det er nødvendigt for at få strammet op på håndhævelsesprocedurene.

Kommissionen vil overveje at **optrappe overtrædelsesprocedurene** mod medlemsstater, hvor håndhævelsesordningerne efter denne seksmånedersperiode ikke synes at virke effektivt og afskrækkende, således som forordning (EF) nr. 261/2004 kræver det.

### – Fuld overholdelse af forordning (EF) nr. 261/2004

I løbet af de kommende seks måneder vil Kommissionen undersøge i lufthavnene, om luftfartsselskaberne forsyner passagererne med de oplysninger og yder dem den bistand og kompensation, som de skal ifølge forordning (EF) nr. 261/2004. Kommissionen vil navnlig kontrollere, om der er opsat meddelelser ved indcheckningskrankerne om passagerernes rettigheder i tilfælde af rejseafbrydelse, og om der uddeles skriftlige meddelelser om disse rettigheder til passagerer, hvis rejse afbrydes.

---

<sup>16</sup> Regnet fra den dato, hvor denne meddelelse vedtages.

– **Bedre information til passagererne**

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

– **Eventuel ændring af forordning (EF) nr. 261/2004**

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

Kommissionen vil samarbejde med alle berørte parter om at skabe større klarhed og forbedre gennemførelsen og håndhævelsen af forordningen. Kun hvis dette samarbejde ikke giver et tilfredsstillende resultat, vil Kommissionen overveje at fremsætte forslag om en ændring af forordning (EF) nr. 261/2004 for at sikre, at passagerernes rettigheder respekteres fuldt ud.