

U 21/2013 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (flygpassagerares rättigheter)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 13 mars 2013 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 av förordning (EG) nr 2027/97 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar avseende lufttransport av passagerare och deras bagage samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 2 maj 2013

Justitieminister *Anna-Maja Henriksson*

Lagstiftningsråd Katri Kummoinen

JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA
EU/2013/0772**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING GÄLLANDE ÄNDRING AV BESTÄMMELSERNA OM FLYGPASSAGERARES RÄTTIGHETER****1 Förslagets bakgrund och målsättning**

Europeiska kommissionen antog den 13 mars 2013 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning som gäller ändring av unionsbestämmelserna gällande flygpas-sagerares rättigheter. Avsikten är att genom förslaget ändra 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 av förordning (EG) nr 2027/97 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar avseende lufttransport av passagerare och deras bagage.

Förslaget syftar till att främja flygpas-sagerares ställning genom att säkerställa att lufttrafikföretag iakttar bestämmelserna om skydd för passagerare vid störningar i flygtrafiken, samtidigt som man bättre än för närvarande tar hänsyn till lufttrafikföretagens finansiella resurser.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll**2.1 Ändringarna till förordning (EG) nr 261/2004**

Enligt förordning (EG) nr 261/2004 har passagerare inte rätt till kompensation vid inställd flygning, om lufttrafikföretaget kan visa att den inställda flygningen beror på extraordinära omständigheter som inte skulle ha kunnat undvikas även om alla rimliga åtgärder hade vidtagits. Det föreslås att till förordningen ska fogas en definition av extraordinära omständigheter som till sitt innehåll motsvarar EU-domstolens avgörandepraxis (mål C—549/07 Wallentin-Hermann). Dessutom föreslås att till förordningens bilaga ska

fogas en riktgivande förteckning av å ena sidan omständigheter som ska anses som extraordinära och å andra sidan om sådana omständigheter som inte ska anses som extraordinära. (artikel 1.1 e i förslaget — artikel 2 m i förordning (EG) nr 261/2004 i dess ändrade lydelse — och bilaga 1)

Enligt ordalydelsen i förordning (EG) nr 261/2004 ska endast inställda flygningars passagerare ha rätt till standardiserade ersättningar enligt artikel 7 i förordningen. Unionens domstol ansåg dock i de förenade målen C—402/07 och C—432/07 (Sturgeon) att passagerare som drabbats av kraftiga förseningar kan jämföras med passagerare vars flygning har ställts in i fråga om de standardiserade ersättningarna. Detta gäller om de orsakas en tidsförlust på minst tre timmar på grund av att flygningen försenats, det vill säga om de ankommer till sin slutdestination minst tre timmar senare än ankomsttiden enligt tidtabellen. Det föreslås att denna avgörandepraxis ska kodifieras som en del av förordningen, men med en förlängning av de förseningstider som berättigar till kompensation (artikel 1.5 i förslaget — artikel 6.2 i förordning (EG) nr 261/2004 i dess ändrade lydelse).

Dessutom föreslås att bestämmelserna om ombokning ska ändras. När lufttrafikföretaget inte kan befordra passagerarna på sina egna flygningar så att de ankommer till den slutliga bestämmelseorten senast 12 timmar efter den tidtabellsenliga ankomsttiden ska de enligt förslaget ha rätt till ombokning via ett annat lufttrafikföretag eller ett annat transportsätt. I förslaget fastställs också det pris som det andra bolaget högst får debitera för flyget av det lufttrafikföretag som ingått avtal med passageraren. (artikel 1.8 i förslaget — artikel 8.5 i förordning (EG) nr 261/2004 i dess ändrade lydelse)

Genom förslaget förtydligas rättigheterna för de passagerare vilkas resa försenas på grund av att det lufttrafikföretag som ansvarar för flygningen ändrar flygtidtabellerna. Enligt förslaget ska sådana passagerare ha samma rättigheter som passagerare vars flygning försenats, om flygtidtabellen ändrats mindre än två veckor före den ursprungliga avgångstiden (artikel 1.5 i förslaget — artikel 6.3 i förordning (EG) nr 261/2004 i dess ändrade lydelse).

Enligt förordning (EG) nr 261/2004 varierar passagerarens rätt till service (förfriskningar, måltider, telefonsamtal) enligt hur lång flygningen är. Enligt förslaget ska passagerarna ha rätt till service i samband med alla flygningar, oavsett längd, om flygningen antas bli försenad med minst två timmar (artikel 1.5 i förslaget — artikel 6.1 i förordning (EG) nr 261/2004 i dess ändrade lydelse).

Genom förslaget begränsas passagerares rätt till inkvartering jämfört med passagerarnas rättigheter enligt förordning (EG) nr 261/2004. För det första ska lufttrafikföretaget ha rätt att begränsa rätten till inkvartering till tre nätter och priset till högst 100 euro per natt, om förseningen eller inställningen av flyget beror på ovan avsedda extraordinära omständigheter. För det andra ska inkvarteringsskyldigheten inte gälla för korta flygningar på mindre än 250 km med luftfartyg med en maximal kapacitet på 80 platser, såvitt det inte är fråga om en anslutande flygning. Dessa begränsningar ska dock inte gälla vissa specialgrupper, såsom personer med nedsatt rörlighet. (artiklarna 1.9 och 1.11 i förslaget — artiklarna 9.5, 11.3 och 11.4 i förordning (EG) nr 261/2004 i dess ändrade lydelse)

Det föreslås att till förordningen fogas en ny artikel som gäller rättigheterna för passagerare som har missat en anslutande flygförbindelse. Om förseningen beror på att det föregående flyget varit försenat eller dess tidtabell ändrats, ska det EG-lufttrafikföretag som utför den anslutande flygförbindelsen enligt den nya artikel 6a erbjuda passageraren sådan service som avses i förordningen. Det EG-lufttrafikföretag som ansvarar för den försenade flygningen ska för sin del betala eventuell standardiserad ersättning på grund

av förseningen. Lufttrafikföretagen kan sinsemellan komma överens om att fördela kostnaderna på det sätt som de vill. Ovan avsedda bestämmelser om passagerares rättigheter tillämpas endast om båda flygningarna ingår i ett enda transportavtal. (artikel 1.6 i förslaget — artikel 6a i förordning (EG) nr 261/2004 i dess ändrade lydelse)

Det föreslås också att i förordningen ska införas särskilda bestämmelser om passagerares rättigheter i de fall, när planet fördröjs på marken efter det att passagerarna tagits ombord eller där passagerarna efter landning inte utan dröjsmål kan stiga av planet (förseningar på marken). När en försening på marken överskrider en timme ska lufttrafikföretaget, med förbehåll för säkerhetskrav, kostnadsfritt erbjuda toalett och dricksvatten. Dessutom ska lufttrafikföretaget se till att passagerarutrymmet värms upp eller kyls ned på lämpligt sätt och säkerställa att tillräcklig medicinsk vård finns tillgänglig vid behov. Efter en väntetid på högst fem timmar ska passagerarna ha rätt att stiga av. (artikel 1.5 i förslaget — artikel 6.5 i förordning (EG) nr 261/2004 i dess ändrade lydelse)

Enligt förslaget ska en passagerare inte få nekas ombordstigning vid en returreisa med samma biljett på grund av att passageraren inte genomfört utresan. Ett sådant förbud påverkar emellertid inte lufttrafikföretagens rätt att införa särskilda bestämmelser i fråga om flera på varandra följande flygningar inom en och samma resa. (artikel 1.3 b i förslaget — artikel 4.4 i förordning (EG) nr 261/2004 i dess ändrade lydelse)

Flygplatser med en årlig trafikvolym av minst tre miljoner passagerare under minst tre på varandra följande år ska se till att verksamheten på flygplatsen och för flygplatsanvändarna, särskilt lufttrafikföretagen och marktjänstföretagen, samordnas med hjälp av en lämplig beredskapsplan för möjliga störningssituationer som samtidigt berör flera flyg. Syftet med beredskapsplanen är att säkerställa att strandsatta passagerare får tillräcklig information och assistans. Flygplatsens ledningsenhet ska hålla det nationella tillsynsorganet underrättat om beredskapsplanen. (artikel 1.4 c i förslaget — artikel 5.5 i förordning (EG) nr 261/2004 i dess ändrade lydelse)

Tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna och behandling av enskilda tvister

Genom förslaget åtskiljs tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna och behandlingen av enskilda tvister tydligare än för närvarande. Genom förslaget ökas också lufttrafikföretagens informationsskyldighet: passagerarna ska i samband med bokningen informeras om lufttrafikföretagets förfaranden för hantering av reklamationer och om de organ som är behöriga att behandla reklamationerna. En passagerare som vill göra en reklamation ska göra det inom tre månader och lufttrafikföretaget ska ge passageraren ett svar inom två månader. Passageraren har enligt förslaget rätt att lämna in en reklamation till ett organ med ansvar för tvistlösning utanför domstol tidigast två månader efter det att en reklamation gjordes hos det berörda lufttrafikföretaget, såvida inte lufttrafikföretaget redan har lämnat ett slutligt svar på en sådan reklamation. (artiklarna 1.14 och 1.15 i förslaget — artiklarna 16 och 16a i förordning (EG) nr 261/2004 i dess ändrade lydelse)

Genom förslaget åläggs organet med ansvar för tvistlösning utanför domstol att inom sju dagar efter det att reklamationen har mottagits bekräfta detta och sända en kopia till det relevanta nationella tillsynsorganet. Det slutliga svaret på reklamationen ska ges inom tre månader från mottagandet av reklamationen. En kopia av det slutliga svaret ska lämnas till det nationella tillsynsorganet. (artikel 1.15 i förslaget — artikel 16a i förordning (EG) nr 261/2004 i dess ändrade lydelse)

Informationsutbytet och samordningen effektiviseras också mellan de utsedda tillsynsmyndigheterna, liksom mellan dem och kommissionen. Tillsynsmyndigheten åläggs en årlig rapporteringsskyldighet, och utöver det är myndigheten skyldig att kontinuerligt informera om den nationella tolkningen och tillämpningen av förordningen. Kommissionen ges behörighet att med hjälp av genomförandeakter besluta om vad som ska tas upp i de årliga rapporterna. Tillsynsmyndigheten är också skyldig att på begäran av kommissionen undersöka tvivelaktiga metoder som tillämpas av lufttrafikföretag och rapportera resultaten till kommissionen inom fyra må-

nader efter det att begäran gjordes. (artikel 1.15 i förslaget — artikel 16b i förordning (EG) nr 261/2004 i dess ändrade lydelse)

2.2 Ändringarna till förordning (EG) nr 2027/97

Bestämmelser om passagerares bagage

Det föreslås att till förordning (EG) nr 2027/97 ska fogas specialbestämmelser om lufttrafikföretagets skadeståndsansvar vid förstörelse av, förlust av eller skada på en rullstol eller ett annat rörelsehjälpmedel som tillhör en person med nedsatt rörlighet. Lufttrafikföretaget och dess agenter ska vid bokningen och senast när hjälpmedlen överlämnas till lufttrafikföretaget, erbjuda varje person med nedsatt rörlighet möjlighet att göra en kostnadsfri särskild intresseförklaring enligt artikel 22.2 i Montrealkonventionen. Vid ett skadefall begränsas lufttrafikföretagets ansvar till det belopp som uppgetts. (artikel 2.4 i förslaget — artikel 6a i förordning (EG) nr 2027/97 i dess ändrade lydelse)

Genom förslaget strävar man också efter att säkerställa att passagerarna bättre än för närvarande får information om tillåtna bagagemängder och eventuella tilläggsavgifter (artikel 2.4 i förslaget — artikel 6d i förordning (EG) nr 2027/97 i dess ändrade lydelse). I förslaget försöker man också främja passagerares tillträde till sina rättigheter när bagaget förstörs eller skadas. Med beaktande av de korta tidsfristerna för reklamation i artikel 31.2 i Montrealkonventionen (7 dagar vid skada på bagaget och 21 dagar vid förseningar) föreslås det att lufttrafikföretagen ska tillhandahålla en reklamationsblankett vid flygplatsen som gör det möjligt för passagerare att reklamera försenat, skadat eller försvunnet bagage (artikel 2.1 i förslaget — artikel 3.2 i förordning (EG) nr 2027/97 i dess ändrade lydelse).

I förslaget ingår dessutom specialbestämmelser om musikinstrument. Lufttrafikföretag blir skyldiga att godta små instrument i passagerarutrymmet, beroende på instrumentets storlek antingen som handbagage eller med särskild biljett. Vid transport i lastutrymmet är utgångspunkten att musikinstrumentet på passagerarens begäran ska trans-

porteras i en uppvärmd del av lastutrymmet. (artikel 2.4 i förslaget — artikel 6e i förordning (EG) nr 2027/97 i dess ändrade lydelse)

Tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna

Enligt förslaget ska den tillsynsmyndighet som utsetts i enlighet med förordning (EG) nr 261/2004 också tillse efterlevnaden av bestämmelserna i den förordning som gäller passagerares bagage (artikel 2.4 i förslaget — artikel 6b i förordning (EG) nr 2027/97 i dess ändrade lydelse). Förordning (EG) nr 2027/97 ålägger för närvarande inte medlemsstaterna att utse en verkställande myndighet som har i uppgift att se till att förordningen efterlevs.

Bemyndiganden

Kommissionen ges befogenhet att anpassa beloppet för förskottsutbetalningar vid dödsfall med stöd av ett beslut av Internationella civila luftfartsorganisationen i enlighet med artikel 24.2 i Montrealkonventionen. Kommissionen ges dessutom befogenhet att på basis av organisationens beslut anpassa de kompensationsbelopp som anges i den blankett med uppgifter som ingår i bilagan. (artiklarna 2.2 och 2.3 i förslaget — artiklarna 5.2 och 6.1 i förordning (EG) nr 2027/97 i dess ändrade lydelse)

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 100.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Förslagen kan i princip anses stämma överens med subsidiaritetsprincipen. Problemen vid passagerarskyddet beror huvudsakligen på att förordningarna (EG) nr 261/2004 och 2027/97 tillämpas på olika sätt i medlemsstaterna. Man kan ingripa effektivt i den varierade tolkningspraxisen endast genom att ändra unionsbestämmelserna. Kommissionens behörighet att utse en nationell tillsynsmyndighet för att inom en viss tid utreda förfaranden som kommissionen anser vara tvivel-

aktiga ska ännu utredas närmare med tanke på subsidiaritetsprincipen.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Kommissionens konsekvensbedömning

Till förslaget ansluter kommissionens konsekvensbedömning (SWD(2013) 62) och sammanfattningen av den (SWD(2013) 63). Bedömningen grundar sig på uppfattningar som lagts fram vid rådfrågningar och enkäter samt på kommissionens analyser av fyra olika alternativ för att förbättra tillämpningen och verkställandet av flygpasagerares rättigheter.

Enligt kommissionens konsekvensbedömning försummar flygbolagen ofta sina skyldigheter att betala passagerarna den ersättning som dessa enligt förordningarna (EG) nr 261/2004 och (EG) nr 2027/97 har rätt till på grund av vägrat tillträde till flygningen, långvarig försening eller inställning av flygningen eller felaktig behandling av bagage. Detta beror framför allt på att tolkningsutrymmet och bristerna i förordning (EG) nr 261/2004 har lett till olika tolkningar och oenhetligt verkställande i medlemsstaterna. Det är också svårt för passagerarna att hävda sina rättigheter enligt förordningarna. Vissa utgifter som förädlats av de skyldigheter som förordningarna ålägger bidrar också till att flygbolagen inte iakttar bestämmelserna. I vissa situationer förmår flygbolagen inte bära de kostnader och risker som förädlats av servicen och kompensationerna. Askmolnet i april 2010 visade att det obegränsade ansvaret för flygbolag vid långvariga extraordinära omständigheter kan utgöra en risk för bolagets ekonomi. Vissa kostnader för service och assistans kan dessutom vara oproportionerliga jämfört med inkomsterna för vissa flygbolag som bedriver verksamhet i liten skala.

Syftet med förslaget är att säkerställa ett effektivt och konsekvent fullgörande av passagerarnas rättigheter genom att man förtydligar förordningarnas centrala principer, säkerställer ett effektivt och konsekvent påföljdsystem samt en effektiv behandling av enskilda reklamationer. Avsikten är också att

man bättre ska beakta lufttrafikföretagens ekonomiska förutsättningar och säkerställa en bättre tillsyn av passagerarnas rättigheter vid förlust av bagage eller om bagage skadas.

Passagerarnas rätt till service och assistans förstärks, men rätten till ekonomisk kompensation försvagas i viss mån. Flygbolagen orsakas i viss mån nya administrativa kostnader framför allt av utarbetandet av en beredskapsplan. Till övriga delar kvarstår utgifterna på nuvarande nivå. De eventuella tilläggs-kostnaderna på grund av effektivare service och assistans kompenseras av att totalbeloppet för ekonomisk kompensation justeras. Flygbolagen får bättre möjligheter att kräva ersättning för de kostnader som de orsakas av en tredje part, som bär ansvaret för förseningar eller inställda flyg. Detta leder till att andra aktörer, till exempel ledningsenheter för flygplatser, kan bli tvungna att delta i betalningen av kostnader som orsakats flygbolag.

De föreslagna bestämmelserna gör tillsyns-politiken effektivare genom att de nationella tillsynsmyndigheternas samarbete stärks. Detta kan leda till ökade administrativa kostnader. Å andra sidan kan det effektivare verkställandet av passagerares rättigheter leda till att antalet reklamationer som riktas till organ med ansvar för tvistlösning utanför domstol minskar.

4.2 Konsekvenser i Finland

De föreslagna ändringarnas konsekvenser i Finland följer i huvuddrag dem som beskrivs i kommissionens konsekvensbedömning. Förordningarna (EG) nr 261/2004 och (EG) 2027/97 kvarstår till sina grunder i huvudsak som tidigare. Förslaget till förordning förbättrar passagerarnas ställning genom att många faktorer i förordning (EG) nr 261/2004 som är beroende av tolkning förtydligas, och främjar därmed också jämlika konkurrensförhållanden för olika flygbolag. Också ändringarna gällande bagage förbättrar passagerarnas ställning. Å andra sidan försvagas passagerares rättigheter i vissa hänseenden om förordningen blir verklighet, eftersom till exempel de förseningstider som berättigar till standardiserad ersättning blir betydligt längre framför allt vid andra än EU-

interna flygningar. Dessutom begränsas passagerarnas för närvarande obegränsade rätt till inkvartering vid inställningar och förseningar. Förslaget till förordning minskar på motsvarande sätt den ekonomiska börda som flygbolagen orsakas av förordningen. Flygplatsernas ledningsenheter får nya skyldigheter genom att de ska utarbeta en beredskapsplan för störningssituationer.

Dessutom ökar förslaget till förordning den administrativa bördan för de organ som utsetts till tillsynsmyndigheter genom att rapporteringsskyldigheten utökas och kommissionen får behörighet att bestämma att tillsynsmyndigheten ska utreda tvivelaktiga metoder och rapportera resultaten till kommissionen inom fyra månader. Likaså utökar förslaget till förordning den administrativa bördan för organen med ansvar för tvistlösning utanför domstol. Den behandlingstid på tre månader som förutsätts kan också komma att kräva tilläggsresurser eller prioritering av reklamationer som gäller flygningar framför andra klagomål.

Förslaget till förordning gäller privaträttsliga bestämmelser om passagerarskydd och hör därför till rikets lagstiftningsbehörighet i enlighet med 27 § 10 och 41 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

5 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Justitieministeriet hörde de viktigaste myndigheterna, näringslivets organisationer och konsumentorganisationerna om förslaget den 5 april 2013. Utkastet till U-skrivelse har behandlats i skriftligt förfarande av trafiksektionen den 5–12 april 2013.

Enligt preliminära uppgifter inleds den egentliga behandlingen av förslaget till förordning först i juli under Litauens ordförandeskapsperiod.

6 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att en reform av förordningarna som gäller flygpasagerares rättigheter kan understödjas, eftersom det särskilt

vid tillämpningen av förordning (EG) nr 261/2004 i praktiken har förekommit många tolkningsproblem och passagerare på grund av det i många fall haft svårt att hävda sina rättigheter enligt förordningen. Tillämpningen av förordningen har också belastat tillsynsmyndigheterna och konsumenttvistenumnden.

Förslaget innehåller många förtydliganden till frågor som i praktiken gett upphov till oklarheter i tolkningen. Av dessa kan nämnas till exempel rättigheterna för passagerarna på anslutande flyg. Det är dock tveksamt om de föreslagna ändringarna är tillräckliga för att förtydliga rättsläget. Vid förhandlingarna om förslaget är det därför ännu skäl att överväga, om förordning (EG) nr 261/2004 borde revideras i sin helhet. Åtminstone är det viktigt att man ännu som helhet bedömer bestämmelserna om standardiserade ersättningar med tanke på om det i regleringen uppnås en rimlig balans mellan passagerares rättigheter och lufttrafikföretagens skyldigheter. Särskilt vid tolkningen av extraordinära omständigheter har det i praktiken förekommit mycket problem, som EU-domstolens avgörande-

praxis inte har avhjälpt. Passagerarskyddet bör även i fortsättningen som helhet bedömt bibehållas på en hög nivå.

Statsrådet strävar efter att vid förhandlingarna i mån av möjlighet minska den administrativa börda som regleringen orsakar myndigheterna. De nationella myndigheterna ska dessutom bibehålla möjligheten att i sista hand besluta om prioriteringen av sina olika uppgifter med beaktande av nationella förhållanden. Dessutom är det statsrådets målsättning att bestämmelserna om behandlingen av enskilda tvister ska fastställas i linje med bestämmelserna i det slutliga ADR-direktiv som antas inom nära framtid.

Förslagets rättsliga grund verkar vara lämplig. Förslaget är också till största delen förenligt med subsidiaritetsprincipen. Den föreslagna behörigheten för kommissionens att utse en nationell tillsynsmyndighet för att inom en viss tid utreda ett flygbolags förfarande som kommissionen anser vara tvivelaktigt ska dock vid förhandlingarna ännu utredas närmare också med tanke på subsidiaritetsprincipen.