

Høringsnotat

Bekendtgørelse om bestemmelser for anvendelse af EU-forordning nr. 261/2004 om passagerrettigheder på luftfartsområdet

1. Indledning

Trafikstyrelsen har den 8. november 2013 sendt udkast til bekendtgørelse om bestemmelser for anvendelse af EU-forordning nr. 261/2004¹ (herefter "EU-forordningen") om passagerrettigheder på luftfartsområdet (herefter "den nye bekendtgørelse") i høring hos de i [bilag 1](#) nævnte organisationer. Udkast til den nye bekendtgørelse har også været offentliggjort på [høringsportalen](#).

Høringsfristen udløb den 22. november 2013.

Trafikstyrelsen har modtaget høringssvar fra:

- Erhvervsstyrelsen
- Rejsearrangører i Danmark
- Danmarks Rejsebureau Forening
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
- Forbrugerrådet Tænk
- Jet Time
- Scandinavian Airlines System
- Dansk Luftfart
- DI Transport
- Erhvervsflyvningens Sammenslutning

¹ 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 (EU-Tidende 2004, nr. L 46, side 1)

Trafikstyrelsen har derudover modtaget bemærkninger fra:

- Thomas Cook Airlines Scandinavia
- Gorrison Federspiel

I det følgende refereres de indkomne bemærkninger. Bemærkningerne er delt op i relevante emner. Trafikstyrelsens kommentarer til de enkelte emner følger efter i kursiv.

Til orientering har Trafikstyrelsen konsekvent valgt ikke at referere eller kommentere de indkomne bemærkninger, der vedrører Kommissionens forslag² om ændring af EU-forordningen om passagerrettigheder, da forslaget til den nye bekendtgørelse alene indeholder bestemmelser, der er nødvendige for at anvende EU-forordningen.

2. Generelle bemærkninger

Erhvervsstyrelsen har vurderet, at forslaget ikke indeholder administrative konsekvenser for erhvervslivet. Derudover har Erhvervsstyrelsen ikke yderligere bemærkninger til forslaget.

Rejsearrangører i Danmark finder den foreslåede opstramning rimelig, og har ingen yderligere kommentarer til udkastet.

Danmarks Rejsebureau Forening ("DRF") finder det særdeles positivt, at bekendtgørelsen giver Trafikstyrelsen hjemmel til at træffe bindende afgørelser i klagesager vedrørende EU-forordningen om passagerrettigheder, ligesom DRF bifalder, at bekendtgørelsen giver Trafikstyrelsen hjemmel til at kunne pålægge et flyselskab inden for en nærmere frist at opfylde de forpligtelser, der følger af EU-forordningen.

Efter DRF's opfattelse er Trafikstyrelsens kompetence til at håndhæve EU-forordningens regler over for flyselskaberne yderst vigtig at bekendtgøre. Dette særligt fordi, at der er tale om forbrugerrettigheder, som bør sikres på tilstrækkelig vis. Trafikstyrelsens manglende kompetence til at pålægge flyselskaberne at opfylde deres forpligtelser i henhold til EU-forordningen udvander efter DRF's mening EU-forordningens formål, da ikke alle flyselskaber vælger at efterleve styrelsens afgørelser.

DRF støtter derfor fuldt ud, at Trafikstyrelsen efter bekendtgørelsens § 3, stk. 2, kan pålægge et flyselskab at betale compensation mv. i henhold til EU-forordningen til berørte passagerer. Yderligere finder DRF det positivt, at et flyselskab som overtræder visse bestemmelser i EU-forordningen kan straffes med bøde efter bekendtgørelsens § 4. DRF bifalder, at bekendtgørelsen vil medføre skærpet praksis på området, således at Trafikstyrelsen i udgangspunktet vil bede anklagemyndigheden om at rejse straffesag første gang et flyselskab ikke følger en afgørelse afsagt af styrelsen og dermed overtræder EU-forordningens regler.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan konstatere, at der bliver tale om en forbedring af forbrugerbeskyttelsen. De oplyser, at Forbruger Europa har rigtig mange sager vedrørende EU-forordningen og oplever ofte, at forbrugere efterspørger sanktioner over for flyselskaber, som ikke vil efterleve udtalelserne fra Trafikstyrelsen.

² Kommissionen har ved KOM (2013) 130 af den 13. marts 2013 fremsendt forslag om ændring af forordning (EF) 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og forordning nr. 2027/97 om luftfartsselskabernes erstatningsansvar ved luftbefordring af passagerer og deres bagage.

Forbrugerrådet Tænk er yderst tilfreds med, at der endelig tages skridt til at skærpe sanktionerne overfor flyselskaber, der overtræder passagerrettighederne efter EU-forordningen. Forbrugerrådet Tænk er særlig positivt overfor, at der lægges op til at Trafikstyrelsen får hjemmel til at træffe bindende afgørelser og mulighed for at pålægge flyselskaberne inden for en frist, at opfylde de forpligtelser der fremgår af forordningen. Forbrugerrådet Tænk er også meget tilfredse med, at den nye bekendtgørelse tilsigter at skærpe praksis på området, således at der vil blive reageret på enkeltovertrædelser når flyselskaberne blot én gang ikke følger Trafikstyrelsens afgørelse.

Gorrissen Federspiel mener, at det er hensigtsmæssigt at Trafikstyrelsen tillægges kompetence til at træffe bindende afgørelser i klagesager vedrørende overtrædelse af EU-forordningen.

3. Fortolkningstvivi i nuværende EU-forordning

Både Jet Time og Thomas Cook Airlines Scandinavia er af den opfattelse, at EU-forordningen gennem årene har været genstand for adskillige domstolsprøvelser, såvel ved de enkelte EU-landes civile domstole som ved EU-domstolen. Dette beror efter begge flyselskabers overbevisning på, at EU-forordningen er uklar, kompliceret og ufyldstgørende i sit indhold og i sine formuleringer, hvilket har medført megen tvivl om dens fortolkning. Dette indebærer efter begge flyselskabers overbevisning, at der forsat verserer et ikke ubetydeligt antal sager ved domstolene om fortolkning af særligt spørgsmålet om, hvornår et luftfartsselskab er forpligtet til at betale kompensation. Erhvervsflyvningens Sammenslutning ("ES") er af den opfattelse, at EU-forordningen kan fortolkes og bliver fortolket forskelligt mellem nationerne og mellem kompetente myndighed og flyselskaber. Jet Time nævner, at de for tiden har fire sager kørende ved domstolene, hvor passagerer, uden om Trafikstyrelsen, kræver kompensation for en forsinkelse.

Både Jet Time og Thomas Cook Airlines Scandinavia finder, at en anden følge af de nævnte fortolkningsproblemer omkring EU-forordningen er, at der er stor forskel på, hvordan EU-forordningen administreres og fortolkes af de kompetente myndigheder i de enkelte EU-Lande.

ES kan endvidere ikke se det rimelige i, at et flyselskab i følge EU-forordningen skal betale den enkelte passager 250 Euro, når en billet f.eks. har kostet 600 kr. ES anbefaler derfor, at størrelsen af kompensation gøres afhængig af billetprisens størrelse.

Formålet med den nye bekendtgørelse, er at give Trafikstyrelsen de nødvendige redskaber til at håndhæve passagerernes rettigheder over for de flyselskaber, der ikke følger reglerne. Den nye bekendtgørelse omhandler således alene nødvendige bestemmelser for anvendelsen af EU-forordningen om passagerrettigheder, og ændrer ikke ved indholdet eller ved fortolkningen af EU-forordningen.

4. Bindende afgørelser

Jet Time og Thomas Cook Airlines Scandinavia finder det betænkeligt at Trafikstyrelsen tillægges kompetence til at træffe endelige inappellable afgørelser i henhold til EU-forordningen omkring et regelsæt, hvis fortolkning er så usikker. Efter begge flyselskabers overbevisning, medfører forslaget således en svækkelse af flyselskabernes retssikkerhed i relation til EU-forordningen.

Scandinavian Airlines System ("SAS") finder, at det ikke er angivet, hvorvidt det enkelte luftfartsselskab kan appellere Trafikstyrelsens afgørelse, og hvorvidt en sådan appel har opsættende virkning. Ifølge SAS indeholder regelsættet i dag mulighed for en meget bred fortolkning af de eksisterende regler, hvorfor SAS tilsvarende mener

at en manglende umiddelbar appeladgang må antages at blive et retssikkerhedsmæssigt problem og derfor bør reguleres i regelsættet.

Thomas Cook Airlines Scandinavia mener endvidere, at Trafikstyrelsen på samme tid bliver den lovgivende, udøvende og dømmende magt, hvilket de mener, er i modstrid med fundamentale principper omkring magtadskillelse, ligesom de mener, at det svækker flyselskabernes retssikkerhed, og fraviger de grundhensyn, der er tilsigtet i EU-forordningen.

Dansk Erhverv og DI Transport bemærker endvidere, at det medfølgende høringsbrev intet nævner om luftfartselskabets retsstilling og ankemulighed i tilfælde, hvor man er uenig i Trafikstyrelsens tolkning af regelsættet og den deraf følgende afgørelse. Dansk Erhverv og DI Transport finder, at disse forhold bør tydeliggøres i et ajourført høringsdokument.

ES påpeger, at der i forslaget til den nye bekendtgørelse, mangler en henvisning til de muligheder, som et flyselskab naturligt må og skal have for at anke Trafikstyrelsens afgørelse samt afgørelsen ved domstolene.

Den nye bekendtgørelse er et initiativ, der er igangsat for at styrke håndhævelsen af passagerernes rettigheder, når fly bliver aflyst, forsinket eller overbooket. Det er derfor nødvendigt, at Trafikstyrelsen får hjemmel til at træffe bindende afgørelser, når passagerer klager over, at flyselskaber ikke overholder reglerne.

I forbindelse med forhandlingerne om Kommissionens forslag til ændring af EU-forordning 261/2004 har Kommissionen bekræftet, at den gældende forordning giver de nationale håndhævelsesorganer, i Danmark Trafikstyrelsen, mulighed for at træffe bindende afgørelser.

Forslaget til den nye bekendtgørelse indebærer på den baggrund, at Trafikstyrelsen får mulighed for at træffe bindende afgørelser. Flyselskaberne vil altid kunne få prøvet Trafikstyrelsens afgørelse ved domstolene. Flyselskabers og passageres ret til domstolsprøvelse berøres således ikke af den nye bekendtgørelse. Den dømmende magt ligger hos domstolene, jf. Grundlovens § 3.

Trafikstyrelsens afgørelser på luftfartsområdet kan i dag ikke påklages til en højere administrativ myndighed, jf. Luftfartslovens³ § 152 a, jf. bekendtgørelse nr. 893 af 29. august 2012 § 25. Den nye bekendtgørelse, hvori Trafikstyrelsen får mulighed for at træffe bindende afgørelser i henhold til EU-forordningen om passagerrettigheder, ændrer ikke ved denne retstilstand.

5. Domstolsprøvelse og straffesag

Både Jet Time og Thomas Cook Airlines Scandinavia finder, at straffbestemmelserne i sammenhæng med Trafikstyrelsens planlagte ændring af praksis vil medføre, at et luftfartsselskab, der er uenig i en afgørelse truffet af Trafikstyrelsen, og derfor ikke betaler i overensstemmelse med afgørelsen, omgående vil blive straffet (med bøde eller fængsel op til 4 måneder) samtidig med at luftfartsselskabet, allerede på grund af straffen ved at undlade at betale, i realiteten mister sine muligheder for at få prøvet Trafikstyrelsens afgørelse ved domstolene.

Ifølge både Jet Time og Thomas Cook Airlines Scandinavia vil indsigelsen mod dette argument sandsynligvis være, at luftfartsselskabet, de facto, ikke er forhindret i at anke Trafikstyrelsens afgørelse til domstolene, men det er en urimelig retstilstand, at en sådan domstolsprøvelse skal bestå i et krav om tilbagebetaling af en allerede udbetalt kompensation, eller at prøvelsen sker i lyset af, at luftfartsselskabet allerede er blevet straffet for den forseelse, som er sagens sagsgenstand ved domstolen.

³ Lovbekendtgørelse nr. 1036 af 28. august 2013

Begge flyselskaber kan forstille sig den omtale et luftfartselskab vil få i pressen, hvis selskabet idømmes straf for at undlade at betale en godtgørelse i forbindelse med, at selskabet ønsker domstolens vurdering af den materielle sagsgenstand.

Gorrison Federspiel påpeger endvidere, at idet forslaget til den nye bekendtgørelse ikke indeholder bestemmelser om opsættende virkning af søgsmål, kan bødestemmelserne i den nye bekendtgørelse dog give anledning til tvivl om, hvorvidt et luftfartselskab kan blive straffet med bøde allerede inden en eventuel domstolsprøvelse af Trafikstyrelsens afgørelse er afsluttet. En sådan retsstilling vil naturligvis være uhensigtsmæssig og kan ikke have været hensigten med forslaget til den nye bekendtgørelse.

Det er Trafikstyrelsens opfattelse at danske flyselskaber i langt de fleste tilfælde retter sig efter Trafikstyrelsens udtalelser. Det forhold at udtalelsen nu skifter karakter til en afgørelse, vil efter styrelsens opfattelse ikke få nogen reel betydning for danske flyselskaber, som i forvejen følger Trafikstyrelsens udtalelser.

Indenfor det seneste års tid har der imidlertid været en række tilfælde, hvor enkelte udenlandske flyselskaber tilsyneladende ikke efterlever Trafikstyrelsens udtalelser. Der er derfor behov for at styrke Trafikstyrelsens muligheder for at håndhæve bestemmelserne over for de flyselskaber, der ikke overholder reglerne.

Trafikstyrelsen anser det derfor for nødvendigt, at kunne oversende sagen til anklagemyndigheden første gang et flyselskab overtræder EU-forordningen.

Flyselskaberne mister ikke deres ret til få prøvet Trafikstyrelsens afgørelse ved domstolene. Hvis flyselskabet ikke er enig i, at de har overtrådt EU-forordningen, kan de vælge enten at anlægge sag mod Trafikstyrelsen ved de civile domstole eller få prøvet sagen i forbindelse med en eventuel tiltalerejsning i straffesagen mod flyselskabet.

I forbindelse med Trafikstyrelsens videregivelse af sagen til anklagemyndigheden vil det være anklagemyndigheden, der vurderer, om beviserne i den konkrete sag er tilstrækkelige til en egentlig tiltalerejsning, og det er i givet fald domstolene, der idømmer bøden.

Det vil også være muligt for passageren at politianmelde et flyselskab inden Trafikstyrelsen har truffet afgørelse i en konkret sag.

6. Domstolsprøvelse udenom Trafikstyrelsen

Både Jet Time og Thomas Cook Airlines Scandinavia, finder det betænkeligt, at flypassagerer, der kræver godtgørelse i henhold til EU-forordningen ikke er forpligtet til at indgive klagen til Trafikstyrelsen, hvilket medfører, at afgørelserne, trods Trafikstyrelsens ret til at træffe endelige afgørelser, ikke vil blive truffet af Trafikstyrelsen. Både Jet Time og Thomas Cook Airlines Scandinavia, oplyser, at der er adskillige eksempler på, at passagerene går uden om Trafikstyrelsen og anlægger direkte sag mod flyselskabet ved domstolene ved hjælp af firmaer, som "AirHelp", "Passagerrettigheder.dk", og "J.T. Konsult". Begge flyselskaber mener, at der er en tendens til, at passagerklager i stigende grad går udenom Trafikstyrelsen.

Begge flyselskaber bemærker, at passagerene således forsat kan, og på trods af den foreslående bekendtgørelse, vælge mellem, uden om Trafikstyrelsen, at få en afgørelse ved retten, der kan ankes, hvis passageren ikke er tilfreds med afgørelsen, eller at indgive klagen til Trafikstyrelsen, og også i dette tilfælde anke afgørelsen til domstolene, hvis passageren ikke er tilfreds med Trafikstyrelsens afgørelse.

Jet Time og Thomas Cook Airlines Scandinavia finder, at det ikke er acceptabelt, at passagerne får denne mulighed for "forum Shopping" og anke af afgørelser, samtidig

med, at bekendtgørelsen, de facto fratager flyselskabernes mulighed for at få domstolens vurdering af sagen, når afgørelsen er truffet af Trafikstyrelsen.

Trafikstyrelsen skal oplyse, at forslaget til den nye bekendtgørelse ikke ændrer ved passagerenes ret til som i dag, at vælge at anlægge sag direkte mod et flyselskab uden først at få Trafikstyrelsen til at træffe afgørelse i sagen.

Trafikstyrelsen kan endvidere oplyse, at den nye bekendtgørelse ikke regulerer passagerenes adgang til at anvende andre muligheder for at få prøvet deres sag, eksempelvis vil en passager også selv kunne politianmelde et flyselskab, hvis passageren mener, at forordningen er overtrådt.

7. Straffebestemmelser m.v.

Både Jet Time og Thomas Cook Airlines Scandinavia finder, at rækkevidden af bestemmelsen om at en "overtrædelse af bekendtgørelsens artikel 4-11 eller artikel 14-15 straffes med bøde", jf. den forslåede bekendtgørelses § 4, stk. 1 er uklar. Det fremgår således ikke, hvad der menes med "overtrædelse" i denne sammenhæng.

Jet Time og Thomas Cook Airlines Scandinavia henviser endvidere til straffebestemmelsen i den nye bekendtgørelses § 4, stk. 2, som gælder i tilfælde af at luftfartsselskabet "undlader at efterkomme Trafikstyrelsens påbud som angivet i bekendtgørelsens § 3, stk. 2", straffes det efter Luftfartslovens § 149, stk. 7. Denne bestemmelse finder både Jet Time og Thomas Cook Airlines Scandinavia for isoleret set at være klar i sin betydning, men på trods heraf opstår der usikkerhed om fortolkningen af straffebestemmelserne når henses til sammenhængen mellem de to nævnte straffebestemmelser.

Både Jet Time og Thomas Cook Airlines Scandinavia mener, at høringsbrevet understreger den tidligere nævnte usikkerhed om, hvad der er strafbart og hvad straffen er. I følge Jet Time og Thomas Cook Airlines Scandinavia omtaler høringsbrevet – i samme sætning – både luftfartsselskabets overtrædelse af EU-forordningen (forslagets § 4, stk. 1) og luftfartsselskabets undladelse af at følge Trafikstyrelsens afgørelse i en sag (forslagets § 4, stk. 2).

I følge både Jet Time og Thomas Cook Airlines Scandinavia er de to forseelser nævnt i hver sin straffebestemmelse i forslaget til bekendtgørelse, og de udløser forskellig straf. Formuleringen af bekendtgørelsen stemmer således ikke overens med det omtalte afsnit i høringsbrevet.

Jet Time er endvidere af den opfattelse, at ændringen af Trafikstyrelsens kompetence fra, som hidtil, at kunne udtale sig i sager vedrørende passagerrettigheder i henhold til EU-forordningen til at kunne udstede "påbud", får, som det fremgår af forslaget til bekendtgørelse, den virkning, at Trafikstyrelsens afgørelse i henhold til EU-forordningen omfattes af Luftfartslovens § 149, stk. 14. Jet Time synes, at det også i denne sammenhæng er en meget drastisk ændring af retstilstanden på området for passagerrettigheder, der foreslås gennemført.

Jet Time, Thomas Cook Airlines Scandinavia og ES er endvidere af den opfattelse, at det er ude af proportion med forseelsens alvor, at en undladelse af, at efterkomme Trafikstyrelsens påbud om at betale compensation til en forsinket passager skal kunne udløse en straf på op til 4 måneders fængsel i henhold til Luftfartslovens § 149, stk. 7.

ES er endvidere meget betænkelig ved den praksis, som Trafikstyrelsen ønsker at anvende, da det fornemmes, at man uden fornøden dialog og sagsbehandling vil bede anklagemyndigheden om at overtage sagen. ES mener, at hvis dette er tilfældet, vil det være et stort tilbageskridt for den dialog, som Trafikstyrelsen og danske flyselskaber m.fl. har fået etableret.

Trafikstyrelsen skal præcisere, at der også i dag er hjemmel til at straffe et flyselskab, der overtræder EU-forordningen, men med den nye bekendtgørelse vil Trafikstyrelsen skærpe praksis på området i forhold til i dag, hvor der skal være tale om gentagne overtrædelser af EU-forordningen. Den ændrede praksis vil således betyde, at Trafikstyrelsen i udgangspunktet vil bede anklagemyndigheden om at rejse straffesag første gang et flyselskab ikke følger Trafikstyrelsens afgørelse, og dermed overtræder reglerne i EU-forordningen.

I langt de fleste tilfælde, vil sagen i praksis havne hos Trafikstyrelsen i forbindelse med en klage over flyselskabet fra en passager om flyselskabets overtrædelse af EU-forordningen. I de tilfælde Trafikstyrelsen finder, at flyselskabet har overtrådt reglerne i EU-forordningen, vil afgørelsen indeholde et påbud til flyselskabet om inden for en nærmere angiven frist at opfylde de forpligtelser, der følger af EU-forordningen. Flyselskabets undladelse af at efterkomme Trafikstyrelsens påbud, vil derfor kunne straffes efter den nye bekendtgørelses § 4, stk. 2. I praksis vil der være tale om bødestraf, og det vil i givet fald være domstolene, der idømmer bøden.

Trafikstyrelsen vil under sin sagsbehandling naturligvis være underlagt de forvaltningsretlige regler og principper, herunder reglerne om partshøring, officialmaksimen m.v.

Straffebestemmelserne i den ny bekendtgørelses § 4, stk. 1 er en videreførelse af de gældende straffebestemmelser i BL 9-20, men vil eksempelvis få betydning i de tilfælde, hvor en passager vælger at politianmelde et selskab direkte uden først at få en afgørelse fra Trafikstyrelsen.

8. Antal af flyselskaber der ikke følger Trafikstyrelsens afgørelse

Jet Time bemærker, at årsagen til, at forslaget til den nye bekendtgørelse indebærer, at Trafikstyrelsen fremover vil kunne træffe bindende afgørelser, må være, at man mener, at Trafikstyrelsens udtalelser ikke bliver fulgt af flyselskaberne. I den sammenhæng mener Jet Time, at der savnes dokumentation for, at flyselskaber sidder Trafikstyrelsens udtalelser overhøring, i hvilken forbindelse Jet Time i øvrigt tillader at påstå, at denne forudsætning ikke er korrekt. Det er Jet Times opfattelse, at bekendtgørelsen "skyder gråspurve med kanoner".

Trafikstyrelsen er af den opfattelse, at de danske flyselskaber allerede i dag i langt de fleste tilfælde følger styrelsens udtalelser og styrelsen formoder, at de også vil forsætte med dette, når Trafikstyrelsens udtalelser får karakter af en "afgørelse". På den baggrund er det Trafikstyrelsens vurdering, at den nye bekendtgørelse ikke umiddelbart vil "ramme" de danske flyselskaber, der allerede i dag følger Trafikstyrelsens udtalelser.

Indenfor det seneste års tid har der imidlertid været en række tilfælde, hvor enkelte udenlandske flyselskaber tilsyneladende ikke efterlever Trafikstyrelsens udtalelser. Der er derfor behov for at styrke Trafikstyrelsens muligheder for at håndhæve bestemmelserne over for de flyselskaber, der ikke overholder reglerne.

9. Konkurrencemæssige forhold

Thomas Cook Airlines Scandinavia bemærker, at EU-forordningen rammer uhen-sigtsmæssigt hårdt luftfartsselskaber, men en skærpelse af reglerne gennem den danske forvaltning af EU-forordningen sætter luftfartsbranchen under yderligere pres.

SAS er bekymret for, om reglerne skærper sanktionsmulighederne overfor primært de danske flyselskaber – der generelt følger Trafikstyrelsens afgørelse – og dermed reelt skaber en skærpet konkurrenceforvridende og diskriminerende praksis, som stiller de danske flyselskaber i en urimelig markeds position. Sidstnævnte kan i værste fald på sigt presse de danske flyselskaber til at etablere sig i andre markeder.

Dansk Luftfart og DI Transport deler samme opfattelse som SAS, og er derfor bekymret for, at den her foreslåede rent danske praksisændring vil øge forskelligheden, med det resultat at danske luftfartsvirksomheder, der generelt følger Trafikstyrelsens afgørelser, stilles ringere i den internationale konkurrence. Det vil især være tilfældet, hvis det viser sig, at der ikke er lige mulighed for håndhævelse overfor selskaber, der ikke er etableret i Danmark. Denne problematik er som bekendt yderst nærværende i relation til Lov om Rejsegarantifond. De finder det derfor afgørende, at Danmark på forhånd har sikret, at praksisændringen kan godkendes af EU-Kommissionen.

Formålet med den nye bekendtgørelse, er at give Trafikstyrelsen de nødvendige redskaber til at håndhæve passagerernes rettigheder over for de flyselskaber, der ikke følger reglerne.

I forbindelse med forhandlingerne om Kommissionens forslag til ændring af EU-forordningen har Kommissionen bekræftet, at den gældende forordning giver de nationale håndhævelsesorganer, i Danmark Trafikstyrelsen, mulighed for at træffe bindende afgørelser.

De gældende regler er blevet fortolket og håndhævet meget forskelligt i medlemsstaterne. I nogle lande, som bl.a. Danmark og Spanien, har håndhævelsen bestået af udtalelser mens andre lande som f.eks. Sverige har haft bindende afgørelser. Der er derfor behov for at ensrette håndhævelsesorganernes beføjelser på europæisk niveau, således at passagerernes rettigheder bliver håndhævet ens i hele EU, uanset hvilket land man rejser fra. Derfor vil regeringen arbejde for i EU, at det gøres til et eksplicit krav for de nationale håndhævelsesorganer at træffe bindende afgørelser, når passagerer klager over, at flyselskaber ikke overholder reglerne.

Det er Trafikstyrelsens opfattelse at danske flyselskaber i langt de fleste tilfælde retter sig efter Trafikstyrelsens udtalelser. Det forhold at udtalelsen nu skifter karakter til en afgørelse, vil efter styrelsens vurdering ikke få nogen reel betydning for danske flyselskaber.

10. Øvrige forslag

a. Opsættende virkning

Gorrißen Federspiel har ytret ønske om, at Trafikstyrelsens afgørelser skal have opsættende virkning. Gorrißen Federspiel bemærker, at såfremt Trafikstyrelsens afgørelse ikke har opsættende virkning, vil det betyde, at luftfartsselskabet bliver forpligtet til at betale en eventuel compensation til passageren, selvom afgørelsen måtte være taget op til prøvelse ved domstolene. Luftfartsselskabet vil derefter være henviset til at forsøge at tilbagesøge beløbet fra klageren, såfremt selskabet får medhold ved domstolene. Gorrißen Federspiel finder endvidere, at det taler for at tillægge søgsmål opsættende virkning, at Trafikstyrelsens pålæg vil have karakter af udbetaling af (typisk mindre) pengebeløb, som ikke udgør erstatning for et lidt økonomisk tab hos passageren, men derimod en umiddelbar compensation for de gener, som passageren har haft på grund af en aflysning eller forsinkelse af en flyafgang. Der er derfor ingen risiko for, at klager eller andre parter, herunder det offentlige, påføres væsentlige økonomiske eller anden form for skade ved at søgsmål gives opsættende virkning.

Formålet med den nye bekendtgørelse er, at styrke Trafikstyrelsens muligheder for at håndhæve bestemmelserne over for de flyselskaber, der ikke overholder reglerne. Dette formål vil efter styrelsens opfattelse blive svækket, såfremt Trafikstyrelsens afgørelser får opsættende virkning.

b. Alternativ model

Både Jet Time og Thomas Cook Airlines Scandinavia har forståelse for ønsket, om at Trafikstyrelsen skal kunne træffe afgørelser, som flyselskabet er forpligtet til at følge i stedet for, som i dag, kun at kunne afgive udtalelse i sager om kompensation i henhold til EU-forordningen.

Samtidig har begge flyselskaber stor sympati for en regelændring, der kan flytte behandlingen af disse sager fra de autoriserede "juridiske rådgivere", som i dag håndterer hovedparten af sagerne, til et organ der griber sagerne seriøst og professionelt an, således at den populistiske og politiske vinkel, som de nævnte rådgivere lægger i sagerne, bliver fjernet.

Begge flyselskaber mener, at et nyt system, der sikrer at Trafikstyrelsen er den kompetente myndighed, der altid skal have truffet afgørelse i sagerne, før en højere instans inddrages, vil være en anbefalelsesværdig og velkommen model.

Begge flyselskaber nævner, at en forudsætning for en sådan model er imidlertid, at der åbnes mulighed for, inden for en given frist, at kære Trafikstyrelsens administrative afgørelse til en højere instans med opsættende virkning. Denne mulighed for kære af afgørelsen skal naturligvis omfatte både passageren og luftfartselskabet.

Endelig mener begge flyselskaber, at der også skal være mulighed for, at afgørelsen fra denne højere instans, med opsættende virkning, kan prøves ved domstolene.

Ifølge begge flyselskaber vil en sådan model helt fjerne behovet for at indføre straf-sanktioner i tilfælde af manglende betaling, da flyselskaberne vil være forpligtet til at følge afgørelserne.

Jet Time og Thomas Cook Airlines Scandinavia mener, at deres forslag til ændring af den forslåede bekendtgørelse samtidig vil ændre forslagets karakter fra at modarbejde luftfarten til, til at der bliver tale om et seriøst retligt klagesystem med ankesmuligheder for parterne, som opretholder en høj grad af retssikkerhed for alle parter i systemet, og som svarer til den model og retstradition vi sædvanligvis hylder i Danmark.

Den nye bekendtgørelse er et initiativ, der er igangsat for at styrke håndhævelsen af passagerernes rettigheder, når fly bliver aflyst, forsinket eller overbooket. Det er derfor nødvendigt, at Trafikstyrelsen får hjemmel til at træffe bindende afgørelser, når passagerer klager over, at flyselskaber ikke overholder reglerne.

Den nye bekendtgørelse ændrer ikke ved flyselskabernes eller passagerernes ret til at få prøvet Trafikstyrelsens afgørelse ved domstolene, og heller ikke parternes grundlovssikrede ret til i øvrigt at få prøvet deres sag ved domstolene. Trafikstyrelsen finder derfor ikke grundlag for, at der er behov for en alternativ model som foreslået ovenfor.

c. Klage- og søgsmålsfrister

Gorrissen Federspiel ser gerne, at der bliver indført nogle klage- og søgsmålsfrister for klager til Trafikstyrelsen, for søgsmål mod flyselskaber og for indbringelse af Trafikstyrelsens afgørelser for domstolene. Gorrissen Federspiel bemærker, at luftfartselskaberne har en legitim interesse i ikke at blive mødt med krav, der udspringer af deres sædvanlige drift, flere år efter en forsinkelse eller en aflysning har fundet sted. Det forslås, at klage- og søgsmålsfrist fastsættes på f.eks. 3 måneder, som tilsvarende er forslået i EU-Kommissionens forslag til revision af EU-forordningen, hvorefter der forslås en klage- og søgsmålsfrist på 3 måneder efter den dato, hvor den pågældende flyvning foregik eller var planlagt til at skulle forgå. '

Trafikstyrelsen skal understrege, at formålet med den nye bekendtgørelse, er at give Trafikstyrelsen de nødvendige redskaber til at håndhæve passagerernes rettigheder

over for de flyselskaber, der ikke følger reglerne. Den nye bekendtgørelse har således ikke til hensigt at indføre klage- og søgsmålsfrister på nuværende tidspunkt.

Passagerens klage- og søgsmålsfrister vil indtil en eventuel regulering heraf i den kommende EU-forordning være underlagt dansk rets almindelige regler.

d. Yderligere hjælp til forbrugerene og administrative bøder

Selvom Forbrugerrådet Tænk er positiv over for de foreslåede skærper bemærker Forbrugerrådet Tænk samtidig, at der ikke tilsigtes nogen ændring for så vidt angår forbrugernes krav. Det vil således til stadighed være forbrugeren, der er henvist til at søge deres krav gennemført ved domstolene over for et flyselskab, der nægter at følge Trafikstyrelsens afgørelse. Forbrugerrådet Tænk så gerne, at Trafikstyrelsen påtog sig opgaven med at hjælpe forbrugeren videre med sagen ved domstolene. Dette kan vise sig særlig vigtigt, såfremt bødestørrelserne, der fastlægges for overtrædelse af denne forordning, ikke er effektive, står i forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning

Forbrugerrådet Tænk skal foreslå at Trafikstyrelsen, i stil med hvad der sker for sager i de private godkendte ankenævn og Forbrugerklagenævnet, hvor den erhvervsdrivende ikke vælger at følge afgørelsen, får en forpligtelse til at hjælpe forbrugeren videre ved domstolene, herunder meddeler omkostningsdækning for de forbrugere, der f.eks. ikke har en retshjælpsdækning. Der henvises bl.a. til lov om forbrugerklager §§ 4-4f.

Det er Forbrugerrådet Tænks vurdering, at det vil have en større præventiv effekt, hvis der blev givet mulighed for Trafikstyrelsen til at kunne pålægge administrative bøder af en hvis størrelse.

Det er Trafikstyrelsens opfattelse, at danske flyselskaber i altovervejende grad i dag efterlever Trafikstyrelsens udtalelser.

EU Kommissionen har ved flere lejligheder - bl.a. i forbindelse med undersøgelser af, hvordan forordningen administreres og håndhæves i de enkelte medlemslande - fremhævet Danmark og Belgien som de lande, hvor håndhævelsesprocessen har set ud til at være mest effektiv.

Trafikstyrelsens mulighed for at træffe bindende afgørelser, som foreslås i den nye bekendtgørelse, vil efter Trafikstyrelsens opfattelse styrke håndhævelsen af passagerernes rettigheder i henhold til EU-forordningen, og samtidig er det styrelsens vurdering, at dette i sig selv vil medføre en præventiv og afskrækkende virkning for de fleste flyselskaber.

Det er endvidere Trafikstyrelsens opfattelse, at det ville være forbundet med retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, hvis Trafikstyrelsen endvidere skulle kunne udstede administrative bøder på et område, som ikke udelukkende beror på objektivt konstaterbare forhold, men som beror på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, hvori der også indgår et skøn.

Trafikstyrelsen finder derfor ikke, at der er behov for, at følge forbrugeren videre ved domstolene som forslået ovenfor eller grundlag for at pålægge administrative bøder.

e. Offentliggørelse af Trafikstyrelsens afgørelser og indførelse af gabestok

For at styrke den præventive effekt af det af Trafikstyrelsen fremsendte forslag, foreslår Forbrugerrådet Tænk, at der i stil med hvad der blandt andet sker i de private godkendte klagenævn, sker offentliggørelse på Trafikstyrelsens hjemmeside.

Dette kan ske ved at offentliggøre navnene på de selskaber, i en såkaldt gabestok/sortliste, som ikke følger Trafikstyrelsens afgørelser.

Trafikstyrelsen har en forventning om, at den nye bekendtgørelse har den ønskede virkning på de flyselskaber, der ikke efterlever EU-forordningen om passagerrettighederne. Efter Trafikstyrelsens opfattelse vil der på nuværende tidspunkt ikke være behov for en eventuel offentliggørelse af navnene på de selskaber, i en såkaldt "gabestok"/"sortliste", som ikke følger Trafikstyrelsens afgørelse. Hvis det på et senere tidspunkt skulle vise sig nødvendigt med en sådan løsning, er det Trafikstyrelsens vurdering, at der bør være en fælles europæisk liste. Reglerne er fælles europæiske og det bør en sådan liste også være – ikke mindst af hensyn til forbrugerne. Efter styrelsens opfattelse vil en ren dansk liste ikke give mening.

Forbrugerrådet Tænk er af den opfattelse, at Trafikstyrelsen bør offentliggøre styrelsens praksis og vejledninger mv. således at forbrugerne, men også selskaberne løbende kan orientere sig om Trafikstyrelsens praksis.

Trafikstyrelsen har i dag på sin hjemmeside en generel vejledning om passagerens rettigheder efter EU- forordningen, herunder om hvordan man skal forholde sig, hvis man vil klage over et flyselskab. Trafikstyrelsens afgørelser offentliggøres derimod ikke, da den enkelte klagesag afgøres efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. I vurderingen indgår såvel de faktiske omstændigheder i den pågældende sag såvel som de konkrete teknisk-operative og juridiske forhold og vurderinger. Der er derfor ikke to sager, som er ens, og en offentliggørelse af de konkrete afgørelser vil derfor ikke kunne bruges til at udlede en generel praksis på området. Hertil kommer at det i sidste ende er domstolene, der har kompetence til at afprøve Trafikstyrelsens afgørelser.

Bilag 1

Brancheforeningen Dansk Luftfart

Dansk Erhverv

Danske Handicaporganisationer

Det Færøske Ministerium for Handel og Industri

DI (Dansk Industri)

Erhvervsstyrelsen

Erhvervsflyvningens Sammenslutning

3F

Forbrugerrådet Tænk

Forsvarskommandoen

Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane

Kongelig Dansk Aeroklub

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

LO

Naviair

Rejsearrangører i Danmark

Transportministeriet

AOPA Danmark

Jet Time

Billund Lufthavn

DANSAM v/formanden Erik Jakobsen

Danish Airline Pilots Association

Flyvebranchens Personaleunion

Flyvesikringstjenesten

Københavns Lufthavne A/S

Scandinavian Airlines System

Dansk Motorflyver Union

Danmarks Rejsebureau forening

Rejsegarantifonden

Pakkerejseankenævnet