

Særberetning

## EU's passagerrettigheder er omfattende, men passagererne skal stadig kæmpe for dem

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET

## REVISIONSHOLDET

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltnings spørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling II - Investering i samhørighed, vækst og inklusion, der ledes af Iliana Ivanova, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af George Pufan, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Patrick Weldon og attaché Mircea Radulescu, ledende administrator Pietro Puricella, opgaveansvarlig Erki Must, revisorerne Aleksandra Klis-Lemieszonek, Zuzana Gullova, Marjeta Leskovar og Annekatrin Langer samt sekretariatsassistent Petra Karkosova. Zuzanna Filipski og Richard Moore ydede sproglig bistand.



*Fra venstre til højre:* Marjeta Leskovar, Mircea Radulescu, Zuzana Gullova, Patrick Weldon, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Erki Must, Pietro Puricella, George Pufan, Annekatrin Langer

## INDHOLD

	Punkt
Resumé	I-XI
Indledning	1-8
Revisionens omfang og revisionsmetoden	9-14
Observationer	15-66
EU gør en indsats for passagerrettigheder, men der er fortsat mange udfordringer med hensyn til gennemførelse	15-45
Passagervenlig praksis findes også uden for EU's rammer	15-16
EU-passagerrettighederne er undertiden uklare	17-22
EU-passagerrettighederne afhænger af transportselskaberne og er begrænset af undtagelser	23-27
Passagererne har ikke tilstrækkeligt kendskab til deres rettigheder	28-32
Passagererne har vanskeligt ved at få, hvad de har ret til	33-45
Håndhævelsen varierer og afhænger af praksis i de enkelte medlemsstater	46-66
De nationale håndhævelsesorganer er forskellige i deres struktur og håndhævelsespraksis	46-55
Klageagenturer og alternative tvistbilæggelsesorganer udbedrer håndhævelsesmanglerne efter de nationale håndhævelsesorganer	56-61
Kommissionen gør det muligt at udveksle erfaringer mellem de nationale håndhævelsesorganer, men den har ikke mandat til at sikre en ensartet håndhævelse af passagerrettighederne	62-66
Konklusioner og anbefalinger	67-76
EU gør en indsats for passagerrettigheder, men der er fortsat mange udfordringer med hensyn til gennemførelse	68-73
Håndhævelsen varierer og afhænger af praksis i de enkelte medlemsstater	74-76
 Bilag I - Vores ti tip til at gøre din rejseoplevelse bedre	
Bilag II - Spørgeskema til Revisionsrettens statistiske undersøgelse	
Kommissionens svar	

## **RESUMÉ**

### ***Om passagerers rettigheder***

I. I løbet af de sidste 20 år er der sket et boom i rejser med alle transportformer i Europa. Derfor har Den Europæiske Union taget skridt til at sikre et minimum af beskyttelse for passagerer i de fire former for offentlig transport: fly, tog, skib og bus. I 2011 fastsatte Kommissionen ti centrale EU-passagerrettigheder, der er fælles for alle transportformer. Passagerrettigheder er garanteret i forordninger for de fire former for offentlig transport. Dækningen og de specifikke regler er forskellige fra forordning til forordning.

### ***Vores revision***

II. Vi vurderede, i hvilket omfang passagerrettighederne beskyttes effektivt, ved at undersøge:

- om omfanget og rækkevidden af forordningerne effektivt beskyttede passagerrettighederne, og om passagererne rent faktisk får, hvad de har ret til
- om passagerrettighederne reelt blev håndhævet.

III. Vi foretog interview med Kommissionen og besøgte 10 medlemsstater: Tjekkiet, Tyskland, Irland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Italien, Nederlandene, Polen og Finland. I alle medlemsstater omfattede revisionen luftfart, mens jernbane-, skibs- og bustransport kun blev dækket i nogle af dem. Vi gennemførte også to spørgeundersøgelser blandt passagerer for at vurdere deres bevidsthed om og kendskab til passagerrettigheder.

### ***Vores konstateringer***

IV. De vigtigste former for offentlig transport er dækket i forordningerne, hvilket gør rammen unik på verdensplan. Men mange passagerer er ikke tilstrækkeligt bevidste om deres rettigheder og får ofte ikke, hvad de har ret til, på grund af problemer med håndhævelse.

V. Vi bemærkede nogle tilfælde af god praksis, der anvendes i andre lande uden for EU, og som, hvis de anvendes i Europa, kan forbedre kvaliteten af EU's passagerrettigheder yderligere. De ti vigtigste rettigheder skal beskytte alle passagerer, der rejser med alle fire

former for offentlig transport. Dækningen af beskyttelsen afhænger af den specifikke anvendte transportform.

VI. En lang række bestemmelser i forordningerne kan fortolkes forskelligt. Begreberne information, bistand og betingelser for omlægning af rejsen er ikke tilstrækkeligt defineret i forordningerne. Kompensationsbeløbet bevarer ikke sin indkøbsværdi. Desuden indsnævres dækningen af passagerrettighederne betydeligt af flere begrænsninger i de nationale håndhævelsesorganers jurisdiktion og af undtagelserne i forordningerne.

VII. For at kunne drage fordel af rammen for passagerrettigheder skal passagererne kende deres rettigheder. Men oplysningsniveauet er fortsat relativt lavt. Oplysningskampagner har fokuseret på, at passagerrettighederne findes, men kunne have givet mere praktisk vejledning om, hvad passagererne skal gøre i tilfælde af rejseafbrydelser.

VIII. Det nuværende system til behandling af kompensation indebærer en betydelig administrativ byrde for både transportselskaber og passagerer, da millioner af klager skal indbringes og behandles individuelt. De procedurer, som transportselskaber og nationale håndhævelsesorganer anvender til at behandle individuelle klager, er ikke gennemsigtige. Passagerer på den samme rejse, der bliver berørt af en rejseafbrydelse, kan blive behandlet forskelligt.

IX. Håndhævelse af forordningerne er en opgave for de nationale håndhævelsesorganer. De har i dag forskellige tilgange til at håndhæve individuelle passagerers rettigheder, alt efter transportform og medlemsstat. De nationale håndhævelsesorganer behandler for det meste klager fra utilfredse passagerer.

X. Kommissionens overvågning af gennemførelsen af rammen for passagerrettigheder har ført til præciseringer af reglerne. Den omstændighed, at Kommissionen ikke har mandat til at sikre håndhævelse af passagerrettighederne, har imidlertid resulteret i forskellig anvendelse af dem.

### ***Vores anbefalinger***

XI. Revisionsretten fremsætter en række anbefalinger vedrørende forbedring af sammenhæng, klarhed og effektivitet i rammen for passagerrettigheder, styrkelse af

passagerernes opmærksomhed, øget bemyndigelse af de nationale håndhævelsesorganer og styrkelse af Kommissionens mandat. Vi giver også ti tip til, hvordan man kan give alle en bedre rejseoplevelse.

## INDLEDNING

### Begrebet passagerrettigheder

1. I løbet af de sidste 20 år er der sket et boom i rejser med alle transportformer. Derfor har Den Europæiske Union taget skridt til at sikre et minimum af beskyttelse for passagerer i de fire former for offentlig transport: fly, tog, skib og bus<sup>1</sup>.

2. For at hjælpe EU-borgere med at gøre fuld brug af deres forbrugerrettigheder sammenfatter Kommissionen i 2011 i sin meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet<sup>2</sup> ti centrale EU-passagerrettigheder, der er fælles for alle transportformer (jf. **tabel 1**).

**Tabel 1 - Ti centrale EU-passagerrettigheder**

1. Ret til ikkediskrimination i adgang til transport	Beskyttelse mod direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af nationalitet, bopæl, handicap eller nedsat mobilitet.
2. Ret til mobilitet	Adgang og bistand uden ekstraomkostninger for personer med handicap og nedsat mobilitet.
3. Ret til information	Information før køb af billetter samt i løbet af rejsen, særligt i tilfælde af afbrydelser.
4. Ret til at aflyse rejsen, når rejsen afbrydes	Retten til at træde tilbage fra aftalen og få billetprisen refunderet i tilfælde af lange forsinkelser, aflysning af rejsen eller boardingafvisning.
5. Ret til opfyldelse af befordringsaftalen i tilfælde af afbrydelse	Retten til en alternativ transportmulighed/transport hurtigst muligt eller ombooking i tilfælde af lange forsinkelser, aflysning af rejsen eller boardingafvisning.
6. Ret til bistand ved forsinkelser eller ved aflysning	Minimumsstandarder for forplejning i tilfælde af lange forsinkelser.
7. Ret til kompensation under visse omstændigheder	Økonomisk kompensation i tilfælde af lange forsinkelser, aflysning af rejsen og i tilfælde af ufrivillig afvisning ved boarding inden for luftfart.
8. Ret vedrørende transportselskabets erstatningsansvar over for passagerer og deres bagage	Erstatningsansvar og kompensation i tilfælde af f.eks. passagerers død eller tilskadekomst og beskadigelse af bagage.
9. Ret til hurtig og tilgængelig klagebehandling	Retten til at indgive en klage til et transportselskab ved utilfredshed med dens service. Der kan efterfølgende indgives en klage til det kompetente nationale håndhævelsesorgan.
10. Ret til fuld anvendelse og håndhævelse af EU-lovgivningen	Retten til at regne med, at transportselskaberne anvender EU-passagerrettighederne korrekt. De nationale håndhævelsesorganers håndhævelse af EU-reglerne bør ske gennem effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner for overtrædelser.

*Kilde:* COM(2011) 898 endelig.

<sup>1</sup> Med henblik på denne beretning bruges "bus" om både busser og rutebiler.

<sup>2</sup> COM(2011) 898 final af 19.12.2011 - "En europæisk vision for passagerer: Meddelelse om passagerrettigheder inden for samtlige transportformer".

## Regulering og gennemførelse af EU-passagerrettighederne

3. Passagerrettighederne er fastlagt i forordningerne for de fire former for offentlig transport. Selv om de ti centrale passagerrettigheder er de samme for alle transportformer, gælder der forskellige regler fra transportform til transportform, og omfanget af passagerbeskyttelsen er også forskelligt. Passagerrettighederne kan opdeles i dem, der gælder for passagerer på alle rejser, som f.eks. retten til mobilitet eller retten til information, og dem, der kun gælder, når rejseplaner afbrydes, som f.eks. retten til bistand eller kompensation.

### *Flypassagerers rettigheder*

4. Forordningen<sup>3</sup> om flypassagerers rettigheder finder anvendelse på passagerer til en flyafgang fra en lufthavn i en medlemsstat, uanset luftfartsselskabets oprindelse, eller fra en lufthavn i et land uden for EU til en lufthavn i en medlemsstat, men kun hvis det transporterende luftfartsselskab er et EU-luftfartsselskab. Passagerrettighederne for personer med handicap eller nedsat mobilitet, som rejser med fly, er omfattet af en særskilt forordning (forordning (EF) nr. 1107/2006<sup>4</sup>)<sup>5</sup>. I 2013 foreslog Kommissionen en omarbejdning<sup>6</sup>, der skulle forbedre og præcisere flypassagerers rettigheder og samtidig

---

<sup>3</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser (EUT L 46 af 17.2.2004, s. 1).

<sup>4</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2006 af 5. juli 2006 om handicappede og bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly (EUT L 204 af 26.7.2006, s. 1).

<sup>5</sup> Gældende EU-ret om flypassagerers rettigheder omfatter også Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 889/2002 af 13. maj 2002 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2027/97 om luftfartsselskabers erstatningsansvar i tilfælde af ulykker (EUT L 140 af 30.5. 2002, s. 1).

<sup>6</sup> COM(2013) 130 final af 13. marts 2013 "Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og forordning (EF) nr. 2027/97 om luftfartsselskabers erstatningsansvar ved luftbefordring af passagerer og deres bagage".

reducere luftfartsselskabernes omkostninger i forbindelse med forordningens gennemførelse. Da revisionen fandt sted, var forslaget imidlertid endnu ikke vedtaget.

#### *Togpassagerers rettigheder*

5. Forordningen<sup>7</sup> om jernbanepassagerers rettigheder finder anvendelse på jernbanerejser og -tjenester i hele EU, som leveres af en eller flere jernbanevirksomheder med licens. I 2017 foreslog Kommissionen en omarbejdning af forordningen<sup>8</sup> for at forbedre og præcisere jernbanepassagerers rettigheder. Forslaget til omarbejdning er stadig under lovgivningsmæssig behandling.

#### *Skibspassagerers rettigheder*

6. Forordningen<sup>9</sup> om skibspassagerers rettigheder finder anvendelse på passagerer, der rejser fra en havn i en medlemsstat, uanset transportørens oprindelse, eller fra en havn i et land uden for EU til en havn i en medlemsstat, men kun hvis transportøren er en EU-transportør.

#### *Buspassagerers rettigheder*

7. Forordningen<sup>10</sup> om buspassagerers rettigheder finder anvendelse på rutekørsel og turistbusser. Ombordstigningen skal foregå i en medlemsstat, og den planlagte rejseafstand skal være mindst 250 km. Indtil marts 2021 kan medlemsstaterne fravige de fleste af

---

<sup>7</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1371/2007 af 23. oktober 2007 om jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser (EUT L 315 af 3.12.2007, s. 14).

<sup>8</sup> COM(2017) 548 final af 27.9.2017 "Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser (omarbejdning)".

<sup>9</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1177/2010 af 24. november 2010 om passagerers rettigheder ved sørejser og rejser på indre vandveje og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 (EUT L 334 af 17.12.2010, s. 1).

<sup>10</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 181/2011 af 16. februar 2011 om buspassagerers rettigheder og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 (EUT L 55 af 28.2.2011, s. 1).

bestemmelserne i denne forordning, da størstedelen af den indenlandske kørsel ikke behøver at være omfattet af den.

8. Alle fire forordninger kræver, at medlemsstaterne skal oprette et nationalt håndhævelsesorgan for at sikre, at bestemmelserne overholdes. Passagerer kan indgive klager vedrørende overtrædelse af forordningerne til transportselskabet eller direkte til de nationale håndhævelsesorganer. Kommissionen spiller ingen aktiv rolle i håndhævelsen af passagerrettighederne.

### **REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN**

9. Selv om tildelingen af EU-midler til passagerrettigheder er beskeden, besluttede vi at udføre en revision, da de er en af de flagskibspolitikker, som Den Europæiske Union leverer direkte til sine borgere. Europa-Kommissionen betragter lovgivningen om passagerrettigheder som en af sine store succeser med hensyn til at styrke forbrugernes stilling. I betragtning af at der er gået næsten 15 år, siden den første forordning om flypassagerers rettigheder trådte i kraft, besluttede vi at analysere den nuværende status for gennemførelsen af rammerne for passagerrettigheder.

10. I denne revision vurderede vi, i hvilket omfang passagerrettighederne beskyttes effektivt i EU. For at besvare dette spørgsmål undersøgte vi:

- om omfanget og rækkevidden af forordningerne effektivt beskyttede passagerrettighederne, og om passagererne rent faktisk får, hvad de har ret til
- om passagerrettighederne reelt blev håndhævet.

11. Vi interviewede den relevante enhed i Kommissionens Generaldirektorat for Mobilitet og Transport samt forskellige europæiske foreninger og passagerorganisationer.

12. Vi gennemførte to spørgeundersøgelser for at vurdere EU-borgernes bevidsthed om og kendskab til passagerrettigheder og for at samle deres erfaringer som passagerer:

- a) **En statistisk undersøgelse** blandt 10 350 tilfældigt udvalgte borgere fra de ti besøgte medlemsstater under revisionen (jf. **punkt 12**). Denne spørgeundersøgelse blev

gennemført i perioden november 2017 til januar 2018 via et onlineværktøj og ved hjælp af en statistisk repræsentativ stikprøve.

- b) **En åben spørgeundersøgelse**, som er frit tilgængelig på vores websted, herunder de samme spørgsmål plus en ekstra mulighed for at dele rejseerfaringer. Dette værktøj var tilgængeligt fra december 2017 til januar 2018, og 1 581 personer benyttede lejligheden til at udtrykke deres synspunkter om passagerrettigheder.

13. I denne rapport har vi først og fremmest brugt resultaterne fra den statistiske undersøgelse, eftersom den er repræsentativ for befolkningen i EU. Den åbne spørgeundersøgelse gav konkrete eksempler på rejseafbrydelser. Da spørgeundersøgelsen var anonym, har vi givet respondenterne fiktive navne. Desuden foreslår vi ud fra passagerernes og vores egen erfaring ti tip til, hvordan passagererne forhåbentlig kan gøre deres rejse bedre (jf. **bilag I**).

14. Vi besøgte ti medlemsstater: Den Tjekkiske Republik, Tyskland, Irland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Italien, Nederlandene, Polen og Finland<sup>11</sup>. Vi interviewede de nationale håndhævelsesorganer og de vigtigste transportselskaber inden for hver transportform. Med hensyn til de transportformer, som er omfattet, indgik luftfart i alle de ti besøgte medlemsstater. Jernbanetransport var dækket i Frankrig, Tyskland, Spanien, Italien, Nederlandene og Polen. Bustransport indgik i Tjekkiet, Tyskland, Spanien, Italien og Polen. Skibstransport indgik i Grækenland, Irland, Italien og Finland. Samlet set interviewede vi 21 nationale håndhævelsesorganer og 27 transportselskaber.

---

<sup>11</sup> Vi udvalgte disse lande under hensyntagen til bl.a.: tilstrækkelig geografisk dækning, repræsentation af øer og landfaste lande samt en ligelig repræsentation af nationale håndhævelsesorganer, som er specifikke for en transportform, samt dem, der er multimodale.

## **OBSERVATIONER**

***EU gør en indsats for passagerrettigheder, men der er fortsat mange udfordringer med hensyn til gennemførelse***

### **Passagervenlig praksis findes også uden for EU's rammer**

15. For at sætte EU's indsats vedrørende passagerbeskyttelse ind i en kontekst sammenlignede vi EU's ramme for passagerrettigheder med den, der anvendes i Canada, New Zealand, USA og Brasilien. Vi konstaterede, at EU-reglerne i de fleste tilfælde er strengere og mere specifikke, eftersom de, i forskellig grad, dækker alle ti centrale passagerrettigheder (jf. **tabel 1**).

16. Vi konstaterede også, at passagerrettigheder ikke altid, som i EU, er defineret i lovgivningen for de fire transportformer. I sammenligningslandene er passagerbeskyttelse ofte baseret på frivillige aftaler mellem transportselskaber. På nogle specifikke områder, som f.eks. reglerne for transport af personer med nedsat mobilitet, aflyste fly og beskyttelse af bagage, går reglerne andre steder et skridt videre end i EU (jf. **tekstboks 1**).

#### **Tekstboks 1 - Eksempler på mere fordelagtige rettigheder uden for EU**

**Canada:** Med hensyn til rettighederne for personer med nedsat mobilitet kan luftfartsselskaberne for indenrigsflyvninger ikke opkræve mere end én billetpris for personer med svære handicap, der flyver med en ledsager eller kræver mere end ét sæde til sig selv. I Europa er der ingen EU-regler, og det afhænger af den nationale lovgivning, om ledsagere skal købe billetter.

**New Zealand:** Luftfartspassagerer på indenrigsflyvninger er berettiget til kompensation på op til 10 gange prisen på billetten. De faste EU-satser for kompensation er 250 euro, 400 euro eller 600 euro, afhængigt af rutens længde.

**USA:** Kompensationen for forsinkelse som følge af boardingafvisning er højere end i EU, op til 1 158 euro (1 350 USD), afhængigt af destinationen og den samlede forsinkelse. En anden fordel er forplejning om bord i tilfælde af forsinkelser på start- og landingsbaner: situationer, hvor passagererne ikke må forlade flyet. Luftfartsselskaberne skal tilbyde en snack og drikkevand, senest to timer efter at flyet har forladt eller er ankommet til gaten.

*Kilde:* Revisionsrettens komparative analyse.

## EU-passagerrettighederne er undertiden uklare

### Ret til information: behov for yderligere præcisering

17. Passagerer har ret til information før, under og i visse tilfælde efter rejsen. I tilfælde af rejseafbrydelser (aflysninger, lange forsinkelser) bør passagererne informeres om afbrydelsens art og den sandsynlige indvirkning på deres tidsplan. Mens forordningerne om bus- og skibstransport giver transportselskaberne en frist på 30 minutter til at informere ventende passagerer, findes der ingen sådan frist for luftfarts- og jernbaneselskaber (jf. ***tekstboks 2***).

#### **Tekstboks 2 - Passageroplevelse: manglende information**

**Jose:** Min togrejse fra Tyskland til Belgien var næsten to timer forsinket. Der blev ikke givet oplysninger om varigheden af eller årsagerne til forsinkelsen. Forsinkelserne blev vist med jævne mellemrum på platformens skærme uden nogen forklaring, og der var ingen i sigte til at give flere oplysninger. Vi var bange for, at hvis vi forlod perronen, ville toget ankomme, så vi ikke ville nå det. Det efterfølgende krav til jernbaneoperatøren var forgæves.

*Kilde:* Revisionsrettens åbne spørgeundersøgelse.

### Ret til bistand er ikke veldefineret

18. Retten til bistand<sup>12</sup> betyder, at passagerene har ret til et minimum af forplejning i tilfælde af rejseafbrydelser. Den specifikke form for bistand afhænger af, hvad transportselskabet er parat til at tilbyde. Endvidere indeholder EU's forordninger om passagerrettigheder ikke bestemmelser om specifikke bøder, hvis transportselskaberne ignorerer deres forpligtelse til at yde bistand. Længden af den forsinkelse, der giver passagererne ret til bistand, varierer mellem transportformerne: 2-4 timer for luftfart, 60 minutter for jernbanetransport og 90 minutter for skibs- eller bustransport. Forordningerne om jernbanetransport og luftfart angiver ikke antallet af overnatninger eller et loft for indkvarteringsudgifter. Der er indført lofter i forordningerne vedrørende skibs- og

---

<sup>12</sup> I forordningerne anvendes begreberne "forplejning" og "bistand" i flæng.

bustransport, som også udelukker enhver bistand i tilfælde af ekstraordinære omstændigheder (jf. **tekstboks 3**).

**Tekstboks 3 - Passageroplevelse: Bistand afhængig af de passagerer, der tager initiativet**

**Olavi:** Jeg oplevede en tre timer lang forsinkelse på en færge fra Helsingfors til Travemünde i 2016. På grund af forsinkelsen kunne vi ikke fortsætte vores planlagte videre rejse med tog til Hamburg, men kun til Lübeck, hvor vi blev nødt til at overnatte. Vi bookede for egen regning en overnatning via internettet. Efter anmodning blev vi om bord informeret om, at rederiet ville refundere eventuelle meromkostninger. Hvad angår bistand, fik vi kun serveret en drink i baren med den bemærkning, at den var på husets regning.

*Kilde:* Revisionsrettens åbne spørgeundersøgelse.

19. Udtrykkene "snack", "måltider" og "forfriskninger" anvendes i stort omfang i forordningerne, men er ikke defineret, så passagererne ved ikke, hvad de kan forvente fra transportselskaberne. Nogle gange, selv når der faktisk ydes bistand af transportselskaberne, er denne måske ikke tilstrækkelig eller af tilstrækkelig kvalitet til at dække behovet hos de passagerer, som oplever en rejseafbrydelse. Det kan være så lidt som en voucher på 3 euro til forfriskninger i lufthavnen eller en flaske vand, der tilbydes på et tog, som er forsinket i flere timer.

Personer med nedsat mobilitet ved ikke, hvad de kan forvente

20. Personer med nedsat mobilitet er en gruppe passagerer med særlige behov. For at kunne rejse uden unødige begrænsninger har de brug for tilstrækkelige oplysninger om vilkårene for rejsen og praktiske foranstaltninger både om bord og på afgangstederne. I forordningerne anvendes en vag terminologi vedrørende fristen og formatet for oplysningerne til personer med nedsat mobilitet såsom "i formater, der er egnede og tilgængelige<sup>13</sup>" eller "ved hjælp af hensigtsmæssige alternative midler<sup>14</sup>". Af denne årsag

---

<sup>13</sup> Artikel 11, stk. 5, i forordning (EU) nr. 181/2011.

<sup>14</sup> Artikel 14, stk. 3, i forordning (EF) nr. 261/2004.

bliver rettighederne for personer med nedsat mobilitet ofte ikke håndhævet (jf.

**tekstboks 4**).

**Tekstboks 4 - Passageroplevelse: glemt ved gaten**

**Anna:** Jeg er svagtseende, og selv om jeg bookede bistand til personer med nedsat mobilitet på forhånd, modtog jeg i praksis ikke nogen. Oplysningerne om boardingstart blev kun vist på skærme og ingen tog sig af mig i bistanksområdet. Jeg blev bogstaveligt talt glemt. Det var en anden rejsende, der hjalp mig ud til gaten. Om bord på flyet var stewarderne ikke klar over, at jeg var svagtseende, og selv om jeg havde en hvid stok, modtog jeg ikke hjælp fra nogen af dem. Igen var det en anden rejsende, der hjalp mig med at finde et sted til min bagage, finde min plads og spænde sikkerhedsselen.

*Kilde:* Revisionsrettens åbne spørgeundersøgelse.

Forordningerne om passagerrettigheder er meget åbne for fortolkning

21. Alle de hørte interessenter var enige om, at forordningerne ikke er tilstrækkeligt præcise, hvilket fører til snævre fortolkninger hos transportselskaberne og usikkerhed om, hvordan de enkelte tilfælde skal behandles af de nationale håndhævelsesorganer. Siden luftfartsforordningen trådte i kraft, er ca. 180 sager blevet drøftet i EU-Domstolen (Domstolen) for at præcisere betydningen af forsinkelse, ekstraordinære omstændigheder, tekniske fejl, ankomsttidspunkt mv. Desuden gav både transportselskaber og nationale håndhævelsesorganer eksempler, hvor de nationale domstoles afgørelser om samme emne havde modstridende resultater.

22. For at forklare Domstolens afgørelser for alle interessenter har Kommissionen udsendt en række forklarende bemærkninger og fortolkende retningslinjer<sup>15</sup>. Den har også offentliggjort en oversigt over Domstolens mest relevante domme, senest i juli 2015<sup>16</sup>. De nationale håndhævelsesorganer og transportselskaberne understregede imidlertid, at der endnu ikke er opnået en ensartet gennemførelse af forordningerne, eftersom begreberne

---

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air_en).

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/european\\_case\\_law\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/european_case_law_en).

bistand, omlægning af rejsen under sammenlignelige forhold og betingelserne for kompensation stadig ikke anvendes på en ensartet måde.

### **EU-passagerrettighederne afhænger af transportselskaberne og er begrænset af undtagelser**

#### Ret til opfyldelse af transportaftale: passagerer afhængige af transportselskabers tiltag

23. I tilfælde af lange forsinkelser, aflyste afgang eller boardingafvisning skal passagererne kunne vælge mellem refusion af billetprisen eller alternativ transport under sammenlignelige forhold. I forbindelse med flyrejser gælder omlægning af rejsen kun i tilfælde af aflysning eller boardingafvisning, ikke i tilfælde af lange forsinkelser. I forbindelse med andre transportformer er den rejsende berettiget til omlægning af rejsen, hvis den forventede forsinkelse ved ankomst eller afgang er mindst 60 minutter ved jernbanetransport, 90 minutter ved skibstransport og 120 minutter ved bustransport. De nuværende EU-forordninger fastsætter imidlertid ingen bestemmelser om en specifik bøde, hvis transportselskaberne ikke tilbyder omlægning af rejsen inden for en rimelig tidsramme (jf. **tekstboks 5**).

#### **Tekstboks 5 - Passageroplevelse: timelang ventetid til ingen verdens nytte**

**Istvan:** Mit fly til München blev aflyst på grund af snefald. Aflysningen blev annonceret fire timer før afgang. Ved check-in fik jeg at vide, at jeg skulle vente på oplysninger direkte fra flyselskabet, da lufthavnens personale ikke måtte kontakte flyselskabet, og da der ikke var nogen repræsentant for flyselskabet til stede. Jeg forsøgte selv at ringe til flyselskabet i en time, men ingen svarede. Efter at have ventet i over fire timer i lufthavnen, besluttede jeg at tage hjem igen, da det allerede var meget sent om aftenen. Forslaget om at sætte mig på et fly omkring frokosttid næste dag kom først efter midnat, hvilket var næsten 10 timer efter, at aflysningen blev annonceret.

*Kilde:* Revisionsrettens åbne spørgeundersøgelse.

24. Omlægning af rejsen bør tilbydes under sammenlignelige forhold. I de nuværende EU-forordninger er der imidlertid ingen retningslinjer for, hvad der udgør sammenlignelige forhold. For eksempel indberettede nationale håndhævelsesorganer i flere tilfælde meget

lange busrejser tilbudt af jernbane- og luftfartsselskaber, f.eks. mellem Paris og Madrid (1 250 km) eller mellem Milano og Catania (1 400 km, inklusive færge).

25. Vi bemærkede flere tilfælde, hvor passagererne kunne have fået deres rejse omlagt straks i en anden klasse eller af et andet selskab, der opererer med samme transportform. Men transportselskaberne undgår denne løsning af økonomiske årsager. Dette kan føre til lange ventetider for passagererne, da de skal placeres på en afgang, der opereres af det oprindelige luftfartsselskab i samme klasse (jf. **tekstboks 6**), og som måske først er til rådighed adskillige dage senere.

#### **Tekstboks 6 - Passageroplevelse: hårde forhandlinger om at få rejsen omlagt**

**Martina:** Efter at mit fly blev aflyst, fik jeg ikke tilbudt et rimeligt alternativ til at nå destinationen. Det næste fly med samme flyselskab var fire dage senere, og det blev også hurtigt fyldt med passagerer fra mit fly. Den eneste anden mulighed var et andet fly syv dage senere. Min anmodning om at blive sat på et fly hos et andet flyselskab blev ikke accepteret. Efter kontinuerlige klager foreslog flyselskabet et fly fra en anden lufthavn, men omkostningerne til at komme til denne lufthavn (i et andet land) blev ikke refunderet.

*Kilde:* Revisionsrettens åbne spørgeundersøgelse.

#### Afvigelser i forordningerne betyder, at mange passagerer ikke er beskyttet

26. Ifølge jernbaneforordningen kan medlemsstaterne indtil 2024 undlade at anvende størstedelen af passagerrettighederne. Undtagelserne omhandler hovedsagelig regionale og lokale afgang. I 2017 var der kun fem medlemsstater<sup>17</sup>, som anvendte forordningen fuldt ud. Det betyder, at 90 % af alle togbrugere i Europa ikke nyder godt af de fleste af deres passagerrettigheder i EU<sup>18</sup>. Internationale tjenester er, såfremt en betydelig del af rejsen

<sup>17</sup> Belgien, Danmark, Italien, Nederlandene og Slovenien.  
[https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail_en).

<sup>18</sup> Ifølge markedsanalyser tegner regionale jernbaner og forstadsjernbaner i Europa sig for 90 % af de samlede jernbanepassagerer og 50 % af alle passagerkilometer. Regionale tog og forstadstog transporterer lige så mange passagerer som alle metroer i Europa og 10 gange flere passagerer end luftfart. Se mere her: <http://www.uitp.org/regional-and-suburban-railways-market-analysis-update>.

foregår uden for EU, også selv om den opereres af et EU-luftfartsselskab, i øjeblikket også udelukket fra forordningen.

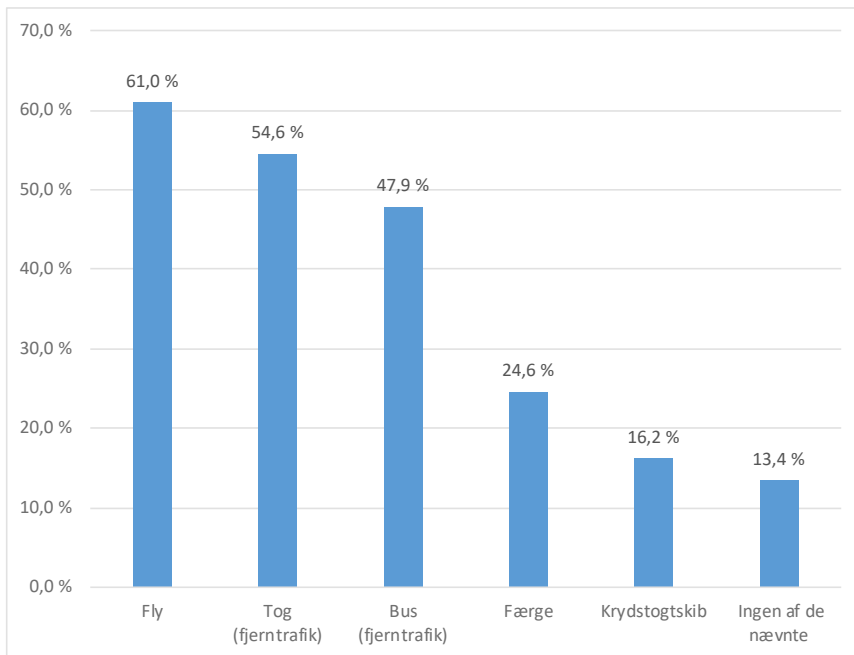
27. De fleste bestemmelser i busforordningen gælder for rutekørsel med en planlagt afstand på 250 km eller længere. Der er forskellige fortolkninger af, hvordan man måler disse 250 kilometer. Nogle nationale håndhævelsesorganer og transportselskaber tager udgangspunkt i hele rutens længde, når de måler afstanden, og passagerer, som rejser mellem to punkter langs ruten, er derved dækket, selv om deres rejse er kortere end 250 km. Andre transportselskaber går ud fra, at dækningen først starter, hvis indehaveren af billetten har rejst mindst 250 km.

### **Passagererne har ikke tilstrækkeligt kendskab til deres rettigheder**

Bevidsthedsniveauet har ikke ændret sig, men flere mennesker har hørt om passagerrettigheder

28. I vores statistiske undersøgelse spurgte vi respondenterne, om de inden for de sidste to år havde rejst med fly, benyttet en langdistancetogforbindelse, været på en færge eller et krydstogtskib eller rejst langdistance med bus. Svarene viser, at flertallet af europæerne, 86 %, rejser temmelig ofte, og kun 13 % af respondenterne ikke har erfaring med lang rejseafstand inden for de sidste to år. Den samlede andel af forskellige anvendte transportformer kan ses i **graf 1**. Den mest almindelige rejsefrekvens, 34 %, er 2-5 gange om året; 84 % af respondenterne rejser mere end én gang om året (se hele spørgeskemaet i **bilag II**).

**Graf 1 - Andel af transportformerne, som respondenterne har rejst med inden for de sidste to år**



*Kilde:* Revisionsrettens statistiske passagerundersøgelse.

29. Mange aspekter af passagerrettighederne kræver aktiv adfærd, f.eks. anmodning om bistand eller kompensation. Passagererne skal derfor selv være klar over deres rettigheder. For at vurdere bevidsthedsniveauet blandt europæerne omfattede vores statistiske undersøgelse tre målinger:

- a) evaluering af den selvoplevede bevidsthed
- b) evaluering af kendskabet til udtrykket "passagerrettigheder"
- c) evaluering af kendskabet til passagerrettighedernes indhold.

30. I vores statistiske undersøgelse mente 39 % af respondenterne, at de var ret bevidste eller helt bevidste om deres passagerrettigheder. Mens 3,6 % mente, at de var helt bevidste, erklærede 13,5 %, at de slet ikke var bevidste om deres rettigheder (jf. **tabel 2** og

**tekstboks 7).** Et lignende resultat blev opnået i Eurobarometer-rapporten fra 2014<sup>19</sup>, hvor tilsvarende 39 % af respondenterne mente, at de var bevidste om EU-passagerrettighederne.

**Tablet 2 - En evaluering af respondenternes selvoplevede bevidsthed om EU-passagerrettighederne på en skala fra 1 til 4**

	1 - Jeg kender slet ikke mine rettigheder som passager	2	3	4 - Jeg kender fuldt ud mine rettigheder som passager
n	1 396	4 954	3 626	374
%	13,5	47,9	35,0	3,6
	61,4		38,6	

*Kilde:* Revisionsrettens statistiske passagerundersøgelse.

**Tekstboks 7- Passageroplevelse: Jeg vidste det simpelthen ikke!**

**Jürgen:** Mit fly blev aflyst dagen før afgang uden nogen begrundelse. Jeg fik automatisk (uden samtykke) udstedt en anden billet. Med det nye fly ankom jeg til min destination 3,5 timer senere. Jeg klagede til flyselskabet, men de svarede, at jeg ikke havde ret til kompensation. Faktisk kendte jeg ikke mine rettigheder, så jeg anmodede ikke om de 250 euro, men om enhver form for "almindelig" kompensation. Dette fik mig til at undersøge det nærmere, og jeg fandt ud af, at jeg rent faktisk havde ret til kompensation, og at jeg skulle have være informeret om mine andre rettigheder. Jeg skrev igen til luftfartsselskabet og henviste til forordningen og retspraksis, og til sidst fik jeg 250 euro i kompensation.

*Kilde:* Revisionsrettens åbne spørgeundersøgelse.

Bevidsthed er ikke lig med viden

31. Den statistiske undersøgelse omfattede en række spørgsmål, der skulle teste passagerernes viden. Respondenterne blev præsenteret for en teoretisk situation, hvor deres fly var forsinket i fem timer på grund af personalemæssige problemer hos flyselskabet.

<sup>19</sup> Special Eurobarometer 420, Passenger Rights, december 2014.

De fik 15 muligheder, hvoraf de fem kom fra forordningen om flypassagerers rettigheder, og de andre 10 var fiktive. I gennemsnit valgte respondenterne to ud af de fem korrekte muligheder.

32. Ud af de tre mest valgte muligheder indgår den første i forordningen om passagerrettigheder (78 % af respondenterne) (jf. **tabel 3**). Den anden- og tredjemest foretrukne mulighed var: "Godtgørelse af andre dokumenterede udgifter " og "En flyvning med et andet flyselskab til samme destination". Selv om ingen af de to er udtrykkeligt fastsat i forordningen, er de blandt de mest almindelige forespørgsler, som passagererne kontakter transportselskaber med.

**Tablet 3 - Andelen af muligheder valgt af respondenterne for, hvad de mener, de har ret til, hvis et fly er forsinket med fem timer eller mere på grund af personalemæssige problemer hos flyselskabet. Hver respondent kunne vælge fem muligheder; korrekte svar er markeret med grønt<sup>20</sup>**

	Andel af svar %
Gratis måltider, forfriskninger og hotelindkvartering, hvis forsinkelsen varer natten over	77,8
Godtgørelse af andre dokumenterede udgifter	54,2
En flyvning med et andet flyselskab til samme destination	49,5
Økonomisk kompensation på mindst 250 euro, hvis dette resulterer i mindst tre timers forsinkelse i ankomsten til din endelige destination	49,2
Gratis transport tilbage til din indkvartering, uanset tidspunkt på dagen	45,2
Tilbagebetaling af den fulde billetpris	39,3
Transport til din destination med andre transportmidler (tog, bus osv.)	29,5
Omlægning af ruten til den lufthavn, der ligger tættest på din oprindelige destination	26,7
Rabat på køb af madvarer i afgiftsfrie butikker	26,2
Adgang til lufthavnens lounge	25,4
En opgradering i rejseklasse	21,4
Mulighed for frit at vælge en anden afrejsedato inden for de næste to måneder	18,7
En gratis telefonopringning	17,3
En flyvning tilbage til din første udrejselufthavn	15,7
Psykologhjælp	3,9

Kilde: Revisionsrettens statistiske passagerundersøgelse.

<sup>20</sup> Artikel 7, 8 og 9 i forordning (EF) nr. 261/2004.

## Passagererne har vanskeligt ved at få, hvad de har ret til

### Ret til kompensation for forsinkelse og aflysning dominerer landskabet for passagerrettigheder

33. I tilfælde af lange forsinkelser, aflysninger og boardingafvisning har passagererne ret til økonomisk kompensation. Alle forordningerne tilbyder kompensation under visse omstændigheder, men disse omstændigheder er meget forskellige. Hver af de fire forordninger fastsætter en forskellig frist for retten til kompensation for at være gældende: 3-4 timers forsinkelse for luftfart (afhængigt af afstanden), 1 time for jernbanetransport, 90 minutter for skibstransport og 120 minutter for bustransport.

34. Kompensationsbeløbet varierer meget mellem de fire transportformer: for luftfart er det fast mellem 250 euro og 600 euro (jf. **tabel 4**). For andre former afhænger det af billetprisen (25 til 50 %). Beløbene i luftfartsforordningen er ikke blevet justeret for inflation siden ikrafttrædelsen i 2004. Hvis kompensationen havde holdt trit med inflationen, ville den være steget med 25 %, som er den akkumulerede inflationsrate (jf. **tabel 4**).

**Tabel 4 - Kompensation som følge af en forsinkelse inden for flypassagerers rettigheder**

Tilbagelagt distance	Kompensation i euro i forordning (EF) nr. 261/2004	Teoretisk ækvivalent i euro efter inflation
1 500 km eller mindre	250	313
Mere end 1 500 km inden for EU og alle andre flyvninger på mellem 1 500 og 3 500 km	400	500
Mere end 3 500 km	600	751

*Kilde:* EU-flypassagerforordninger og Revisionsrettens beregninger.

35. Retten til at blive kompenseret for forsinkelse og aflysning er den mest administrativt belastende af de ti centrale passagerrettigheder. Den tegner sig for omkring 90 % af de klager, som sendes til transportselskaber og nationale håndhævelsesorganer. Det mest omstridte spørgsmål mellem transportselskaber og passagerer ligger i årsagerne til forsinkelser og aflysninger. Hvis årsagen betragtes som værende ekstraordinær af natur, er

transportselskabet fritaget for betaling (bortset fra jernbanetransport, hvor transportøren skal betale kompensation, uanset årsagen til afbrydelsen). Da oplysninger om årsagerne til afbrydelserne ikke er offentligt tilgængelige, skal alle passagerer gøre indsigelse mod sådanne udsagn enkeltvis. De interviewede nationale håndhævelsesorganer for luftfart anslag, at omkring 60 % af de indgivne klager fra passagerer, som ikke er tilfredse med flyselskabernes svar om, at der forelå særlige omstændigheder, blev omklassificeret af de nationale håndhævelsesorganer som ikke værende ekstraordinære. Det betyder, at luftfartsselskaberne kan kompensere én passager og ikke en anden på samme flyvning (jf **tekstboks 8**).

#### **Tekstboks 8 - Passageroplevelse: ulige behandling**

**Karol:** Alle fly fra Gdansk blev forsinket på grund af dårligt vejr. Da flytrafikken blev genoptaget, blev det fly, som var tildelt min rute, benyttet til at betjene en anden flyvning. Jeg indgav en klage, ligesom andre passagerer fra mit fly. Nogle af os fik ikke nogen kompensation, mens andre gjorde, selv om betingelserne for forsinkelsen var de samme.

*Kilde:* Revisionsrettens åbne spørgeundersøgelse.

36. Vi anmodede alle de interviewede transportselskaber om at oplyse antallet af modtagne klager og deres økonomiske effekt. De oplysninger, vi fik, var begrænsede og gav os ikke mulighed for at drage konklusioner om den økonomiske byrde af disse forpligtelser. Disse oplysninger var ikke tilgængelige, da meget få transportselskaber er villige til dele disse oplysninger med Kommissionen.

37. Kommissionen søger i sit forslag om ajourføring af luftfartsforordningerne (jf. **punkt 4**) at reducere de omkostninger til bistand og kompensation, som afholdes af luftfartsselskaber som følge af passagerrettighederne. Med henblik herpå foreslog den at øge den ventetid, der udløser kompensation, fra tre til fem timer. Derudover foreslog den at lægge loft over den tilladte periode for overnatning til to nætter med en maksimal udgift på 80 euro pr. nat. Dette forslag var imidlertid kun baseret på meget begrænsede oplysninger, som flyselskaberne stillede til rådighed for Kommissionen.

### Passagerrettighederne er vanskelige at håndhæve i forbindelse med tilslutningsrejser

38. De særlige problemer med tilslutningsrejser (dvs. rejser, der omfatter flere segmenter under én kontrakt om befordring) er den manglende klarhed vedrørende kompensation og organiseringen af de nationale håndhævelsesorganers tilsyn. I disse situationer kan den ultimative samlede forsinkelse, selv om de enkelte segmenter havde forsinkelser, der alene ikke ville udløse kompensation, dog overskride den tærskel, som er fastsat i forordningerne. Denne situation kræver, at de nationale håndhævelsesorganer tager visse skridt, eftersom ingen af de berørte transportselskaber føler sig ansvarlige for at yde bistand eller kompensation, hvis afbrydelsen ikke var direkte deres skyld (jf. **boks 9**).

39. Det er ikke indlysende, hvilket nationalt håndhævelsesorgan, som skal håndtere potentielle klager i sådanne tilfælde. De interviewede nationale håndhævelsesorganer gav talrige eksempler på at have sendt tilfælde af tilslutningsrejser frem og tilbage mellem hinanden. De nationale håndhævelsesorganer har taget skridt til at finde en fælles tilgang til dette problem, men de er ikke helt enige.

#### **Tekstboks 9 - Passageroplevelse: typisk problem med tilslutningsrejse**

**Greta:** Jeg nåede ikke en togforbindelse i Prag på en rejse fra Düsseldorf til Krakow. Den gennemgående billet blev solgt af det tyske transportselskab, men en del af rejsen blev opereret af et tjekkisk transportselskab. På grund af forsinkelsen kunne rejsen først fortsætte den næste dag. Begge jernbaneselskaber nægtede mig hotelophold, og jeg var nødt til at booke et hotel i Prag for egen regning. Ingen af de to selskaber følte, at de var ansvarlige for at tilbagebetale denne omkostning og betale kompensation for forsinkelsen.

*Kilde:* Revisionsrettens åbne spørgeundersøgelse.

### Passagerer ønsker alternativ transport

40. Af de 10 centrale passagerrettigheder bad vi respondenterne om at vælge de tre vigtigste for dem. Det mest almindelige svar var "retten til en alternativ transportmulighed i tilfælde af lange forsinkelser, aflysning eller boardingafvisning" (jf. **tabel 1**), idet 42 % af respondenterne angav dette som deres første valg. Dette var tæt fulgt af "retten til kompensation i tilfælde af lange forsinkelser, aflysning eller boardingafvisning" med 40 %.

Næsten lige så vigtigt var retten til bistand. Til sammenligning var den mest værdsatte ret i den åbne spørgeundersøgelse den samme, men den fik støtte fra 65 % (jf. **tabel 5**).

**Table 5 - Hvilke rettigheder mener passagererne er vigtigst?**

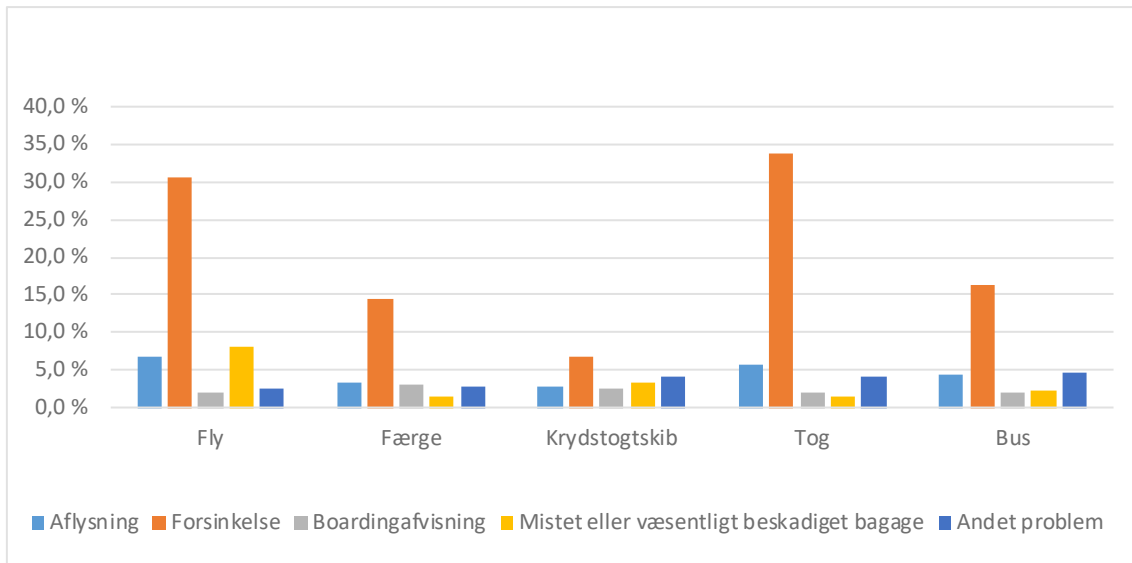
Statistisk undersøgelse	% af tilfælde
Retten til en <b>alternativ transportmulighed</b> i tilfælde af lange forsinkelser, aflysning eller boardingafvisning	41,7
Retten til <b>kompensation</b> i tilfælde af lange forsinkelser, aflysning eller boardingafvisning	39,6
Retten til <b>forplejning</b> (mad, bistand) ved lange forsinkelser	36,1
Retten til kompensation for beskadiget <b>bagage</b>	35,7
Retten til <b>refundering</b> fra transportselskabet i tilfælde af afbrydelse	34,7
Retten til beskyttelse mod <b>diskrimination</b> på grund af nationalitet, bopæl eller handicap, når du bruger offentlig transport	31,3
Retten til <b>information</b> i tilfælde af afbrydelser	29,9
Retten til bistand uden omkostninger for <b>personer med nedsat mobilitet</b>	28,9
Retten til at indgive en <b>klage</b> til et transportselskab, hvis du er utilfreds med denservice, du har fået	9,7
Retten til at kunne stole på, at de offentlige myndigheder håndhæver <b>forordningerne</b> korrekt	7,2

*Kilde:* Revisionsrettens statistiske passagerundersøgelse.

### 50 % af alle reisende har oplevet betydelige rejseafbrydelser, oftest i tog og fly

41. I den statistiske undersøgelse spurgte vi respondenterne, om de inden for de sidste to år havde været i situationer, hvor deres rejser blev aflyst eller forsinket, hvor de blev afvist ved boarding, eller hvor deres bagage blev beskadiget. Ud af de 8 961 respondenter, der havde rejst inden for de sidste to år, oplevede 49,5 % mindst én af disse rejseafbrydelser.

Spørgeundersøgelsen viste, at den mest almindelige rejseafbrydelse var forsinkelse, som blev oplevet af 34 % af alle togreisende og 31 % af de personer, der rejste med fly. Den blev efterfulgt af aflysninger og tab af eller betydelig skade på bagage (jf. **graf 2**).

**Graf 2 - Typer af afbrydelse og erfaring efter transportform**

*Kilde:* Revisionsrettens statistiske passagerundersøgelse.

42. Vi testede også, om de respondenter, som tidligere havde oplevet rejseafbrydelser, var mere bevidste om deres rettigheder. Vi konstaterede, at en oplevelse med tidligere rejseforstyrrelser ikke er nogen indikator for øget kendskab til passagerrettigheder. Nogle gange kan afbrydelsen omfatte næsten alle mulige problemer (jf. **tekstboks 10**).

#### **Tekstboks 10 - Passageroplevelse: En togtur til glemmebogen**

**Hans:** Jeg rejste med et regionaltog i Tyskland. Toget stoppede ved en lille station, da et træ var faldet ned på sporet. Det skete sent om aftenen. Alle passagerer måtte stå af. Da stedet lå afsides, var modtagelsen på mobiltelefonen meget svag. Der var intet venteværelse, ingen busser, ingen taxa, ingen telefon, ikke en eneste bygning i nærheden. Lokomotivføreren fortalte os, at der ville komme en bus, men den dukkede aldrig op. Taxachauffører fra den nærmeste by 10 km væk nægtede at komme, da de ikke var sikre på, hvem der skulle betale for tjenesten. Toget kørte tilbage til sit oprindelsessted. Der var ingen til at hjælpe os.

*Kilde:* Revisionsrettens åbne undersøgelse.

#### Ingen offentligt tilgængelige oplysninger om rejseafbrydelser

43. Ifølge forordningerne er transportselskaberne ikke tvunget til at offentliggøre tilfælde af rejseafbrydelser, dog med undtagelse af jernbaneoperatører, som er forpligtet til årligt at

offentliggøre antallet og arten af modtagne og behandlede klager, svartid og eventuelle foretagne forbedringer. Transportselskaber er tilbageholdende med at udlevere data om rejseafbrydelser på deres ruter (jf. **punkt 36**). De nationale håndhævelsesorganer forvalter heller ikke noget register, som registrerer forsinkelser eller aflysninger af enkelte afgang eller antallet af sager, der modtages pr. transportselskab eller pr. afgang.

Kun 1/3 af alle passagerer udnytter fordelene ved deres passagerrettigheder, da de ikke ved, hvad de skal gøre, eller ikke forventer et tilfredsstillende resultat

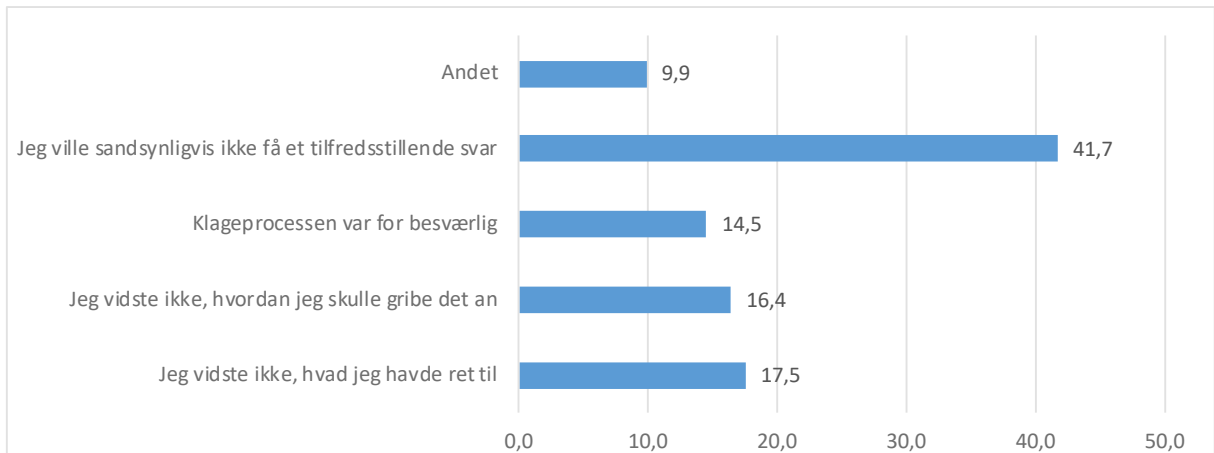
44. Når der forekommer rejseafbrydelser, er de fleste af fordelene ikke tilgængelige automatisk. Det antal personer, der indgiver en anmodning, er normalt mindre end det antal passagerer, som er påvirket (jf. **tekstboks 11**). Vi anmodede de interviewede transportselskaber om at oplyse det omtrentlige antal mennesker, der tager aktive skridt. Jernbaneoperatører og luftfartsselskaber anslog, at i gennemsnit 1/3 af passagererne kontaktede transportselskabet efter at have oplevet rejseafbrydelser. Dette tal stemmer overens med vores statistiske undersøgelse, hvor 32 % af de 4 437 respondenter, der havde oplevet nogle rejseafbrydelser, erklærede, at de havde kontaktet transportselskabet og havde søgt om kompensation eller anden form for bistand.

#### **Tekstboks 11 - Passageroplevelse: Du skal altid spørge**

**Monika:** Vores fly var forsinket i fem timer. I lufthavnen var der ingen, der informerede os om årsagerne til forsinkelsen og den forventede ventetid. Passagererne spurgte selv om alting. Efter tre timers ventetid fortalte andre passagerer mig, at jeg kunne få en voucher på omkring fem pund til køb af drikkevarer eller sandwich. Alle butikker i lufthavnen var allerede lukket.

*Kilde:* Revisionsrettens åbne spørgeundersøgelse.

45. I den statistiske undersøgelse erklærede 20 % af de passagerer, som har oplevet rejseafbrydelser, at de led i stilhed og ikke gjorde noget. Da vi spurgte, hvorfor de havde forholdt sig passivt, var den mest almindelige begrundelse, at det var usandsynligt, at de ville få et tilfredsstillende svar fra luftfartsselskabet. Som vist i **graf 3** var andre vigtige årsager manglende bevidsthed om eller manglende praktisk kendskab til den videre fremgangsmåde.

**Graf 3 - Andel af årsager i % til ikke at foretage sig noget i tilfælde af rejseafbrydelser****(n=902)**

*Kilde:* Revisionsrettens statistiske passagerundersøgelse.

### ***Håndhævelsen varierer og afhænger af praksis i de enkelte medlemsstater***

#### **De nationale håndhævelsesorganer er forskellige i deres struktur og håndhævelsespraksis**

Strukturen i de nationale håndhævelsesorganer er ikke ens, og omfanget af deres arbejde afhænger af transportformen

46. Alle fire transportformer kræver, at medlemsstaterne skal oprette et nationalt håndhævelsesorgan for at sikre, at forordningernes bestemmelser overholdes. Vi konstaterede, at der var oprettet nationale håndhævelsesorganer i alle besøgte medlemsstater. I nogle tilfælde var de oprettet med det ene formål at dække en enkelt transportform, mens de i andre dækkede mere end én transportform.

47. De nationale håndhævelsesorganer for luftfarts-, bus- og skibstransport er ansvarlige for alle afgange på deres område og ankomster med EU-transportsselskaber fra lande uden for EU (også kaldet territorial håndhævelse). Nationale håndhævelsesorganer for jernbanetransport dækker de transportselskaber, der er registreret under deres jurisdiktion (også kaldet enhedsbaseret håndhævelse). Problemer kan opstå, når jernbaneselskaber afgår fra andre medlemsstater end deres egne. I så fald har det nationale håndhævelsesorgan, som fører tilsyn med et bestemt transportselskab, ikke beføjelse til at undersøge en hændelse, der fandt sted i en anden medlemsstat. Vi bemærkede dog, at

passagerer i praksis ikke har en meget klar opfattelse af de nationale håndhævelsesorganers ansvar, og dette er ligeledes tilfældet i bus- og skibssektorerne. Ingen af de bus- og færageselskaber, vi interviewede, var blevet kontaktet af et nationalt håndhævelsesorgan fra en anden medlemsstat.

48. Desuden kan der være en yderligere skelnen mellem international og national trafik og adskillelse af de nationale håndhævelsesorganers funktioner mellem lokale forvaltninger. Dette er tilfældet for busrejser i Polen og Spanien. Selv om der er oprettet et nationalt organ for international trafik, hører den nationale trafik under de regionale myndigheder, og deres jurisdiktion afhænger af, hvor transportselskabet har opnået sin licens.

#### Ikke alle nationale håndhævelsesorganer løser passagerens individuelle klager

49. Ifølge forordningerne skal passagererne underrettes om, at det er muligt at indgive klager om overtrædelse af reglerne til de udpegede nationale håndhævelsesorganer. I de fleste tilfælde skal passagererne først sende en klage til transportselskabet, og kun hvis resultatet af denne procedure er utilfredsstillende, kan de rette deres klage til de nationale håndhævelsesorganer. Selv om passagererne forventer, at det nationale håndhævelsesorgan er den første klageinstans, behandler det nationale håndhævelsesorgan ikke individuelle finansielle klager, og passagererne er nødt til at overveje andre løsninger for at få behørig kompensation.

50. Som følge af Domstolens dom<sup>21</sup> fra marts 2016 anser visse nationale håndhævelsesorganer for luftfart det for deres opgave udelukkende at skulle sikre generel håndhævelse (Tyskland, Italien, Finland), mens andre også beskæftiger sig med individuelle klager. Dette gør det meget vanskeligt at gennemføre bestemmelsen fra luftfartsforordningen i praksis, hvor passagererne kan klage til et hvilket som helst nationalt håndhævelsesorgan over en påstået overtrædelse, uanset hvor den skete<sup>22</sup>. Det første nationale håndhævelsesorgan, som passageren klagede til, kan påtage sig enkeltsager, mens

---

<sup>21</sup> Forenede sager C-145/15 og C-146/15.

<sup>22</sup> Artikel 16 i forordning (EF) nr. 261/2004.

det andet nationale håndhævelsesorgan, som klagen overføres til, kun kan håndtere generelle håndhævelsessager.

Statistikken viser, at de nationale håndhævelsesorganer for luftfart behandler mange flere klager end de nationale håndhævelsesorganer for jernbane-, skibs- eller bustransport

51. Generelt findes der mange forskellige former for praksis blandt de nationale håndhævelsesorganer. Frister for behandling af klager kan f.eks. variere fra to måneder (Polen) til helt op til fire år (Tyskland), mens der i visse medlemsstater ikke er fastsat nogen officiel frist (Finland, Frankrig). Den gennemsnitlige varighed af en procedure for nationale håndhævelsesorganer for luftfart spænder fra 42 dage (Nederlandene) til mere end et år (Tyskland).

52. Antallet af sanktioner pålagt af nationale håndhævelsesorganer og de pågældende pengebeløb varierer meget mellem medlemsstaterne, da de ikke er fastsat i EU-lovgivningen. I luftfartssektoren kan de spænde fra 50 euro (Polen) til 250 000 euro pr. passager (Irland), alt efter hvor alvorlig overtrædelsen er. I Nederlandene nåede en kumulativ bøde for en hændelse helt op på 1 million euro. Men ud af de 10 besøgte medlemsstater er det kun det nederlandske nationale håndhævelsesorgan for luftfart, som offentliggør oplysninger om sanktioner sammen med flyselskabets navn.

53. For de fleste nationale håndhævelsesorganer for luftfart viser det modtagne antal klager i løbet af de seneste tre år en stigende tendens (jf. **tabel 6**). Den væsentligste årsag til klager fra passagerer til de nationale håndhævelsesorganer er uenighed om, hvorvidt det var ekstraordinære omstændigheder, der faktisk forårsagede forsinkelser (i gennemsnit 45 % af alle klager) efterfulgt af det samme spørgsmål om aflysninger (19 %).

**Tabel 6 - Statistik for årene 2015-2017 om klager behandlet af de ti nationale håndhævelsesorganer for luftfart**

Medlemsstat	Samlet antal klager		
	2015	2016	2017
Tjekkiet	370	672	934
Tyskland	2 844	3 075	3 211
Irland	719	846	981
Grækenland	993	1 367	1 465
Spanien	11 343	17 649	16 700
Frankrig	6 775	5 960	6 115
Italien	5 763	6 078	3 731
Nederlandene	812	1 361	
Polen	5 402	5 980	7 226
Finland	1 434	1 845	2 015

*Kilde:* Tilgængelige oplysninger indhentet under landebesøg.

54. De nationale håndhævelsesorganer for andre transportformer har en relativt lettere arbejdsbyrde. Mens de nationale håndhævelsesorganer for jernbanetransport ofte har problemer, der skal løses, håndterer de nationale håndhævelsesorganer for bus- og skibstransport få sager. Hvor det polske nationale håndhævelsesorgan for luftfart f.eks. havde over 7 000 klager i 2017, behandlede det nationale håndhævelsesorgan for bustransport kun fire.

55. Vi bemærkede, at det faktiske antal klager fra passagerer til transportselskaber inden for jernbane-, bus- og skibstransport er langt højere end antallet af sager, der når de nationale håndhævelsesorganer. Dette viser, at de fleste af klagerne løses af transportselskaberne. Af og til stemmer industristandarderne overens med eller overstiger transportselskabernes forpligtelser i henhold til EU-forordningerne om passagerrettigheder, og transportselskaberne har tendens til at løse problemer frivilligt.

## Klageagenturer og alternative tvistbilæggelsesorganer udbedrер håndhævelsesmanglerne efter de nationale håndhævelsesorganer

### Alternative tvistbilæggelsesorganer indfører forhandlings- og kompromiselementer i forbindelse med håndhævelsen af passagerrettighederne

56. Ud over de nationale håndhævelsesorganer kan passagererne klage til andre organer for at kræve deres ret, nemlig alternative tvistbilæggelsesorganer, europæiske forbrugercentre<sup>23</sup>, klageagenturer eller forbrugerorganisationer. Passagererne kan også prøve at få behandlet deres sager ved civile domstole, navnlig hvis de insisterer på at få kompensation.

57. Alternativ tvistbilæggelse (ATB) er en nem, hurtig, og billig udenretslig løsning på tvister mellem forbrugere og erhvervsdrivende. Ifølge EU-direktivet<sup>24</sup> bør alternativ tvistbilæggelse være tilgængelig for alle typer af indenlandske og grænseoverskridende tvister, og medlemsstaterne bør gøre alternativ tvistbilæggelse let tilgængelig. Selv om alle medlemsstater har ATB-instanser, der behandler generelle forbrugerklager, arbejder transportselskaberne primært sammen med ATB-instanserne for deres respektive transportformer. ATB-instansernes udtalelser er ikke altid bindende for transportselskabet.

58. Mens proceduren vedrørende alternativ tvistbilæggelse normalt er gratis for passagerer, kan transportselskaberne være nødsaget til at betale for hver procedure, der behandles, uanset resultatet. Da omkostningerne i forbindelse med hver procedure kan være meget højere end kompensationsbeløbet, foretrækker nogle af de interviewede transportselskaber at udbetale den ønskede kompensation for at undgå sager vedrørende alternativ tvistbilæggelse.

---

<sup>23</sup> Europæiske forbrugercentre vejleder forbrugerne om deres forbrugerrettigheder og kan via deres netværk (ECC-Net) medvirke til at finde en løsning med den erhvervsdrivende. ECC-Net varetager mere end 100 000 kontakter om året, hvoraf en tredjedel vedrører transportområdet.

<sup>24</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/11/EU af 21. maj 2013 om alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 og direktiv 2009/22/EF (EUT L 165 af 18.6.2013, s. 63).

59. Nogle nationale håndhævelsesorganer gav udtryk for den opfattelse, at proceduren vedrørende alternativ tvistbilæggelse var uforenelig med princippet om passagerrettigheder, da formålet med alternativ tvistbilæggelse er at mægle en gensidigt acceptabel løsning, hvilket kan betyde, at nogle passagerer accepterer en mindre kompensation, end de var berettiget til.

Passagerrettighederne har skabt en ny sektor for klageagenturer

60. Klageagenturer tilbyder håndtering af krav om kompensation for rejseafbrydelser på passagerernes vegne. Nogle flyselskaber har udtalt, at andelen af sager, der behandles af klageagenturer, kan være helt op til 50 % (jf. **tekstboks 12**).

**Tekstboks 12 - Passageroplevelse: Inddragelse af et agentur kan få transportselskabet til at reagere**

**Dolores:** Mit fly fra Madrid til London var forsinket i over seks timer på grund af tekniske problemer med flyet. Jeg indsendte en klage til luftfartsselskabet, men fik intet svar til at starte med. Efter flere rykkere afviste luftfartsselskabet at betale kompensation. Først da jeg hyrede et klageagentur, blev sagen afgjort til min fordel.

*Kilde:* Revisionsrettens åbne spørgeundersøgelse.

61. Nogle klageagenturer anmoder om store ekspeditionsgebyrer (op til 50 % af kompensationen). Der har været tilfælde, hvor agenturerne har anmodet om kompensation fra transportselskaber, uden at de pågældende passagerer er klar over dette. Mindst ét nationalt håndhævelsesorgan (Grækenland) og nogle flyselskaber har taget skridt til at reducere kravene fra agenturerne ved at anmode klagerne om at oplyse hovedpassagerens bankkontonummer. Dette forhindrer eventuelle direkte betalinger til klageagenturerne. I Grækenland reducerede indførelsen af denne regel de klager, som blev behandlet af agenturerne, med over 50 %.

**Kommissionen gør det muligt at udveksle erfaringer mellem de nationale håndhævelsesorganer, men den har ikke mandat til at sikre en ensartet håndhævelse af passagerrettighederne**

Kommissionen kan kun overvåge gennemførelsen af passagerrettighederne

62. Vi konstaterede, at Kommissionens mandat ikke omfatter sikring af, at håndhævelsen i medlemsstaterne udføres på en ensartet måde. Derfor er Kommissionens rolle at overvåge gennemførelsen af rammen for passagerrettigheder og om nødvendigt at indlede traktatbrudssager. Den tilbyder endvidere en platform, hvor de nationale håndhævelsesorganer kan udveksle oplysninger, og arrangerer møder mellem de nationale håndhævelsesorganer for bestemte transportformer. Den besvarer også forespørgsler sendt af nationale håndhævelsesorganer om fortolkning af forordningerne.

63. I henhold til EU-forordningerne er de nationale håndhævelsesorganer ikke forpligtet til at rapportere om deres aktiviteter direkte til Kommissionen. Kommissionen har derfor begrænset viden om den praksis, der anvendes af de nationale håndhævelsesorganer i almindelighed, og antallet af sager, de beskæftiger sig med. Kommissionen indsamler oplysninger om gennemførelsen af passagerrettighederne ud fra de forespørgsler, den modtager, og via udvekslinger med de nationale håndhævelsesorganer.

Kommissionen har taget skridt til at øge passagerernes bevidsthed, men med ringe effekt

64. Kommissionen har påtaget sig rollen med at forbedre passagerernes bevidsthed og har indledt kampagner, der informerer passagererne om deres rettigheder. Plakaterne kunne ses i alle de lufthavne, som vi testede ved at gå igennem dem. Men i skibs-, bus- og togterminalerne var oplysningerne om passagerrettigheder kun lidt synlige eller slet ikke synlige.

65. I perioden 2010-2012 gennemførte Kommissionen en oplysningskampagne for luftfart og jernbanetransport. Den blev fulgt op af en anden kampagne mellem 2013 og 2015, som blev udvidet til også at omfatte skibs- og bustransport. I 2016 iværksatte Kommissionen sin første online-oplysningskampagne på de sociale medier. Hovedformålet var at øge bevidstheden, udvide antallet af besøg på siderne om passagerrettigheder på portalen Dit Europa og

antallet af downloads af app'en om passagerrettigheder. Resultaterne viser indtil videre, at portalen har haft næsten 400 000 besøg og nåede ud til over 40 millioner mennesker i løbet af kampagnen. I midten af 2018 er app'en blevet downloadet 240 000 gange.

66. Hverken app'en eller webstedet Dit Europa giver passagererne praktiske retningslinjer for, hvordan de skal reagere i tilfælde af rejseafbrydelser, kontakte transportselskabet eller indgive en klage. De oplysninger, som passagererne får gennem disse midler, er nødvendige og som regel korrekte, men har ikke de detaljer, som passagererne har brug for, når de står over for en rejseafbrydelse.

### **KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER**

67. EU's indsats inden for passagerrettigheder er uomtvistelig, da de vigtigste former for offentlig transport er omfattet af forordningerne i et omfang, vi ikke finder i de lande, vi undersøgte til sammenligning. Men passagerer er ikke tilstrækkeligt bevidste om deres rettigheder og får ofte ikke, hvad de har ret til, på grund af problemer med håndhævelse.

#### ***EU gør en indsats for passagerrettigheder, men der er fortsat mange udfordringer med hensyn til gennemførelse***

68. EU-passagerrettighederne udgør en omfattende ramme til gavn for passagererne. Vi bemærkede dog nogle tilfælde af god praksis, der anvendes i andre lande uden for EU, og som, hvis de anvendes i Europa, kan forbedre kvaliteten af EU's passagerrettigheder yderligere (jf. **punkt 15 og 16**).

69. Passagerrettighederne er undertiden uklare og begrænsede på grund af undtagelser i forordningerne. Retten til bistand, compensation, information og omlægning af rejsen er ikke de samme i forordningerne for de forskellige transportformer (jf. **punkt 17-27**).

#### **Anbefaling 1 om forbedring af sammenhængen i EU's ramme for passagerrettigheder**

For at sikre den bedst mulige beskyttelse af passagererne i alle transportformer bør Kommissionen inden udgangen af 2020 gennemføre en analyse af forskellene mellem de gældende forordninger om passagerrettigheder med henblik på at bestemme bedste praksis, idet den fokuserer på de ti centrale

passagerrettigheder. Til det formål bør der også tages hensyn til den nuværende internationale praksis.

70. Det er vanskeligt at gøre sine passagerrettigheder rettigheder gældende, eftersom mange bestemmelser i forordningerne kan fortolkes forskelligt af passagerer, transportselskaber og nationale håndhævelsesorganer og endda af nationale domstole. Begreberne information, bistand, forplejning og betingelser for omlægning af rejsen er ikke tilstrækkeligt defineret i forordningerne. Desuden indsnævrer adskillige begrænsninger i de nationale håndhævelsesorganers jurisdiktion og undtagelserne i forordningerne betydeligt dækningen af passagerrettighederne (jf. **punkt 38-45**).

#### Anbefaling 2 om øget klarhed i rammen for passagerrettigheder

For bedre at beskytte passagererne under rejseafbrydelser bør Kommissionen inden udgangen af 2020 udstede yderligere retningslinjer eller tilsvarende vejledning, der fastlægger:

- a) minimumsstandarder for den information, der skal gives til passagerer, der oplever rejseafbrydelser
- b) transportselskabernes forpligtelser til at sørge for omlægning af rejsen, herunder brug af alternative transportselskaber.

71. For at drage fordel af rammen for passagerrettigheder i tilfælde af afbrydelser skal passagererne selv gøre en indsats. Og for at kunne gøre dette skal de være opmærksomme på deres rettigheder. På trods af Kommissionens bestræbelser er bevidsthedsniveauet fortsat relativt lav. Oplysningskampagner har fokuseret på, at passagerrettighederne findes, men har ikke givet praktiske oplysninger om, hvad passagererne skal gøre i tilfælde af rejseafbrydelser.

72. Der er intet register over frekvensen eller årsagerne til rejseafbrydelser pr. transportform eller transportselskab på europæisk plan. De nationale håndhævelsesorganer kontrollerer eller offentliggør normalt ikke oplysninger om de ruter eller transportselskaber, der er mest berørt af afbrydelser (jf. **punkt 28-32**).

### Anbefaling 3 om øget bevidsthed blandt passagerer

For at øge bevidstheden om passagerrettigheder bør Kommissionen inden udgangen af 2019:

- a) træffe foranstaltninger til at fremme og koordinere iværksættelsen af de oplysningskampagner, der gennemføres af de nationale håndhævelsesorganer, og fremme transportselskabers og andre interessenters deltagelse for at sikre, at disse kampagner når bredt ud
- b) udarbejde en vejledning til passagerer om, hvordan de håndhæver deres rettigheder i praksis. Denne kan indeholde henvisninger til retspraksis og en klageskabelon, som kan forelægges transportselskaberne og de nationale håndhævelsesorganer
- c) foreslå, at de nationale håndhævelsesorganer rapporterer om frekvens, årsager og de ruter, som er mest påvirket af rejseafbrydelser inden for deres kompetenceområde.

73. Det nuværende system med behandling af kompensation indebærer millioner af klager, som indsendes og behandles individuelt. De procedurer, som transportselskaber og nationale håndhævelsesorganer anvender til at behandle individuelle klager, er imidlertid ikke gennemsigtige. Passagerer, der berøres af den samme rejseafbrydelse, kan behandles forskelligt uden at være klar over det, da årsagerne til afbrydelserne ikke offentliggøres. Kompensationsbeløbet bevarer ikke sin indkøbsværdi (jf. **punkt 33-37**).

### Anbefaling 4 om forbedring af effektiviteten af rammen for passagerrettigheder

For at forbedre effektiviteten af rammen for passagerrettigheder og tackle de resterende udfordringer i forbindelse med håndhævelse bør Kommissionen inden udgangen af 2021 behandle følgende punkter, når den udarbejder sine forslag til ændring af de eksisterende forordninger.

Punkterne vedrører:

- a) at fastsætte minimumsstandarder for bistand og forplejning. Minimumstærskler bør afhænge af længden af afbrydelsen og den anvendte transportform. For eksempel kan minimumsforplejningen til flypassagerer være 10 % af den mellemhøje kompensationsats (p.t. 400 euro). For andre transportformer kan satsen begrænses til 50 % af tildelingen til luftfart
- b) at reducere antallet af undtagelser, der begrænser anvendelsen af forordningen

- c) at forpligte transportselskaberne til at offentliggøre et notat til passagerer senest 48 timer efter den pågældende rejseafbrydelse om årsagerne dertil og specifikt, om den skyldtes ekstraordinære omstændigheder
- d) at forpligte transportselskaberne til automatisk (uden en specifik anmodning) at udbetale kompensation til de passagerer, der har givet de nødvendige oplysninger på tidspunktet for billetkøbet
- e) at indføre en mekanisme til at bevare indkøbsværdien af kompensationssatserne.

### ***Håndhævelsen varierer og afhænger af praksis i de enkelte medlemsstater***

74. Håndhævelse af forordningerne er afgørende for at gøre hele rammen vellykket.

Passagererne har brug for effektive nationale håndhævelsesorganer. I dag har de nationale håndhævelsesorganer forskellige tilgange til at håndhæve individuelle passagerers rettigheder, alt efter transportform og medlemsstat.

75. Den mest almindelige aktivitet for de nationale håndhævelsesorganer er at reagere på klager fra utilfredse passagerer. Men ikke alle nationale håndhævelsesorganer kan behandle individuelle krav om kompensation. De nationale håndhævelsesorganers beføjelser til at sanktionere transportselskaber varierer fra ikke at give bøder til at give store bøder (jf. **punkt 46-55**).

76. Kommissionen har ikke mandat til at sikre fuld håndhævelse af forordningerne om passagerrettigheder. Dens rolle inden for overvågning af gennemførelsen af rammen for passagerrettigheder har ført til præciseringer af reglerne, men ikke til en ensartet anvendelse af passagerrettighederne i hele Europa og i de fire former for offentlig transport (jf. **punkt 62-66**).

**Anbefaling 5 om yderligere beføjelser til de nationale håndhævelsesorganer og styrkelse af Kommissionens mandat**

For at give de nationale håndhævelsesorganer beføjelser og udvikle deres støttende rolle over for passagerer og samtidig sikre en reel håndhævelse af passagerrettighederne bør Kommissionen inden udgangen af 2021 behandle følgende punkter, når den udarbejder sine forslag til ændring af de eksisterende forordninger. Punkterne vedrører:

- a) at give de nationale håndhævelsesorganer yderligere værktøjer til håndhævelse af passagerrettigheder, som f.eks.:
  - i) anvendelse af princippet om territorial håndhævelse
  - ii) overvågning af transportselskabernes politikker for bistand, forplejning, information og omlægning af rejsen
  - iii) håndtering af krav om kompensation indsendt af individuelle passagerer
  - iv) sanktionering af transportselskaber for manglende bistand, forplejning og information.
- b) at gøre det muligt for Kommissionen at indhente de nødvendige oplysninger fra de nationale håndhævelsesorganer for at få et samlet overblik over status for håndhævelsen og at give Kommissionen mandat til at udføre kvalitetskontrol af håndhævelsespraksis i de nationale håndhævelsesorganer.

Vedtaget af Afdeling II, der ledes af Iliana Ivanova, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 3. oktober 2018.

*På Revisionsrettens vegne*

Klaus-Heiner Lehne

*Formand*

### **Vores ti tip til at gøre din rejseoplevelse bedre**

Revisionen gav os mulighed for at lære af erfaringerne blandt de mange transportselskaber, offentlige myndigheder og almindelige passagerer. Udarbejdelsen af denne beretning bragte os til 10 lande, og vi brugte alle fire transportformer i processen. På grundlag af disse erfaringer giver vi ti tip, som kan gøre din rejseoplevelse bedre, hvis din rejse afbrydes.

1. **Gør din rejse så personlig som muligt** - Når du køber billet, skal du identificere dig selv over for transportselskabet, f.eks. ved at opgive dine kontaktoplysninger. Du kan kun blive informeret om afbrydelser, hvis transportselskabet har dine kontaktoplysninger. Hvis du desuden vil kræve kompensation, er en personlig billet den bedste måde til at vise, at du rent faktisk var om bord og blev berørt af afbrydelsen.
2. **Tag et billede af din bagage** - Når din rejse indebærer indtjekning af bagage, er det en god idé at have et billede af din kuffert og dens indhold. Dette vil spare tid, når du indgiver et krav, og fungere som dokumentation for værdien af mistede genstande.
3. **Kom ikke for sent til check-in** - Det er vigtigt at huske, at passagerrettighederne kun finder anvendelse, hvis du tjekker ind til tiden. Hvis du ikke når din afgang, fordi check-in-skranken allerede var lukket, da du ankom, er du ikke berettiget til bistand.
4. **Anmod om information på afgangstedet** - Du har ret til at blive holdt ajour, hvis din afgang er forsinket, eller hvis noget andet går galt med din rejse. Hvis transportselskabets repræsentant ikke er til stede eller ikke giver relevant information, skal du notere det og medtage denne iagttagelse i din klage til transportselskabet.
5. **Anmod altid om bistand** - Hvis du oplever en lang forsinkelse eller aflysning ved en af transportformerne, har du ret til bistand. Det betyder adgang til vand og en snack eller et måltid. Hvis transportselskabets repræsentanter ikke stiller sådanne drikke- eller madvarer til rådighed på eget initiativ, anmod om dem. Hvis du er forvirret, skal du notere det og medtage denne iagttagelse i din klage til transportselskabet.

6. **Gem alle kvitteringer** - Hvis der ikke ydes bistand på afgangsstedet (lufthavn, bus- eller togstation, havn), eller du rejser fra et fjerntliggende sted (et busstoppested), kan du bede transportselskabet om at kompensere dine ekstra omkostninger.  
Transportselskaber anmoder normalt om dokumentation for betaling af drikkevarer og snacks og kan afvise kompensation, hvis antallet ikke stemmer overens med forsinkelsens varighed, eller hvis omkostningerne er urimeligt høje. Lignende principper gælder, hvis du selv skal finde indkvartering, mens du venter på en anden afgang den følgende dag.
7. **Anmod om dokumentation for forsinkelse eller aflysning** - Ved alle fire transportformer er passagererne berettiget til kompensation for lange forsinkelser og aflysninger. Selv om kompensationen og minimumsventetiderne er forskellige fra transportform til transportform, er forpligtelsen til at dokumentere, at du blev ramt, ens for alle. Hvis dit navn ikke fremgik af billetten, skal du på stationen eller om bord sørge for at få dokumentation for, at du var ramt af den specifikke forsinkelse eller aflysning.
8. **Lav ikke egne arrangementer uden først at høre transportselskabets forslag** - Når din rejse afbrydes, vil du normalt gerne hurtigt videre med et andet transportselskab eller med et andet transportmiddel. Vi anbefaler, at du ikke handler overilet: Hvis du køber en ny billet uden at tage imod de alternative muligheder, som transportselskabet foreslår, svarer det til en ensidig annullering af din transportkontrakt. Dette afslutter enhver forpligtelse for det oprindelige transportselskab til at tilbyde dig bistand eller kompensation.
9. **Anmod om kompensation** - Hvis du kan dokumentere, at du er blevet påvirket af en forsinket eller aflyst afgang, og at varigheden af forsinkelsen oversteg tærskelværdien i forordningen, indgiv en anmodning om kompensation til transportselskabet. Henvi altid til den specifikke afgang og den gældende forordning. Hvis du ikke modtager et svar fra transportselskabet, eller du ikke er tilfreds med svaret, skal du henvise sagen til det nationale håndhævelsesorgan i afganglandet. De andre organisationer, der kan hjælpe dig, er alternative tvistbilæggelsesorganer og klageagenturer. Husk, at du kan blive opkrævet for disse tjenester.

10. **Anmod om kompensation for ekstraudgifter** - I nogle tilfælde er dit tab på grund af forsinkelse eller aflysning meget større end det beløb, du er berettiget til i henhold til EU-passagerrettighedernes kompensationsregler. I sådanne tilfælde kan du indgive en klage til transportselskaberne i henhold til internationale konventioner. Du bør være forberedt på at skulle påvise det nøjagtige beløb for dine tab samt ekstraudgifterne som følge af rejseafbrydelsen.

**BILAG II****Spørgeskema til Revisionsrettens statistiske undersøgelse**

Felter markeret med \* er obligatoriske.

**1. \*** Hvis du skulle rejse med fly eller færge, rejse langt med bus eller tog eller rejse på krydstogt, ville du så være sikker på, hvad du kunne forvente af transportselskaberne, hvis din rejse blev afbrudt? Angiv nedenfor, hvor sikker du ville være:

Valgmuligheder	Respondenter
1 - Jeg ville slet ikke være sikker	855
2	3 310
3	5 178
4 - Jeg ville være helt sikker	1 007
I alt	10 350

**2. \*** Angiv, hvilke transportformer du har brugt på rejser i de seneste to år:  
[Der er mulighed for mere end ét svar med undtagelse af sidste valgmulighed]

Valgmuligheder	Respondenter
Fly [gå til 2.1]	6 314
Færge [gå til 2.1]	2 546
Krydstogtskib [gå til 2.1]	1 678
Tog (fjerntrafik) [gå til 2.1]	5 652
Bus (fjerntrafik) [gå til 2.1]	4 958
Ingen af de nævnte [gå til 3]	1 389

**2.1 \*** Angiv, hvor ofte du rejser, alle transportformer medregnet (ikke by-/lokaltransport)

Valgmuligheder	Respondenter
Mere end én gang om ugen	1 167
Mellem 1 og 4 gange om måneden	1 670
Mellem 6 og 12 gange om året	1 631
Mellem 2 og 5 gange om året	3 047
Én gang om året eller mindre	1 446
I alt	8 961

## 2.2 \* Angiv hovedformålet med dine rejser

Valgmuligheder	Respondenter
Arbejde	1 809
Fritid	6 583
Andet	569
I alt	8 961

## 2.3 \* Har du på nogen af dine rejser i de seneste to år været udsat for et eller flere af følgende forhold?

Angiv ét svar for hver transportform, du har brugt. [Vælg ét af følgende, og gå derefter til 2.2]

	Aflysning	Væsentlig forsinkelse ved afgang/ankomst (over én time)	Boardingafvisning	Mistet eller væsentligt beskadiget bagage	Andet problem	Intet problem.
Fly	432	1 937	129	512	158	3 745
Færge	86	365	75	40	69	1 980
Krydstogtskib	47	115	44	57	69	1 387
Tog (fjerntrafik)	318	1 908	110	86	232	3 298
Bus (fjerntrafik)	212	813	101	110	229	3 662

## 2.4 \* Tog du nogle af følgende skridt i de tilfælde, hvor din rejse blev aflyst eller forsinket, hvor du blev afvist boarding, hvor din bagage blev beskadiget osv.? (Du kan give mere end ét svar)

Valgmuligheder	Respondenter
Jeg sørgede selv for min videre rejse [gå til 3]	1 099
Jeg kontaktede selskabet og søgte om kompensation (med eller uden held) [gå til 3]	1 419
Jeg fik en tredjepart (f.eks. en advokat eller et specialiseret firma) til at søge om kompensation på mine vegne [gå til 3]	197
Jeg indgav en klage til et statsligt organ (f.eks. den nationale luftfartsmyndighed) [gå til 3]	238
Jeg accepterede den bistand/de alternativer, som transportvirksomheden tilbød [gå til 3]	1 335
Jeg blev generet og fik ingen bistand, men gjorde ikke noget ved det [gå til 3]	902
Andet	237

## 2.5 \* Hvorfor gjorde du ikke noget ved det? (Angiv kun ét svar)

Valgmuligheder	Respondenter
Jeg vidste ikke, hvad jeg havde ret til	158
Jeg vidste ikke, hvordan jeg skulle gribe det an	148
Klageprocessen var for besværlig	131
Jeg ville sandsynligvis ikke få et tilfredsstillende svar	376
Andet	89
I alt	902

## 3. \* Hvis du ankom til en lufthavn og fik at vide, at dit fly var blevet forsinket med fem timer på grund af personaleproblemer hos flyselskabet, hvilke af følgende tjenesteydelser tror du så, du ville have ret til? Angiv fem svar

Valgmuligheder	Respondenter
Rabat på køb af madvarer i afgiftsfrie butikker	2 713
En flyvning tilbage til din første udrejselufthavn	1 622
Gratis transport tilbage til din indkvartering, uanset tidspunkt på dagen	4 681
Gratis måltider, forfriskninger og hotelindkvartering, hvis forsinkelsen varer natten over	8 051
Omlægning af ruten til den lufthavn, der ligger tættest på din oprindelige destination	2 764
Økonomisk kompensation på mindst 250 euro, hvis dette resulterer i mindst tre timers forsinkelse i ankomsten til din endelige destination	5 093
En opgradering i rejseklasse	2 215
En flyvning med et andet flyselskab til samme destination	5 120
Mulighed for frit at vælge en anden afrejsedato inden for de næste to måneder	1 937
Godtgørelse af andre dokumenterede udgifter (f.eks. til et tog eller en anden forbindelse, du ikke nåede, eller hoteludgifter på destinationen)	5 613
Transport til din destination med andre transportmidler (tog, bus osv.)	3 051
Tilbagebetaling af den fulde billetpris	4 063
Psykologhjælp	404
En gratis telefonopringning	1 792
Adgang til lufthavnens lounge	2 631

## 4. \* Angiv, om følgende udsagn efter din mening er sande eller falske (baseret på dit kendskab til de gældende regler):

	SANDT	FALSK	Ved ikke
Hvis jeg køber en billet hos et lavprisselskab, får jeg ingen kontant kompensation, hvis mit fly bliver aflyst	2 499	5 041	2 810
Jeg har ret til forfriskninger, hvis mit tog bliver forsinket med mere end en time	2 750	4 301	3 299

Når jeg bestiller en rejse, skal rejseselskabet informere mig om mine rettigheder og give mig ankeinstansens kontaktoplysninger, før jeg påbegynder rejsen	7 040	1 189	2 121
Hvis min busrejse bliver aflyst, er det pågældende selskab kun forpligtet til at give mig kompensation i form af en værdikupon til fremtidige rejser	3 601	3 083	3 666
Hvis jeg sender en klage til et jernbaneselskab, fordi jeg mener, at mine passagerrettigheder er blevet krænket, skal det svare inden for en måned	6 478	759	3 113

5. \* Vælg fra følgende liste de tre rettigheder, du anser for at være de vigtigste [Vælg op til tre svar]

Valgmuligheder	Respondenter
Retten til beskyttelse mod diskrimination på grund af nationalitet, bopæl eller handicap, når du bruger offentlig transport	3 235
Retten til bistand uden omkostninger for passagerer med nedsat mobilitet	2 990
Retten til information i tilfælde af afbrydelser	3 096
Retten til refundering fra transportselskabet i tilfælde af afbrydelse	3 595
Retten til en alternativ transportmulighed i tilfælde af lange forsinkelser, aflysning eller boardingafvisning	4 321
Retten til forplejning (mad, bistand) ved lange forsinkelser	3 732
Retten til kompensation i tilfælde af lange forsinkelser, aflysning eller boardingafvisning	4 095
Retten til kompensation for beskadiget bagage	3 691
Retten til at indgive en klage til et transportselskab, hvis du er utilfreds med dens service	1 001
Retten til at kunne stole på, at de offentlige myndigheder håndhæver bestemmelserne korrekt	744

6. \* Havde du nogensinde læst, hørt eller set information om passagerrettigheder, før du besvarede dette spørgeskema?

[Mulighed for mere end ét svar med undtagelse af første valgmulighed]

Valgmuligheder	Respondenter
Nej, jeg havde aldrig læst, hørt eller set information om passagerrettigheder, før jeg besvarede denne spørgeundersøgelse	5 497
Ja, i informationsmateriale fra transportselskaber	1 926
Ja, i informationsmateriale fra offentlige instanser (f.eks. staten eller EU)	1 123
Ja, som følge af personlige erfaringer med rejseafbrydelser	1 143
Ja, i informationsmateriale fra forbrugerorganisationer	1 090
Ja, andet	965

**7. \*** Hvor godt mener du samlet set, at du kender dine rettigheder som passager, når du rejser?

Jeg kender slet ikke mine rettigheder som passager 1  2  3  4  Jeg kender fuldt ud mine rettigheder som passager

Valgmulighed	Respondenter
1 - Jeg kender slet ikke mine rettigheder som passager	1 396
2	4 954
3	3 626
4 - Jeg kender fuldt ud mine rettigheder som passager	374
I alt	10 350

### Sociodemografiske variabler

**8. \*** Angiv dit køn

Valgmuligheder	Respondenter
Kvinde	5 177
Mand	5 173
I alt	10 350

**9. \*** Angiv din alder

Valgmuligheder	Respondenter
18-24	1 379
25-34	2 117
35 -44	2 385
45 -54	2 306
55 -65	2 163
I alt	10 350

**10. \*** Hvad er dit højeste fuldførte uddannelsesniveau?

Valgmuligheder	Respondenter
Grundskoleuddannelse eller derunder	265
Lavere sekundæruddannelse	1 378
Højere sekundæruddannelse	4 533
Bachelorgrad eller tilsvarende tertiær uddannelse	2 696
Mastergrad eller derover	1 478
I alt	10 350

**11. \* Har du nedsat mobilitet?**

Valgmuligheder	Respondenter
Ja	787
Nej	9 563
I alt	10 350

**12. \* Angiv dit bopælsland**

Valgmuligheder	Respondenter
Tjekkiet	1 030
Frankrig	1 044
Finland	1 000
Tyskland	1 075
Grækenland	1 006
Irland	1 000
Italien	1 060
Nederlandene	1 060
Polen	1 065
Spanien	1 010
I alt	10 350

# **KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING**

## **"EU'S PASSAGERRETTIGHEDER ER OMFATTENDE, MEN PASSAGERERNE SKAL STADIG KÆMPE FOR DEM"**

### **RESUMÉ**

I. Den lovgivning om passagerrettigheder, som EU har vedtaget, har bidraget til at begrænse de negative følger af rejseafbrydelser for brugere af kollektive transportmidler og til at forbedre servicen for passagerne. Kommissionen ønsker at sikre en høj grad af beskyttelse af passagerer og er af den opfattelse, at rettighederne bør udvides og konsolideres.

IV. Kommissionen erkender, at der stadig skal gøres en indsats for at nå ud til alle passagerer, så de er klar over, hvilke rettigheder de har, og hvordan de kan gøre dem gældende.

V. Kommissionen mener, at der bør ses nærmere på god praksis i forbindelse med passagerrettigheder, som anvendes i visse tredjelande, således at man kan tage stilling til, om den kunne være relevant i EU.

VI. Kommissionen har allerede fremsat forslag om ændringer af forordningerne om luftfarts- og jernbanepassagerers rettigheder, bl.a. om de nationale håndhævelsesorganer.

Kommissionen yder løbende vejledning i, hvordan forordningerne skal fortolkes. Den understøttes af de nationale håndhævelsesorganer, kontaktcentret Europe Direct og de nationale forbrugercentre.

VII. Det er transportselskabernes primære opgave at underrette passagererne om deres rettigheder. Kommissionen har via regelmæssige oplysningskampagner gjort en indsats for at give passagererne praktiske oplysninger om, hvad de bør gøre i tilfælde af rejseafbrydelser.

IX. Kommissionen er enig i, at det bør have høj prioritet at sikre håndhævelsen af forordningerne. Det fremgår af den gældende lovgivning, at det er op til medlemsstaterne at etablere de nationale håndhævelsesorganer og at indføre sanktioner i tilfælde af, at forordningerne om passagerers rettigheder overtrædes, som er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelserne og har en afskrækkende virkning.

X. Kommissionen mener, at dens nuværende rolle er at holde øje med gennemførelsen og sikre, at de gældende regler for passagerrettigheder gennemføres korrekt. Kommissionen har ikke beføjelse til at koordinere gennemførelsen af reglerne om passagerers rettigheder på medlemsstatsniveau. Det ville også være en fordel, hvis den havde flere oplysninger om, hvad status er over gennemførelsen af reglerne om passagerrettigheder.

XI. Kommissionen accepterer Revisionsrettens anbefalinger.

Kommissionen sætter især pris på de 10 tip til passagerer, som fremgår af rapporten, og vil følge op på dem i forbindelse med sin egen indsats fremover, hvis det er relevant.

### **INDLEDNING**

Kommissionens fælles svar på punkt 3-8:

Den lovgivning om passagerrettigheder, som EU har vedtaget, har bidraget til at begrænse rejseafbrydelsers negative følger for brugere af kollektive transportmidler og til at forbedre servicen for passagerne. Kommissionen ønsker at sikre en høj grad af beskyttelse af passagerer og er af den opfattelse, at rettighederne bør udvides og konsolideres.

### **REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN**

Kommissionen mener, at den statistiske undersøgelse samt de 10 tip i bilaget til rapporten er meget relevante bidrag. Den vil følge op på dem i forbindelse med sin egen indsats fremover, hvis det er relevant.

## **OBSERVATIONER:**

### **Tekstboks 1 – Eksempler på mere fordelagtige rettigheder uden for EU**

Andet afsnit: De faste satser for kompensation i EU-lovgivningen er ikke direkte knyttet til billetens pris, men til den ulejlighed, passagererne har i form af tabt tid. Den tabte tid er den samme for alle passagerer, uanset hvad billetten har kostet.

Tredje afsnit: Kommissionen har netop i sit forslag (COM(2013) 130 final) foreslået at medtage sådanne rettigheder, og den går endda videre end hvad der gælder i USA: I forslaget beskrives tydeligt, hvilke rettigheder passagererne har, hvis flyet er forsinket på start- og landingsbaner, især retten til forplejning efter en time og til at gå fra borde efter fem timer (på linje med retten til refusion).

17. Hvad angår luftfart har Kommissionen allerede foreslået en frist på 30 minutter, se COM(2013) 130 final.

Hvad angår jernbanetransport indeholder Kommissionens forslag (COM(2017)548 final) ikke et sådant forslag, fordi passagererne ifølge gældende regler skal underrettes "så snart sådanne oplysninger foreligger".

### **Tekstboks 2 – Passageroplevelse: manglende information**

Kommissionen mener, at det i sådanne tilfælde er transportselskabets eller stationslederens opgave at give oplysninger om et togs forsinkede afgang eller ankomst på afgangsstationen og om det forventede afgang- og ankomsttidspunkt afhængigt af de til rådighed værende oplysninger. Oplysningerne skal om nødvendigt ajourføres hurtigst muligt, således at passagererne kan udnytte ventetiden og ikke er nødsaget til at vente på perronen.

18. Ifølge EU's forordninger om passagerers rettigheder gælder det for alle transportformer, at medlemsstaterne er forpligtede til at indføre sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, og som anvendes, hvis passagerernes rettigheder tilsidesættes. Lofterne for indkvartering i forordningerne om henholdsvis skibs- og bustransport skyldes, at Eyjafjallajökull-vulkanens udbrud i Island i 2010 faldt sammen med vedtagelsen af forordningerne om skibs- og bustransport.

### **Tekstboks 3 – Passageroplevelse: Bistand afhængig af de passagerer, der tager initiativet**

Passagerer har kun ret til indkvartering i tilfælde af forsinkelse ved afgang, og ikke hvis forsinkelsen sker alene ved ankomst. I sidstnævnte tilfælde har passagerer kun ret til kompensation, men kan måske i henhold til national ret kræve anden form for erstatning. Det ser ud til, at passageren havde bestilt to separate billetter, nemlig en fægebillet og en togbillet. Hvis der ikke er nogen aftalen mellem de to transportselskaber, er passageren ikke beskyttet mod det forhold, at vedkommende ikke når de efterfølgende forbindelser. Kommissionen har allerede bestilt en undersøgelse af passagerrettigheder i forbindelse med multimodale rejser.

### **Tekstboks 4 – Passageroplevelse: glemt ved gaten**

Det er Kommissionens opfattelse, at der i et sådant tilfælde er tale om en overtrædelse af forordning (EF) nr. 1107/2006, hvis luftfartsselskabet, dets agent eller rejseoperatøren mindst 48 timer forud for det offentliggjorte afgangstidspunkt er blevet underrettet.

21. Kommissionen mener, at denne situation er knyttet til de mange forskellige faktuelle forhold, der gør sig gældende i de enkelte sager.

Det forhold, at nationale domstole skal fortolke EU-lovgivning, er normalt i EU's retsorden, hvilket også gælder muligheden for at henvide sager til EU-Domstolen med henblik på juridisk bindende fortolkninger.

Kommissionen yder også brugerne vejledning i form af fortolkende retningslinjer, meddelelser, møder og udvekslinger med de nationale håndhævelsesmyndigheder og med forslag til, hvordan reglerne kan gøres klarere (se f.eks. COM(2013) 130 final om luftfart og COM(2017) 548 final om jernbanetransport).

22. Kommissionen har særlige postkasser, som gennemgås dagligt for at kunne besvare eventuelle spørgsmål fra de nationale håndhævelsesorganer og hjælpe dem med fortolkningen af forordningerne. Der oprettes også wikier for at fremme denne kommunikation dels mellem Kommissionen og de nationale håndhævelsesmyndigheder, dels mellem de nationale håndhævelsesmyndigheder.

23. Ifølge de gældende forordninger skal transportselskaberne tilbyde omlægning inden for en rimelig frist, nemlig "ved førstgivne lejlighed"<sup>1</sup>. Kommissionen finder det mere nyttigt at omlægge passagerer hurtigt end at fastlægge en bestemt frist, som måske ikke kan tilpasses til de givne omstændigheder.

Se også Kommissionens svar på punkt 18.

### **Tekstboks 5 – Passageroplevelse: timelang ventetid til ingen verdens nytte**

Sådanne situationer kan ifølge Kommissionen kun afhjælpes ved, at luftfartsselskabet altid underretter passagererne hurtigst muligt. Kommissionen har fremsat forslag (se (COM(2013)130 final) om, at "I tilfælde af aflysning eller forsinket afgang informeres passagererne af det transporterende luftfartsselskab om situationen hurtigst muligt og under alle omstændigheder ikke senere end 30 minutter efter det planlagte afgangstidspunkt og om det forventede afgangstidspunkt, så snart denne information foreligger, forudsat at luftfartsselskabet har fået de i stk. 6 og 7 omhandlede passageroplysninger, hvis billetten blev købt gennem en formidler."

Kommissionens fælles svar på punkt 24, 25 og tekstboks 6:

Kommissionen er opmærksom på disse problemer og har foreslået, at passagerer har ret til omlægning via et andet luftfartsselskab, "hvis det transporterende luftfartsselskab ikke kan befordre passageren med sine egne transportmidler tidnok til at ankomme til det endelige bestemmelsessted inden for tolv timer efter det planlagte ankomsttidspunkt." Kommissionen har også fremsat forslag om, at "Hvis et transporterende luftfartsselskab tilbyder en passager en flyvning til eller fra en alternativ lufthavn i forhold til den, som reservationen gælder for, betaler det transporterende luftfartsselskab omkostningerne ved at overføre passageren fra den alternative lufthavn enten til den lufthavn, som reservationen blev foretaget til, eller til et andet nærliggende bestemmelsessted efter aftale med passageren."

De fortolkende retningslinjer om luftfarts- og jernbanepassagerers rettigheder giver vejledning i, hvad der udgør sammenlignelig forhold. Hvad angår skibstransport er spørgsmålet blevet drøftet på et møde med de nationale håndhævelsesmyndigheder.

26. Disse undtagelser findes i den gældende lovgivning; indenlandske rejser uden en international dimension kan stadig reguleres på nationalt plan, hvilket også gælder internationale rejser, som primært foregår på et tredjelandets område.

---

<sup>1</sup> Artikel 16, litra b), i forordning (EF) nr. 1371/2007 for jernbanetransport, artikel 19, stk. 1, litra a), i forordning (EU) nr. 181/2011 for bustransport og artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning (EU) nr. 1177/2010 for skibstransport.

Kommissionen har foreslået at begrænse undtagelserne i sit forslag til omarbejdning (se COM(2017) 548 final), men drøftelserne i Rådet viste, at de fleste medlemsstater ikke ønsker at begrænse undtagelserne (se statusrapporten fra det bulgarske formandskab, [Rådets dokument 8721/18](#)).

Det skal bemærkes, at det også er muligt, at passagerer nyder godt af supplerende rettigheder, der sikres på nationalt plan.

27. Kommissionen har givet vejledning i metoden til at måle rutekørsel som omhandlet i forordningen om bustransport. Ifølge den er det rutens fulde længde, der skal danne grundlag for målingen. Passagerer, der rejser mellem to punkter på ruten er således dækket, selv om deres egen rejse er kortere end 250 km.

32. Kommissionen mener, at muligheden "godtgørelse af andre dokumenterede udgifter" og "en flyvning med et andet flyselskab til samme destination" kan være omfattet af forordningen: I artikel 8, stk. 1 litra b), i forordning (EU) nr. 261/2004 tales om omlægning af rejsen "under sammenlignelige transportbetingelser", hvilket kan omfatte en rejse med et andet luftfartsselskab, lige som retten til forplejning i samme forordnings artikel 9 kan betyde retten til refusion af de udgifter, passageren har måttet afholde, såfremt luftfartsselskabet ikke har opfyldt sine forpligtelser i første omgang. Se også Kommissionens svar på punkt 24.

Kommissionens fælles svar på punkt 33 og 34:

De fire transportformer er meget forskellige, og det afspejles i de nærmere detaljer for de individuelle rettigheder, der sikres.

Kommissionen finder ikke, at der er nogen grund til at revidere det faste kompensationsbeløb, da markedet har ændret sig betydeligt (flere luftfartsselskaber, flere billetter og lavere priser).

35. Kommissionen vil gerne henvise til omarbejdningen af forordningen om jernbanepassagerers rettigheder (COM(2017) 548), hvori den foreslår, at der indføres en bestemmelse om force majeure også for jernbanepassagerers rettigheder.

Kommissionens fælles svar på punkt 35 og 36:

Kommissionen er i gang med at se på mulighederne for at stille flere oplysninger til rådighed i forbindelse med direktiv 2010/40/EU om rammerne for indførelse af intelligente transportsystemer, især multimodale rejseinformationstjenester, se Kommissionens delegerede forordning (EU) 2017/1926 af 31. maj 2017 (se bilagets punkt 2.1.).

## **Tekstboks 8 – Passageroplevelse: ulige behandling**

Se Kommissionens svar på punkt 35.

Ifølge artikel 5, stk. 3, i forordning (EF) nr. 261/2004 er et luftfartsselskab fritaget fra at udbetale kompensation, hvis den lange forsinkelse skyldes usædvanlige omstændigheder. Blandt disse omstændigheder nævnes i betragtning 14 vejrforhold. Det bør også bemærkes, at de enkelte passagerer f.eks. kan have forskellige flyforbindelser og derfor kan være berettiget til kompensation af forskellige årsager.

36. Kommissionen kan bekræfte, at det kun er få luftfartsselskaber, der har givet oplysninger, som kan bruges til at vurdere omkostningerne. Kommissionen understregede i konsekvensanalysen (SWD(2013) 62) til forslaget (COM(2013) 130) om luftfartspassagerers rettigheder, at det forhold, at der kun er begrænsede oplysninger til rådighed, har betydet, at resultaterne i rapporten nødvendigvis må bygge på en række antagelser.

37. Kommissionen anførte i konsekvensanalysen (SWD(2013) 62), at hvis forordningen var blevet efterlevet fuldt ud i løbet af krisen, så ville det have øget luftfartsselskabernes samlede

omkostninger med ca. 960 mio. EUR (hvilket svarer til ca. 1,5 gang udgifterne til forplejning og bistand i et "normalt" år, og dette inden for en periode på mindre end en uge).

### **Tekstboks 10 – Passageroplevelse: En togtur til glemmebogen**

Kommissionen mener, at der i et sådant tilfælde er tale om tilsidesættelse af transportselskabets pligt til at underrette passagerne som anført i forordning (EF) nr. 1371/2007.

43. Se Kommissionens svar på punkt 36.

45. Forpligtelsen til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at passagerernes rettigheder respekteres, ligger ifølge alle fire forordninger hos de nationale håndhævelsesorganer.

Kommissionen støtter medlemsstaternes indsats via webstedet Your Europe, via kontaktcentret Europe Direct, via Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre, som har centre i hver medlemsstat, via app'en om passagerrettigheder, som også giver offline-oplysninger, og via regelmæssige udvekslinger med de nationale håndhævelsescentre.

47. Kommissionen opfordrer de nationale håndhævelsesorganer til at samarbejde i sager, som går på tværs af grænser, som foreskrevet i forordningerne om passagerers rettigheder i forbindelse med bus- og skibstransport. Ifølge forordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbejde om forbrugerbeskyttelse kan de nationale håndhævelsesorganer søge gensidig bistand fra deres modparter i andre medlemsstater.

Hvad angår jernbanetransport har Kommissionen givet yderligere vejledning om dette spørgsmål i sine fortolkende retningslinjer for togpassagerers rettigheder.

Med hensyn til flypassagerers rettigheder findes der en aftale mellem de nationale håndhævelsesorganer om grænseoverskridende samarbejde.

48. Ifølge forordningerne er det alene op til medlemsstaterne at bestemme, hvordan de nationale håndhævelsesorganer skal være opbygget.

Kommissionen offentliggør oplysninger om de nationale håndhævelsesorganer på sit websted ud fra de oplysninger, den får fra medlemsstaterne.

Kommissionens fælles svar på punkt 49 og 50:

Hvad angår bus- og skibstransport kan passagererne indgive klage til transportselskabet eller til det nationale håndhævelsesorgan. Det fremgår ikke af forordningen, at klager skal indgives i en kronologisk rækkefølge, men det giver medlemsstaterne mulighed for at kræve, at passagerer i første omgang klager til transportselskabet, således at det nationale håndhævelsesorgan kun fungerer som appelinstans. I alt 20 medlemsstater (for bustransport) og 21 medlemsstater (for skibstransport) har valgt denne løsning. Det har den fordel, at de nationale håndhævelsesorganer kan behandle klager mere effektivt og hurtigere, da de har et større overblik over sagen set fra begge parterers synspunkt<sup>2</sup>.

Kommissionen har anbefalet, at samme tilgang vedtages for de to andre transportformer: se de fortolkende retningslinjer for jernbanepassagerers rettigheder<sup>3</sup> og de fortolkende retningslinjer for flypassagerers rettigheder<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> (Se for bustransport artikel 27 og artikel 28, stk. 3, i forordning (EF) nr. 181/2011) og rapporten [COM\(2016\)619 final](#)) og for skibstransport artikel 25 og artikel 25, stk. 3, i forordning (EU) nr. 1177/2010 og rapporten [COM\(2016\)274 final](#))

<sup>3</sup> EUT C 220 af 4.7.2015, s. 1, punkt 8.1.

50. Se Kommissionens svar på punkt 47-49.

52. De nationale håndhævelsesorganer har i øjeblikket pligt til offentliggøre en aktivitetsrapport hvert andet år, herunder statistikker over klager og de anvendte sanktioner (bus- og skibstransport).

I jernbanesektoren skal transportselskaberne medtage oplysninger om klager i deres årlige rapporter.

Kommissionen har for luftfartssektorens vedkommende foreslået ændringer i denne henseende.

54. Hvad angår togtransport er der stor forskel mellem medlemsstaterne. Det fremgår f.eks. af rapporten for 2015-2016 fra det tyske håndhævelsesorgan, at der i 2015 var i alt 836 skriftlige og 387 mundtlige indlæg i forbindelse med buspassagerers rettigheder og i 2016 i alt 1 269 skriftlige og 458 mundtlige indlæg.

55. Kommissionen er enig i, at det faktiske antal klager fra passagerer til tog-, bus- og skibstransportselskaber er langt højere end antallet af sager, der behandles af de nationale håndhævelsesorganer, hvilket tyder på, at de fleste klager løses af transportselskaberne.

57. Det er værd at bemærke, at medlemsstaterne ikke er forpligtede til at indføre et alternativt tvistbilægelsesorgan ("ATB"), der kun behandler tvister vedrørende passagerbefordring. Det kan også indføre ATB'er, der omfatter mere end en detailsektor. I nogle medlemsstater behandles transporttvister derfor af mere generelle forbrugerorganisationer.

Ifølge direktiv 2013/11/EU om ATB på forbrugerområdet kan medlemsstaterne frit vælge den ATB-model, som de ønsker at anvende for at opnå fuld ATB-dækning på deres område. Der findes ATB-modeller, hvor resultatet af ATB-proceduren er bindende for parterne og andre, hvor det ikke er.

58. Det fastsættes ganske rigtigt i ATB-direktivet, at ATB-procedurerne skal være gratis eller være tilgængelige for et symbolsk gebyr for forbrugerne, men det indeholder ingen bestemmelser om gebyr for de erhvervsdrivende. Det er op til medlemsstaterne at vælge den rette ATB-model (med den hensigtsmæssige omkostningsmodel for erhvervsdrivende). Blandt de ATB-organer, der opkræver et gebyr af de erhvervsdrivende, kan gebyrets størrelse variere afhængigt af ATB-organet. Den vigtigste grund til ikke at anvende ATB kan være, at kravet om kompensation på grundlag af lovbestemte rettigheder i mange tilfælde er ligetil og ikke kræver en ATB-procedure.

59. Selv om det ifølge Kommissionen er bedst, hvis ATB-resultatet ikke fører til en lavere kompensation end den, som passageren har ret til ifølge EU-passagerrettighederne, er den også klar over, at tvistbilæggelser kan være en effektiv måde at opnå kompensation på.

60. Det er muligt, at Kommissionens forslag om adgang til indbringelse af sager (COM(2018) 184) kan blive en alternativ mulighed for forbrugerne til at søge kompensation, i tilfælde af at deres passagerrettigheder ikke respekteres, jf. forslaget artikel 18, stk. 2.

61. Kommissionen har også offentliggjort oplysninger på sit websted om de risici, passagererne måske løber, hvis de overgiver deres rettigheder til såkaldte klageagenturer, se [https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2017-03-09-information-note-air-passenger-rights-on-claim-agencies\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2017-03-09-information-note-air-passenger-rights-on-claim-agencies_en.pdf)

63. Se Kommissionens svar på punkt 52.

---

<sup>4</sup> (EUT C 214 af 15.6.2015, s. 5), se punkt 7.1, og ifølge EU-Domstolen (sag C-145 og 146/15 Ruijsenaars m.fl.) forhindrer forordningen ikke medlemsstaterne i at vedtage lovgivning, som forpligter de nationale håndhævelsesorganer til at vedtage foranstaltninger som følge af individuelle klager.

64. Oplysninger om passagerers rettigheder bør være synlige og offentliggjort på en læselig måde i alle terminaler. Kommissionen vil drøfte spørgsmålet med de nationale håndhævelsesorganer for de nævnte transportformer.

Kommissionen er villig til at tilrettelægge fælles oplysningskampagner også via Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre.

66. Kommissionen forsøger konstant at forbedre den praktiske vejledning til passagerer. Som eksempler kan nævnes webstedet Your Europe, Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre og kontaktcentret Europe Direct samt app'en om passagerrettigheder.

## **KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER**

67. De passagerrettigheder, som EU gradvis har vedtaget, har bidraget til at begrænse rejseafbrydelsers negative følger for brugere af kollektive transportmidler og til at forbedre servicen for passagerne. Det er Kommissionens ønske at arbejde i retning af en høj grad af beskyttelse af passagerer, og den er af den opfattelse, at rettighederne bør udvides og konsolideres.

68. Kommissionen mener, at der bør ses nærmere på god praksis i forbindelse med passagerrettigheder, som anvendes i visse tredjelande, således at man kan tage stilling til, om de kunne være relevante i EU.

69. EU-lovgiverne har taget højde for de forskellige forhold, som gør sig gældende for de enkelte transportmidler. Kommissionen gør opmærksom på, at undtagelserne er et resultat af den institutionelle lovgivningsproces, og at der ikke er nogen mulighed for undtagelser for luftfartspassagerers rettigheder. Derudover findes der også foranstaltninger på nationalt plan, der skal sikre, at passagerers rettigheder respekteres.

### **Anbefaling 1 om at forbedre sammenhængen i EU's regler om passagerrettigheder**

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Den accepterer, at der skal foretages en analyse af passagerrettigheder inden for alle transportformer for at fastlægge bedste praksis.

70. Kommissionen mener, at EU-passagerrettigheder er beskyttet i et miljø med flerniveaustyring. Der er flere mekanismer til at sikre en mere ensartet fortolkning: vejledning fra Kommissionen, samarbejde mellem de nationale håndhævelsesorganer og Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre samt EU-Domstolens domme.

### **Anbefaling 2 om at gøre EU's regler om passagerrettigheder klarere**

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionen har allerede udstedt sådanne retningslinjer for jernbane- og lufttransport. Nogle af retningslinjerne indgår i de foreslåede ændringer/de foreslåede omarbejdninger af forordningerne om luftfarts- og jernbanepassagerer for at forbedre deres håndhævelse. Kommissionen er villig til at overveje, om der skal udarbejdes yderligere retningslinjer for bus- og skibstransport.

71. Kommissionen har offentliggjort praktiske oplysninger om, hvad man skal gøre i tilfælde af rejseafbrydelser, idet den har understreget dels, at der findes passagerrettigheder, dels de specifikke rettigheder, som passagerer har i forskellige situationer (f.eks. via webstedet Your Europe, kontaktcentret Europe Direct, Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre og app'en om passagerrettigheder). Den er dog godt klar over, at der bør gøres mere for at oplyse offentligheden bedre. Kommissionen agter navnlig at give flere oplysninger om, hvordan passagerer kan indgive klager.

Oplysningspligten i tilfælde af rejseafbrydelser ligger dog primært hos transportselskaberne. Kommissionen vil i den forbindelse gerne understrege, at de nationale håndhævelsesorganer regelmæssigt skal føre tilsyn med, at transportselskaberne overholder reglerne.

72. Kommissionen er i gang med at se på mulighederne for at stille oplysninger om rejseafbrydelser til rådighed i forbindelse med direktiv 2010/40/EU om rammerne for indførelse af intelligente transportsystemer, især multimodale rejseinformationstjenester<sup>5</sup>.

### **Anbefaling 3 om at øge passagerernes bevidsthed**

a) Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Den mener, at den spiller en vigtig rolle med hensyn til oplysning af passagerer og vil fortsat gøre en indsats på dette område. Den støtter ATB-organernes netværk, som er særlig relevant for passagerrettigheder (der blev f.eks. lanceret et grænseoverskridende netværk af ATB-organer i 2017). Der bør ses på mulighederne for yderligere samarbejde om de nationale håndhævelsesorganers oplysningskampagner.

b) Kommissionen accepterer denne anbefaling, da det ville forbedre den eksisterende vejledning. Den mener dog, at en sådan vejledning bør være tilgængelig for offentligheden generelt, og vil derfor overveje, om visse komplekse elementer, såsom retspraksis bør medtages. Der findes allerede en klageskabelon for luftfartspassagerers rettigheder, og en ajourført version er ved at blive udarbejdet.

c) Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Den mener, at de nationale håndhævelsesorganers rapportering generelt bør forbedres og ensrettes. Den har allerede fremsat forslag herom som led i de igangværende reformprocedurer for luftfarts- og jernbanepassagerers rettigheder.

73. Kommissionen mener, at forskellene i behandlingen kan skyldes de mange forskellige forhold, der gør sig gældende i de enkelte sager. Dette gør de nationale håndhævelsesmyndigheders opgave så meget desto mere vanskelig og gør det berettiget at se nærmere på, om reglerne om passagerrettigheder er effektive.

### **Anbefaling 4 om at gøre reglerne om passagerrettigheder mere effektive**

Kommissionens fælles svar på a)-e):

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionen vil benytte sin initiativret til at overveje og foreslå løsninger på de udestående problemer vedrørende håndhævelse.

Den vil overveje at gøre brug af Domstolens forslag i sine overvejelser og til høringer af de interesserede parter i det fremtidige arbejde.

74. Kommissionen er enig i, at det bør have høj prioritet at sikre håndhævelsen af forordningerne. Det fremgår af den gældende lovgivning, at det er op til medlemsstaterne at etablere de nationale håndhævelsesorganer og at indføre sanktioner i tilfælde af, at forordningerne om passagerers rettigheder overtrædes, som er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelserne og har en afskrækkende virkning.

75. Det er Kommissionens opfattelse, at de nationale håndhævelsesorganers generelle resultater varierer afhængigt af, hvilke tiltag de gennemfører som led i deres tilsyn med transportselskabers

---

<sup>5</sup> Kommissionens delegerede forordning (EU) 2017/1926 af 31. maj 2017.

praksis, hvordan de håndterer individuelle klager, og hvilke muligheder de har for at pålægge transportselskaberne sanktioner.

76. Kommissionen mener, at dens nuværende rolle er at holde øje med, at de gældende regler for passagerrettigheder gennemføres korrekt.

Kommissionen har ikke beføjelse til at koordinere gennemførelsen af reglerne om passagerers rettigheder på medlemsstatsniveau.

### **Anbefaling 5 om yderligere beføjelser til de nationale håndhævelsesorganer og styrkelse af Kommissionens mandat**

a) Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionen vil benytte sin initiativret til at overveje og foreslå løsninger på de udestående problemer vedrørende håndhævelse.

Kommissionens fælles svar på a), nr. i)-iv):

Kommissionen er enig i, at der bør tages fat på disse spørgsmål.

b) Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionen mener, at der som led i en bedre håndhævelse af passagerrettigheder i hele Europa, bør ske en væsentlig forbedring i de nationale håndhævelsesmyndigheders rapportering. De foreliggende forslag om ændring af reglerne om luftfarts- og jernbanepassagerers rettigheder går i denne retning.

Det ville også være en fordel for Kommissionen, hvis den havde flere oplysninger om status over gennemførelsen af reglerne om passagerrettigheder.

<b>Begivenhed</b>	<b>Dato</b>
Revisionsplanens vedtagelse/revisionens start	13.9.2017
Officiel fremsendelse af udkastet til beretning til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	19.7.2018
Vedtagelse af den endelige beretning efter den kontradiktoriske procedure	3.10.2018
Modtagelse af Kommissionens (eller en anden revideret enheds) officielle svar på alle sprog	31.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-1280-9 doi:10.2865/816632 QJ-AB-18-028-DA-N

HTML ISBN 978-92-847-1257-1 doi:10.2865/605885 QJ-AB-18-028-DA-Q

Den Europæiske Union har defineret et sæt EU-passagerrettigheder, der er fælles for alle offentlige transportformer - bus, tog, skib og fly. Vi undersøgte forordningernes omfang og rækkevidde for at se, om passagerrettighederne er effektivt beskyttede, og om passagererne rent faktisk får, hvad de har ret til. Vi besøgte ti EU-medlemsstater og gennemførte to spørgeundersøgelser om passagerernes egen erfaring. Vi konstaterede, at mange passagerer ikke er tilstrækkeligt bevidste om deres rettigheder og ofte ikke får, hvad de har ret til, på grund af problemer med håndhævelse. Vi fremsætter en række anbefalinger til, hvordan rammen for passagerrettigheder kan forbedres, og bevidstheden kan øges. Vi giver også ti tip til at hjælpe med at forbedre alles rejseoplevelse.



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET



Publikationskontoret

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: [eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx)  
Websted: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

©Den Europæiske Union, 2018.

Tilladelse til at anvende eller gengive fotos eller andet materiale, hvortil Den Europæiske Union ikke har ophavsretten, skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.