

Särskild rapport

Passagerarnas rättigheter inom EU är omfattande, men passagerarna måste fortfarande kämpa för dem

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

GRANSKNINGSTEAM

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning II investeringar för sammanhållning, tillväxt och inkludering, där ledamoten Iliana Ivanova är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten George Pufan med stöd av Patrick Weldon (kanslichef) och Mircea Radulescu (attaché), Pietro Puricella (förstefchef), Erki Must (uppgiftsansvarig), Aleksandra Klis-Lemieszonek, Zuzana Gullova, Marjeta Leskovar och Annekatrin Langer (revisorer). Petra Karkosova var sekreterare. Zuzanna Filipski och Richard Moore gav språkligt stöd.



Från vänster till höger: Marjeta Leskovar, Mircea Radulescu, Zuzana Gullova, Patrick Weldon, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Erki Must, Pietro Puricella, George Pufan och Annekatrin Langer.

INNEHÅLL

	Punkt
Sammanfattning	I–XI
Inledning	1–8
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	9–14
lakttagelser	15–66
EU är engagerat i passagerares rättigheter, men många utmaningar kvarstår avseende genomförandet	15–45
Passagerarvänlig praxis återfinns också utanför EU-ramverket	15–16
EU:s passagerarrättigheter är ibland otydliga	17–22
Passagerares rättigheter inom EU beror på trafikföretagen och begränsas av undantag	23–27
Passagerare är inte väl medvetna om sina rättigheter	28–32
Passagerare har svårt att hävda sina rättigheter	33–45
Tillämpningen varierar och beror på praxis i respektive medlemsstat	46–66
De nationella tillsynsorganens struktur och tillämpningspraxis skiljer sig åt	46–55
Kompensationsföretag och organ för alternativ tvistlösning täpper till de tillämpningsluckor som de nationella tillsynsorganen efterlämnar	56–61
Kommissionen gör det möjligt för nationella tillsynsorgan att utbyta erfarenheter men har inte befogenhet att säkerställa att skyddet av passagerares rättigheter är enhetligt	62–66
Slutsatser och rekommendationer	67–76
Bilaga I – Våra tio tips som kan göra din reseupplevelse bättre	
Bilaga II – Frågeformulär för revisionsrättens statistiska enkät	
Kommissionens svar	

SAMMANFATTNING

Om passagerares rättigheter

I. Under de senaste 20 åren har resor med alla transportsätt ökat i Europa. Därför har Europeiska unionen vidtagit åtgärder för att säkerställa en lägsta skyddsnivå för passagerare som reser med de fyra allmänna färdmedlen: flyg, tåg, båt och buss. År 2011 fastställde kommissionen tio grundläggande passagerarrättigheter inom EU som är gemensamma för alla transportsätt. Passagerares rättigheter garanteras i förordningar för de fyra allmänna färdmedlen. Omfattningen och de specifika reglerna skiljer sig åt mellan de olika förordningarna.

Vår revision

II. Vi bedömde i vilken utsträckning passagerares rättigheter är ändamålsenligt skyddade genom att undersöka huruvida

- förordningarnas omfattning och tillämpning ändamålsenligt skyddade passagerarnas rättigheter och om dessa faktiskt tillgodosågs,
- passagerarnas rättigheter tillgodosågs ändamålsenligt.

III. Vi genomförde intervjuer med kommissionen och besökte tio medlemsstater: Tjeckien, Tyskland, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Polen och Finland. Revisionen omfattade flygtransport i alla medlemsstaterna, medan tåg-, båt- och busstransport endast omfattades i några av dem. Vi genomförde också två passagerarenkäter för att bedöma medvetenheten och kunskapen om passagerares rättigheter.

Våra iakttagelser

IV. De vanligaste allmänna färdmedlen omfattas av förordningarna, vilket innebär att ramverket är unikt ur global synvinkel. Dock är många passagerare inte tillräckligt medvetna om sina rättigheter och får dem ofta inte tillgodosedda på grund av problem med tillämpningen av förordningarna.

V. Vi noterade viss god praxis i länder utanför EU som skulle kunna förbättra kvaliteten på passagerarnas rättigheter inom EU ytterligare om den tillämpades i Europa. Tanken är att de tio grundläggande rättigheterna ska skydda alla passagerare som reser med alla de fyra allmänna färdmedlen. Skyddets omfattning beror på vilket transportsätt som används.

VI. Många bestämmelser i förordningarna kan tolkas på olika sätt. Begreppen information och assistans samt villkoren för ombokning är inte tillräckligt definierade i förordningarna. Kompensationsbeloppet bevarar inte inköpsvärdet. Omfattningen av passagerarnas rättigheter inskränks dessutom avsevärt av ett flertal begränsningar av de nationella tillsynsorganens behörighet och av undantag i förordningarna.

VII. För att kunna dra fördel av ramverket för passagerares rättigheter måste passagerarna vara medvetna om sina rättigheter. Medvetenheten är dock fortfarande relativt låg. Upplysningskampanjer har fokuserat på att det finns passagerarrättigheter men kunde ha gett mer praktisk vägledning om hur man går till väga vid resestörningar.

VIII. Det nuvarande systemet för att hantera kompensation medför en avsevärd administrativ börda för både trafikföretag och passagerare eftersom miljontals anspråk måste skickas in och behandlas individuellt. De förfaranden som trafikföretagen och de nationella tillsynsorganen tillämpar för att besvara enskilda anspråk är inte transparenta. Passagerare som gör samma resa och drabbas av en resestörning kan behandlas olika.

IX. Det är de nationella tillsynsorganens uppgift att tillämpa förordningarna. För närvarande varierar deras sätt att hävda enskilda passagerares rättigheter beroende på transportsätt och medlemsstat. Huvudsakligen besvarar de nationella tillsynsorganen klagomål från missnöjda passagerare.

X. Kommissionens övervakning av genomförandet av ramverket för passagerares rättigheter har lett till att förordningarna har förtydligats. Men det faktum att kommissionen inte har befogenhet att säkerställa att passagerarnas rättigheter skyddas har lett till att reglerna tillämpas olika.

Våra rekommendationer

XI. Revisionsrätten lämnar ett antal rekommendationer avseende att förbättra samstämmigheten, klarheten och ändamålsenligheten hos ramverket för passagerares rättigheter, öka passagerarnas medvetenhet, ge de nationella tillsynsorganen större makt och utöka kommissionens befogenhet. Vi ger också tio tips som syftar till att förbättra allas reseupplevelser.

INLEDNING

Begreppet passagerares rättigheter

1. Under de senaste 20 åren har resor med alla transportsätt ökat. Därför har Europeiska unionen vidtagit åtgärder för att säkerställa en lägsta skyddsnivå för passagerare som reser med de fyra allmänna färdmedlen: flyg, tåg, båt och buss¹.
2. För att hjälpa EU-medborgarna att fullt ut använda sina konsumenträttigheter sammanställer kommissionen i sitt meddelande till Europaparlamentet och rådet² år 2011 tio grundläggande passagerarrättigheter inom EU som är gemensamma för alla transportsätt (se **tabell 1**).

¹ I rapporten avser "buss" alla typer av bussar.

² KOM(2011) 898 slutlig, 19.12.2011, *En europeisk vision för passagerare: meddelande om passagerares rättigheter inom alla transportsätt.*

Tabell 1 – Tio grundläggande passagerarrättigheter inom EU

1. Rätt till icke-diskriminering i fråga om tillgång till transport.	Skydd mot direkt eller indirekt diskriminering baserat på nationalitet, bosättningsort, funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet.
2. Rätt till rörlighet	Tillgänglighet och assistans utan extra kostnad för passagerare med funktionsnedsättning och nedsatt rörlighet.
3. Rätt till information	Tillhandahållande av information före köp av biljetter och under de olika delarna av en resa, framför allt vid störningar.
4. Rätt att avstå från att resa vid störningar	Rätt att frånträda avtalet och få biljettpriset återbetalat vid kraftiga förseningar, inställda avgångar eller nekad ombordstigning.
5. Rätt att begära att transportavtalet fullgörs vid störningar	Rätt att få alternativ transporttjänst/transport så snart som möjligt, eller till ombokning, vid kraftiga förseningar, inställda avgångar eller nekad ombordstigning.
6. Rätt till assistans vid förseningar eller inställda avgångar	Lägsta servicenivå vid kraftiga förseningar.
7. Rätt till kompensation under vissa omständigheter	Ekonomisk kompensation vid kraftiga förseningar, inställda avgångar och ofrivilligt nekad ombordstigning vid flygresor.
8. Rätt till transportörens skadeståndsansvar med avseende på passagerare och deras bagage	Skadeståndsansvar och kompensation för till exempel dödsfall, personskador och skadat bagage.
9. Rätt till ett snabbt och tillgängligt system för hantering av klagomål	Rätt att lämna in ett klagomål till trafikföretaget om man inte är nöjd med tjänsten. Därefter kan ett klagomål lämnas in till det behöriga nationella tillsynsorganet.
10. Rätt till fullständig tillämpning och effektivt genomförande av EU-lagstiftningen	Rätt att räkna med att trafikföretagen tillämpar passagerarnas rättigheter inom EU korrekt. De nationella tillsynsorganen ska tillämpa EU-bestämmelserna genom ändamålsenliga, proportionerliga och avskräckande sanktioner för överträdelser.

Källa: KOM(2011) 898 slutlig.

Reglera och genomföra passagerares rättigheter inom EU

3. Passagerares rättigheter fastställs i förordningar för de fyra allmänna färdmedlen. Trots att de tio grundläggande passagerarrättigheterna är desamma för alla transportsätt gäller olika bestämmelser för de olika transportsätten, och passagerarskyddets omfattning varierar också. Passagerares rättigheter kan delas in i sådana som gäller passagerare på alla resor, såsom rätten till rörlighet eller rätten till information, och sådana som gäller endast vid störningar i resplaner, såsom rätten till assistans och kompensation.

Flygpassagerares rättigheter

4. Förordningen³ om flygpassagerares rättigheter gäller passagerare som flyger från en flygplats i en medlemsstat, oberoende av trafikföretagets hemvist, eller från en flygplats utanför EU till en flygplats i en medlemsstat, men endast om trafikföretaget har sin hemvist i EU. Passagerarrättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet omfattas av en separat förordning (förordning (EG) nr 1107/2006⁴)⁵. År 2013 föreslog kommissionen en omarbetning⁶ som var tänkt att förbättra och förtydliga flygpassagerares rättigheter och samtidigt minska lufttrafikföretagens kostnader för att tillämpa förordningen. När revisionen gjordes hade dock förslaget ännu inte antagits.

Tågresenärers rättigheter

5. Förordningen⁷ om tågresenärers rättigheter gäller tågresor och järnvägstjänster i hela EU som tillhandahålls av ett eller flera järnvägsföretag med tillstånd. År 2017 föreslog kommissionen en omarbetning av förordningen⁸ i syfte att förbättra och förtydliga tågresenärernas rättigheter. Förslaget till omarbetning är fortfarande under behandling.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar (EUT L 46, 17.2.2004, s. 1).

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2006 av den 5 juli 2006 om rättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet (EUT L 204, 26.7.2006, s. 1).

⁵ EU:s regelverk om passagerarrättigheter inbegriper även Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 889/2002 av den 13 maj 2002 om ändring av rådets förordning (EG) nr 2027/97 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar vid olyckor (EUT L 140, 30.5.2002, s. 1).

⁶ COM(2013) 130 final av den 13 mars 2013 *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 261/2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och av förordning (EG) nr 2027/97 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar avseende lufttransport av passagerare och deras bagage.*

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (EUT L 315, 3.12.2007, s. 14).

⁸ COM(2017) 548 final, 27.9.2017, *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (omarbetning).*

Båtpassagerares rättigheter

6. Förordningen⁹ om båtpassagerares rättigheter gäller passagerare som reser från en hamn i en medlemsstat, oberoende av trafikföretagets hemvist, eller från en hamn utanför EU till en hamn i en medlemsstat, under förutsättning att tjänsten tillhandahålls av ett trafikföretag med hemvist i EU.

Busspassagerares rättigheter

7. Förordningen¹⁰ om busspassagerares rättigheter gäller bussar i linjetrafik och turistbussar. Påstigningsplatsen måste ligga i en medlemsstat och transportsträckan enligt tidtabell måste vara 250 km eller längre. Fram till mars 2021 får medlemsstaterna avvika från de flesta bestämmelserna i den här förordningen eftersom det mesta av inrikestrafiken inte måste omfattas av den.

8. Enligt alla fyra förordningarna ska medlemsstaterna inrätta nationella tillsynsorgan för att säkerställa att bestämmelserna tillämpas. Passagerare kan lämna in klagomål avseende överträdelser av förordningarna till trafikföretaget eller direkt till de nationella tillsynsorganen. Kommissionen har ingen direkt roll i skyddet av passagerares rättigheter.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

9. Även om de ekonomiska EU-resurser som anslås till passagerares rättigheter är minimala beslutade vi att göra en revision eftersom det är ett av de flaggskeppsinitiativ som Europeiska unionen direkt erbjuder sina medborgare. Kommissionen ser lagstiftningen om passagerares rättigheter som en av sina stora framgångar för att ge konsumenterna ökad makt. Mot bakgrund av att nästan 15 år har gått sedan den första förordningen om

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1177/2010 av den 24 november 2010 om passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 (EUT L 334, 17.12.2010, s. 1).

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 181/2011 av den 16 februari 2011 om passagerares rättigheter vid busstransport och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 (EUT L 55, 28.2.2011, s. 1).

flygpassagerares rättigheter trädde i kraft beslöt vi att analysera den nuvarande tillämpningen av ramverket för passagerares rättigheter.

10. Vid revisionen bedömde vi i vilken utsträckning passagerares rättigheter skyddas ändamålsenligt i Europeiska unionen. Vi tittade på huruvida

- förordningarnas omfattning och tillämpning ändamålsenligt skyddade passagerarnas rättigheter och om dessa faktiskt tillgodosågs,
- passagerarnas rättigheter tillgodosågs ändamålsenligt.

11. Vi intervjuade den relevanta enheten vid kommissionens generaldirektorat för transport och rörlighet samt olika europeiska sammanslutningar och passagerarorganisationer.

12. Vi genomförde två enkäter för att bedöma EU-medborgarnas medvetenhet och kunskap om passagerares rättigheter samt sammanställa deras erfarenheter som passagerare:

- a) **En statistisk enkät** omfattande 10 350 slumpmässigt utvalda medborgare från de tio medlemsstater som besöktes under revisionen (se **punkt 12**). Den här enkäten genomfördes mellan november 2017 och januari 2018 via ett onlineverktyg med hjälp av ett statistiskt representativt urval.
- b) **En öppen enkät**, fritt tillgänglig på vår webbplats, med samma frågor plus en ytterligare möjlighet att dela reseerfarenheter. Verktöget var tillgängligt mellan december 2017 och januari 2018 och 1 581 personer tog chansen att ge sina synpunkter på passagerares rättigheter.

13. I den här rapporten använder vi huvudsakligen resultaten från den statistiska enkäten eftersom den är representativ för EU:s befolkning. I den öppna enkäten gavs verkliga exempel på resestörningar. Eftersom enkäten var anonym har vi gett de svarande fiktiva namn. Baserat på passagerarnas och vår egen erfarenhet föreslår vi dessutom tio tips på hur passagerare förhoppningsvis kan förbättra sina resor (se **bilaga I**).

14. Vi besökte tio medlemsstater: Tjeckien, Tyskland, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Polen och Finland¹¹. Vi intervjuade de nationella tillsynsorganen och de största trafikföretagen inom varje transportsätt. När det gäller de transportsätt som omfattas undersöktes lufttrafik i alla tio medlemsstater som vi besökte. Tågtransport undersöktes i Frankrike, Tyskland, Spanien, Italien, Nederländerna och Polen. Busstransport undersöktes i Tjeckien, Tyskland, Spanien, Italien och Polen. Båttransport undersöktes i Grekland, Irland, Italien och Finland. Totalt intervjuade vi 21 nationella tillsynsorgan och 27 trafikföretag.

IAKTTAGELSER

EU är engagerat i passagerares rättigheter, men många utmaningar kvarstår avseende genomförandet

Passagerarvänlig praxis återfinns också utanför EU-ramverket

15. I syfte att ge ett sammanhang åt EU:s insatser för passagerarskydd jämförde vi EU:s ramverk för passagerares rättigheter med dem som tillämpas i Kanada, Nya Zeeland, USA och Brasilien. Vi fann att EU:s bestämmelser i de flesta fall är striktare och mer specifika eftersom de i olika utsträckning omfattar alla de tio grundläggande passagerarrättigheterna (se **tabell 1**).

16. Vi fann också att passagerares rättigheter inte alltid fastställs i lagstiftning för de fyra transportsätten, till skillnad från i EU. I jämförelseländerna utgår passagerarskyddet ofta från frivilliga överenskommelser mellan trafikföretagen. På vissa områden, såsom bestämmelserna för transport av personer med nedsatt rörlighet, passagerare som nekas ombordstigning och skyddet av bagage, går bestämmelserna i andra länder ett steg längre än i EU (se **ruta 1**).

Ruta 1 – Exempel på mer fördelaktiga rättigheter utanför EU

¹¹ Vi valde dessa länder bland annat baserat på följande: tillräcklig geografisk omfattning, representation av örken och inlandsstater samt jämn fördelning mellan nationella tillsynsorgan som är transportsättsspecifika respektive multimodala.

Kanada: När det gäller rättigheterna för personer med nedsatt rörlighet kan trafikföretag inte debitera personer med svåra funktionsnedsättningar för mer än en biljett om de flyger med en ledsagare eller själva behöver mer än ett säte, när det gäller inrikesflyg. I Europa finns det inga regler som gäller inom hela EU, och det beror på den nationella lagstiftningen om ledsagare måste köpa biljett.

Nya Zeeland: Flygpassagerare på inrikesflyg har rätt till kompensation på upp till tio gånger biljettkostnaden. EU:s fasta kompensationsbelopp är 250 euro, 400 euro eller 600 euro beroende på flygsträckan.

USA: Kompensationen för förseningar som orsakas av nekad ombordstigning är högre än i EU, upp till 1 158 euro (1 350 USD), beroende på destinationen och förseningens totala längd. En annan fördel är service under förseningar på marken: situationer där passagerare inte får gå av planet.

Trafikföretagen måste erbjuda snacks och dricksvatten senast två timmar efter att planet har antingen lämnat eller ankommit till gaten.

Källa: Revisionsrättens jämförande analys.

EU:s passagerarrättigheter är ibland otydliga

Rätt till information: ökad tydlighet behövs

17. Passagerare har rätt till information före, under och i vissa fall efter resan. Vid resestörningar (inställda resor eller kraftiga förseningar) ska passagerare informeras om vilken typ av störning det rör sig om och den troliga påverkan på tidtabellen. En tidsgräns på 30 minuter anges i förordningarna för buss- och båttransport för när trafikföretagen måste tillhandahålla information till väntande passagerare, men det finns ingen sådan tidsgräns för luft- och järnvägstrafikföretag (se **ruta 2**).

Ruta 2 – Passagerarupplevelse: bristande information

Jose: Min tågresa mellan Tyskland och Belgien var nästan två timmar sen. Vi fick ingen information om hur lång förseningen väntades bli eller orsakerna till den. Förseningarna angavs stegvis på skärmarna på plattformen utan några förklaringar och det fanns ingen på plats som kunde ge mer information. Vi var rädda för att tåget skulle komma och vi missa det om vi lämnade perrongen. Vi lyckades inte få ersättningen från trafikföretaget.

Källa: Revisionsrättens öppna enkät.

Rätten till assistans är inte väldefinierad

18. Rätten till assistans¹² innebär att passagerare har rätt till en lägsta servicenivå vid resestörningar. Vilken typ av assistans som erbjuds beror på vad trafikföretagen är beredda att erbjuda. I EU-förordningarna om passagerares rättigheter föreskrivs inte heller några specifika böter om trafikföretagen inte uppfyller sin skyldighet att erbjuda assistans. Hur lång förseningen måste vara för att passagerarna ska erbjudas assistans varierar mellan transportsätten: 2–4 timmar för flygresor, 60 minuter för tågresor och 90 minuter för båt- eller bussresor. I förordningarna för flyg- och tågtransporter anges inte antalet nätter eller något tak för kostnader för uppehälle. Tak har införts i förordningarna för båt- och bussresor där även assistans vid extraordinära omständigheter utesluts (se **ruta 3**).

Ruta 3 – Passagerarupplevelse: Assistans beroende på att passagerarna tar initiativet

Olavi: Jag var med om en tre timmar lång försening på en färja från Helsingfors till Travemünde 2016. På grund av förseningen kunde vi inte genomföra vår planerade fortsatta resa med tåg till Hamburg, utan kom bara till Lübeck, där vi var tvungna att övernatta. Vi bokade boendet på internet och betalade för det själva. På förfrågan informerades vi ombord om att färjeföretaget skulle ersätta eventuella extra kostnader som uppstår. Vad gäller assistans fick vi bara en drink i baren med kommentaren att det gjordes av artighet.

Källa: Revisionsrättens öppna enkät.

¹² I förordningarna används "service" och "assistans" utan åtskillnad.

19. Termerna ”snacks”, ”måltider” eller ”förfriskningar” används ofta i förordningarna men definieras inte, så passagerarna vet inte vad de ska vänta sig från trafikföretagen. Ibland när trafikföretagen faktiskt tillhandahåller assistans är lämpligheten och kvaliteten eventuellt inte tillräcklig för att täcka behoven hos de passagerare som är med om en resestörning. Det kan röra sig om så lite som ett värdebevis på 3 euro för förfriskningar på flygplatsen eller en flaska vatten som erbjuds på ett tåg som är flera timmar försenat.

Personer med nedsatt rörlighet vet inte vilken service de kan förvänta sig

20. Personer med nedsatt rörlighet är en passagerargrupp med särskilda behov. För att de ska kunna resa utan onödiga begränsningar måste de få tillräcklig information om resevillkoren och de praktiska förfarandena både ombord och vid avresepunkterna. I förordningarna används vaga uttryck om när och hur information ska ges till personer med nedsatt rörlighet såsom ”i en form som lämpar sig och är tillgänglig¹³” eller med användning av ”lämpliga alternativa medel¹⁴”. På grund av problem av den här typen tillgodoses ofta inte de rättigheter som personer med nedsatt rörlighet har (se **ruta 4**).

Ruta 4 – Passagerarupplevelse: glömd vid gaten

Anna: Jag är synskadad och trots att jag bokade assistans för personer med nedsatt rörlighet i förväg fick jag i praktiken inte någon hjälp. Informationen om att ombordstigningen skulle påbörjas gavs endast på skärmar och ingen tog någon notis om mig i assistansområdet. Det verkade faktiskt som om jag blev bortglömd. Det var en annan resenär som hjälpte mig till gaten. Väl på planet var kabinpersonalen inte medveten om att jag var synskadad och trots att jag hade min vita käpp hjälpte de mig inte. Det var återigen en annan resenär som hjälpte mig att hitta plats för mitt bagage, hitta min plats och fästa säkerhetsbältet.

Källa: Revisionsrättens öppna enkät.

¹³ Artikel 11.5 i förordning (EU) nr 181/2011.

¹⁴ Artikel 14.3 i förordning (EG) nr 261/2004.

Stort tolkningsutrymme i förordningarna om passagerares rättigheter

21. Alla rådfrågade intressenter ansåg att förordningarna inte är tillräckligt tydliga, vilket leder till att trafikföretagen gör snäva tolkningar och till osäkerhet kring hur de nationella tillsynsorganen ska hantera fall. Sedan lufttrafikförordningen trädde i kraft har ungefär 180 fall avhandlats i Europeiska unionens domstol i syfte att klargöra vad försening, extraordinära omständigheter, tekniska fel, ankomsttid och så vidare innebär. Dessutom gav både trafikföretagen och de nationella tillsynsorganen oss exempel på fall där nationella domstolar har dömt olika i samma frågor.

22. För att förklara Europeiska unionens domstols domar för alla intressenter har kommissionen utfärdat ett antal förklarande anmärkningar och tolkningsriktlinjer¹⁵. Den offentliggjorde också en sammanfattning av Europeiska unionens domstols mest relevanta domar, senast i juli 2015¹⁶. De nationella tillsynsorganen och trafikföretagen betonade dock att en enhetlig tillämpning av förordningarna ännu inte har uppnåtts eftersom begreppen assistans, ombokning på likvärdiga villkor och kompensationsvillkor fortfarande inte tillämpas enhetligt.

Passagerares rättigheter inom EU beror på trafikföretagen och begränsas av undantag

Rätt att begära att transportavtalet fullgörs: passagerarna är beroende av trafikföretagens åtgärder

23. Vid kraftiga förseningar, inställda avgångar eller nekad ombordstigning ska passagerarna erbjudas ett val mellan återbetalning motsvarande biljettpriset eller alternativ transport på likvärdiga villkor. För flygresor gäller ombokning endast vid inställda avgångar eller nekad ombordstigning, inte vid kraftiga förseningar. För andra transportsätt gäller rätten till ombokning om den förväntade förseningen vid ankomst eller avgång är minst 60 minuter för tågresor, 90 minuter för båtresor och 120 minuter för bussresor. I de aktuella EU-

¹⁵ https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air_en.

¹⁶ https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/european_case_law_en.

förordningarna föreskrivs dock inga specifika böter om trafikföretagen inte tillhandahåller ombokning inom en rimlig tidsfrist (se [ruta 5](#)).

Ruta 5 – Passagerarupplevelse: timslång väntan för ingenting

Istvan: Mitt flyg till München ställdes in på grund av snö. Meddelandet kom fyra timmar före avresan. Vid incheckningen fick jag veta att jag skulle vänta på information direkt från flygbolaget eftersom flygplatspersonalen inte fick kontakta flygbolaget och det inte fanns någon representant från flygbolaget på plats. Under en timme försökte jag själv ringa flygbolaget, men ingen svarade. Efter att ha väntat i mer än fyra timmar på flygplatsen beslutade jag mig för att åka hem eftersom det redan var mycket sent på kvällen. Förslaget om att jag kunde ta ett flyg vid lunchtid dagen därpå kom först efter midnatt, nästan tio timmar efter att den inställda avgången meddelades.

Källa: Revisionsrättens öppna enkät.

24. Ombokning bör tillhandahållas på likvärdiga villkor. Men i de nuvarande EU-förordningarna saknas vägledning om vad som utgör likvärdiga villkor. Till exempel har de nationella tillsynsmyndigheterna rapporterat flera fall där järnvägs- och lufttrafikföretag har erbjudit mycket långa bussresor, exempelvis mellan Paris och Madrid (1 250 km) eller mellan Milano och Catania (1 400 km inbegripet färja).

25. Vi noterade flera fall där passagerare kunde ha bokats om omedelbart om de hade rest i en annan serviceklass eller med ett annat företag som erbjuder samma transportsätt. Dock undviker trafikföretagen denna lösning av ekonomiska skäl. Detta kan leda till långa väntetider för passagerarna eftersom de måste placeras på en avgång med det ursprungliga trafikföretaget och i samma serviceklass (se [ruta 6](#)), något som kanske bara är tillgängligt ett par dagar senare.

Ruta 6 – Passagerarupplevelse: tuffa förhandlingar för att bli ombokad

Martina: Efter att mitt flyg blivit inställt erbjöds jag inte några rimliga alternativ för att nå destinationen. Nästa flyg med samma flygbolag avgick fyra dagar senare och det fylldes snabbt med passagerare från mitt flyg. Det enda andra alternativet var ett annat flyg sju dagar senare. Min begäran om att få resa med ett flyg med ett annat flygbolag godkändes inte. Efter många klagomål

föreslog flygbolaget ett flyg från en annan flygplats, men kostnaderna för att ta sig till den flygplatsen (i ett annat land) ersattes inte.

Källa: Revisionsrättens öppna enkät.

Undantag i förordningarna innebär att många passagerare inte är skyddade

26. Enligt förordningen om tågtrafik får medlemsstaterna fram till 2024 avstå från att tillämpa de flesta av passagerarnas rättigheter. Undantagen gäller mestadels regionala och lokala avgångar. År 2017 var det bara fem medlemsstater¹⁷ som tillämpade förordningen fullt ut. Det innebär att 90 % av tågresenärerna i Europa inte kan utnyttja de flesta av sina EU-passagerarrättigheter¹⁸. Internationella resor, där en betydande del av resan sker utanför EU, undantas också från förordningen, även om det utförande trafikföretaget har sin hemvist i EU.

27. De flesta bestämmelserna i bussförordningen gäller linjetrafik med en transportsträcka enligt tidtabell på 250 km eller längre. Det finns olika tolkningar av hur dessa 250 kilometer ska beräknas. Vissa nationella tillsynsorgan och trafikföretag använder en färdvägs hela längd som grund för beräkningen och passagerare som reser mellan två punkter längs med färdvägen omfattas därför även om deras resa är kortare än 250 km. Andra tillfrågade trafikföretag antog att biljetтинnehavaren omfattades endast om han eller hon tillryggalade en sträcka på minst 250 km.

¹⁷ Belgien, Danmark, Italien, Nederländerna och Slovenien.
https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail_en.

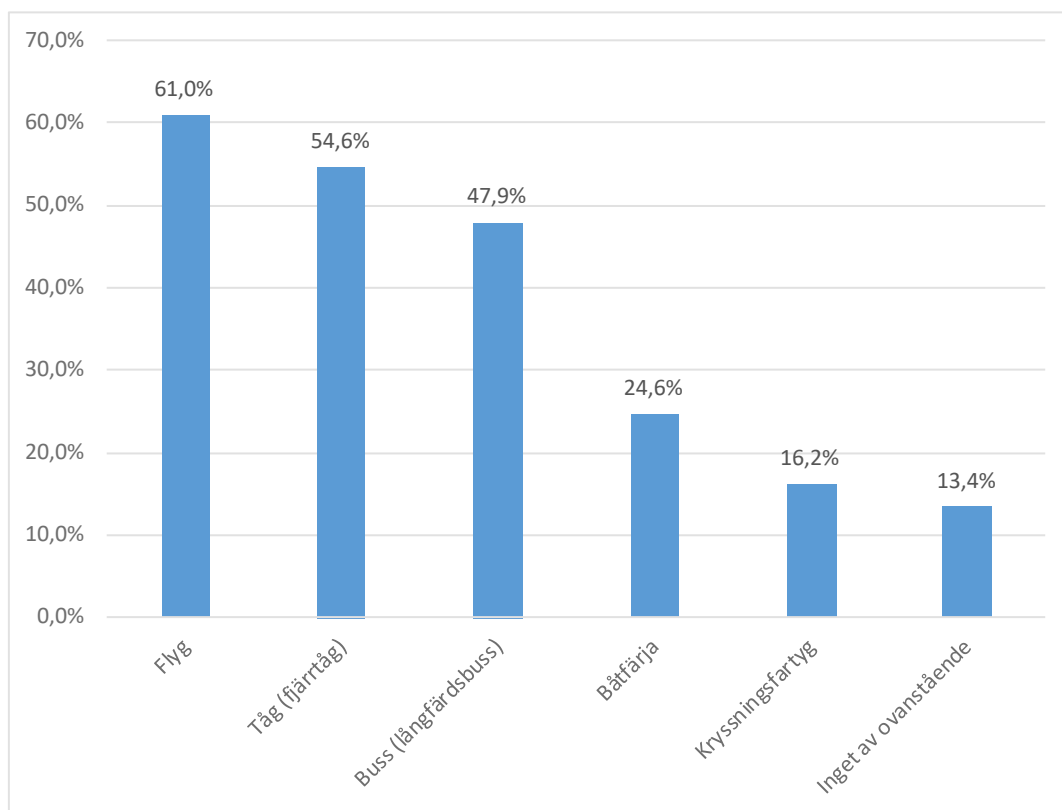
¹⁸ Enligt marknadsanalyser har den regionala tågtrafiken och förortstågtrafiken i Europa 90 % av de totala tågresenärerna och 50 % av passagerarkilometrarna. Regionala tåg och förortståg har lika många passagerare som alla tunnelbanor i Europa och tio gånger fler passagerare än flygresor. Mer information: <http://www.uitp.org/regional-and-suburban-railways-market-analysis-update>.

Passagerare är inte väl medvetna om sina rättigheter

Medvetenheten har inte förändrats, men fler människor har hört talas om passagerarrättigheter

28. I vår statistiska enkät frågade vi de svarande om de under de senaste två åren hade flugit, åkt fjärrtåg, åkt med båt eller kryssningsfartyg eller åkt långfärdsbuss. Svaren visar att en majoritet av européerna, 86 %, reser relativt ofta, och endast 13 % av de svarande hade inte gjort några långdistansresor under de senaste två åren. Den övergripande andelen för olika transportsätt presenteras i **diagram 1**. Det är vanligast att resa mellan två och fem gånger per år; detta gör 34 %. 84 % av de svarande reser mer än en gång per år (se det fullständiga frågeformuläret i **bilaga II**).

Diagram 1 – Andel av de svarande som har rest med ett visst transportsätt under de senaste två åren



Källa: Revisionsrättens statistiska passagerarenkät.

29. Många aspekter av passagerares rättigheter kräver aktivt agerande, till exempel att man begär assistans eller kompensation. Passagerarna måste alltså vara medvetna om sina

rättigheter. I syfte att utvärdera medvetenheten bland européer innefattade vår statistiska enkät tre mätningar:

- a) Utvärdering av självupplevd medvetenhet.
- b) Utvärdering av räckvidden för begreppet ”passagerares rättigheter”.
- c) Utvärdering av kunskapen om passagerares rättigheter.

30. I vår statistiska enkät ansåg 39 % av de svarande att de var ganska medvetna eller fullt medvetna om sina passagerarrättigheter. Medan 3,6 % ansåg sig vara fullt medvetna, angav 13,5 % att de inte alls var medvetna (se tabell 2 och ruta 7). Ett liknande resultat uppnåddes i Eurobarometerrapporten¹⁹ från 2014, där också 39 % av de svarande ansåg sig vara medvetna om passagerares rättigheter inom EU.

Tabell 2 – En utvärdering av de svarandes självupplevda medvetenhet om passagerares rättigheter inom EU på en skala från 1 till 4

	1 - I am entirely unaware of my rights as a passenger	2	3	4 - I am entirely aware of my rights as a passenger
n	1 396	4 954	3 626	374
%	13.5	47.9	35.0	3.6
	61.4		38.6	

Källa: Revisionsrättens statistiska passagerarenkät.

Ruta 7 – Passagerarupplevelse: jag visste helt enkelt inte!

Jürgen: Mitt flyg ställdes in en dag före avgång utan någon förklaring. Jag fick automatiskt (utan att jag godkände det) en annan biljett. Med det nya flyget kom jag fram till destinationen 3,5 timme

¹⁹ Särskild Eurobarometer 420, passagerares rättigheter, december 2014.

senare. Jag klagade hos flygbolaget, men de svarade att jag inte hade rätt till kompensation. Eftersom jag inte kände till mina rättigheter, krävde jag inte 250 euro, utan bara någon typ av "allmän" kompensation. Detta ledde till att jag gjorde efterforskningar och insåg att jag faktiskt hade rätt till kompensation och att jag borde ha fått information om mina andra rättigheter. Jag skrev till trafikföretaget igen och citerade förordningen och rättspraxis och kompenserades slutligen med 250 euro.

Källa: Revisionsrättens öppna enkät.

Medvetenhet betyder inte kunskap

31. Den statistiska enkäten inbegrep ett antal frågor för att testa passagerarnas kunskap. De svarande ställdes inför en hypotetisk situation där deras flyg var fem timmar sent på grund av personalproblem hos flygbolaget. De fick 15 alternativ, varav fem kom från förordningen om flygpassagerares rättigheter och de andra tio var påhittade. I genomsnitt hade de svarande två av fem alternativ rätt.

32. Av de tre mest valda alternativen ingår det första i förordningen om passagerares rättigheter (78 % av de svarande) (se **tabell 3**). Det andra och det tredje mest valda alternativet var: "Återbetalning av andra styrkta kostnader" och "Ett flyg med ett annat flygbolag till samma destination". Trots att inget av detta uttryckligen nämns i förordningen, är dessa två bland de vanligaste önskemål som passagerare vänder sig till trafikföretag med.

Tabell 3 – Andelen svarande som har valt ett visst alternativ avseende vad de tror att de har rätt till om ett flyg är fem timmar försenat på grund av personalproblem hos flygbolaget. Varje svarande kunde välja fem alternativ och de rätta svaren är grönmarkerade.²⁰

	Andel av svaren %
Gratis måltider, dryck och hotellboende om resan blir försenad till nästa dag	77,8
Återbetalning av andra styrkta kostnader	54,2
Ett flyg med ett annat flygbolag till samma destination	49,5
Ekonomisk ersättning på minst 250 euro om du ankommer till slutdestinationen minst tre timmar försenad	49,2
Gratis transport tillbaka till ditt boende, oavsett tid på dygnet	45,2
Återbetalning av hela biljettkostnaden	39,3
Transport till din destination med annat transportsätt (tåg, buss etc.)	29,5
Omdirigering till den flygplats som ligger närmast din ursprungliga destination	26,7
Rabatt i taxfreebutiker för att köpa mat	26,2
Tillträde till flygplatsens lounge	25,4
En uppgradering av resklass	21,4
Rätt att välja vilket annat avresedatum som helst inom de närmaste två månaderna	18,7
Ett gratis telefonsamtal	17,3
En returbiljett med flyg till den första avreseorten	15,7
Psykologiskt stöd	3,9

Källa: Revisionsrättens statistiska passagerarenkät.

Passagerare har svårt att hävda sina rättigheter

Rätt till kompensation för försenade och inställda resor dominerar bland passagerarnas rättigheter

33. Vid kraftiga förseningar, inställda avgångar och nekad ombordstigning har passagerarna rätt till ekonomisk kompensation. I alla förordningarna erbjuds kompensation under vissa omständigheter, men dessa varierar betydligt. För alla de fyra transportsätten gäller olika tidsfrister för att rätten till kompensation ska gälla: tre till fyra timmars försening för flyg (beroende på avståndet), en timme för tåg, 90 minuter för båt/färja och 120 minuter för buss.

²⁰ Artiklarna 7, 8 och 9 i förordning (EG) nr 261/2004.

34. Kompensationsbeloppet varierar stort mellan de fyra transportsätten: för flyg är det fastställt till mellan 250 och 600 euro (se **tabell 4**). För de andra transportsätten är det kopplat till biljettpriset (25 till 50 %). Beloppen i lufttrafikförordningen har inte justerats för inflationen sedan den trädde i kraft 2004. Om kompensationen hade hållit jämna steg med inflationen hade den ökat med 25 %, vilket är den kumulativa inflationstakten (se **tabell 4**).

Tabell 4 – Kompensationsbelopp vid försening enligt flygpassagerarnas rättigheter

Tillryggalagd sträcka	Kompensation i euro enligt förordning (EG) nr 261/2004	Teoretisk motsvarighet i euro efter inflation
1 500 km eller mindre	250	313
Mer än 1 500 km inom EU och alla andra flyg mellan 1 500 och 3 500 km	400	500
Mer än 3 500 km	600	751

Källa: EU-förordningen om flygpassagerares rättigheter och revisionsrättens beräkningar.

35. Rätten till kompensation vid försenade och inställda resor utgör den största administrativa bördan bland de tio grundläggande passagerarrättigheterna. Den står för cirka 90 % av anspråken som lämnas in till trafikföretagen och de nationella tillsynsorganen. Den mest omtvistade frågan mellan trafikföretag och passagerare är orsakerna till försenade och inställda resor. Om orsaken anses vara extraordinär måste trafikföretagen inte betala (med undantag för tågresor, där trafikföretagen måste kompensera oavsett orsaken till störningen). Eftersom information om orsakerna till störningar inte är allmänt tillgänglig måste alla passagerare ifrågasätta dessa påståenden i varje enskilt fall. De nationella tillsynsorgan för lufttrafik som vi intervjuade uppskattade att ungefär 60 % av anspråken som lämnades in av passagerare som inte var nöjda med flygbolagens hänvisningar till extraordinära omständigheter omklassificerades av de nationella tillsynsorganen som icke extraordinära. Detta innebär att trafikföretagen kan kompensera en passagerare, medan en annan på samma flyg inte får någon kompensation (se **ruta 8**).

Ruta 8 – Passagerarupplevelse: ojämlig behandling

Karol: Alla flyg från Gdansk var försenade på grund av dåligt väder. När flygtrafiken återupptogs användes det flygplan som skulle ha flugit min rutt till en annan flygning. Jag lämnade in ett klagomål,

precis som andra passagerare på min flygning. Vissa av oss fick ingen kompensation medan andra fick det, trots att anledningen till förseningen var densamma.

Källa: Revisionsrättens öppna enkät.

36. Vi begärde att alla intervjuade trafikföretag skulle tillhandahålla information om antalet mottagna klagomål och deras ekonomiska effekt. Informationen som vi fick var begränsad och gjorde det inte möjligt för oss att dra slutsatser om den ekonomiska börda som den här skyldigheten medför. Informationen var inte tillgänglig eftersom mycket få trafikföretag är villiga att dela dessa uppgifter med kommissionen.

37. I sitt förslag om uppdatering av lufttrafikförordningarna (se **punkt 4**) avser kommissionen att minska trafikföretagens kostnader för assistans och kompensation på grund av passagerares rättigheter. Därför föreslog kommissionen att öka den tidsfrist som ger rätt till kompensation från tre till fem timmar. Den föreslog också att begränsa den tillåtna perioden för inkvartering till två nätter och kostnaden till högst 80 euro per natt. Förslaget byggde dock endast på mycket begränsade uppgifter som flygbolagen hade lämnat till kommissionen.

Passagerares rättigheter är svåra att hävda för anslutande resor

38. De särskilda problemen med anslutande resor (dvs. resor som inbegriper flera segment inom ett transportavtal) är bristen på tydlighet avseende kompensationen och de nationella tillsynsorganens organisation av tillsynen. I dessa situationer kan den totala förseningen överskrida gränserna i förordningarna, även om de enskilda segmenten inte har så stora förseningar att det skulle föranleda kompensation. Den här situationen kräver att de nationella tillsynsorganen ingriper eftersom inget av de berörda trafikföretagen vill ta ansvar för att tillhandahålla assistans eller kompensation om störningen inte direkt var deras fel (se **ruta 9**).

39. Det är inte uppenbart vilken nationell tillsynsmyndighet som bör hantera eventuella klagomål i sådana fall. De intervjuade nationella tillsynsorganen gav ett flertal exempel på att fall med anslutande resor hade skickats fram och tillbaka mellan dem. De nationella

tillsynsorganen har vidtagit åtgärder för att finna ett gemensamt tillvägagångssätt för att hantera problemet, men de har inte enats.

Ruta 9 – Passagerarupplevelse: typiskt problem med en anslutande resa

Greta: Jag missade ett anslutande tåg i Prag på en resa från Düsseldorf till Krakow. Biljetten för hela resan såldes av det tyska trafikföretaget, men en del av resan sköttes av ett tjeckiskt trafikföretag. På grund av förseningen kunde resan fortsättas först nästa dag. Båda järnvägsföretagen nekade mig hotellboende och jag var tvungen att boka och själv betala för ett hotell i Prag. Inget av företagen ville ta ansvar för att ersätta denna kostnad och kompensera för förseningen.

Källa: Revisionsrättens öppna enkät.

Passagerares önskemål om alternativ transport

40. Vi bad de svarande att välja tre av de tio grundläggande passagerarrättigheterna som var viktigast för dem. Det vanligaste svaret var ”rätt att få alternativ transport i händelse av kraftiga förseningar, inställda avgångar eller nekad ombordstigning (se **tabell 1**)”, som 42 % angav som första svar. Detta följdes tätt av ”rätt till kompensation i händelse av kraftiga förseningar, inställda avgångar eller nekad ombordstigning”, med 40 %. Nästan lika viktigt var rätten till assistans. Som jämförelse var samma rätt mest uppskattad i den öppna enkäten, men där var det 65 % som valde den (se **tabell 5**).

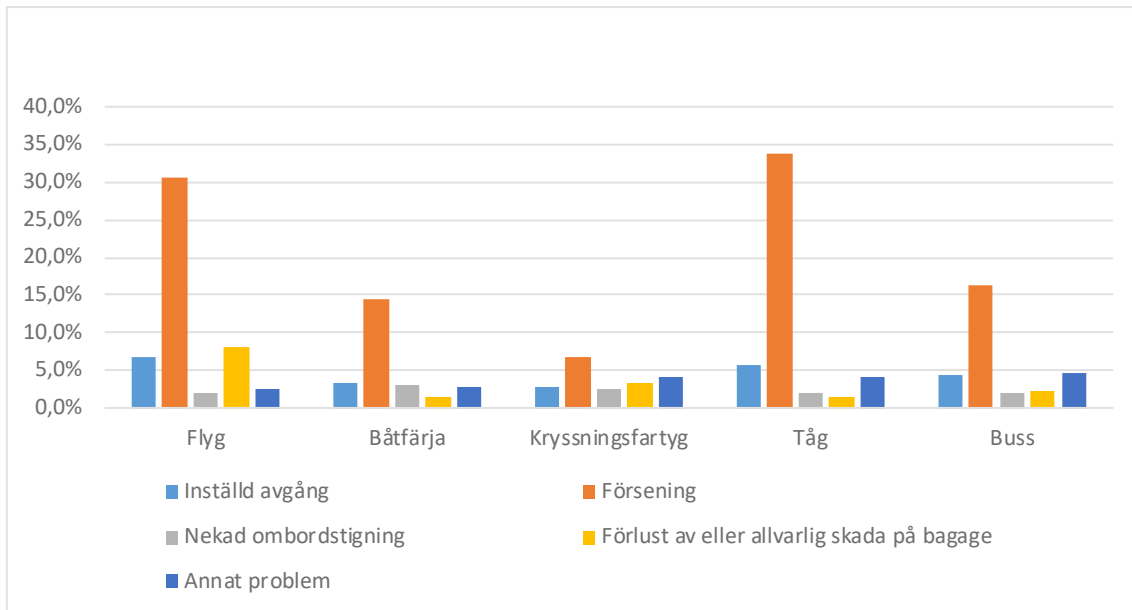
Tabell 5 – Vilka rättigheter tycker passagerarna är viktigast?

Statistisk enkät	% av fallen
Rätt att få alternativ transport i händelse av kraftiga förseningar, inställda avgångar eller nekad ombordstigning	41,7
Rätt till kompensation i händelse av kraftiga förseningar, inställda avgångar eller nekad ombordstigning	39,6
Rätt till service (mat och assistans) i händelse av kraftiga förseningar	36,1
Rätt till kompensation i händelse av skada på ditt bagage	35,7
Rätt till återbetalning från trafikföretaget i händelse av reseedörningar	34,7
Rätt till skydd mot diskriminering på grund av nationalitet, bosättningsort eller funktionsnedsättning när du reser med allmänna färdmedel	31,3
Rätt till tillgång till information i händelse av reseedörningar	29,9
Rätt till kostnadsfri assistans för passagerare med nedsatt rörlighet	28,9
Rätt att lämna in ett klagomål till trafikföretaget om du inte är nöjd med deras service	9,7
Rätt till korrekt tillämpning av gällande bestämmelser genom offentliga myndigheters försorg	7,2

Källa: Revisionsrättens statistiska passagerarenkät.

50 % av resenärerna har upplevt betydande reseedörningar, oftast under tåg- och flygresor

41. I den statistiska enkäten frågade vi om de svarande under de senaste två åren hade upplevt situationer med inställda eller försenade resor, nekad ombordstigning eller skadat bagage. Av de 8 961 svarande som hade rest under de senaste två åren hade 49,5 % upplevt minst en sådan reseedörning. Enligt enkäten var den vanligaste reseedörningen försening, vilket 34 % av tågresenärerna hade upplevt och 31 % av flygresenärerna. Därefter följde inställda avgångar och förlorat eller allvarligt skadat bagage (se **diagram 2**).

Diagram 2 – Störningstyper och andel som har upplevt dem per transportsätt

Källa: Revisionsrättens statistiska passagerarenkät.

42. Vi testade också om de svarande som tidigare hade upplevt resestörningar var mer medvetna om sina rättigheter. Vi fann att det inte fanns något samband mellan tidigare upplevd resestörning och ökad kunskap om passagerares rättigheter. Ibland kan störningen omfatta nästan alla tänkbara problem (se [ruta 10](#)).

Ruta 10 – Passagerarupplevelse: en tågresa man vill glömma

Hans: Jag reste med regionaltåg i Tyskland. Tåget stannade vid en liten station eftersom ett träd hade fallit på spåret. Detta hände sent på kvällen. Alla passagerare var tvungna att gå av. Eftersom platsen var avlägset belägen var mobiltäckningen dålig. Det fanns inget väntrum, inga bussar, ingen taxi, ingen telefon och inte en enda byggnad i närheten. Lokföraren informerade oss om att en buss skulle komma, men den dök inte upp. Taxiförare från den närmaste staden 10 km bort vägrade att komma eftersom de inte var säkra på vem som slutligen skulle betala för tjänsten. Tåget körde tillbaka till startdestinationen. Ingen kunde hjälpa oss.

Källa: Revisionsrättens öppna enkät.

Det finns inte någon allmänt tillgänglig information om resestörningar

43. Förordningarna ålägger inte trafikföretagen att rapportera resestörningar till allmänheten, med undantag för järnvägstrafikföretag, som årligen måste offentliggöra de mottagna klagomålen antal och typ, behandlade klagomål, svarstid och eventuella förbättrande åtgärder som vidtagits. Trafikföretagen är ovilliga att offentliggöra uppgifter om resestörningar på sina rutter (se **punkt 36**). Inte heller de nationella tillsynsorganen har något register som registrerar förseningar eller inställda avgångar eller antalet fall som mottas per trafikföretag eller per avgång.

Bara en tredjedel av passagerarna hävdar sina rättigheter eftersom de inte vet vad de ska göra eller inte förväntar sig ett tillfredsställande resultat

44. När en resestörning inträffar blir de flesta rättigheterna inte tillgängliga automatiskt. Vanligen är det färre som lämnar in ett klagomål än det antal passagerare som berörs (se **ruta 11**). Vi bad de intervjuade trafikföretagen att förse oss med det ungefärliga antalet personer som vidtar aktiva åtgärder. Järnvägs- och lufttrafikföretagen uppskattade att i genomsnitt en tredjedel av passagerarna kontaktade trafikföretaget efter att ha upplevt en resestörning. Den här siffran stämmer med vår statistiska enkät, där 32 % av de 4 437 svarande som hade upplevt en resestörning angav att de hade kontaktat trafikföretaget och bett om kompensation eller någon annan typ av assistans.

Ruta 11 – Passagerarupplevelse: man måste alltid fråga

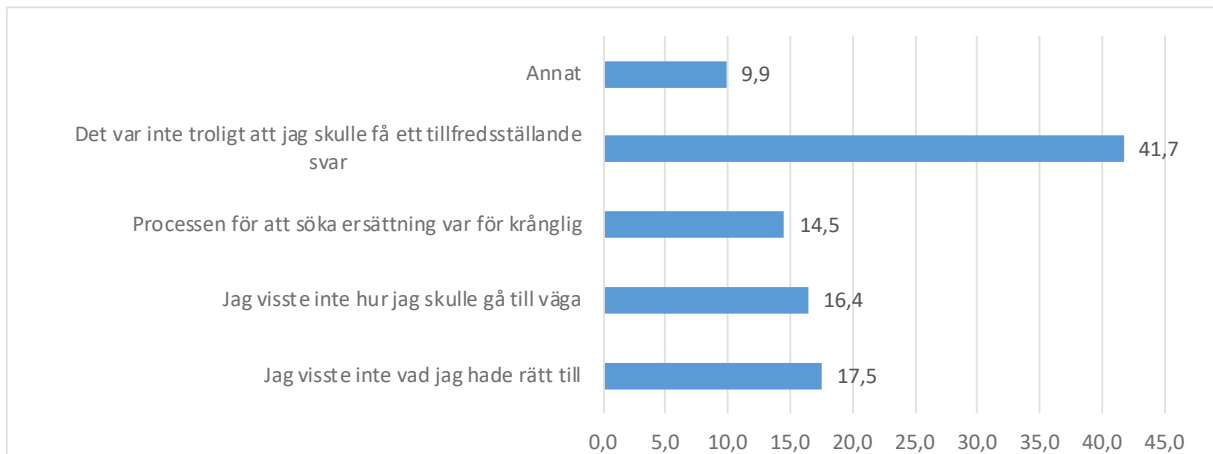
Monika: Vårt flyg var fem timmar försenat. På flygplatsen var det ingen som informerade oss om orsaken till förseningen och den förväntade väntetiden. Passagerarna fick själva fråga om allting. Efter att ha väntat i tre timmar fick jag veta av andra passagerare att jag kunde få en kupong på ungefär fem pund för att köpa dricka eller smörgåsar. Alla affärer på flygplatsen hade redan stängt.

Källa: Revisionsrättens öppna enkät.

45. I den statistiska enkäten angav 20 % av passagerarna som hade upplevt resestörningar att de hade lidit i tysthet och inte vidtagit några åtgärder. När vi frågade varför de hade förhållit sig passiva var den vanligaste orsaken att de inte trodde att de skulle få ett tillfredsställande svar från trafikföretaget. Som framgår av **diagram 3** var andra vanliga

anledningar bristande medvetenhet eller bristande praktisk kunskap om hur de skulle gå till väga.

Diagram 3 – Anledning att inte vidta åtgärder vid resestörningar i %



(n=902)

Källa: Revisionsrättens statistiska passagerarenkät.

Tillämpningen varierar och beror på praxis i respektive medlemsstat

De nationella tillsynsorganens struktur och tillämpningspraxis skiljer sig åt

De nationella tillsynsorganens struktur är inte enhetlig och omfattningen av deras arbete beror på transportsättet

46. För alla fyra transportsätten ska medlemsstaterna inrätta nationella tillsynsorgan för att säkerställa att bestämmelserna i förordningarna efterlevs. Vi fann att nationella tillsynsorgan hade upprättats i alla besökta medlemsstater. I vissa fall omfattar de bara ett enda transportsätt, medan de i andra fall ansvarar för fler än ett transportsätt.

47. De nationella tillsynsorganen för lufttrafik samt båt- och bussresor ansvarar för alla avgångar inom sina respektive territorier och för EU-trafikföretags ankomster från länder utanför EU (så kallad territoriell tillsyn). De nationella tillsynsorganen för järnvägsresor omfattar trafikföretag som är registrerade inom deras jurisdiktion (så kallad enhetsbaserad tillsyn). Problem kan uppstå när järnvägstrafikföretag avgår från andra medlemsstater än den egna. I ett sådant fall kan det hända att det nationella tillsynsorganet som övervakar ett

visst trafikföretag inte har behörighet att undersöka en händelse som har inträffat i en annan medlemsstat. Vi noterade dock att de nationella tillsynsorganens ansvar i praktiken inte är särskilt tydligt för passagerare, och samma sak gäller för buss- och båttransportsektorerna. Ingen av de buss- och färjeoperatörer som vi intervjuade hade kontaktats av ett nationellt tillsynsorgan från en annan medlemsstat.

48. Dessutom kan det finnas ytterligare skillnader mellan internationell och nationell trafik och i uppdelningen av de nationella tillsynsorganens uppgifter mellan lokala regeringar. Så är fallet för bussresor i Polen och Spanien. Det finns ett organ på nationell nivå för internationell trafik, men regionala myndigheter ansvarar för nationell trafik och deras jurisdiktion beror på var trafikföretaget har fått sin licens.

Alla nationella tillsynsmyndigheter behandlar inte enskilda passagerares anspråk

49. Enligt förordningarna måste passagerarna meddelas om att det går att lämna in klagomål om överträdelser av förordningarna till de utsedda nationella tillsynsorganen. I de flesta fall måste passagerarna först lämna in ett klagomål till trafikföretaget och endast om detta inte ger ett tillfredsställande resultat kan de rikta sitt klagomål till det nationella tillsynsorganet. Passagerarna kanske förväntar sig att det nationella tillsynsorganet är den första instansen som man kan överklaga till, men i många fall hanterar det nationella tillsynsorganet inte enskilda ekonomiska klagomål och passagerarna måste hitta andra lösningar för att få sin kompensation.

50. Till följd av en dom från EU-domstolen²¹ i mars 2016 anser vissa nationella tillsynsorgan att de endast ansvarar för att säkerställa allmän efterlevnad (Tyskland, Italien och Finland), medan andra också hanterar enskilda klagomål. Detta gör det mycket svårt att i praktiken omsätta bestämmelsen i lufttrafikförordningen om att passagerare kan klaga till alla nationella tillsynsorgan om en påstådd överträdelse, oavsett var den skedde²². Det första nationella tillsynsorgan som passageraren vänder sig till kanske tar sig an enskilda fall,

²¹ De förenade målen C-145/15 och C-146/15.

²² Artikel 16 i förordning (EG) nr 261/2004.

medan det andra nationella tillsynsorganet som klagomålet vidarebefordras till kanske bara hanterar allmänna tillämpningsfall.

Statistik visar att de nationella tillsynsorganen för lufttrafik hanterar många fler klagomål än nationella tillsynsorgan för järnvägs-, båt- eller busstrafik

51. I allmänhet skiljer sig praxis mycket åt mellan nationella tillsynsorgan. Exempelvis spänner tidsfristerna för hantering av klagomål från två månader (Polen) till så mycket som fyra år (Tyskland), medan det i vissa medlemsstater inte finns någon officiell tidsfrist (Finland och Frankrike). Den genomsnittliga längden på ett förfarande hos nationella tillsynsorgan för lufttrafik varierar från 42 dagar (Nederländerna) till mer än ett år (Tyskland).

52. Antalet sanktioner som de nationella tillsynsorganen tillämpar och de ekonomiska beloppen varierar stort mellan medlemsstaterna eftersom de inte fastställs i EU:s lagstiftning. I lufttrafikssektorn kan de variera från 50 euro (Polen) till 250 000 euro per passagerare (Irland), beroende på hur allvarlig överträdelsen är. I Nederländerna uppgick de kumulativa böterna för en händelse till så mycket som en miljon euro. Av de tio besökta medlemsstaterna var det dock bara det nederländska tillsynsorganet för lufttrafik som offentliggjorde information om sanktioner, tillsammans med flygbolagets namn.

53. Hos de flesta nationella tillsynsorgan för lufttrafik har antalet mottagna klagomål ökat under de senaste tre åren (se **tabell 6**). Den främsta orsaken till att passagerare vände sig till nationella tillsynsorgan med sina anspråk var oenighet kring huruvida förseningar orsakats av extraordinära omständigheter (i genomsnitt 45 % av alla anspråk), följt av samma frågeställning om inställda avgångar (19 %).

Tabell 6 – Statistik för åren 2015–2017 för klagomål som hanteras av de tio nationella tillsynsorganen för lufttrafik

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

Källa: Tillgänglig information inhämtad under besök i länderna.

54. De nationella tillsynsorganen för andra transportsätt har en något lättare arbetsbörda. Medan de nationella tillsynsorganen för järnvägstrafik ofta har problem att lösa, har de nationella tillsynsorganen för buss- och båttrafik ett litet antal fall att hantera. Till exempel hade det polska kontrollorganet för lufttrafik fler än 7 000 klagomål 2017, medan kontrollorganet för busstrafik bara hanterade fyra.

55. Vi noterade att det faktiska antalet klagomål från passagerare till järnvägs-, buss- och båtföretag är mycket högre än antalet fall som når de nationella tillsynsorganen. Detta tyder på att trafikföretagen löser de flesta klagomålen. Ibland överensstämmer eller överskrider branschnormerna trafikföretagens skyldigheter enligt EU-förordningarna om passagerarrättigheter, och trafikföretagen tenderar att lösa problem på frivillig basis.

Kompensationsföretag och organ för alternativ tvistlösning täpper till de tillämpningsluckor som de nationella tillsynsorganen efterlämnar

Organ för alternativ tvistlösning för in element av förhandling och kompromiss i skyddet av passagerares rättigheter

56. Utöver de nationella tillsynsorganen kan passagerare vända sig till andra organ för att hävda sina rättigheter, nämligen organ för alternativ tvistlösning, europeiska

konsumentcentrum²³, kompensationsföretag eller konsumentorganisationer. Passagerare kan också försöka lösa sina fall i tvistemålsdomstol, i synnerhet om de insisterar på att få kompensation.

57. Alternativ tvistlösning erbjuder en enkel, snabb och billig lösning utanför domstol av tvister mellan konsumenter och näringsidkare. Enligt EU-direktivet²⁴ bör alternativ tvistlösning vara tillgänglig för alla typer av nationella och gränsöverskridande tvister och medlemsstaterna ska göra alternativ tvistlösning lättillgänglig. Även om det i alla medlemsstater finns organ för alternativ tvistlösning som arbetar med allmänna klagomål från konsumenter, har trafikföretagen oftast kontakt med de organ som hanterar deras respektive transportsätt. Yttrandena från organen för alternativ tvistlösning är inte alltid bindande för trafikföretaget.

58. Medan den alternativa tvistlösningen vanligen är gratis för passagerare kan trafikföretagen bli tvungna att betala för varje anspråk som handläggs, oberoende av utgången. Eftersom kostnaderna för respektive förfarande kan vara mycket högre än kompensationsbeloppet föredrar vissa intervjuade trafikföretag att betala ut den begärda kompensationen för att undvika alternativ tvistlösning.

59. Vissa nationella tillsynsorgan ansåg att alternativ tvistlösning var oförenlig med principen om passagerares rättigheter eftersom syftet med alternativ tvistlösning är att medla fram en lösning som båda parter kan godta, vilket kan innebära att vissa passagerare går med på mindre kompensation än vad de har rätt till.

²³ Europeiska konsumentcentrum ger konsumenter råd om deras konsumenträttigheter och kan underlätta en lösning med handlaren via sitt nätverk (ECC-Net). ECC-Net hanterar över 100 000 kontakter per år, varav en tredjedel gäller transporter.

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/11/EU av den 21 maj 2013 om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och direktiv 2009/22/EG (EUT L 165, 18.6.2013, s. 63).

Passagerares rättigheter har lett till att en ny typ av kompensationsföretag har bildats

60. Kompensationsföretag erbjuder sig att sköta hanteringen av kompensationsanspråk för reseedörningar för passagerarnas räkning. Vissa flygbolag angav att andelen fall som drivs av kompensationsföretag kan vara upp till 50 % (se ruta 12).

Ruta 12 – Passagerarupplevelse: att anlita ett kompensationsföretag kan få trafikföretaget att reagera

Dolores: Mitt flyg från Madrid till London var mer än sex timmar försenat på grund av tekniska problem med flygplanet. Jag lämnade in ett anspråk till trafikföretaget, men fick först inget svar. Efter flera påminnelser vägrade trafikföretaget att betala ut kompensationen. Först efter att jag hade anlitat ett kompensationsföretag löstes fallet till min fördel.

Källa: Revisionsrättens öppna enkät.

61. Vissa kompensationsföretag tar ut höga avgifter (upp till 50 % av kompensationsbeloppet). Det har funnits fall där företagen har begärt kompensation från trafikföretag utan att de berörda passagerarna har varit medvetna om det. Minst ett nationellt tillsynsorgan (Grekland) och några flygbolag har vidtagit åtgärder för att minska anspråken från dessa företag genom att begära att de klagande skickar in huvudpassagerarens bankkontouppgifter. Detta förhindrar direkta utbetalningar till kompensationsföretagen. I Grekland minskade införandet av den här regeln anspråken från dessa företag med mer än 50 %.

Kommissionen gör det möjligt för nationella tillsynsorgan att utbyta erfarenheter men har inte befogenhet att säkerställa att skyddet av passagerares rättigheter är enhetligt

Kommissionen kan endast övervaka tillämpningen av passagerares rättigheter

62. Vi konstaterade att kommissionens befogenhet inte sträcker sig till att säkerställa att tillämpningen i medlemsstaterna är enhetlig. Kommissionens roll är därmed att övervaka genomförandet av ramverket för passagerarrättigheter och vid behov inleda överträdelseförfaranden. Vidare erbjuder den en plattform där nationella tillsynsorgan kan utbyta information och organiserar möten mellan nationella tillsynsorgan för specifika

transportsätt. Den besvarar också frågor från nationella tillsynsorgan om tolkning av förordningarna.

63. Enligt EU-förordningarna är nationella tillsynsorgan inte skyldiga att rapportera om sin verksamhet direkt till kommissionen. Därför har kommissionen begränsad kunskap om vilken praxis som de nationella tillsynsorganen i allmänhet tillämpar och antalet fall som de hanterar. Kommissionen samlar in information om tillämpningen av passagerares rättigheter baserat på de frågor den mottar och via utbyten med nationella tillsynsorgan.

Kommissionen har vidtagit åtgärder för att öka passagerarnas medvetenhet, men de har fått liten effekt

64. Kommissionen har åtagit sig att öka passagerarnas medvetenhet och tagit initiativ till kampanjer för att informera passagerare om deras rättigheter. Affischerna fanns på alla flygplatser där vi gjorde tester. På terminalerna för båt-, buss- och tågtrafik syntes dock informationen om passagerares rättigheter dåligt eller inte alls.

65. Mellan 2010 och 2012 genomförde kommissionen en upplysningskampanj för flyg- och tågtrafik. Den följdes upp med ytterligare en kampanj mellan 2013 och 2015, som utökades till att omfatta båt- och bussresor. År 2016 lanserade kommissionen sin första webbaserade informationskampanj på sociala medier. Huvudsyftet var att öka medvetenheten och antalet besök till avsnittet om passagerares rättigheter på portalen Ditt Europa liksom nedladdningarna av appen för passagerares rättigheter. Hittills visar resultaten att portalen har fått nästan 400 000 besök och att fler än 40 miljoner människor nåddes under kampanjen. I mitten av 2018 hade appen laddats ned 240 000 gånger.

66. Varken i appen eller på webbplatsen Ditt Europa finns praktiska riktlinjer för passagerare om hur de bör agera vid resestörningar, när de kontaktar trafikföretagen eller lämnar in ett anspråk. Informationen som passagerarna får på detta sätt är nödvändig och vanligen korrekt, men är inte tillräckligt detaljerad för att hjälpa passagerarna när de råkar ut för en resestörning.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

67. EU:s engagemang för passagerares rättigheter är obestridligt eftersom de främsta allmänna färdmedlen omfattas av förordningarna i en utsträckning som saknade motsvarighet i de länder som vi undersökte som jämförelse. Dock är passagerarna inte tillräckligt medvetna om sina rättigheter och får dem ofta inte tillgodosedda på grund av problem med tillämpningen av förordningarna.

EU är engagerat i passagerares rättigheter, men många utmaningar kvarstår avseende genomförandet

68. Passagerares rättigheter inom EU utgör ett omfattande ramverk till fördel för passagerarna. Vi noterade dock viss god praxis i länder utanför EU som skulle kunna förbättra kvaliteten på passagerarnas rättigheter inom EU ytterligare om den tillämpades i Europa (se **punkterna 15–16**).

69. Passagerarnas rättigheter är ibland otydliga och begränsade på grund av undantag i förordningarna. Rätten till assistans, kompensation, information och ombokning skiljer sig åt mellan förordningarna för de olika transportsätten (se **punkterna 17–27**).

Rekommendation 1 om att förbättra samstämmigheten i ramverket för passagerares rättigheter inom EU

I syfte att säkerställa bästa möjliga passagerarskydd inom alla transportsätt bör kommissionen före slutet av 2020 analysera skillnaderna mellan de aktuella förordningarna om passagerares rättigheter med fokus på de tio grundläggande passagerarrättigheterna, i syfte att fastställa bästa praxis. Den bör också beakta aktuell internationell praxis.

70. Passagerarrättigheter är svåra att genomdriva eftersom många bestämmelser i förordningarna kan tolkas olika av passagerare, trafikföretag och nationella tillsynsorgan samt även av nationella domstolar. Begreppen information, assistans, service och villkor för ombokning är inte tillräckligt definierade i förordningarna. Omfattningen av passagerarnas rättigheter inskränks dessutom avsevärt av ett flertal begränsningar av de nationella tillsynsorganens behörighet och av undantag i förordningarna (se **punkterna 38–45**).

Rekommendation 2 om att förbättra tydligheten i ramverket för passagerares rättigheter

För att bättre skydda passagerare under resestörningar bör kommissionen senast i slutet av 2020 ha utfärdat ytterligare riktlinjer eller motsvarande vägledning som fastställer följande:

- a) Minimistandarder för den information som ska tillhandahållas passagerare som drabbas av en resestörning.
- b) Trafikföretagens skyldighet att tillhandahålla ombokning, inbegripet användning av alternativa trafikföretag.

71. För att dra fördel av ramverket för passagerares rättigheter vid störningar måste passagerarna vidta åtgärder. För att kunna göra det måste de vara medvetna om sina rättigheter. Trots ansträngningar från kommissionens sida är medvetenheten fortfarande relativt låg. Upplysningskampanjer har fokuserat på att det finns passagerarrättigheter men kunde ha gett mer praktisk vägledning om hur man går till väga vid resestörningar.

72. Det finns inte något register över frekvens eller orsaker till resestörningar per transportsätt eller trafikföretag på europeisk nivå. De nationella tillsynsorganen verifierar eller offentliggör vanligen inte någon information om de färdvägar eller trafikföretag som drabbas av flest störningar (se **punkterna 28–32**).

Rekommendation 3 om att öka passagerarnas medvetenhet

I syfte att öka passagerarnas medvetenhet om sina rättigheter bör kommissionen senast i slutet av 2019

- a) vidta åtgärder för att underlätta och samordna lanseringen av upplysningskampanjer som genomförs av nationella tillsynsorgan och främja deltagandet från trafikföretag och andra intressenter för att se till att kampanjerna får större spridning,
- b) utarbeta en handledning för passagerare om hur de genomdriver sina rättigheter i praktiken. Handledningen skulle kunna innehålla hänvisningar till rättspraxis och en anspråksmall som kan presenteras för trafikföretag och de nationella tillsynsorganen,
- c) föreslå att de nationella tillsynsorganen rapporterar frekvens, orsaker och färdvägar som drabbas av flest resestörningar inom det egna behörighetsområdet.

73. Det nuvarande systemet för att hantera kompensation innebär att miljontals anspråk lämnas in och behandlas enskilt. De förfaranden som trafikföretagen och de nationella tillsynsorganen tillämpar för att besvara enskilda anspråk är dock inte transparenta. Passagerare som drabbas av samma resestörning kan behandlas olika utan att vara medvetna om det eftersom orsakerna till störningarna inte offentliggörs. Kompensationsbeloppet bevarar inte inköpsvärdet (se **punkterna 33–37**).

Rekommendation 4 om att förbättra ändamålsenligheten i ramverket för passagerares rättigheter

För att förbättra ändamålsenligheten i ramverket för passagerares rättigheter och lösa de återstående utmaningarna när det gäller tillämpningen bör kommissionen före slutet av 2021 ta itu med nedanstående frågor när den överväger sina förslag till ändringar av de befintliga förordningarna. Följande frågor bör behandlas:

- a) Upprättande av minimistandarder för assistans och service. Minimigränserna bör bero på störningens längd och det använda transportsättet. För flygpassagerare kan till exempel den minsta summan för service vara 10 % av det mittersta kompensationsbeloppet (för närvarande 400 euro). För andra transportsätt kan beloppet begränsas till 50 % av beloppet för lufttrafik.
- b) Antalet undantag som begränsar förordningens tillämpning minskas.
- c) Trafikföretagen åläggs att inom 48 timmar efter resestörningen offentliggöra ett meddelande till passagerarna om orsakerna till störningen och i synnerhet om den berodde på extraordinära omständigheter.
- d) Trafikföretagen åläggs att automatiskt (utan att en särskild begäran krävs) betala ut kompensation till passagerare som har lämnat den nödvändiga informationen när biljetten köptes.
- e) En mekanism för att bevara kompensationsbeloppens inköpsvärde införs.

Tillämpningen varierar och beror på praxis i respektive medlemsstat

74. Tillämpningen av förordningarna är avgörande för att hela ramverket ska bli framgångsrikt. Passagerarna behöver ändamålsenliga nationella tillsynsorgan. För närvarande varierar de nationella tillsynsorganens sätt att hävda enskilda passagerares rättigheter beroende på transportsätt och medlemsstat.

75. Den vanligaste verksamheten som nationella tillsynsorgan bedriver är att reagera på klagomål från missnöjda passagerare. Alla nationella tillsynsorgan kan dock inte behandla enskilda ersättningskrav. De nationella tillsynsorganens befogenheter varierar från att inte tillämpa böter till att bötfälla med höga belopp (se **punkterna 46–55**).

76. Kommissionen har inte befogenhet att säkerställa att förordningarna om passagerares rättigheter tillämpas fullt ut. Dess roll som övervakare av genomförandet av ramverket för passagerarrättigheter har lett till att förordningarna har förtydligats, men inte till en allmängiltig tillämpning av passagerares rättigheter i hela Europa och för de fyra allmänna färdmedlen (se **punkterna 62–66**).

Rekommendation 5 om att ge de nationella tillsynsorganen större makt och utöka kommissionens befogenhet

För att ge de nationella tillsynsorganen större makt och utveckla deras stödjande roll gentemot passagerare samtidigt som ett korrekt skydd av passagerares rättigheter säkerställs bör kommissionen senast i slutet av 2021 ta itu med nedanstående frågor när den överväger sina förslag till ändringar av de befintliga förordningarna. Följande frågor bör behandlas:

- a) Ge de nationella tillsynsorganen ytterligare verktyg för att skydda passagerares rättigheter, såsom att
 - i) tillämpa principen om territoriell tillsyn,
 - ii) övervaka trafikföretagens strategier för assistans, service, information och ombokning,
 - iii) behandla ersättningskrav från enskilda passagerare,
 - iv) ålägga trafikföretagen sanktioner om de inte tillhandahåller assistans, service och information.
- b) Ge kommissionen rätt att inhämta nödvändig information från de nationella tillsynsorganen för att få en heltäckande bild av tillsynssituationen och befogenhet att kvalitetskontrollera de nationella tillsynsorganens tillämpningspraxis.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning II, med ledamoten Iliana Ivanova som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 3 oktober 2018.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Våra tio tips som kan göra din reseupplevelse bättre

Revisionen gav oss en möjlighet att lära oss från många trafikföretag, offentliga myndigheter och vanliga passagerare. När vi förberedde den här rapporten besökte vi tio länder och vi använde alla de fyra transportsätten under våra resor. Baserat på den här erfarenheten tillhandahåller vi tio tips som kan göra din reseupplevelse bättre om du drabbas av en reseedörning.

1. **Personanpassa din resa så mycket som möjligt** – identifiera dig för trafikföretaget när du köper en biljett, till exempel genom att ange dina kontaktuppgifter. Du kan bara få information om störningar om trafikföretagen har dina kontaktuppgifter. Om du måste ansöka om kompensation är en personlig biljett dessutom det bästa sättet att bevisa att du faktiskt var ombord och påverkades av störningen.
2. **Fotografera ditt bagage** – om resan kräver att du checkar in bagage är det en bra idé att ha ett foto på din resväska och dess innehåll. Det här sparar tid när du lämnar in ett anspråk och utgör ett bevis på de förlorade föremålens värde.
3. **Kom inte för sent till incheckningen** – det är viktigt att komma ihåg att passagerarrättigheterna endast gäller om du checkar in i tid. Om du missar din avgång för att incheckningen redan hade stängt när du kom har du inte rätt till assistans.
4. **Begär information vid avresepunkterna** – du har rätt att bli uppdaterad om din avgång är försenad eller om något annat går fel med din resa. Om trafikföretaget inte har någon representant på plats eller om personen inte ger någon meningsfull information bör du notera det och inkludera denna observation i anspråket som du lämnar in till trafikföretaget.
5. **Begär alltid assistans** – om du drabbas av en kraftig försening eller en inställd avgång har du rätt till assistans oavsett transportsätt. Detta innebär tillgång till vatten och snacks eller en måltid. Om trafikföretagets representanter inte tillhandahåller detta på eget initiativ ska du begära det. Om du nekas bör du notera det och inkludera denna observation i anspråket som du lämnar in till trafikföretaget.

6. **Behåll alla kvitton** – om assistans inte tillhandahålls vid avresepunkten (flygplats, buss- eller tågstation eller hamn) eller om du avreser från en avlägsen plats (en busshållplats) kan du begära att trafikföretaget ersätter dina extrakostnader. Trafikföretagen begär oftast handlingar som styrker utgifterna för dryck och snacks och kan neka om antalet poster inte ligger i linje med förseningens längd eller om kostnaderna är orimligt höga. Liknande principer gäller om du måste hitta ett eget boende eller vänta på en annan avgång nästa dag.
7. **Begär bevis på försening eller inställd avgång** – för alla fyra transportsätten har passagerarna rätt till kompensation för kraftiga förseningar och inställda avgångar. Även om kompensationsbeloppet och den minsta väntetiden skiljer sig åt mellan transportsätten gäller skyldigheten att bevisa att du drabbades för alla. Om ditt namn inte står på biljetten bör du införskaffa ett bevis på att du drabbades av den specifika förseningen eller inställda avgången på stationen eller ombord.
8. **Ordna inte med en egen resa innan du har hört trafikföretagets förslag** – om en rekestörning inträffar vill du oftast fortsätta din resa omedelbart med ett annat trafikföretag eller ett annat transportsätt. Vi rekommenderar att inte gå för snabbt fram: att köpa en ny biljett, utan att ha fått alternativa förslag från trafikföretaget, innebär att du ensidigt frånträder transportavtalet. Då upphör det ursprungliga trafikföretagets skyldighet att erbjuda dig assistans eller kompensation.
9. **Begär kompensation** – om du kan bevisa att du har drabbats av en försenad eller inställd avgång och att förseningen överskred gränsen i förordningen ska du lämna ett ersättningskrav till trafikföretaget. Hänvisa alltid till den specifika avgången och den tillämpliga förordningen. Om du inte får något svar från trafikföretaget eller om du inte är nöjd med det hänvisar du fallet till avreselandets nationella tillsynsorgan. Andra organisationer som kan hjälpa dig är organ för alternativ tvistlösning och kompensationsföretag. Kom ihåg att du kan debiteras för dessa tjänster.
10. **Begär kompensation för extrakostnader** – i vissa fall är din förlust på grund av en försenad eller inställd avgång mycket större än det belopp som du har rätt till i enlighet med kompensationsreglerna i EU:s passagerarrättigheter. I sådana fall kan du lämna in

ett anspråk till trafikföretagen i enlighet med internationella konventioner. Du bör vara beredd på att visa exakt hur mycket du har förlorat och de extra kostnader som har uppstått på grund av resestörningen.

BILAGA II**Frågeformulär för revisionsrättens statistiska enkät**

Fält markerade med * måste fyllas i.

1. * Om du reser med flyg, båt, långfärdsbuss eller tåg eller åker på en kryssning, känner du dig säker på vad du kan förvänta dig av trafikföretaget om det skulle uppstå någon form av resestörning? Ange nedan hur pass säker du känner dig:

Alternativ	Svarande
1 – Jag känner mig inte alls säker	855
2	3 310
3	5 178
4 – Jag känner mig helt säker	1 007
Summa	10 350

2. * Ange de transportsätt som du har rest med under de senaste två åren:
[Fler än ett svarsalternativ kan väljas, förutom för det sista alternativet]

Alternativ	Svarande
Flyg [gå till 2.1]	6 314
Båt [gå till 2.1]	2 546
Kryssningsfartyg [gå till 2.1]	1 678
Tåg (fjärrtåg) [gå till 2.1]	5 652
Buss (långfärdsbuss) [gå till 2.1]	4 958
Inget av ovanstående [gå till 3]	1 389

2.1 * Ange hur ofta du reser, inbegripet alla transportsätt (inte stads-/lokaltrafik)

Alternativ	Svarande
Mer än en gång per vecka	1 167
1–4 gånger per månad	1 670
6–12 gånger per år	1 631
2–5 gånger per år	3 047
En gång per år eller mindre	1 446
Summa	8 961

2.2 * Ange den vanligaste anledningen till att du reser

Alternativ	Svarande
Arbete	1 809
Nöje	6 583
Annat	569
Summa	8 961

2.3 * Har någon av dina resor under de senaste två åren påverkats av en eller flera av följande saker?

Ange svar för varje transportsätt du har använt. [gå till 2.2 om något av följande markerats]

	Inställd avgång	Betydande försening vid avgång/vid ankomst (mer än en timme)	Nekad ombordstigning	Förlust av eller allvarlig skada på bagage	Annat problem	Inget problem
Flyg	432	1 937	129	512	158	3 745
Båt	86	365	75	40	69	1 980
Kryssningsfartyg	47	115	44	57	69	1 387
Tåg (fjärrtåg)	318	1 908	110	86	232	3 298
Buss (långfärdsbuss)	212	813	101	110	229	3 662

2.4 * I de fall där din resa blev inställd eller försenad, du nekades ombordstigning, ditt bagage blev skadat etc. vidtog du någon av följande åtgärder? (Du kan kryssa i fler än en ruta)

Alternativ	Svarande
Jag ordnade själv med min fortsatta resa [gå till 3]	1 099
Jag kontaktade trafikföretaget och begärde ersättning (oavsett om du fick ersättning eller inte) [gå till 3]	1 419
Jag vände mig till en tredje part (t.ex. en advokat eller specialiserat företag) som lämnade in ersättningsanspråk i mitt ställe [gå till 3]	197
Jag lämnade in ett klagomål till ett statligt organ (t.ex. den nationella luftfartsmyndigheten) [gå till 3]	238
Jag accepterade den hjälp/de alternativ som trafikföretaget erbjöd [gå till 3]	1 335
Händelsen ställde till besvär för mig och jag fick ingen hjälp men vidtog inga åtgärder [gå till 2.3]	902
Annat	237

2.5 * Vad hindrade dig från att vidta åtgärder? (Kryssa bara i en ruta)

Alternativ	Svarande
Jag visste inte vad jag hade rätt till	158
Jag visste inte hur jag skulle gå till väga	148
Processen för att söka ersättning var för krånglig	131
Det var inte troligt att jag skulle få ett tillfredsställande svar	376
Annat	89
Summa	902

3. * Om du skulle anlända till en flygplats och bli informerad om att ditt flyg är fem timmar försenat på grund av flygbolagets personalproblem, vilka av följande tjänster tror du att du skulle ha rätt till? Kryssa i fem rutor.

Alternativ	Svarande
Rabatt i taxfreebutiker för att köpa mat	2 713
En returbiljett med flyg till den första avreseorten	1 622
Gratis transport tillbaka till ditt boende, oavsett tid på dygnet	4 681
Gratis måltider, dryck och hotellboende om resan blir försenad till nästa dag	8 051
Omdirigering till den flygplats som ligger närmast din ursprungliga destination	2 764
Ekonomisk ersättning på minst 250 euro om du ankommer till slutdestinationen minst tre timmar försenad	5 093
En uppgradering av resklass	2 215
Ett flyg med ett annat flygbolag till samma destination	5 120
Rätt att välja vilket annat avresedatum som helst inom de närmaste två månaderna	1 937
Återbetalning av andra styrkta kostnader (t.ex. missat tåg eller anslutningsflyg, hotellkostnad på destinationsorten)	5 613
Transport till din destination med annat transportsätt (tåg, buss etc.)	3 051
Återbetalning av hela biljettkostnaden	4 063
Psykologiskt stöd	404
Ett gratis telefonsamtal	1 792
Tillträde till flygplatsens lounge	2 631

4. * Ange om följande påståenden enligt din uppfattning är sanna eller falska (baserat på din medvetenhet om nuvarande regler):

	SANT	FALSKT	Vet ej
Om jag köper en biljett med ett lågprisbolag får jag ingen ekonomisk ersättning om mitt flyg blir inställt	2 499	5 041	2 810
Jag har rätt till förfriskningar om mitt tåg är mer än en timme försenat	2 750	4 301	3 299
När jag bokar en resa måste reseföretaget informera mig om mina rättigheter och om	7 040	1 189	2 121

kontaktuppgifter till den instans som tar emot klagomål innan jag påbörjar min resa			
Om min bussresa blir inställd är trafikföretaget i fråga endast skyldigt att ersätta mig med ett presentkort på en framtida resa	3 601	3 083	3 666
Om jag lämnar in ett klagomål till ett järnvägsföretag för att jag anser att mina rättigheter som passagerare har åsidosatts måste de svara inom en månad	6 478	759	3 113

5. * Välj ut de tre rättigheter du tycker är viktigast i listan nedan [välj upp till tre alternativ]

Alternativ	Svarande
Rätt till skydd mot diskriminering på grund av nationalitet, bosättningsort eller funktionsnedsättning när du reser med allmänna färdmedel	3 235
Rätt till kostnadsfri assistans för passagerare med nedsatt rörlighet	2 990
Rätt till tillgång till information i händelse av resestörningar	3 096
Rätt till återbetalning från trafikföretaget i händelse av resestörningar	3 595
Rätt att få alternativ transport i händelse av kraftiga förseningar, inställda avgångar eller nekad ombordstigning	4 321
Rätt till service (mat, assistans) i händelse av kraftiga förseningar	3 732
Rätt till kompensation i händelse av kraftiga förseningar, inställda avgångar eller nekad ombordstigning	4 095
Rätt till kompensation i händelse av skada på ditt bagage	3 691
Rätt att lämna in ett klagomål till trafikföretaget om du inte är nöjd med deras service	1 001
Rätt till korrekt tillämpning av gällande bestämmelser genom offentliga myndigheters försorg	744

6. * Har du någon gång läst, hört eller sett någon information om passagerares rättigheter innan du fyllde i den här enkäten?

[Fler än ett svarsalternativ kan väljas, förutom för det första alternativet]

Alternativ	Svarande
Nej, jag har aldrig läst, hört eller sett någon information om passagerares rättigheter innan jag fyllde i den här enkäten	5 497
Ja, i information som tillhandahållits av trafikföretag	1 926
Ja, i information som tillhandahållits av offentliga organ (t.ex. statliga myndigheter eller EU)	1 123
Ja, till följd av egen erfarenhet av resestörningar	1 143
Ja, i information som tillhandahållits av konsumentorgan	1 090
Ja, på annat sätt	965

7. * Generellt sett, hur pass medveten tycker du att du är om dina rättigheter som passagerare när du reser?

Jag är helt omedveten om mina rättigheter som passagerare 1 2 3 4 Jag är fullständigt medveten om mina rättigheter som passagerare

Alternativ	Svarande
1 – Jag är helt omedveten om mina rättigheter som passagerare	1 396
2	4 954
3	3 626
4 – Jag är fullständigt medveten om mina rättigheter som passagerare	374
Summa	10 350

Sociodemografiska variabler

8. * Är du kvinna eller man?

Alternativ	Svarande
Kvinna	5 177
Man	5 173
Summa	10 350

9. * Ange din ålder

Alternativ	Svarande
18–24	1 379
25–34	2 117
35–44	2 385
45–54	2 306
55–65	2 163
Summa	10 350

10. * Vilken är den högsta utbildningsnivå som du har slutfört?

Alternativ	Svarande
Grundskola eller lägre	265
Lägre gymnasieutbildning	1 378
Högre gymnasieutbildning	4 533
Kandidatexamen eller motsvarande högskoleutbildning	2 696
Masterexamen eller högre	1 478
Summa	10 350

11. * Har du nedsatt rörlighet?

Alternativ	Svarande
Ja	787
Nej	9 563
Summa	10 350

12. * Ange vilket land du är bosatt i

Alternativ	Svarande
Tjeckien	1 030
Frankrike	1 044
Finland	1 000
Tyskland	1 075
Grekland	1 006
Irland	1 000
Italien	1 060
Nederländerna	1 060
Polen	1 065
Spanien	1 010
Summa	10 350

KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

”PASSAGERARNAS RÄTTIGHETER INOM EU ÄR OMFATTANDE, MEN PASSAGERARNA MÅSTE FORTFARANDE KÄMPA FÖR DEM”

SAMMANFATTNING

I. EU:s lagstiftning om passagerares rättigheter har framgångsrikt bidragit till att minimera de negativa effekterna av resestörningar för kollektivtrafikanvändare och till att förbättra tjänsternas kvalitet för passagerarna. Kommissionen arbetar för att säkerställa en hög skyddsnivå för passagerarna och anser att dessa rättigheter bör vidareutvecklas och förankras.

IV. Kommissionen är medveten om att det krävs ytterligare insatser för att nå ut till alla passagerare, så att de är medvetna om sina rättigheter och hur de kan utöva dem på bästa sätt.

V. Kommissionen anser att det är värt att noggrant undersöka god praxis om passagerares rättigheter i vissa tredjeländer för att se om den eventuellt kan vara relevant i EU.

VI. Kommissionen har redan föreslagit ändringar av förordningarna om flygpassagerares och tågresenärers rättigheter, även när det gäller de nationella tillsynsorganen.

Kommissionen ger fortlöpande vägledning om hur förordningarna ska tolkas. Kommissionen får hjälp av de nationella tillsynsorganen, Europa direkts kontaktcentrum och nationella konsumentcentrum.

VII. Att informera passagerarna om deras rättigheter är främst trafikföretagens uppgift. Kommissionen har vidtagit åtgärder i form av regelbundna informationskampanjer för att sprida praktisk information om hur passagerare bör agera i händelse av resestörningar.

IX. Kommissionen håller med om att efterlevnaden av bestämmelserna i förordningarna bör behandlas som en prioriterad fråga. Enligt den gällande lagstiftningen är det medlemsstaternas ansvar att inrätta nationella tillsynsorgan och införa effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder vid överträdelser av förordningarna om passagerares rättigheter.

X. Kommissionen anser att dess nuvarande roll är att övervaka genomförandeprocessen och se till att det befintliga ramverket för passagerares rättigheter genomförs på korrekt sätt. Kommissionen har inte befogenhet att samordna genomförandet i medlemsstaterna av ramverket för passagerares rättigheter. Kommissionen skulle även ha nytta av närmare information om läget för genomförandet av ramverket för passagerares rättigheter.

XI. Kommissionen godtar revisionsrättens rekommendationer.

Kommissionen uppskattar särskilt de tio tips för passagerare som har tagits med i rapporten och kommer i tillämpliga fall att följa upp dem i sina framtida åtgärder.

INLEDNING

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 3–8:

EU:s lagstiftning om passagerares rättigheter har framgångsrikt bidragit till att minimera de negativa effekterna av resestörningar för kollektivtrafikanvändare och till att förbättra tjänsternas kvalitet för passagerare. Kommissionen arbetar för att säkerställa en hög skyddsnivå för passagerarna och anser att dessa rättigheter bör vidareutvecklas och förankras.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

Kommissionen anser att den statistiska enkäten och de tio tipsen i rapportens bilaga är mycket relevanta bidrag. Kommissionen kommer i tillämpliga fall att följa upp dem i sina framtida åtgärder.

IAKTTAGELSER

Ruta 1 – Exempel på mer fördelaktiga rättigheter utanför EU

Andra stycket: Den standardiserade kompensation som fastställs i EU-lagstiftningen är inte direkt kopplad till biljettpriiset, utan till de besvär som passagerarna kan få till följd av förlorad tid. Tidsförlusten är densamma för alla passagerare, oavsett biljettpriiset.

Tredje stycket: I sitt förslag om ändring av förordningen om flygpassagerares rättigheter (COM(2013) 130 final) har kommissionen redan föreslagit att sådana rättigheter ska införas och går till och med längre än i USA: Förslaget innehåller tydliga regler för passagerares rättigheter när deras luftfartyg försenas på marken, särskilt rätten till service efter en timme och avstigning efter fem timmar (i överensstämmelse med rätten till återbetalning).

17. När det gäller lufttrafik har kommissionen redan föreslagit en tidsgräns på 30 minuter, se COM(2013) 130 final.

I fråga om järnvägstrafik innehåller kommissionens förslag (COM(2017) 548 final) inget sådant förslag, eftersom passagerarna enligt de gällande reglerna ska informeras ”så snart dessa uppgifter finns att tillgå”.

Ruta 2 – Passagerarupplevelse: bristande information

I ett sådant fall anser kommissionen att trafikföretaget eller stationsförvaltaren är skyldig att lämna information om tåg med försenad avgång och ankomst vid avresestationen samt om uppskattad avgångs- och ankomsttid, beroende på vilka uppgifter som finns tillgängliga. Informationen måste vid behov uppdateras så snart som möjligt, så att passagerarna kan utnyttja väntetiden och inte måste vänta vid spåret hela tiden.

18. Enligt EU:s förordningar om passagerares rättigheter för samtliga färdmedel ska medlemsstaterna införa effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder vid överträdelser av passagerarnas rättigheter. Taken för uppehålle i förordningarna om båt- och bussresor beror på vulkanen Eyjafjallajökulls utbrott på Island 2010, som sammanföll med antagandet av förordningarna om båt- och bussresor.

Ruta 3 – Passagerarupplevelse: assistans beroende på att passagerarna tar initiativet

Passagerarna har endast rätt till uppehålle vid försenad avgång, inte om förseningen endast uppstår vid ankomsten. I det senare fallet har passagerarna endast rätt till kompensation, men kan begära ytterligare skadestånd enligt nationell lagstiftning. Passageraren verkar ha bokat två separata biljetter, en för färjan och en för tåget. Om det inte fanns någon överenskommelse mellan de två trafikföretagen var passageraren inte skyddad mot missade anslutningar. Kommissionen har redan beställt en undersökning om passagerares rättigheter i det specifika fallet med kombinerade transporter.

Ruta 4 – Passagerarupplevelse: glömd vid gaten

Kommissionen anser att ett sådant fall skulle utgöra en överträdelse av förordning (EG) nr 1107/2006, om lufttrafikföretaget eller dess agent eller researrangören hade tagit emot en underrättelse om behov av assistans inom 48 timmar före flygningens angivna avgångstid.

21. Kommissionen anser att denna situation beror på de många olika faktiska omständigheter som förekommer i individuella fall.

Att nationella domstolar behöver tolka EU-lagstiftningen är normalt i EU:s rättsordning, och detsamma gäller möjligheten att hänskjuta ärenden till EU-domstolen för rättsligt bindande tolkningar.

Kommissionen hjälper också användarna genom sin vägledning, till exempel tolkningsriktlinjer, informationsmeddelanden, möten och utbyten med de nationella tillsynsorganen samt förslag för att klargöra reglerna (se COM(2013) 130 final för flygresor och COM(2017) 548 final för tågresor).

22. Kommissionen har särskilda e-postlådor som kontrolleras dagligen för att besvara eventuella frågor som de nationella tillsynsorganen kan ha och hjälpa dem att tolka förordningarna. Kommissionen håller på att införa Wikis för att ytterligare förbättra kommunikationen mellan kommissionen och de nationella tillsynsorganen och mellan de sistnämnda.

23. Enligt de gällande förordningarna ska trafikföretagen tillhandahålla ombokning inom rimlig tid, det vill säga ”snarast möjligt”¹. Kommissionen anser att det är bättre att snabbt omboka passagerarna än att föreskriva en särskild tidsgräns som kanske inte är anpassad till de specifika omständigheterna.

Se även kommissionens svar på punkt 18.

Ruta 5 – Passagerarupplevelse: timslång väntan för ingenting

För att avhjälpa sådana situationer anser kommissionen att flygbolaget alltid bör informera passagerarna så snart som möjligt. Kommissionen har faktiskt föreslagit (se COM(2013) 130 final) att passagerarna ska informeras ”så snart som möjligt och i alla händelser senast 30 minuter efter den tidtabellsenliga avgångstiden samt om den uppskattade nya avgångstiden så snart som uppgifter om detta finns tillgängliga, förutsatt att lufttrafikföretaget har fått passagerarnas kontaktuppgifter enligt punkterna 6 och 7 i de fall biljetterna köpts via en förmedlare”.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 24 och 25 samt ruta 6:

Kommissionen är medveten om dessa problem och har föreslagit att passagerarna ska ha rätt att ombokas via ett annat lufttrafikföretag ”när lufttrafikföretaget inte kan befordra passagerarna på sina egna flygningar och ankomma till den slutliga bestämmelseorten senast 12 timmar efter den tidtabellsenliga ankomsttiden”. Kommissionen har också föreslagit att ”när det lufttrafikföretag som utför flygningen erbjuder en passagerare en flygning till eller från en annan flygplats än den som platsreservationen avsåg, ska lufttrafikföretaget stå för kostnaderna för passagerarens transport från den alternativa flygplatsen till den flygplats som reservationen avsåg eller till en annan destination som ligger nära destinationsflygplatsen och som överenskommit med passageraren”.

Tolkningsriktlinjerna om rättigheter och skyldigheter för flygpassagerare och för tågresenärer innehåller vägledning om vad som utgör jämförbara villkor. Vad gäller resor till sjöss har frågan diskuterats vid ett möte med nationella tillsynsorgan.

26. Dessa undantag finns i den gällande lagstiftningen. Inrikesresor utan en gränsöverskridande dimension kan fortfarande regleras av medlemsstaterna, vilket även gäller internationella resor som främst sker i tredjeländers territorier.

I sitt förslag till omarbetning (se COM(2017) 548 final) föreslog kommissionen att undantagen skulle begränsas, men diskussionen i rådet visar att de flesta medlemsstaterna inte är positivt inställda till en begränsning av undantagen (se det bulgariska ordförandeskapets lägesrapport, [rådets dokument 8721/18](#)).

Det bör noteras att passagerarna även kan utnyttja ytterligare rättigheter som garanteras på nationell nivå.

¹ Artikel 16 b i förordning (EG) nr 1371/2007 för tågresor, artikel 19.1 a i förordning (EG) nr 181/2011 för båt- och bussresor och artikel 18.1 a i förordning (EU) nr 1177/2010 för resor till sjöss och på inre vattenvägar.

27. Kommissionen har gett vägledning om metoden för att mäta linjetrafik enligt bussförordningen. Kommissionen anser att färdvägens hela längd bör ligga till grund för beräkningen. Passagerare som reser mellan två punkter längs med färdvägen omfattas därför även om deras resa är kortare än 250 km.

32. Kommissionen anser att alternativen ”Återbetalning av andra styrkta kostnader” och ”Ett flyg med ett annat flygbolag till samma destination” kan omfattas av förordningen. I artikel 8.1 b i förordning (EG) nr 261/2004 hänvisas till ombokning ”under likvärdiga transportvillkor”, vilket kan innebära flygning med ett annat flygbolag. Rätten till service enligt artikel 9 i förordningen kan ge rätt till kompensation för de kostnader som passageraren åsamkas om trafikföretaget inte fullgör sina skyldigheter i första hand. Se även kommissionens svar på punkt 24.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 33 och 34:

De fyra transportsätten är olika till sin natur och detta avspeglas i hur de individuella rättigheterna garanteras.

Kommissionen anser inte att det fanns något behov av att se över engångskompensationen eftersom marknaden förändrades avsevärt (fler flygbolag, fler biljetter, lägre priser).

35. Kommissionen hänvisar till förslaget till omarbetning av förordningen om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (COM(2017) 548 final), där den föreslår att en klausul om force majeure ska införas även för tågresenärers rättigheter.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 35 och 36:

Kommissionen bedömer för närvarande möjligheterna att göra mer information tillgänglig inom ramen för direktiv 2010/40/EU om ett ramverk för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet och för gränssnitt mot andra transportslag. Detta gäller särskilt multimodala reseinformationstjänster, se kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/1926 av den 31 maj 2017 (se punkt 2.1 i bilagan).

Ruta 8 – Passagerarupplevelse: ojämlig behandling

Se kommissionens svar på punkt 35.

Enligt artikel 5.3 i förordning (EG) nr 261/2004 är ett lufttrafikföretag inte skyldigt att betala kompensation om en långvarig försening beror på extraordinära omständigheter. Såsom anges i skäl 14 kan en av dessa omständigheter vara meteorologiska förhållanden. Det måste också påpekas att passagerarna till exempel kan ha olika flyganslutningar och kan vara berättigade till kompensation på olika grunder.

36. Kommissionen kan bekräfta att endast ett fåtal trafikföretag har delat uppgifter för kostnadsbedömningar. I sin konsekvensbedömning (SWD(2013) 62) till förslaget COM(2013) 130 om flygpassagerares rättigheter betonar kommissionen att ”den begränsade tillgången till uppgifter har lett till att det har varit nödvändigt att använda ett antal antaganden för att göra de beräkningar vars resultat presenteras i denna rapport”.

37. Kommissionen konstaterar följande i sin konsekvensbedömning av förslaget om flygpassagerares rättigheter (SWD(2013) 62): ”Om förordningen hade följts fullständigt under krisen skulle flygbolagens kostnader ha ökat med uppskattningsvis 960 miljoner euro (vilket motsvarar omkring 1,5 gånger utgifterna för service och assistans under ett 'normalt' år, och detta inom en period på mindre än en vecka).”

Ruta 10 – Passagerarupplevelse: en tågresa man vill glömma

Kommissionen anser att ett sådant fall skulle utgöra en överträdelse av trafikföretagets skyldighet att informera passagerarna enligt förordning (EG) nr 1371/2007.

43. Se kommissionens svar på punkt 36.

45. Enligt samtliga fyra förordningar ligger skyldigheten att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att passagerarnas rättigheter respekteras hos de nationella tillsynsorganen.

Kommissionen stöder deras insatser på webbplatsen Ditt Europa, via Europa direkts kontaktcentrum, nätverket av europeiska konsumentcentrum med centrum i varje medlemsstat och via appen för passagerarrättigheter, som även möjliggör information offline, samt via sina regelbundna utbyten med de nationella tillsynsorganen.

47. Kommissionen stöder de nationella tillsynsorganens samarbete i gränsöverskridande fall, vilket föreskrivs i förordningarna om bussresenärers och sjöfartspassagerares rättigheter. Enligt förordning (EG) nr 2006/2004 om konsumentskyddssamarbete kan de nationella behöriga tillsynsorganen begära ömsesidigt bistånd från sina motsvarigheter.

Vad gäller tågresor har kommissionen gett ytterligare vägledning om denna fråga i sina tolkningsriktlinjer om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

I fråga om flygpasagerares rättigheter har de nationella tillsynsorganen ingått en överenskommelse om gränsöverskridande samarbete.

48. Enligt förordningarna är det medlemsstaternas ansvar att organisera sina nationella tillsynsorgan.

Kommissionen offentliggör de ansvariga nationella tillsynsorganen på sin webbplats, beroende på den information som har lämnats av medlemsstaterna.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 49 och 50:

För bussresor och resor till sjöss och på inre vattenvägar kan passagerarna lämna in klagomål till trafikföretaget eller det nationella tillsynsorganet. Förordningen föreskriver inte en kronologisk ordning för hur klagomålen ska inges, men medlemsstaterna får kräva att passagerarna först vänder sig till trafikföretaget med sina klagomål, medan det nationella tillsynsorganet endast agerar som ett överklagandeorgan. Sammanlagt 20 medlemsstater (för bussresor) och 21 (för resor till sjöss och på inre vattenvägar) har valt detta alternativ. Detta har fördelen att de nationella tillsynsorganen kan handlägga klagomål mer effektivt och snabbt, eftersom de har en mer omfattande överblick av ärendet ur båda parternas synvinkel².

Kommissionen rekommenderade att en liknande ansats skulle införas för de två andra transportsätten: se tolkningsriktlinjerna om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer³ och tolkningsriktlinjerna om rättigheter och skyldigheter för flygpasagerare⁴.

50. Se kommissionens svar på punkterna 47–49.

52. De nationella tillsynsorganen är för närvarande skyldiga att offentliggöra en verksamhetsrapport vartannat år, inklusive statistik över klagomål och beslutade påföljder (bussresor samt resor till sjöss och på inre vattenvägar).

Inom järnvägssektorn måste järnvägsföretag inkludera information om klagomål i sina årsrapporter.

² För bussresor se artiklarna 27 och 28.3 i förordning (EG) nr 181/2011 och rapporten [COM\(2016\) 619 final](#). För resor till sjöss och på inre vattenvägar se artikel 25 och 25.3 i förordning (EU) nr 1177/2010 samt rapporten [COM\(2016\) 274 final](#).

³ EUT C 220, 4.7.2015, s. 1, punkt 8.1.

⁴ EUT C 214, 15.6.2016, s. 5, se punkt 7.1. Enligt EU-domstolen (de förenade målen C-145/15 och C-146/15, Ruijsenaars m.fl.) hindrar inte förordningen medlemsstaterna från att införa lagstiftning om att de nationella tillsynsorganen ska vara skyldiga att vidta åtgärder med anledning av enskilda klagomål.

För luftfartssektorn har kommissionen föreslagit ändringar i detta avseende.

54. När det gäller busstrafik varierar situationen avsevärt mellan medlemsstaterna. Rapporten från det tyska tillsynsorganet för 2015–2016 visar till exempel att totalt 836 skriftliga och 387 muntliga inlagor mottogs 2015 med anknytning till rättigheter för passagerare som reser med buss, och 2016 var antalet totalt 1 269 skriftliga och 458 muntliga inlagor.

55. Kommissionen delar uppfattningen att det faktiska antalet klagomål från passagerare till järnvägs-, buss- och båtföretag är mycket högre än antalet fall som når de nationella tillsynsorganen, och att detta tyder på att trafikföretagen löser de flesta klagomålen.

57. Det bör noteras att medlemsstaterna inte är skyldiga att införa ett organ för alternativ tvistlösning som endast behandlar tvister i samband med passagerartrafik. De kan även inrätta organ för alternativ tvistlösning som omfattar mer än en bransch. I vissa medlemsstater handläggs därför tvister i samband med passagerartrafik av de allmänna alternativa tvistlösningsorgan som behandlar konsumenttvister.

Enligt direktiv 2013/11/EU om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister kan medlemsstaterna välja de modeller för alternativ tvistlösning som de vill använda för att uppnå fullständig täckning av alternativa tvistlösningsorgan inom sina territorier. Det finns modeller där resultatet av det alternativa tvistlösningsförfarandet är bindande för parterna och andra där resultatet inte är bindande.

58. Direktivet om alternativ tvistlösning föreskriver att alternativa tvistlösningsförfaranden bör vara kostnadsfria eller finnas tillgängliga mot en symbolisk avgift för konsumenterna, men frågan om avgifter för näringsidkare regleras däremot inte i direktivet. Det är upp till medlemsstaterna att välja en lämplig modell för alternativ tvistlösning (med en lämplig kostnadsstruktur för näringsidkarna). Bland de alternativa tvistlösningsorgan som tar ut en avgift av näringsidkarna kan avgifterna variera. Det främsta skälet till att inte använda alternativ tvistlösning kan vara att de ersättningsanspråk som baseras på lagstadgade rättigheter i många fall är klara, vilket innebär att det inte är nödvändigt att inleda ett alternativt tvistlösningsförfarande.

59. Kommissionen anser att det är önskvärt att resultaten av alternativa tvistlösningsförfaranden inte blir sämre än den kompensation som passageraren i fråga har rätt till enligt EU:s rättigheter för passagerare, men inser samtidigt att uppgörelser kan vara ett ändamålsenligt och effektivt sätt att uppnå kompensation.

60. I framtiden kan kommissionens förslag om grupp talan (COM(2018) 184 final) vara ett alternativ för konsumenter att söka gottgörelse när de nekas sina rättigheter som passagerare, enligt artikel 18.2 i förslaget.

61. Kommissionen tillhandahåller även information på sin webbplats om de risker som passagerarna kan utsättas för om de överlåter sina rättigheter till så kallade kompensationsföretag, se 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.

64. Information om passagerares rättigheter bör vara synlig och presenteras på ett läsbart sätt på alla terminaler. Kommissionen kommer att diskutera denna fråga med de nationella tillsynsorganen för dessa transportsätt.

Kommissionen kommer även att anordna gemensamma upplysningskampanjer via nätverket av europeiska konsumentcentrum.

66. Kommissionen strävar ständigt efter att förbättra den praktiska vägledning som ges till passagerarna. Bland exemplen finns webbplatsen Ditt Europa, nätverket av europeiska konsumentcentrum, Europa direkts kontaktcentrum och appen för passagerarrättigheter.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

67. Den lagstiftning om passagerares rättigheter som EU gradvis har infört har framgångsrikt bidragit till att minimera de negativa effekterna av resestörningar för kollektivtrafikanvändare och till att förbättra tjänsternas kvalitet för passagerarna. Kommissionen arbetar för att säkerställa en hög skyddsnivå för passagerarna och anser att dessa rättigheter bör vidareutvecklas och förankras.

68. Kommissionen anser att det är värt att noggrant undersöka god praxis om passagerares rättigheter i vissa tredjeländer för att se om den eventuellt kan vara relevant för EU.

69. Transportsätten har olika särdrag, vilket EU-lagstiftaren tog hänsyn till. Kommissionen påminner om att undantagen är resultatet av den institutionella lagstiftningsprocessen och att det inte finns några möjligheter till undantag för flygpasagerares rättigheter. Dessutom vidtas åtgärder för att säkerställa passagerares rättigheter även på nationell nivå.

Rekommendation 1 om att förbättra samstämmigheten i ramverket för passagerares rättigheter inom EU

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen samtycker till att utföra en analys av passagerares rättigheter inom samtliga transportsätt för att fastställa bästa praxis.

70. Kommissionen anser att passagerarnas rättigheter i EU skyddas genom ett flernivåstyrningssystem. Det finns flera mekanismer för att göra tolkningarna mer enhetliga: vägledning från kommissionen, samarbete mellan de nationella tillsynsorganen och nätverket av europeiska konsumentcentrum och EU-domstolens domar.

Rekommendation 2 om att förbättra tydligheten i ramverket för passagerares rättigheter

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen har redan utfärdat sådan vägledning för järnvägs- och lufttrafiksektorerna. Delar av denna vägledning har tagits med i de föreslagna ändringarna/omarbetningarna av förordningarna om flygpasagerares och tågresenärers rättigheter för att förbättra efterlevnaden. Kommissionen är beredd att överväga ytterligare vägledning för bussresor och resor till sjöss och på inre vattenvägar.

71. Kommissionen har lämnat praktisk information om vad man gör vid resestörningar och har betonat att det finns rättigheter för passagerarna och de specifika rättigheter som de har i en viss situation (t.ex. via webbplatsen Ditt Europa, Europa direkts kontaktcentrum, nätverket av europeiska konsumentcentrum och appen för passagerarrättigheter). Kommissionen är emellertid medveten om att allmänhetens kunskaper bör förbättras ytterligare. Kommissionen kommer i synnerhet att lämna mer information om hur passagerarna kan inge klagomål på ett effektivt sätt.

Det är dock i första hand trafikföretagen som är skyldiga att informera i händelse av resestörningar. I detta sammanhang framhåller kommissionen att de nationella tillsynsorganen regelbundet ska övervaka trafikföretagens genomförande av reglerna.

72. Kommissionen bedömer för närvarande möjligheterna att göra information om resestörningar tillgänglig inom ramen för direktiv 2010/40/EU om ett ramverk för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet och för gränssnitt mot andra transportslag⁵.

⁵ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/1926 av den 31 maj 2017.

Rekommendation 3 om att öka passagerarnas medvetenhet

a) Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen anser att den har en viktig roll att spela för att öka passagerarnas medvetenhet och kommer att fortsätta vidta åtgärder på detta område. Kommissionen stöder nätverk av alternativa tvistlösningsorgan, vilket är särskilt relevant för passagerares rättigheter (ett gränsöverskridande nätverk av alternativa tvistlösningsorgan lanserades t.ex. 2017). En fråga som kan undersökas närmare är ökat samarbete mellan de nationella tillsynsorganen angående upplysningskampanjer.

b) Kommissionen godtar rekommendationen, eftersom den skulle bidra till att förbättra den befintliga vägledningen. Kommissionen anser dock att sådan vägledning även bör finnas tillgänglig för allmänheten, och kommer därför att överväga om vissa komplicerade delar som rättspraxis bör inkluderas. Det finns redan en mall för anspråksformulär för flygpassagerares rättigheter och en uppdaterad version håller på att tas fram.

c) Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen anser att de nationella tillsynsorganens rapportering generellt bör förbättras och samordnas. Kommissionen har redan lagt fram förslag i detta avseende inom ramen för de pågående förfarandena för reformen av flygpassagerares och tågresenärers rättigheter.

73. Kommissionen anser att skillnaderna i behandling kan bero på de mycket varierande omständigheterna i varje enskilt fall. Detta försvårar de nationella tillsynsorganens arbete ännu mer, och är ett skäl till att effektiviteten hos ramverket för passagerares rättigheter bör uppmärksammas ytterligare.

Rekommendation 4 om att förbättra ändamålsenligheten i ramverket för passagerares rättigheter

Kommissionens gemensamma svar på leden a–e:

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen kommer att utnyttja sin initiativrätt för att överväga och föreslå lösningar för de återstående utmaningarna med efterlevnaden.

Kommissionen kommer att överväga att använda domstolens förslag i sina egna överväganden och inom ramen för samråd med berörda parter i sitt framtida arbete.

74. Kommissionen håller med om att efterlevnaden av bestämmelserna i förordningarna bör behandlas som en prioriterad fråga. Enligt den gällande lagstiftningen är det medlemsstaternas ansvar att inrätta nationella tillsynsorgan och införa effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder vid överträdelser av förordningarna om passagerares rättigheter.

75. Kommissionen anser att de nationella tillsynsorganens arbete varierar beroende på de åtgärder som de vidtar inom ramen för sin övervakning av trafikföretagens metoder, hur de behandlar enskilda klagomål och hur de beslutar om påföljder för trafikföretagen.

76. Kommissionen anser att dess nuvarande roll är att övervaka att det befintliga ramverket för passagerares rättigheter genomförs på ett effektivt sätt.

Kommissionen har inte befogenhet att samordna genomförandet i medlemsstaterna av ramverket för passagerares rättigheter.

Rekommendation 5 om att ge de nationella tillsynsorganen ytterligare befogenheter och utöka kommissionens befogenhet

a) Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen kommer att utnyttja sin initiativrätt för att överväga och föreslå lösningar för de återstående utmaningarna med efterlevnaden.

Kommissionens gemensamma svar på leden a i–iv:

Kommissionen håller med om att dessa problem måste åtgärdas.

b) Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen anser att de nationella tillsynsorganens rapportering kan förbättras betydligt som ett steg mot förbättrad efterlevnad av passagerares rättigheter i Europa. De befintliga förslagen om ändring av ramverket för tågresenärers och flygpassagerares rättigheter går just i den riktningen.

Kommissionen skulle ha nytta av närmare information om läget för genomförandet av ramverket för passagerares rättigheter.

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas / Revisionen inleds	13.9.2017
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	19.7.2018
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	3.10.2018
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	31.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-1255-7 doi:10.2865/367974 QJ-AB-18-028-SV-N

HTML ISBN 978-92-847-1276-2 doi:10.2865/519540 QJ-AB-18-028-SV-Q

Europeiska unionen har fastställt en uppsättning rättigheter för passagerare i EU som är gemensamma för alla allmänna färdmedel – buss, tåg, båt och flyg. Vi granskade förordningarnas omfattning och tillämpning för att se om passagerarnas rättigheter är ändamålsenligt skyddade och faktiskt tillgodoses. Vi besökte tio EU-medlemsstater och gjorde två enkäter för att undersöka passagerares egna erfarenheter. Vi fann att många passagerare inte är tillräckligt medvetna om sina rättigheter och att de ofta inte får dem tillgodosedda på grund av problem med tillämpningen av förordningarna. Vi lämnar ett antal rekommendationer om hur ramverket för passagerares rättigheter kan förbättras och medvetenheten ökas. Vi ger också tio tips som hjälp till att förbättra allas reseupplevelser.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Europeiska unionen, 2018

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.