



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 21.6.2000
KOM(2000) 365 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

SKYDD AV FLYGPASSAGERARNAS INTRESSEN I EUROPEISKA UNIONEN

SAMMANFATTNING

I. ALLMÄNT

1. Samtidigt som tillväxten inom luftfartssektorn stimuleras av den inre marknaden växer missnöjet med servicekvaliteten. Detta är oroande eftersom gemenskapen för att skydda flygpassagerarnas intressen har antagit ett lagstiftningspaket, som omfattar kompensation till passagerare som nekats ombordstigning, ersättningsansvar i samband med olyckor, datoriserade bokningssystem och paketresor. Problemet är delvis att passagerarna inte känner till sina rättigheter och heller inte hur dessa skall göras gällande. Kommissionen har därför inlett en kampanj för att göra passagerarna medvetna om de rättigheter de redan har enligt gemenskapslagstiftningen. Som ett första steg har information offentliggjorts och anslagits på flygplatser i EU.
2. Detta är dock bara början, och det finns starka skäl till att fortsätta på den inslagna vägen när det gäller att skydda flygpassagerarnas intressen. Kommissionen föreslog redan 1998 att förordningen om kompensation för nekad ombordstigning på grund av överbokning skulle skärpas. Rådet är fortfarande i färd med att behandla förslaget och har ännu inte antagit det av icke angivna politiska skäl. Kommissionen utarbetade i början av året ett samrådsdokument om svårigheter som passagerarna upplever som störande och möjliga lösningar på de problem som identifierats. Gensvaret var stort från organisationer som representerar flygbolag, passagerare, flygplatser, resebyråer och personer med funktionshinder. Med utgångspunkt i ovannämnda samråd har kommissionen utarbetat den övergripande strategi som beskrivs i detta meddelande.
3. Denna generella strategi baseras inte bara på gemenskapslagstiftning om passagerarnas rättigheter utan även på frivilliga åtaganden från luftfartssektorns sida att förbättra servicekvaliteten. För att finna den rätta balansen mellan lagstiftning och frivilliga åtaganden är det viktigt att ta hänsyn till alla aspekter av hur en passagerare behandlas i samband med flygresor, eftersom detta är en måttstock på de fördelar som passageraren åtnjuter genom gemenskapens politik på luftfartsområdet. Därför skulle man inom vissa områden kunna tillämpa en flexiblere lagstiftning om lufttrafikföretag och flygplatser verkligen åtog sig att på ett effektivt sätt förbättra sin service.
4. När det gäller lagstiftningen måste gemenskapen finna en balans mellan att bara skapa säkerhet för passagerare och flygbolag och att ytterligare utvidga passagerarnas rättigheter. Gemenskapen måste också förena skydd av passagerare med behovet av att undvika allt för mycket reglering, vilket skulle kunna hindra sektorns möjligheter att anpassa sig efter efterfrågan, minska konkurrensmöjligheterna och hindra det samarbete mellan flygbolag som underlättar internationella resor.
5. Politiken måste slutligen omfatta mer än lagstiftning och frivilliga åtaganden om servicekvalitet. Passagerarna måste kunna få tillgång till aktuella jämförelser mellan flygbolagens prestationer för att kunna välja mellan olika lufttrafikföretag. De blir ofta besvikna och irriterade över hur deras klagomål hanteras och över svårigheterna av att avgöra tvister – frågor som strategin bör omfatta. Deras intressen bevakas dessutom ofta dåligt, vilket bör åtgärdas för att uppväga flygbolagens och flygplatsernas intressen.

II. FÖRSLAG

6. Kommissionen kommer att lägga fram förslag till lagstiftning i följande syften:

- **Försenade passagerare skall kunna fortsätta sina resor under goda förhållanden:** de skall ha rätt antingen till återbetalning av biljetten eller ombokning på ett annat flyg snarast möjligt (2001).
- **Passagerarna skall få nya rättigheter: minimikrav skall fastställas när det gäller avtal för lufttransporter,** efter samråd med berörda parter (2001). Ett av målen är att **skapa säkerhet** genom att kräva att flygbolagen skall utarbeta avtal som tydligt anger vilken tjänst som avses och de villkor som gäller. Ett annat mål är att **förbättra avtalen till fördel för passagerarna:** vissa av de nödvändiga förändringarna är självklara medan andra kräver ytterligare diskussioner.
- **Passagerarna skall få den information som krävs för att de skall kunna göra väl avvägda val mellan flygbolagen:** bolagen skall lämna in de uppgifter som krävs för att kommissionen skall kunna offentliggöra **regelbundna konsumentrapporter** (2000). Dessa rapporter skall också stimulera flygbolagen att förbättra servicekvaliteten.

7. Kommissionen kommer att främja utarbetandet och antagandet av frivilliga åtaganden från de europeiska flygbolagens sida (2000–2001). Dessa skall särskilt omfatta följande:

- **Förbättringar av servicekvaliteten över ett så brett spektrum som möjligt,** t.ex. genom att erbjuda lägsta tillgängliga pris, göra det möjligt att behålla sin reservation en viss tid, informera passagerarna omedelbart om förseningar, uppfylla personer med funktionshinders behov och göra det lättare att lämna in klagomål.
- **Tillräcklig service till försenade passagerare** för att i största möjliga mån minska olägenheterna för dem.
- **Enkla förfaranden för att lämna in klagomål** och förfaranden för att **avgöra tvister genom förlikning.**

Kommissionen kommer även att uppmuntra flygplatserna att frivilligt fastställa standarder för servicekvalitet och diskutera standarder för hur terminaler skall utformas.

Dessa frivilliga regler bör vara målinriktade, omfatta så många intressenter som möjligt och inbegripa förfaranden för att övervaka att de följs. Kommissionen uppmanar eftertryckligt alla berörda parter att delta och att samordna sina insatser när flygbolagens och flygplatsernas ansvarsområden överlappar varandra.

8. Kommissionen kommer även att ta följande initiativ:

- Diskutera med medlemsstaterna och passagerarnas intresseorganisationer hur man bäst **kan bevaka passagerarnas intressen** (2000).
- Undersöka hur **försäljning och reservationer via Internet** påverkar marknaden och om detta är **förenligt med konkurrensbestämmelserna och uppförandekoden för datoriserade reservationssystem** (2000).
- Studera hur **code-sharing påverkar konkurrensen** när det gäller individuell konkurrens, **och samordning av priser genom s.k. interlining**, vid granskningen av gruppundantag för interlining (2001).
- Bedöma hur **förhållanden i kabinen påverkar passagerarnas hälsa**, genom att inrätta expertgrupper som skall granska aktuella forskningsresultat och dra slutsatser om hälsorisker (2001).

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

SKYDD AV FLYGPASSAGERARNAS INTRESSEN I EUROPEISKA UNIONEN

1. INLEDNING

1. Allt fler av Europeiska unionens medborgare tar flyget både i tjänsten och för nöjes skull, ofta till lägre priser än någonsin. Dock ökar strömmen av klagomål över servicekvaliteten, brist på information och behandling när problem uppstår. Det verkar som om lufttransportsektorn ofta misslyckas med att uppfylla sina kunders förväntningar, och passagerarna vet inte hur de kan hävda sin rätt när detta händer. Att byta till ett annat flygbolag är inte nödvändigtvis en bra lösning på grund av bristen på konkurrens på vissa flyglinjer. Det kan även vara svårt att få biljetten återbetald.
2. Detta missnöje är oroande med tanke på att passagerarna fullt ut borde kunna dra nytta av gemenskapens politik på lufttransportområdet. Genom det tredje lagstiftningspaketet från 1992 skapades en inre marknad för lufttransporter: sedan den 1 april 1997 får flygbolagen inom gemenskapen vara verksamma i samtliga medlemsstater. Detta gäller även cabotage. Detta har ökat konkurrensen avsevärt och lett till att flygbolagen har utvecklat nya strategier för att anpassa sig till nya marknader. Detta betyder inte att den inre marknaden är helt genomförd. I 1999 års meddelande om luftfartsnäringen¹ identifierade kommissionen brister i den nuvarande ramlagstiftningen. Meddelandet innehöll även förslag på hur marknadsintegrationen skulle kunna slutföras och hur gemenskapens flygbolag skulle kunna anpassa sig till den.
3. Förutom Warszawakonventionen² från 1929 (ändrad 1999 genom Montrealkonventionen), som framförallt reglerar flygbolagens ersättningsansvar vid olyckor, förlorat bagage och förseningar, och allmän nationell lagstiftning och gemenskapslagstiftning om konsumentskydd^{3,4,5} har det tidigare inte gjorts mycket för att skydda flygpasagerarnas intressen. Flygbolagen har visserligen själva genom internationella luftfartsorganisationen (IATA) försökt att organisera internationella transporter, men deras resolutioner äger naturligtvis inte laga kraft. Av denna anledning, och på grund av att växande nationell lagstiftning och skilda tolkningar av internationell lagstiftning innebär ett hot för den inre marknaden, har kommissionen beslutat att det är nödvändigt att vidta åtgärder på europeisk nivå. Kommissionen har

¹ "Den europeiska luftfartsnäringen: från inre marknad till globala utmaningar", meddelande från kommissionen, KOM(1999) 182 slutlig, 20.5.1999.

² Konvention rörande fastställande av vissa gemensamma bestämmelser i fråga om internationell luftbefordran.

³ Rådets direktiv 90/314/EEG av den 13 juni 1990 om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang, EGT L 158, 23.6.1990.

⁴ Rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal, EGT L 95, 21.4.1993.

⁵ Rådets direktiv 84/450/EEG av den 10 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om vilseledande reklam, EGT L 250, 19.9.1984, ändrat genom direktiv 95/55/EG.

därför på grundval av artikel 80.2 i fördraget antagit lagstiftning som särskilt skyddar flygpassagerarnas intressen när det gäller kompensation för nekad ombordstigning⁶, lufttrafikföretags skadeståndsansvar vid olyckor⁷ och datoriserade bokningssystem⁸. Kommissionen har dessutom lagt fram ett förslag till ändring av lagstiftningen om nekad ombordstigning som innebär att förordningen utvidgas till att gälla inställda flygningar⁹. Kommissionen kommer att föreslå att Montrealkonventionen om lufttrafikföretags ansvar ratificeras och att den nuvarande gemenskapslagstiftningen ändras (se bilaga 1).

4. Problemet är delvis att passagerarna inte känner till sina rättigheter och heller inte hur dessa skall göras gällande. Kommissionen har därför inlett en kampanj för att göra passagerarna medvetna om de rättigheter de redan har enligt gemenskapslagstiftningen¹⁰. Den viktigaste delen i denna kampanj är att offentliggöra information om gällande rättigheter och anslå denna där passagerarna kan se den, till och börja med på flygplatser och i ett senare skede på resebyråer och flygbolagens försäljningskontor¹¹. Arbetet genomförs tillsammans med dessa parter, vars samarbete är väsentligt för att åtgärderna skall lyckas. När informationskampanjen har avslutats kommer kommissionen att undersöka hur den skulle kunna utvidgas, t.ex. genom att föra in informationen på webbsidan "Dialogue with Citizens" så att den sprids via Internet. Medborgarna kan redan nu få information om sina rättigheter och hur de kan komma till rätta med praktiska problem genom "Citizens Signpost Service". Ett annat problem är att kontrollera att gemenskapslagstiftningen följs, där det ibland saknas lämpliga förfaranden och påföljder.

2. BEHOVET AV YTTERLIGARE ÅTGÄRDER

5. Passagerar- och konsumentorganisationer insisterar emellertid på att nuvarande rättigheter inte är tillräckliga för att skydda passagerarna och se till att de fullt ut kan utnyttja gemenskapens politik på lufttransportområdet. Tidigare erfarenheter visar att man inte enbart kan lita på att marknaden kommer med en lösning i alla situationer: vissa aspekter av hur passagerarna bemöts kommer förmodligen aldrig att bli en konkurrensfråga för flygbolagen. En konkurrensinriktad marknad är viktigt, men den kan behöva kompletteras med särskilda åtgärder för att skydda dem som köper lufttransporttjänster, i likhet med andra varor och tjänster.

⁶ Rådets förordning (EEG) nr 295/91 av den 4 februari 1991 om införande av gemensamma regler om kompensation till passagerare som nekas ombordstigning på luftfartyg i regelbunden lufttrafik, EGT L 36, 8.2.1999.

⁷ Rådets förordning (EG) nr 2027/97 av den 9 oktober 1997 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar vid olyckor. EGT L 285, 17.10.1997.

⁸ Rådets förordning (EEG) nr 2299/89 av den 24 juli 1989 om en uppförandekod för datoriserade bokningssystem. EGT L 220, 29.07.1989, ändrad genom förordning (EEG) nr 3089/93 av den 29 oktober 1993, EGT L 17, 25.1.1995, och genom förordning (EG) nr 323/99 av den 8 februari 1999, EGT L 40, 13.2.1999.

⁹ Förslag till rådets förordning (EG) om ändring av förordning (EEG) nr 295/91 om införande av gemensamma regler om kompensation till passagerare som nekas ombordstigning på luftfartyg i regelbunden lufttrafik, KOM(1998) 41 slutlig, 30.1.1998.

¹⁰ Rådet (transport) stödde initiativet vid sitt möte den 8 mars 2000.

¹¹ Förklarat i kommissionens arbetsdokument "Flygpassagerares rättigheter i Europeiska unionen" SEK(2000) 535, 23.3.2000.

6. Passageraren har i praktiken en svag förhandlingsposition i förhållande till flygbolagen när han eller hon köper en biljett och därefter genomför sin flygresan. Passageraren omfattas av transportvillkor och affärspraxis som fastställs av flygbolaget (se bilaga 1), men känner ofta inte till exakt vilka bestämmelser som gäller och har inte mycket att välja på än att acceptera dem även om han eller hon inte är nöjd. Konsumentens position försvagas ytterligare av kravet på att tjänsten skall betalas innan flygresan påbörjas. Här skiljer sig transporttjänsterna från många andra tjänster där man bara betalar en del av priset innan tjänsten levereras, vilket innebär att kunden har viss möjlighet att förhandla om priset om tjänsten inte uppfyller förväntningarna. Passageraren är slutligen helt beroende av flygbolagets effektivitet och goodwill när problem uppstår, t.ex. vid försenade eller inställda flyg och när bagage förkommer eller skadas. Han eller hon kommer förmodligen inte att ändra sina resplaner på grund av betalningar som redan erlagts, problem att hitta andra flyg eller helt enkelt för att det inte är praktiskt möjligt att ta tåget eller bilen.
7. Kommissionen bör därför utvidga passagerarnas rättigheter så att luftfartspolitikern fullt ut fungerar till deras fördel. Detta är i linje med de nya prioriteringarna som gäller skydd av konsumenter i Amsterdamfördraget, vilket i detta fall innebär passagerare¹². Enligt fördraget skall gemenskapen också se till att personer med funktionshinder inte missgynnas, och ta hänsyn till dessa personers behov när det gäller den inre marknaden. I detta meddelande föreslår kommissionen en övergripande strategi som inte bara baserar sig på gemenskapslagstiftning utan även på frivilliga åtaganden från flygbolagens och flygplatsernas sida att öka servicekvaliteten, förbättra informationen till passagerarna och i större utsträckning ta till vara deras intressen. Detta skulle generellt sett ge passagerare i gemenskapen samma skydd som passagerare i USA.
8. Kommissionen är medveten om att det finns risker med att införa allt för många bestämmelser, vilket skulle kunna medföra ökade kostnader, minska konkurrensmöjligheterna och hindra det samarbete mellan flygbolagen som underlättar internationella resor. Kommissionen lägger därför vikt vid att finna den rätta balansen mellan lagstiftning och frivilliga åtaganden att förbättra servicekvaliteten. Detta är i linje med den betydelse som Europeiska rådet i Lissabon tillmätte förenklingen av regleringsförfaranden och en flexiblere inställning till lagstiftningen. När den här balansen skall fastställas måste kommissionen ta hänsyn till den generella kvaliteten på behandlingen av passagerarna under flygresan; det är detta som bör beaktas när man bedömer passagerarnas fördelar av gemenskapens luftfartspolitik. Således skulle målinriktade och effektiva åtaganden för att förbättra servicen från sektorns sida kunna leda till att mer flexibel lagstiftning inom vissa områden. Under de kommande månaderna kommer kommissionen därför att arbeta aktivt för att främja självreglering från flygbolagens sida, vilket var tanken bakom slutsatserna från Europeiska rådet i Lissabon, innan ett förslag om lagstiftning läggs fram.

¹²

I artikel 153 i Amsterdamfördraget fastställs följande:

1. För att främja konsumenternas intressen och säkerställa en hög konsumentskyddsnivå skall gemenskapen bidra till att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen samt till att främja deras rätt till information och utbildning och deras rätt att organisera sig för att tillvarata sina intressen.

2. Konsumentskyddskraven skall beaktas när gemenskapens övriga politik och verksamhet utformas och genomförs.

9. Ett mer omfattande passagerarskydd kommer också att tvinga flygbolagen att erbjuda bättre service, vare sig det sker genom lagstiftning, frivilliga åtaganden eller jämförande information om bolagens prestationer. Europeiska flygbolag skulle bli mer motiverade att vara lyhörda för passagerarnas behov, ständigt upprätthålla en hög standard och se till att servicen fungerar smidigt och inte ger upphov till irritationsmoment. Detta torde förbättra deras position på den internationella marknaden där företagen konkurrerar med både priser och servicekvalitet. Ett förslag från gemenskapens sida om passagerarskydd borde därför kunna öka konkurrenskraften för gemenskapens lufttrafikföretag.
10. Kommissionen inser också att det kan komma att bli nödvändigt att skydda passagerare som använder sig av andra transportsätt. Den kommer så småningom att undersöka dessa passagerares rättigheter, i synnerhet när det gäller transportavtal och -villkor, och föreslå eventuella åtgärder. Det är emellertid motiverat att börja med att utvidga rättigheterna för flygpassagerare, eftersom gemenskapen har kommit mycket längre i sina ansträngningar att skapa en inre marknad för lufttransport än för transport av passagerare på väg eller med tåg. Ett annat skäl är att flygpassagerare ofta inte har något alternativ till flyget. Flygpassagerare ställs under alla omständigheter inför problem som skiljer sig en hel del från de problem som andra passagerare möter, så det finns inte några större fördelar med att utarbeta parallella lösningar.
11. Kommissionen är dessutom medveten om att ett smidigt fungerande transportsystem är beroende av att passagerarna agerar på ett ansvarsfullt sätt. Hur effektiva flygbolag och andra transportföretag än är kan de inte tillhandahålla den servicekvalitet de har kapacitet till om ett litet antal passagerare agerar oansvarigt, t.ex. genom att komma försent till avgångarna, inte infinna sig till bekräftade flygningar, bryta mot säkerhetsbestämmelserna eller uppföra sig illa mot personalen eller andra passagerare. Kommissionens lagförslag bör därför innehålla skyldigheter för såväl passagerare som flygbolag.
12. Kommissionen erkänner vidare att de allt oftare förekommande förseningarna och flygplatsernas brist på kapacitet kan vara en källa till missnöje, vilket även gäller flygbolagens prestationer. Vissa förseningar beror förvisso på exceptionella, oförutsedda händelser men det är allmänt känt att flygledningssystemet befinner sig på gränsen för sin kapacitet. Även mindre störningar under högtrafiken på sommaren kan innebära allvarliga störningar av nätets prestation. I december 1999 presenterade kommissionen ett meddelande om skapandet av ett gemensamt europeiskt luftrum¹³, som innehöll förslag både till kortsiktiga åtgärder för att förbättra situationen och en strategi på medellång sikt för att undanröja gränserna för förvaltningen av Europas luftrum. Meddelande utgör grunden för en mer målmedveten dialog med berörda parter för att kunna utarbeta en rapport och en handlingsplan i slutet av året. När det gäller flygplatser försöker kommissionen upprätthålla eller öka kapaciteten genom att integrera dem i multimodala transeuropeiska nät och genom att utarbeta en gemensam miljöram¹⁴.

¹³ Kommissionens meddelande till rådet och europaparlamentet - Skapandet av ett gemensamt europeiskt luftrum, KOM (1999) 614 slutlig 1.12.1999.

¹⁴ Meddelande från kommissionen "Luftfarten och miljön", KOM(1999) 640 slutlig, 1.12.1999

3. SAMRÅDSDOKUMENT

13. I januari 2000 skickade kommissionen ut ett samrådsdokument om passagerarskydd¹⁵. Dokumentet behandlade följande fyra områden:
- Avtal mellan flygbolag och passagerare¹⁶, transportvillkor, ersättningsansvar vid dödsfall och skada, förseningar, inställda flyg och överbokningar, förlorat och skadat bagage, överföring av biljetter, användning av kuponger i en viss ordningsföljd samt service till personer med funktionshinder. Flygplatsernas ansvar och flygbolagskonkurser nämndes också.
 - Flygbolagens praxis: code-sharing, franchise och underleverantörer, interlining, bonusprogram och biljettpreiser.
 - Förhållanden i kabinen, luftkvalitet och strålning, avstånd mellan stolarna och s.k. air rage.
 - Information och öppenhet, information till passagerarna före och under flygningen (bl.a. konsumentrapporter), frivilliga regler om service som flygbolagen antar samt klagomål.
14. Över 60 svar inkom med kommentarer från flygbolag, passagerare och konsumenter, flygplatser, resebyråer och personer med funktionshinder¹⁷. De utförliga och väl underbyggda svaren kan sammanfattas i följande punkter av intresse för gemenskapens strategi: osäkerhet när det gäller flygbolagens transportavtal och -villkor¹⁸, farhågor om att transportavtalen och -villkoren gynnar flygbolagen, service till passagerare vid förseningar, olika former av information till passagerare, service till personer med funktionshinder samt klagomål och upprättelse.
15. Det var inte förvånande att organisationer som representerar passagerare och konsumenter, resebyråer och personer med funktionshinder ansåg att det finns ett stort behov av att utvidga passagerarnas rättigheter. Representerarna för passagerare, konsumenter och resebyråer menade att avtalen ensidigt var till fördel för flygbolagen, en obalans som endast skulle kunna rättas till genom gemenskapslagstiftning. Förutom rekommendationer om lagstiftning rörande transportavtal och -villkor efterlyste de emellertid även frivilliga regler om servicenivåer som flygbolagen kan ansluta sig till, ett antal avtal mellan flygplatser, flygbolag och andra tillhandahållare av tjänster, konsumentrapporter med jämförelser över flygbolagens prestationer, bättre information till passagerarna och nya förfaranden för handläggning av klagomål.
16. I stället för lagstiftning föredrog flygbolagens organisationer frivilliga åtaganden när det gäller att ändra transportavtal och -villkor, och menade att detta var nära förestående. Lagstiftning från gemenskapen sida skulle kunna standardisera produkterna, och således minska konkurrensen, inverka negativt på de europeiska

¹⁵ "Flygpassagerares rättigheter i Europeiska unionen". Ett samrådsdokument om konsumentskydd inom luftfarten.

¹⁶ Se bilaga 1 för en kort redogörelse av flygbolagens transportavtal och -villkor.

¹⁷ Se bilaga 2 för en förteckning över organisationer som svarade.

¹⁸ Nedan benämnda avtalen.

flygbolagens konkurrenskraft och hota det internationella servicenätet, eftersom flygbolagen inte kan följa flera olika rättsliga regelsystem utan ytterligare kostnader. Även frågan om tillämpningsområden togs upp, bl.a. om lagstiftningen skulle gälla utanför gemenskapen. Flygbolagens och flygplatsernas organisationer motsatte sig lagstiftning om passagerares rättigheter vid förseningar, eftersom detta ofta skulle göra dem ansvariga för händelser utanför deras kontroll. Båda var positiva till frivilliga regler om servicenivåer, vilket de redan var i färd med att utarbeta: de menade att sådana skulle kunna lösa många problem. Kommissionen gjorde en grundlig analys av samtliga svar och valde sedan ut de områden där gemenskapsåtgärder var motiverade för att förbättra konsumentskyddet. Detta meddelande tar upp just sådana frågor.

4. AVTAL: GEMENSKAPSLAGSTIFTNING

17. Det är inledningsvis viktigt att klargöra att gemenskapslagstiftning om avtal endast kan skapa säkerhet för båda parter när det gäller deras respektive rättigheter och skyldigheter. Det skulle t.ex. kunna innebära att flygbolagen tydligt måste ange vilken produkt som erbjuds och under vilka villkor, men inte gå längre än så. Detta skulle ge leverantörerna full frihet att göra en affärsmässig bedömning av den produkt som skall tillhandahållas. Lagstiftningen skulle emellertid också kunna ha ett annat syfte: att skydda den ena eller den andra sidans intressen så att avtalen blir mer fördelaktiga för den ena parten. Risker är lagstiftning som hindrar kommersiell friheten och konkurrens, och det är därför viktigt att hitta den rätta balansen.

Varför lagstifta?

18. Det finns starka skäl för att anta gemenskapslagstiftning om transportavtal och -villkor. Både flygbolag och passagerare skulle känna till sina respektive rättigheter och skyldigheter, och passagerarna skulle ha möjlighet att få sin sak prövad om rättigheterna inte respekterades. Möjligheten till rättslig prövning är väsentlig, eftersom passagerarna utan denna möjlighet faktiskt inte kan hävda sina rättigheter. Dessa mål kan inte uppnås genom en överenskommelse med IATA om att organisationen skall ändra sina rekommendationer om transportvillkor. Dessa är inte obligatoriska för medlemmarna, som kan fastställa andra villkor, och de gäller inte heller inrikestrafik eller tjänster som tillhandahålls av flygbolag som inte är medlemmar i IATA.
19. Flygbolagens avtal har under alla omständigheter diskuterats i flera år utan konkreta resultat. Kommissionen beställde 1997 en undersökning om överensstämelsen mellan IATA:s rekommendationer om transportvillkor och gemenskapens direktiv om oskäligen villkor i konsumentavtal. Undersökningen visade att det borde göras ändringar av rekommendationerna. Vid ett möte året därefter mellan experter från medlemsstaterna kom man också fram till att det krävdes ändringar. I Förenade kungariket förhandlade Air Transport Users Council under flera år med IATA om en revidering av transportvillkoren innan man 1999 lämnade in ett klagomål till Office of Fair Trading, som uppmanade IATA att ändra sina rekommendationer. De båda parterna har dock ännu inte kommit fram till någon överenskommelse. Förhandlingar med flygbolagen om att ändra sina transportavtal och -villkor har således ännu inte lett till några avgörande resultat. Det kan ju dessutom komma in ytterligare klagomål till de nationella konkurrensmyndigheterna eller till nationella domstolar, och risken finns att medlemsstaterna tolkar överensstämelsen mellan flygbolagens avtal och

konkurrens- eller konsumentlagstiftningen på olika sätt, vilket skulle medföra olika ordningar inom gemenskapen.

20. I samband med utarbetandet av gemenskapslagstiftning skulle också det också vara lämpligt att ta upp förhållandet mellan flygbolagens och passagerarnas rättigheter och skyldigheter i avtalen. Flygbolag och passagerarorganisationer intar olika ståndpunkter i den här frågan: utförliga diskussioner och grundliga analyser kommer att krävas för att klargöra vilka villkor som är oskäligen och för att vid behov utarbeta förslag till lämpliga ändringar. Det bör också genomföras omfattande samråd om den planerade förordningen om en viss garanterad service till passagerare vars flyg är försenade, eftersom detta är ett av de största skälen till missnöje.
21. Kommissionen förordar lagstiftning om avtal, men är samtidigt medveten om de problem som bör undvikas. Lagstiftningen skall begränsas till det som krävs för att skapa säkerhet och skydda passagerarna. Den får inte fränta flygbolagen möjligheten till innovativt tänkande eller hindra konkurrensen, då detta skulle strida mot den gemensamma transportpolitikens allmänna mål.
22. Gemenskapslagstiftning skulle kunna inverka på de europeiska lufttrafikföretagens konkurrenskraft på de internationella marknaderna. Företagens största intäkter kommer från tjänster som tillhandahålls utanför gemenskapen, om vilka de konkurrerar med flygbolag från tredje land. Kommissionen är medveten om att lagstiftning skulle kunna påverka europeiska flygbolags position på den globala marknaden. Det är emellertid svårt att göra en bedömning av en eventuell ökning av kostnaderna i förhållande till de fördelar som uppnås, t.ex. en utvidgning av marknaden och ökade intäkter som ett resultat av högre servicenivå. Kommissionen har dock för avsikt att begränsa lagstiftningens omfattning till det som krävs för att skydda passagerarnas intressen.
23. Gemenskapslagstiftningen skall inte heller hindra samarbete mellan flygbolagen. Internationella flygbolag konkurrerar förvisso med varandra men de samarbetar också så, att en passagerare med en enkel biljett kan utnyttja flera flygbolag inom och utanför gemenskapen. Lagstiftningen skall inte försvåra detta samarbete och beröva resenärerna de möjligheter de har idag.
24. Dessa risker kan undvikas om gemenskapslagstiftningen om avtal specificerar skyldigheterna bara i de fall det är nödvändigt för att skydda passagerarnas intressen. På detta sätt undviker man överreglering och ger flygbolagen möjlighet att använda sin affärsmässiga bedömning på andra områden. Den rätta balansen kan uppnås genom omfattande diskussioner om utkastet till förordning med de berörda parterna.

Skapa säkerhet

25. Ett av målen med att lagstifta om avtalen är att skapa säkerhet för både flygbolag och passagerare. Lagstiftningen kräver att flygbolagen utarbetar ett utkast till avtal där det tydligt anges vilken tjänst som erbjuds och de villkor som gäller. Detta skall hindra flygbolagen att fatta viktiga beslut efter eget godtycke eller enligt särskilda villkor som inte omfattas av avtalet. Lagstiftningen skall ange vilka områden som omfattas av avtalet, dvs. en förteckning med liknande innehåll som i IATA:s rekommenderade transportvillkor (se bilaga 3). Flygbolagen skulle även vara skyldiga att informera passagerarna om avtalet och i tillämpliga fall förvara det hos tillsynsmyndigheterna i medlemsstaterna. För att se till att dessa villkor verkligen

fanns inskrivna i avtalet och att bestämmelserna i förordningen följs kommer det troligtvis att bli nödvändigt att fastställa ytterligare krav. Detta är en vanlig princip i konsumentlagstiftningen, vilket innebär att avtalsvillkor fastställs automatiskt när det gäller frågor som avtalet inte omfattar. Dessa kompletterande villkor är inte obligatoriska.

26. Det här innebär inte att det i gemenskapslagstiftningen skall föreskrivas vilka tjänster som skall tillhandahållas och vilka villkor som skall gälla på de olika områdena. Det skulle i många fall innebära att flygbolagen själva kan utforma sina produkter och fastställa villkor enligt deras egen affärsmässiga bedömning. De skulle emellertid vara tvungna att i avtalet tydligt ange vilken tjänst som avses och de villkor som gäller. Om lagstiftningen utformas på det här sättet hindrar den inte konkurrensen, vilket ibland görs gällande att så skulle var fallet. När det är nödvändigt att skydda passagerarnas intressen kan man dock genom lagstiftning fastställa hur flygbolagen skall agera (i likhet med lagstiftningen om nekad ombordstigning och ersättningsansvar för olyckor), och härigenom skapa nya rättigheter för passagerarna.

Nya rättigheter

27. Det andra målet är att uppnå rätt balans mellan flygbolagens och passagerarnas intressen i avtalen. Avtalen får inte vara oskäligen och skapa en obalans i parternas rättigheter och skyldigheter till förfång för konsumenten, vilket är det grundläggande kravet i direktiv 93/13 om oskäligen villkor i konsumentavtal. I sina svar på samrådsdokumentet rekommenderade passagerarorganisationerna flera ändringar av avtalen så att de i högre grad gynnar konsumenterna. Vissa av förslagen kräver ytterligare diskussioner med flygbolagen och passagerarorganisationerna. Andra förslag kan man redan nu fatta beslut om.
28. Den första frågan gäller öppenheten när det gäller skatter och andra avgifter som tillkommer på biljettpriset. Passagerarna bör informeras om flygbiljettens totalsumma när de bokar den, så att de har prisbilden klar för sig. Genom gemenskapslagstiftning kan ett sådant krav införas. Förändringar av avgifter och skatter genomförs emellertid av myndigheterna. Om sådana förändringar sker efter det att kunden har bokat sin biljett bör flygbolagen därför ha möjlighet att vid höjningar kräva att passageraren betalar mellanskillnaden och vid sänkningar återbetala mellanskillnaden.
29. En andra fråga gäller möjligheten att höja biljettpriset efter det att biljetten bokats, vilket flygbolagen vanligen anser sig ha rätt att göra. Passagerarna förpliktar sig emellertid ofta ekonomiskt när de väljer flygresa och bokar sin biljett. Samtidigt får flygbolagen vissa ansvarsskyldigheter gentemot kunden. Det finns egentligen inte någon anledning till att flygbolagen skall få höja det fastställda priset. Ökade kostnader, oavsett om det är kostnader som ligger inom flygbolagens kontroll eller inte, är en normal kommersiell risk som bör beaktas när priserna fastställs. Skyldigheten att respektera det överenskomna priset påverkar inte flygbolagens stora frihet att själva fastställa biljettpriser, i enlighet med förordning nr 2409/92¹⁹.

¹⁹ Rådets förordning (EEG) nr 2409/92 av den 23 juli 1992 om biljettpriser och tariffer för lufttrafik, EGT L 240, 24.8.1992.

30. Den tredje frågan gäller code-sharing: biljetten är försedd med koden för det flygbolag som passageraren har ingått avtal med, medan ett annat flygbolag utför flygningen i sitt namn. Passagerarorganisationerna uttryckte oro över svårigheten att veta vilket flygbolag som faktiskt utför flygningen. Det kan sluta med att resenärerna flyger med ett bolag som de inte har valt och som erbjuder en helt annan service. Lagstiftningen om avtal skall innebära att det avtalsskrivande flygbolaget anger vilket bolag som faktiskt kommer att utföra flygningen. Detta skulle överensstämma med gemenskapens bestämmelser om datoriserade bokningssystem, som kräver att passageraren får information om det flygbolag som faktiskt kommer att utföra flygningen, oavsett om biljetten har bokats genom en resebyrå eller flygbolaget (på bolagets kontor, genom en representant, per telefon eller på Internet). Därefter återstår problemet med genomförandet av reglerna; det är medlemsstaternas ansvar att se till att bestämmelserna följs (passagerarna kan även lämna in klagomål om överträdelse).
31. En annan fråga när det gäller code-sharing är vilket flygbolags avtal som gäller; det avtalsskrivande flygbolaget eller det bolag som utför flygresan. Passageraren måste ha detta klart för sig så att han eller hon vet exakt vilka villkor som gäller för biljetten. I detta sammanhang uppkommer även frågan om vilket flygbolag som eventuella klagomål skall ställas till, samt vilken lag som skall gälla och vilken domstol passageraren skall vända sig för rättslig prövning. För enkelhetens skull och för att inga missförstånd skall uppstå råder det allmän enighet om att det är avtalet från det avtalsslutande flygbolaget som skall gälla (dvs. det flygbolag vars kod anges på biljetten). Detta skall anges i gemenskapslagstiftningen om avtal.
32. Avtalen skulle i högre grad kunna vara till passagerarnas fördel även på andra sätt. Olika möjligheter har föreslagits, bl.a. följande:
- Möjligheten att föra över biljetter. Flygbolagens nuvarande praxis är att hindra en passagerare att föra över sin biljett till en annan person.
 - Användning av kuponger i en viss ordningsföljd. Passagerare som har köpt en biljett för en resa i flera olika etapper måste använda kupongerna i biljetten i rätt ordning, annars finns det risk för att flygbolaget förklarar biljetten ogiltig. Detta kan hindra resenärerna från att utnyttja en lågprisbiljett där en etapp av resan går genom en lämplig flygplats. Denna praxis kan tolkas som ett legitimt sätt att dela upp produkterna efter marknadstyp eller som en orimlig begränsning av konsumentens valfrihet.
 - Utnyttjande av både tur- och returkupongen. Detta kan tolkas på ett liknande sätt som användning av kuponger i en viss ordningsföljd.
 - Bekräftelse och återbekräftelse av biljetter, trots att de är bokade och betalda. Detta är mycket opraktiskt för passageraren och kan betraktas som en metod att hindra passagerarna från att göra flera reservationer som sedan inte utnyttjas.

När det gäller kompensation för nekad ombordstigning på grund av överbokning är det nödvändigt att utvidga passagerarnas rättigheter, och kommissionen har för avsikt att dra tillbaka förslaget om ändring av den gällande lagstiftningen och istället lägga fram ett mer omfattande förslag.

Eftersom det finns många fördelar och nackdelar med lagstiftning i dessa frågor som dessutom är kontroversiella anser kommissionen att det är nödvändigt med ytterligare diskussioner. Den kommer att genomföra omfattande samråd med berörda parter när lagförslaget om avtal utarbetas.

Rättigheter för personer med funktionshinder

33. Gensvaret på samrådsdokumentet var stort från organisationer som företräder personer med funktionshinder. Deras förslag innehöll både juridiska skyldigheter och arbetsmetoder för flygplan och flygplatser. Flygbolag och flygplatser har visserligen ett försprång före andra transportsätt när det gäller att uppfylla funktionshindrade personers behov, men servicekvaliteten är inte densamma på alla flygbolag eller flygplatser. Personer med funktionshinder måste kunna räkna med att servicenivån ligger på en jämn nivå för att kunna planera sina resor i god tid och undvika otrevliga överraskningar under själva resan.
34. I gemenskapslagstiftningen skulle olika krav kunna fastställas som inte medför högre kostnader. Dessa krav skulle omfatta kostnadsfri assistans till och från flygplanet, särskild assistans vid nekad ombordstigning, försenade eller inställda flyg, transport av ledarhundar i kabinen och fullt ersättningsansvar vid förlorad eller skadad rullstol. En annan skyldighet skulle kunna innebära att passageraren fick gå ombord på flyget om hon eller han redan lämnat information om sitt funktionshinder när biljetten bokades och en bekräftelse mottagits. Flygbolagen tillämpar av säkerhetsskäl vissa restriktioner när det gäller transport av personer med funktionshinder. Gemenskapen bör ha som mål att undanröja osäkerhet och säkerställa enhetliga normer. Europeiska säkerhetsmyndigheter bör utarbeta objektiva kriterier som skulle kunna ligga till grund för dessa krav. När kommissionen utarbetar förslag kommer den att ta hänsyn till den omfattande lagstiftning som redan är i kraft i USA och Kanada.

Typ av lagstiftning

35. Gemenskapslagstiftning om avtal skulle t.ex. kunna medföra följande grundläggande skyldigheter för flygbolagen:
- Ett avtal skall utarbetas som tydligt anger rättigheter och skyldigheter för båda parter.
 - De erbjudna tjänsterna skall anges, bl.a. biljettpris, skatter och andra avgifter som tillkommer, totalsumma, biljettens status, villor för återbetalning och vilket flygbolag som utför flygningen. Passagerarna skall dessutom informeras om detta innan biljetten bokas.
 - Transportvillkoren skall anges (omfattningen fastställs i förordningen) och passagerarna skall informeras om dessa villkor antingen vid bokningstillfället eller innan flygresan påbörjas.
 - Nya rättigheter skall specificeras, även för personer med funktionshinder.

För att säkerställa fullt skydd för passagerarna bör lagstiftningen gälla avtal för flygresor till, från och inom gemenskapen, oberoende av var lufttrafikföretaget är etablerat eller passagerarens nationalitet. Målet med lagstiftningen är alltså detsamma som målet med förordningen om kompensation för nekad ombordstigning,

som gäller samtliga avgångar från gemenskapens flygplatser. Den skulle även gälla avtal som ingåtts genom e-handel.

Kommissionen kommer att lägga fram förslag till lagstiftning om att skapa nya rättigheter för passagerare genom att fastställa minimikrav för avtal inom lufttransportsektorn, efter samråd med berörda parter (2001).

36. Denna lagstiftning skulle visserligen harmonisera lagarna om avtal inom gemenskapen, men på internationell nivå skulle ett lappverk av nationella bestämmelser fortfarande vara i kraft. Det tvingar flygbolagen att bedriva sin verksamhet under olika ordningar och passagerarna möts av ett stort antal förvirrande rättigheter och skyldigheter. Till skillnad från sjöfartssektorn, och i viss utsträckning även järnvägssektorn, har det inom luftfartssektorn inte antagits några internationella överenskommelser om avtal, med undantag för Warszawa- och Montrealkonventionerna. Flygbolagen har själva genom IATA försökt standardisera transportavtal och -villkor, men resultatet av deras ansträngningar har vissa begränsningar och nackdelar. Utan att det påverkar gemenskapsåtgärderna är det kanske dags att överväga en harmonisering av avtalsbestämmelserna på internationell nivå, vilket är en uppgift för Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO). Europeiska gemenskapen bör överväga att lägga fram ett sådant förslag vid ICAO:s möte 2001.

5. BÄTTRE SERVICE: FRIVILLIGA ÅTAGANDEN

37. Lagstiftningen kan kompletteras genom frivilliga åtaganden eller regler om högre servicenivåer. Sådana åtaganden kan sporra en sektor att höja sin servicenivå gentemot kunderna, utnyttja sin kapacitet till att undersöka kundernas behov, anpassa produkterna och utarbeta nya lösningar. Kunderna kan därmed vara säkra på att få en viss garanterad service från ett flygbolag som har anslutit sig till sådana regler.
38. På uppmaning av de amerikanska myndigheterna har Air Transport Association (ATA) antagit regler om servicekvalitet ("Customers First"), och de största lufttrafikföretagen har följt upp detta med utförliga program för att införa dessa regler. Flygbolagen har anmält sina program till kongressen och transportministeriet som kommer att övervaka genomförandet. Dessa omfattande regler skulle kunna tjäna som exempel, om inte som en egentlig modell, för kundserviceprogram från andra flygbolagsgrupper. Den innehåller flera intressanta nyskapande lösningar, bl.a. förpliktelsen att ett flygbolag i ett telefonbokningssystem erbjuder de lägsta biljettpriserna för de datum, flygningar och den servicenivå som efterfrågas. En annan nyhet är åtagandet att ge kunderna möjlighet att upprätthålla en telefonbokning i 24 timmar utan betalning eller annullera den utan straffavgift inom samma tidsperiod, för att kunderna skall kunna undersöka om andra distributionskanaler erbjuder lägre priser.
39. IATA arbetar just nu på en global ram för kundservice och hoppas att alla deras medlemmar kommer att ansluta sig. Ramen kommer att ha ungefär samma omfattning som ATA:s program. Med denna som grund kan flygbolagen utarbeta sina egna serviceåtaganden och program för att genomföra dem. Sammanslutningen av europeiska flygbolag (Association of European Airlines, AEA) har även börjat förbereda fastställandet av ett antal grundläggande åtaganden för passagerarservice.

40. Kommissionen välkomnar dessa frivilliga initiativ som den anser är väsentliga komplement till lagstiftningen. Kommissionen hoppas att europeiska flygbolag, inbegripet AEA:s medlemmar, charterbolag, regionala flygbolag och lågbudgetbolag snabbt antar en långtgående överenskommelse. En sådan överenskommelse skulle som ett minimum kunna innehålla följande åtaganden:

- Erbjudande om lägsta tillgängliga pris på flygbolagets bokningssystem för de aktuella datumen, flygsträckorna och servicenivån.
- Möjligheten att upprätthålla eller annullera en bokning utan straffavgift under 24 timmar.
- Information till passageraren om flygväg, byte av flygplan, avbokningsvillkor, bonussystem och flygplanets konfiguration (om detta efterfrågas).
- Snabb information till passagerarna om försenade och inställda flyg och om omläggning av flygrutter.
- Lämplig service till passagerarna när förseningen inträffar på flygplatsen.
- Lämplig service till passagerarna när förseningen inträffar på flygplanet.
- Antagande av bästa praxis när det gäller service till personer med funktionshinder, bl.a. offentliggörande av flygbolagens krav.
- Åtgärder för att uppfylla personer med funktionshinderns behov (t.ex. utbilda personal och göra information tillgänglig).
- Högre gränser för ersättningsansvar för bagage.
- Leverans av bagage inom fastställda tidsgränser.
- En viss garanterad service till passagerare vars bagage har skadats eller förkommit.
- Förenklade klagomålsförfaranden och svar inom fastställda tidsgränser.

De frivilliga reglerna skulle också kunna innehålla ett förfarande för att avgöra tvister mellan flygbolag och passagerare genom förlikning (se avsnitt X). Om flygbolagen inte kan komma överens om övertygande åtaganden före april 2001, kommer kommissionen att överväga om vissa av ovanstående frågor skall ingå i den planerade lagstiftningen om avtal.

41. The Airports Council International-Europe är i färd med att utarbeta allmänna standarder för flygplatser i Europa. De enskilda flygplatserna får sedan utarbeta planer för hur standarderna skall införas. Standarderna kan bl.a. omfatta följande:

- Den tid passageraren står i kö, t.ex. vid incheckning och bagageband.
- Skyltar till hjälp för passagerarna.
- Utbildning av personal som arbetar med kundservice.
- Säkerhetsfrågor.

- Städning och underhåll.
- Reaktioner på kundernas klagomål.
- Transporter och tillgång till terminaler.

Kommissionen anser att dessa standarder bör omfatta assistans till personer med funktionshinder och service till passagerare när förseningen inträffar redan före incheckningen. Kommissionen menar också att näringslivet bör utarbeta standarder för hur flygplatser och terminaler skall vara utformade så att vissa aspekter ingår i kvalitetskriterier för flygplatser, t.ex. en övre gräns för transittid, taxitid och gångavstånd.

42. I syfte att utarbeta dess frivilliga åtaganden planerar kommissionen, i samarbete med European Civil Aviation Conference (ECAC) inom ramen för dialogen mellan EU och ECAC, att samla representanter för de olika grupperna av flygbolag och för flygplatserna. Kommissionen rekommenderar att organisationer som representerar passagerare, konsumenter och personer med funktionshinder deltar samt att samarbete inleds med flygplatserna när det gäller flygbolagens regler, eftersom flygplatserna är ansvariga på många områden, exempelvis incheckning och bagagehantering. Kommissionen vill också diskutera förfaranden för rapportering och granskning av resultat, vilket är av avgörande betydelse för att sådana frivilliga överenskommelser skall fungera och bli trovärdiga. Kommissionen kommer dessutom att undersöka om det är nödvändigt att fastställa gemenskapsstandarder för vissa tjänster såsom marktjänst och bagageutlämning.

Kommissionen kommer att främja utarbetandet och antagandet av frivilliga åtaganden från europeiska flygbolags och flygplatser sida för att höja servicekvaliteten så mycket som möjligt (2000–2001).

6. FÖRSENADE FLYG: GEMENSKAPSLAGSTIFTNING OCH FRIVILLIGA ÅTAGANDEN

43. Passagerarna ställs inför samma problem och blir lika irriterade vid förseningar som vid nekad ombordstigning eller inställda flyg. Det är emellertid endast vid nekad ombordstigning på gemenskapens flygplatser som passagerarna har rätt till assistans eller kompensation. Genom förordning nr 295/91 åtnjuter alla passagerare som nekas ombordstigning på en gemenskapsflygplats på grund av överbokning av ett reguljärflyg följande viktiga rättigheter:
- Återbetalning av den relevanta delen av biljetten eller ombokning till ett annat flyg så snart som möjligt, vilket innebär att passageraren kan fortsätta resan.
 - Ekonomisk ersättning beroende på flygresans längd och hur mycket ankomsttiden blir försenad genom att ta ett annat flyg.
 - En viss garanterad service i form av kostnadsfria telefonsamtal, måltider och förfriskningar samt hotell.
44. Kommissionen lade 1998 fram ett förslag om ändring av nämnda förordning. Förslaget innebar en höjning av den ekonomiska ersättningen för att ta hänsyn till ekonomiska avgifter, men även en utvidgning av förordningen till att omfatta charterflyg, nya former för utfärdande av biljetter och information om passagerares

rättigheter vid nekad ombordstigning. Kommissionen har även godkänt ett viktigt ändringsförslag från parlamentet om att utvidga förordningens tillämpningsområde till att omfatta annullering av flygningar av kommersiella skäl. Medlemsstaterna stödjer kommissionens förslag men rådet har ännu inte antagit det av icke angivna politiska skäl. När ändringsförordningen väl har antagits kommer passagerare som nekas ombordstigning att vara väl skyddade, vilket inte gäller passagerare som drabbas av förseningar.

45. Det finns dock en skillnad: flygbolagen är alltid ansvariga för överbokningar men inte för förseningar. Med undantag för force majeure kan förseningar orsakas av såväl flygplatsen, flygledningen och andra tillhandahållare av tjänster som av flygbolagen. Den naturliga lösningen borde vara att flygbolaget bistår och kompenserar passageraren och sedan begär att få kostnaderna ersatta från andra tillhandahållare av tjänster när det inte är flygbolaget själv som har orsakat förseningen. Det finns dock för närvarande två problem förbundna med detta: det kan dels vara svårt att fastställa orsaken till en försening, i synnerhet om den är resultatet av tidigare förseningar, dels saknas det avtal mellan flygbolag, flygplatser, flygledning och andra tillhandahållare av tjänster genom vilka ett flygbolag skulle kunna få sina kostnader ersatta. Kommissionen godtar att det under dessa omständigheter inte är tekniskt möjligt att lagstifta om kompensation för förseningar, men kommer att diskutera hur detta problem kan lösas.
46. Så återstår frågan om assistans till försenade passagerare så att de kan fortsätta sin resa så snart som möjligt. Kommissionen anser att det är oacceptabelt att ett flygbolag lämnar passagerarna åt sitt öde i flera timmar, när de har åtagit sig att göra sitt bästa för att transportera dem "rimligt snabbt" och tagit emot betalning för att utföra en denna tjänst. Kommissionen har därför för avsikt att lägga fram ett förslag till lagstiftning om krav på att flygbolagen skall erbjuda passagerare som blir försenade mer än ett par timmar på en gemenskapsflygplats valet mellan ersättning för den relevanta delen av biljetten eller ombokning till ett annat flyg till den aktuella destinationen så snart som möjligt. Detta skulle underlätta för försenade passagerare. Dessutom skulle inte inställda flyg eller det faktum att man inte kan utnyttja en del av sträckan på grund av förseningar kunna användas som ursäkt för att annullera hela biljetten. Även detta bör omfattas av lagstiftningen.
47. Frågan om en viss garanterad service till försenade passagerare skiljer sig något. Europeiska flygbolag skulle kunna göra åtaganden för att assistera försenade passagerare genom frivilliga regler. Fördelen jämfört med lagstiftning är att flygbolagen får möjlighet att undersöka vilka lösningar som är bäst och konkurrera med den service de kan erbjuda försenade passagerare. Vissa flygbolag kanske tillhandahåller full service medan andra, särskilt lågbudgetbolag, tillhandahåller avsevärt mindre. Om passagerarna bara får tillräcklig information kan de välja vilket bolag som bäst passar deras behov och ekonomi. Under vissa förhållanden kan förseningar orsaka allvarliga problem för resenärerna, t.ex. när de varar över en natt eller när de drabbas små barn eller personer med särskilda behov. Kommissionen kommer att överväga om sådana fall skall omfattas av lagstiftningen. Förseningar kan slutligen inträffa redan före incheckningen, men då ligger ansvaret att ta hand om passagerarna på flygplatserna som skulle kunna inbegripa sådan grundläggande service i sina frivilliga regler.
48. Ytterligare två åtgärder skulle underlätta passagerarnas situation mycket: dels information om orsaken till förseningen och hur länge den förväntas vara så fort en

försening uppstår (och liknande information om överbokningar och inställda flyg), vilket flygbolagen skulle kunna inbegripa i sina frivilliga regler (se avsnitt 5), dels jämförelser av flygbolagens prestationer när det gäller punktlighet. Kommissionen har för avsikt att ta med sådana jämförelser i sin planerade rapport om punktlighetsindikatorer (se nedan).

För att försenade passagerare skall kunna fortsätta sin resa under gynnsamma omständigheter kommer kommissionen att lägga fram förslag till lagstiftning som ger dem rätt antingen till ersättning för biljetten eller ombokning till ett annat flyg snarast möjligt (2001).

För att i största möjliga mån minska olägenheterna för passagerarna vid en försening kommer kommissionen att arbeta för att tillräcklig service skall inbegripas i flygbolagens frivilliga åtaganden att förbättra servicekvaliteten (2000-2001).

7. KONSUMENTRAPPORTER

49. För att välja rätt mellan flygbolagen, både i allmänhet och på särskilda flyglinjer, behöver passagerarna information om de olika flygbolagens prestanda, vilket skulle göra det möjligt för dem att göra välinformerade jämförelser av prestandan och därmed välja det flygbolag som ger den dokumenterat bästa servicen. Om denna information spreds överallt skulle detta motivera flygbolagen att konkurrera om servicekvaliteten, och på så sätt höja standarden inom hela branschen. Under några år har den amerikanska regeringen offentliggjort månadsrapporter till konsumenterna, och de redovisade resultaten i dessa rapporter sprids vidare i stor utsträckning. I dessa rapporter jämförs prestandan hos de tio största flygbolagen när det gäller punktlighet²⁰, andel av bagage som hanterats på fel sätt, andel av passagerare som nekats ombordstigning på grund av överbokning, och antal klagomål med angivelse av orsaker. Flygbolagen rangordnas enligt prestanda under varje rubrik på ett lättförståeligt sätt.
50. Ett gemenskapsinitiativ för att upprätta liknande rapporter skulle vara till nytta för europeiska passagerare. Av erfarenheterna i USA att döma skulle sådana rapporter inte bara göra det möjligt för konsumenterna att göra välinformerade val utan även motivera flygbolagen att tillhandahålla högre servicenivåer. Av kommissionens meddelande om ett gemensamt europeiskt luftrum framgår det att kommissionen avser att offentliggöra månatliga punktlighetsrapporter och kommer att lämna förslag till lagstiftning för att erhålla de nödvändiga uppgifterna från flygbolagen. Dessa rapporter skulle även kunna omfatta andra aspekter av servicekvaliteten, t.ex. andelen av passagerare som nekats ombordstigning på grund av överbokning eller inställd flygning av kommersiella skäl; incidenter med försenat, försvunnet eller skadat bagage; antalet klagomål med angivelse av orsaker; och eventuellt andelen av biljetter som säljs till det lägsta priset. Flygbolagen skulle rangordnas efter prestanda i enlighet med olika indikatorer och om det är möjligt enligt den totala prestationsförmågan. Efter att de exakta indikatorerna diskuterats med intressenterna kommer kommissionen att lämna förslag till den lagstiftning som krävs för att erhålla

²⁰ Totalt sett, för destinations- respektive avreseflygplats (angiven tidpunkt), för viktiga förbindelser mellan städer.

de statistiska uppgifterna. Med beaktande av att flygbolagen kan se detta som ytterligare en börda anser kommissionen att sådana indikatorer utgör ett gemensamt administrationsverktyg och att uppgifterna snabbt skall finnas att tillgå från flygbolagen.

För att ge passagerarna den information som de behöver för att göra välgrundade val av flygbolag kommer kommissionen att lämna förslag till lagstiftning enligt vilken det krävs att flygbolagen skall lämna de uppgifter som fordras för att kommissionen skall kunna offentliggöra regelbundna rapporter till passagerarna (2000).

8. KLAGOMÅL

51. Passagerarna riktar sina klagomål till flygbolagen, dvs. de organisationer som de ingått avtal med. Flygbolagen ansvarar för att klagomålen hanteras och en förlikning uppnås. Det framgick av samrådet att hanteringen av klagomålen ger upphov till missnöje och frustration, och passagerar- och resebyråorganisationerna förespråkade en översyn av förfarandena. De europeiska flygbolagen skulle inom ramen för ett frivilligt åtagande kunna anta enkla, standardiserade förfaranden för anförandet av klagomål och inrättandet av effektiva system för hanteringen av dessa klagomål inom en kort tid. Dessutom skulle de tydligt kunna informera passagerarna om den avdelning till vilken de bör skicka sina klagomål, eftersom passagerarna ofta inte vet hur de skall gå till väga.
52. Trots sådana förbättringar kommer flygbolagen och passagerarna likafullt att vara oense om förlikningen av vissa klagomål och det är ofta inte värt en passagerares möda att föra ärendet till domstol. Båda parter har ett intresse av ett system för förlikning, t.ex. genom en alternativ tvistlösning. En möjlighet vore att nationella myndigheter eller kommissionen skulle ingripa som medlare för att underlätta förlikningen, men detta skulle utgöra en tung och svårhanterlig process. En bättre lösning vore om de europeiska flygbolagen skulle skapa ett förlikningssystem till vilket båda parter kunde rikta sina klagomål. Ett sådant system bör följa de principer som fastställts i kommissionens rekommendation²¹ avseende reglering av konsumenttvister utanför domstol: oberoende, öppenhet, den kontradiktoriska principen, effektivitetsprincipen, legalitetsprincipen, frihetsprincipen och representationsprincipen.
53. En tvistlösning blir mer komplicerad och dyrare om passageraren är bosatt i en medlemsstat och flygbolaget är etablerat i en annan. En lösning vore att de europeiska flygbolagen skulle upprätta ett system för förlikning som omfattar hela gemenskapen, efter samråd med passagerar- och konsumentorganisationerna. En annan möjlighet vore att upprätta enskilda nationella system i varje medlemsstat där gränsöverskridande klagomål överförs via ett gemenskapsnätverk för att lösa

²¹ Kommissionens rekommendation 98/257/EG av den 30 mars 1998 om principer som skall tillämpas på de instanser som är ansvariga för förfaranden för reglering av konsumenttvister utanför domstol, EGT L 115, 17.4.1998.

konsumenttvister utanför domstol²². Kommissionen avser att diskutera de olika alternativen med de berörda parterna och verka för en allmänt godtagbar lösning.

Kommissionen kommer att verka för att enkla förfaranden för anförandet av klagomål och ett system för förlikning upprättas inom ramen för flygbolagens frivilliga åtaganden för att förbättra servicekvaliteten (2000-2001).

9. PASSAGERARREPRESENTATION

54. För närvarande saknas en stark representation av passagerarnas intressen på gemenskapsnivå och i olika medlemsstater, vilket utan tvekan utgör en svaghet i skyddet av deras rättigheter. En tydlig och strikt markering av passagerarnas intressen skulle väga upp flygbolagens och flygplatsernas åsikter, och garantera att handlingsprogrammet helt beaktar alla parter åsikter. Det skulle även underlätta utvecklingen av flygbolagens och flygplatsernas frivilliga åtaganden för att förbättra servicen - de behöver en effektiv motpart som ställer krav, konstruktivt kritiserar förslag och stödjer lösningar som är tillfredsställande för alla parter. Dessutom kunde passagerarorganisationerna med lite resurser hjälpa till att övervaka att sådana åtaganden uppfylls, bedöma hur välbalanserade flygbolagens avtal är och, i de fall flygplatserna inte efterlever bestämmelserna i gemenskapslagstiftningen, begära förbudsföreläggande för att upprätthålla efterlevnad av bestämmelserna när konsumenternas kollektiva intressen berörs²³.
55. På nationell nivå är passagerarrepresentationen ojämnt fördelad. I vissa medlemsstater finns det särskilda organisationer för att representera flygpassagerare, medan det i andra är konsumentorganisationerna som fyller denna funktion. Verksamhetsnivån varierar avsevärt, och det gör även resurserna för denna uppgift. Ett första steg för medlemsstaterna är därför att främja upprättandet av eller hävdandet av representerande organisationer.
56. När det gäller hela gemenskapen försvarar sammanslutningen av representanter för lufttransportanvändarna i Europa (the Federation of Air Transport Users Representatives in Europe, FATURE) aktivt passagerarnas intressen, men förbundet har få resurser och är beroende av de nationella organisationerna för politiska analyser och politisk representation. Kommissionen kommer att diskutera med medlemsstaterna och passagerar- och konsumentorganisationerna hur representationen kan förbättras på gemenskapsnivå, inklusive möjligheten till finansiellt stöd.

Kommissionen kommer att diskutera med medlemsstaterna och passagerarorganisationerna hur representationen av passagerarnas intressen kan förbättras på gemenskapsnivå (2001).

²² Rådets resolution av den 13 april 2000 om ett gemenskapstäckande nätverk av nationella instanser för utomrättslig reglering av konsumenttvister.

²³ I egenskap av "godkända inrättningar" enligt rådets direktiv 98/27/EG av den 19 maj 1998 om förbudsföreläggande för att skydda konsumenternas intressen, EGT L 166, 11.6.1998.

10. ÖVRIGA ÅTGÄRDER

57. Försäljning och bokning via internet: Resebyråerna, flygbolagen och de datoriserade bokningssystemen konkurrerar alla för närvarande om konsumentens uppmärksamhet genom inrättandet av webbplatser på Internet genom vilka lufttransporttjänster kan köpas. Denna utveckling kan eventuellt ge konsumenterna stora möjligheter att jämföra priser och ta direkt kontroll över sina egna resplaner. Flygbolagen själva har hittills skapat webbplatser under eget firmanamn för biljettförsäljning direkt till allmänheten. Tre grupper av stora flygbolag från USA, Europa samt Asien och Stilla-havsområdet har var för sig meddelat att de avser att bygga gemensamma Internetportaler för att säkra en andel av onlinemarknaden.
58. Det kommer att vara viktigt att övervaka de stora flygbolagens ambitiösa planer och se till att de inte gör det ännu svårare för mindre lufttrafikföretag att distribuera sina produkter effektivt eller för konsumenterna att erhålla ingående information om tillgängliga flyglinjer. Enligt den gällande EG-uppförandekoden för datoriserade bokningssystem skall informationen i dessa system, som förmedlas av traditionella resebyråer, vara neutral och detaljerad. Allteftersom Internetbaserade resebyråer inrättas kommer kommissionen att granska effekterna på marknaden och överensstämmelsen med både konkurrensreglerna och uppförandekoden. Kommissionen kommer att utvärdera huruvida uppförandekoden omfattar de problem som kan komma att uppstå.
59. Konkurrens. Kommissionen kommer att beakta effekterna av code sharing för konkurrensen, särskilt när det gäller särskilda fall. Vid översynen av gruppundantaget för interlining år 2001 kommer kommissionen att beakta inverkan av prissamordningen på konkurrensen. Dessutom kommer kommissionen att granska konkurrens-effekterna av bonusprogrammen, särskilt när det gäller sammanslagningar och konsortier.
60. Många andra frågor togs upp i samrådsförfarandet. Flygbolagskonkurser. Kommissionen anser inte att det finns ett särskilt behov av att skydda konsumenterna mot flygbolagskonkurser i motsats till andra finansiella risker, eftersom konkursrisken inte är särskilt stor. Under alla omständigheter säkras den finansiella soliditeten genom förordning nr 2407/92 av den 23 juli 1992 om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag²⁴ och olika former av skydd finns redan. Dessutom diskuterar IATA och den europeiska branschorganisationen för resebyråer (ECTAA) upprättandet av en garantifond. Denna fond skulle betala ersättning av biljetter eller alternativa flygresor och finansieras genom en liten avgift på biljetterna. Kommissionen avser att se om detta system får tillräckligt med stöd för att kunna fungera och om det är förenligt med konkurrensreglerna, innan den beaktar några andra åtgärder.
61. Säkerhet och code-sharepartners. Det vore oacceptabelt om code-sharing ledde till att passagerarna lider skada genom minskad säkerhet ombord på flygplan som tillhör partnerflygbolag från tredje land än ombord på gemenskapsflygplan. Det förekommer uppmaningar till att det skall införas krav på flygbolagen att granska säkerheten hos code-sharepartners, särskilt lufttrafikföretag från tredje land. Detta

²⁴ Rådets förordning nr 2407/92 av den 23 juli 1992 om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag, EGT L 240, 24.8.1992.

skulle medföra en överföring av ansvaret från tillsynsmyndigheterna till flygbolagen eller, om det innehas av myndigheterna i Europa, extraterritoriell tillämpning av gemenskapens säkerhetsregler. För närvarande föreskrivs i förordning 2407/92 att flygbolagen skall inhämta ett förhandsgodkännande för leasing av luftfartyg, som inte skall ges för leasing av luftfartyg med besättning om inte säkerhetsstandarden motsvarar vad som gäller i gemenskapen. Kommissionen anser att dessa bestämmelser gäller för code sharing och franchising, samt även för inhyrning av andra flygbolag, och kommer att påminna medlemsstaterna om dessa skyldigheter.

62. Förhållandena i flygplanskabinen. Vissa experter har varnat för hälsoriskerna med lågt tryck, avståndet mellan sätena, kosmisk strålning och även för smittorisken. Svaren till samrådsdokumentet visade stor enighet om att omfattningen och typen av problemen först måste fastställas, genom granskning av befintliga forskningsresultat och, vid behov, genom ytterligare forskning. Kommissionen avser att inrätta expertgrupper som skall granska befintliga forskningsresultat och dra slutsatser om hälsoriskerna i samarbete med de berörda parterna. Kommissionen kommer även att undersöka om gemenskapsåtgärder kan vidtas för att hantera störande beteende av passagerare ("air rage"). Med beaktande av möjliga gemenskapsåtgärder inom ovannämnda områden kommer kommissionen fullständigt att beakta subsidiaritetsprincipen.

Internet

Kommissionen kommer att undersöka marknadseffekterna av försäljning och bokning via Internet och överensstämmelsen med konkurrensreglerna och uppförandekoden för datoriserade bokningssystem.

Konkurrens

Kommissionen kommer att beakta effekterna av code-sharing, inom ramen för enskilda förfaranden, och när det gäller interlining studera effekterna av prissamordningen i sin översyn av gruppundantaget för interlining (2001).

Förhållandena i flygplanskabinen

Kommissionen kommer att inrätta expertgrupper som skall granska befintliga forskningsresultat och dra slutsatser om hälsoriskerna (2001).

Förklaringar**1. Transportavtal och -villkor**

Avtalet är i huvudsak ett bindande avtal om tillhandahållande och köp av en viss tjänst till ett visst pris inom ramen för fastställda villkor. IATA svarar för regler om avtal som gäller för internationella flygresor som erbjuds av de flygbolag som är medlemmar i IATA. Avtalen avseende inrikes flygresor och resor med flygbolag som inte är IATA-medlemmar, t.ex. charterbolag och lågbudgetbolag, kan skilja sig från de som omfattas av IATA:s regler.

IATA:s regler om avtal rör det centrala i utbytet, särskilt definitionen av flygresan, biljettpriset och begränsningarna av skadeståndsansvaret. Övriga termer fastställs under rubriken "transportvillkor" som utgör en del av avtalet. IATA har inte antagit bindande regler för transportvillkor, bara rekommendationer (Rekommenderad praxis 1724). Varje flygbolag som är medlem ställer sina egna villkor som kan skilja sig från IATA:s rekommendationer. Rekommendationerna ger under alla omständigheter flygbolagen bestämmanderätt inom olika områden. Precis som avtalsreglerna gäller IATA:s rekommenderade praxis för internationella flygresor som erbjuds av de flygbolag som är medlemmar.

Efter att ett klagomål har anförts har konkurrensmyndigheten i Förenade kungariket (Office of Fair Trading, OFT) ifrågasatt överensstämmelsen av "Rekommenderad praxis 1724" med direktiv 93/13 om oskäligen villkor i konsumentavtal och har begärt att IATA skall ändra denna rekommenderade praxis. Diskussioner fortgår mellan de två parterna.

2. Lufttrafikföretags skadeståndsansvar vid dödsfall, personskada och förlust av eller skadat bagage.

Enligt Warsawkonventionen med ändringar begränsas skadeståndsansvaret till en låg nivå. Gemenskapen antog 1997 en förordning i vilken ett obegränsat skadeståndsansvar vid dödsfall och personskada fastställs på vissa villkor (rådets förordning (EG) nr 2027/97 av den 9 oktober 1997 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar vid olyckor). Förra året undertecknades ett nytt internationellt avtal, Montrealkonventionen (konventionen om vissa enhetliga regler för internationella lufttransporter). Montrealkonventionens villkor liknar de som fastställs genom gemenskapsförordningen förutom att konventionen även omfattar skadeståndsansvar för bagage. Montrealkonventionen måste nu ratificeras och gemenskapsförordningen ändras.

Förteckning över de organisationer som svarat på samrådsdokumentet

Medlemsstater och officiella organisationer

Ministerio de Fomento (Spanien)

République Française

Bundesministerium für Verkehr (Tyskland)

Department of Environment, Transport and Regions (Förenade kungariket)

Department of Public Enterprise (Irland)

Justitieministeriet (Finland)

Konsumentverket i Finland

Das Büro für Konsumentenfragen, Bundeskanzleramt (Österrike)

Permanent Representative of Greece to the European Union

Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (Österrike)

Det Kongelige Samfedsels-departement, Norge

Civil Aviation Authority (Förenade kungariket)

Lufttrafikföretag

International Air Transport Association (IATA)

Association of European Airlines (AEA)

International Air Carriers Association (IACA)

European Regions Airline Association (ERA)

Air Transport Association of America

Arab Air Carriers Association

British Airways

Airtours International

Virgin Atlantic

Go Fly

Britannia Airways

Ryanair

Portugalia Airlines

Cyprus Airways

United Airlines

Braathens

Passagerar- och konsumentorganisationer

Federation of Air Transport User Representatives in Europe (FATURE)

International Airline Passengers Association (IAPA)

European Consumers' Organisation (BEUC)

Air Transport Users Council (Förenade kungariket)

Comitato Consumatori, Altro Consumo (Italien)
Unione Nazionale Consumatori (Italien)
Comité des Usagers du Transport Aérien (Frankrike)
ANWB (Royal Dutch Touring Club)
Associação Portuguesa a defesa do consumidor (DECO)
Federação Nacional das Cooperativas de Consumo (Portugal)
Forbrugerradet (Danmark)
General Consumer Council for Northern Ireland

Resebyråer

Group of National Travel Agents' and Tour Operators' Associations within the EU²⁵ (ECTAA)
Guild of European Business Travel Agents (GEBTA)
Association of British Travel Agents

Flygplatser

Airports Council International, European Region

Organisationer för personer med funktionshinder

European Disability Forum
Disabled Peoples' International, European Region
European Blind Union
European Association for Cochlear Implant Users
Royal National Institute for the Blind (Förenade kungariket)
Deutscher Blinden-und-Sehbehinderten verband e.V.
De Samvirkende Invalideorganisationer (Danmark)
DPI - Italia
IHD Airport Services
Disabled Persons Transport Advisory Committee (Förenade kungariket)²⁶
Access to the Skies (Förenade kungariket)

Övriga

International Union of Aviation Insurers
Worldspan (travel information services)
European Cockpit Association
Aviation Health Institute (Förenade kungariket)

²⁵ Gemensamt svar.

²⁶ Gemensamt svar.

IATA: "REKOMMENDERAD PRAXIS NR 1724"
ALLMÄNNA TRANSPORTVILLKOR**(1998 års version)**

Tillämplighet:	Allmänt Charterverksamhet Code sharing Överordnad lagstiftning
Biljetter:	Förhållandet mellan villkor och regler Krav för giltig biljett Giltighetsperiod Användning av kuponger i en viss ordningsföljd Lufttrafikföretagets namn och adress
Biljettpriser och avgifter:	Allmänt Gällande priser Skatter och avgifter Valuta
Bokning:	Bokningsbestämmelser Tidsbegränsningar för biljettförsäljning Personuppgifter Sittplatser Serviceavgift om platsen inte används Återbekräftelse av bokningen
Check-in/ombordstigning	
Nekade och begränsade transporter:	Rätten att vägra transporter Särskilt beledsagande
Bagage:	Mängd bagage som transporteras gratis Extra bagage Föremål som inte godkänns som bagage Rätt att neka transport Visiteringsrätt Inlämnat bagage Deklaration av och avgifter för överstigande värde Mottagande och utgivning av inlämnat bagage Djur
Tidtabeller, förseningar, inställda flygningar:	Tidtabeller Inställelse, ruttomläggning, förseningar m.m.
Återbetalning:	Obligatoriska återbetalningar Frivilliga återbetalningar Ersättning för förlorad biljett Rätt att vägra återbetalning Valuta Tidsfrist för återbetalning av biljett
Uppförande ombord på flygplanet:	Allmänt Elektronisk utrustning Bestämmelser för ytterligare tjänster

Formaliteter:

Allmänt

Resehandlingar

Inreseförbud

Passageraren svarar för böter, kostnader för
kvarhållande m.m.

Tullinspektion

Säkerhetsinspektion

Flera lufttrafikföretag som utför varsin del av en passagerares sammanlagda resrutt

Tidsfrister för klagomål och rättsliga åtgärder:

Tidsfrister för klagomål

Tidsfrister för rättsliga åtgärder