

Stockholm den 28 februari 2025

R-2025/0416

Till Justitiedepartementet

Sveriges advokatsamfund har den 14 februari 2025 beretts tillfälle att avge lämna synpunkter över kompromissförslag rörande Regulation (EC) No 261/2004 och Regulation (EC) No 2027/97 (R-2025/0416).

Sammanfattning

EU:s ministerråd har under det polska ordförandeskapet (1 januari–30 juni 2025) beslutat att återuppta förhandlingarna om flygpassagerares rättigheter. Ordförandeskapet har nu tagit fram ett första kompromissförslag som kommer att behandlas på rådsarbetsgruppsmöten. Förslaget är baserat på tidigare förslag (WK 2688/20) och de kommentarer som gjorts av delegationerna om det icke-dokument som utarbetats av ordförandeskapet (WK 9/25). Förslagets text är vidare uppdaterad mot bakgrund av de senaste årens rättspraxis och behovet av att kodifiera eller avvika från rättspraxis i vissa fall.

Vid utformningen av denna kompromiss har ordförandeskapet väglett av två huvudprinciper:

- a) behovet av att säkerställa ett balanserat system mellan en hög nivå av passagerarrättigheter och en rimlig ekonomisk börda för flygbolagen, samt
- b) behovet av en enkel och entydig text.



Vad gäller punkten a) noterar Advokatsamfundet att en typ av företag, så kallade Claims Management Companies, CMC:s, har fått en alltmer framträdande roll inom den kommersiella luftfarten. Dessa företag biträder passagerare genom att driva förseningskrav mot flygbolag, mot ett arvode om normalt 30–50 procent av ersättningen, och utnyttjar rättssystemet för att driva in fordringar. Dessa CMC:s är idag inte reglerade och står inte heller under någon tillsyn.

Det ska vidare tilläggas att passagerarkraven, som i allt högre grad administreras av CMC:s, ofta handläggs av de svenska domstolar inom vars jurisdiktion flygplatserna ligger –exempelvis Attunda tingsrätt vad gäller Arlanda flygplats –vilket innebär en allt högre belastning på dessa domstolar.

Advokatsamfundet noterar vidare att ersättningen till flygpassagerare ligger långt högre än för tåg-, buss- och färjepassagerare vars förseningsersättning beräknas som en procentandel av biljettpriset. Det är i teorin i vart fall möjligt att kunna köpa en flygbiljett för en euro och vid en försening kunna kompenseras med 600 euro.

Advokatsamfundet anser att frågor om reklamation och preskription bör harmoniseras och skrivas in i förordningen men överlämnar frågan om införande av reklamationskrav samt preskriptionstidens längd.

Synpunkter

Advokatsamfundet nu endast tagit hänsyn till förslagstext som inte omfattas av hakparenteser.¹ Vidare har Advokatsamfundet inte heller lämnat synpunkter på de artiklar i flygpassagerarförordningen som omfattas av det s.k. 'Omnibusförslaget', där vissa ändringar gjordes i flygpassagerarförordningen.² Synpunkterna blir med nödvändighet övergripande, särskilt med hänsyn till den korta svarsfristen.

¹ Exempelvis Article 6-2 Tarmac delay, Article 10 Upgrading and downgrading, Article 10a Airport contingency plans, Article 1 Obligation to inform passengers, Article 16 Enforcement, Article 16a Passenger claims and complaints och Article 16aa Submission of reimbursement and compensation requests.

² Det rör artiklarna 2.ca (airport managing body), 2.fa (full cost of the ticket), 2.fb (intermediation fee), 2.z intermediary, 2.za (recognized assistance dog), art 8a (reimbursement when the ticket was booked through an intermediary), 14a (transfer of information by the intermediary), 16ab (legal representative of third country intermediaries), 16bb (sharing of information with national enforcement bodies), 16bc (information about alternative dispute resolution by national enforcement bodies) och 16bd (committee procedure).



Synpunkter nedan görs angående ett urval av förordningens paragrafer.

Article 2, Definitions

Contracting air carrier

Enligt förslaget ska ett nytt begrepp ”*contracting air carrier*” införas. Detta tar sikte på den som har ett transportavtal med passageraren, vilken till skillnad från ”*operating carrier*” är den som utför själva transporten, vanligtvis enligt avtal med ansvarig ”*contracting air carrier*”. Detta förslag är ett välkomnat förtydligande av respektive parts ansvarsområde och harmoniserar även med Montrealkonventionens artikel 39–40.³

Extraordinary circumstances

I förslaget under punkten m) refereras till en bilaga (Annex) som tar upp “*a non-exhaustive list of extraordinary circumstances*”. Det finns i bilagan ett exempel på när det anses föreligga extraordinära omständigheter under 1, a) ii:

“meteorological conditions incompatible with the safe operation of the flight or resulting in capacity restrictions at the airport of departure or of arrival;”

Denna punkt bör av flygsäkerhetsskäl kompletteras med ”*reasonably incompatible*”. I ett rättsfall från Hovrätten för Västra Sverige, dom den 2016-06-30 i mål nr T 3759-15 anges följande (s. 3):

”Tingsrätten har på ett utförligt sätt redovisat hur tolkningen av begreppet extraordinära omständigheter bör göras. Hovrätten instämmer i tingsrättens slutsats att tolkningen inte kan göras utifrån flygbolagens egna regelverk och restriktioner, och finner av samma skäl att tolkningen inte kan göras med utgångspunkt i flygkaptenens bedömning på sätt som Lufthansa hävdar. Den omständigheten att flygkaptenen ansåg att det inte var tillrådligt att landa kan inte i sig innebära att det förelagat extraordinära omständigheter. En motsatt tolkning skulle stå i strid med förordningens syfte (jfr ingresspunkten 4 som anger att EU bör höja skyddsnormerna både för att stärka passagerarnas rättigheter och för att lufttrafikföretagen ska kunna verka under lika villkor på en liberaliserad marknad).”

³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22001A0718\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22001A0718(01)).



Det kan vara enkelt att i efterhand, flera år senare i en domstol, argumentera för att kaptenen borde ha landat då det rent tekniskt sett var möjligt. Ur ett flygsäkerhetsperspektiv är det dock långt ifrån optimalt att en pilot ska tvingas välja mellan en landning som inte upplevs säker och potentiella passagerarkrav på upp till en miljon kronor gentemot pilotens arbetsgivare. Det är osannolikt att någon flygpassagerare frivilligt skulle vilja befinna sig i den situationen. Samtidigt måste pilotens bedömning av landningsförhållandena självfallet vara berättigad och välgrundad, härav skrivningen ”reasonable” i detta sammanhang.

Strejk bland egen personal har inte upptagits som en extraordinär omständighet. Den 26 april 2019 påbörjades en större pilotstrejk på SAS som pågick fram till den 2 maj 2019. Den pågick således under sju dagar och föranledde SAS att ställa in fler än 4 000 flygavgångar. Strejken påverkade cirka 380 000 passagerare. I rättsfallet C-28/20 från EU-domstolen ansåg domstolen att denna typ av strejk inte kunde anses utgöra en extraordinär omständighet. Med hänsyn till att uppdateringen till förordningen syftar till att ge flygbranschen en rimlig ekonomisk börda kan det ifrågasättas om inte egna strejker som tidigare innan rättsfallet *Airhelp Ltd v SAS*, C-28/20 ansågs extraordinära återigen bör anses vara extraordinära.

Article 6, Long delay

Advokatsamfundet välkomnar förslaget om en reglerad skyldighet för flygbolagen att löpande informera om förseningar, inklusive orsaken till förseningen. Därtill stödjer Advokatsamfundet kravet på att sådan information, vid begäran, ska tillhandahållas skriftligen inom tio dagar.

Article 5, Cancellation respektive Article 6 Long delay

Av artikel 5 och 6 framgår att flygbolaget kan undvika ersättningsskyldighet om:

“An operating air carrier shall not be obliged to pay compensation in accordance with Article 7, if it can prove that the cancellation was caused by extraordinary circumstances and the cancellation could not have been avoided even if the air carrier had taken all reasonable measures. The burden of proof of extraordinary circumstances shall rest on the operating air carrier. Such extraordinary circumstances may only be invoked in so far as they affect the flight concerned or the preceding flight or flights in the rotation sequence operated by the same



aircraft, and provided that there is a direct causal link between the occurrence of that circumstance and the cancellation of the flight.“

Extraordinära omständigheter har diskuterats ovan vad gäller dåliga väderförhållanden och strejk. Av förordningen följer dock att flygbolaget ändå blir ersättningsskyldigt om det inte kan visa att: *“cancellation or delay could not have been avoided even if the air carrier had taken all reasonable measures.”*

Detta har i praktiken i praxis lett till ett i princip strikt ansvar. Av det ledande EU-rättsfallet från 2008 avseende tekniska problem, *Wallentin Herrman, C-549/07*, framgår följande:

”Eftersom det inte är alla extraordinära omständigheter som kan medföra undantag från kompensationskyldigheten ankommer det, enligt domstolen, på den som avser att åberopa sådana omständigheter att visa att det var uppenbart att företaget, även om alla tillgängliga resurser i form av personal och utrustning samt alla tillgängliga ekonomiska resurser hade använts, inte skulle ha kunnat undvika att de extraordinära omständigheter som det konfronterades med medförde att flygningen måste ställas in, utan att behöva göra orimliga uppoffringar med hänsyn till företagets kapacitet vid den relevanta tidpunkten. Den omständigheten att ett lufttrafikföretag har iakttagit samtliga lagstadgade minimikrav avseende underhåll av ett flygplan är inte i sig tillräcklig för att det ska anses styrkt att detta lufttrafikföretag har vidtagit alla rimliga åtgärder och således ska befrias från kompensationskyldigheten.”

Det är orimligt att kräva att ett företag i sin dagliga verksamhet kontinuerligt håller samtliga resurser, inklusive personal, utrustning och ekonomiska medel, tillgängliga. En sådan skyldighet är inte ekonomiskt försvarbar.

Uppdateringen av förordningen bör därför syfta till att ålägga flygbolagen en rimlig ekonomisk börda. Det bör övervägas att stryka ordet ”all” och i stället formulera kravet som en skyldighet för flygbolaget att *”take reasonable measures”*.

Article 7, Right to compensation

Syftet med förordningen 261/2004 var att få bukt med flygbolagens ovana att till flygpassagerarnas nackdel utnyttja denied boardings och cancellations. Detta ansågs vara avtalsbrott mot passageraren och därför sattes kompensationsnivåerna i



förordningen förhållandevis högt, 600, 400 respektive 250 euro. Avsikten var inte att kompensera passagerarna ekonomiskt för förseningar. Läser man den nu gällande versionen av förordning 261 så finner man att det i artikel 6, *Delay*, inte finns någon hänvisning till artikel 7, *Right to compensation*. Där finns bara hänvisningar till artikel 8, *Right to reimbursement or re-routing* samt artikel 9, *Right to care*.

Rätten till ersättning för försening har tillkommit i praxis där EU-domstolen i det banbrytande rättsfallet *Sturgeon 2009* (Joined cases C-402/07 and C-432/07) kom fram till följande:

“Articles 5, 6 and 7 of Regulation No 261/2004 must be interpreted as meaning that passengers whose flights are delayed may be treated, for the purposes of the application of the right to compensation, as passengers whose flights are cancelled and they may thus rely on the right to compensation laid down in Article 7 of the regulation where they suffer, on account of a flight delay, a loss of time equal to or in excess of three hours, that is, where they reach their final destination three hours or more after the arrival time originally scheduled by the air carrier. Such a delay does not, however, entitle passengers to compensation if the air carrier can prove that the long delay was caused by extraordinary circumstances which could not have been avoided even if all reasonable measures had been taken, namely circumstances beyond the actual control of the air carrier.”

Sturgeon följdes senare upp av EU-rättsfallet *Nelson* (Joined Cases C 581/10 and C 629/10) där bland annat IATA hävdade att *Sturgeon*fallet bröt mot Montrealkonventionen (se not 1), vilken som exklusivt instrument behandlar förseningar och som samtliga EU-länder –men även EU som överstatlig organisation – har tillträtt.

EU-domstolen skrev i sin motivering:

“In that connection, it should be made clear that, like the inconveniences referred to in IATA and ELFAA, a loss of time cannot be categorized as ‘damage occasioned by delay’ within the meaning of Article 19 of the Montreal Convention, and, for that reason, it falls outside the scope of Article 29 of that convention.”

Enligt EU-domstolen är en försening på över tre timmar således inte en ”delay” utan en ”inconvenience” som inte kan jämföras med den skadeståndsgrundande försening



som Montrealkonventionen talar om. En skillnad mellan förordning 261 och Montrealkonventionen är att samma rätt till kompensation på 600, 400 eller 250 euro tillkommer samtliga passagerare på fligheten utan att de behöver uppvisa någon skada. Försening enligt Montreal konventionen kompenseras med upp 5.346 SDR (Special Drawing Right)⁴ eller cirka 74.800 kr, dock måste passageraren då visa sin lidna skada. International Civil Aviation Organisation (ICAO) som reglerar Montrealkonventionen har aldrig prövat frågan om fördragsbrott från EU:s sida.

Anledningen till att kompensationen till flygpassagerare är så höga är alltså att de grundar sig i en rätt till kompensation för avtalsbrott.

Höga kompensationsnivåer i kombination med allt effektivare CMS:s har lett till en allt större ekonomisk börda för flygbolagen. För att lindra den ekonomiska bördan på flygbolagen föreslår det polska ordförandeskapet att den ersättningsberättigade förseningstid som slogs fast genom Sturgeon på tre timmar skall utökas till:

- 5 timmar för flygresor upp till 1500 km,
- 9 timmar för flygresor mellan 1500 km och 3500 km, samt
- 12 timmar för flygresor längre än 3500 km.

Detta föreslogs redan av EU-kommissionen 2013 men ledde aldrig till en uppdatering av förordningen. Eftersom en stor andel av de försenade flygningarna faller inom tidsramen 3–5 timmar skulle detta förslag leda till färre krav, färre tvister samt en lägre belastning på rättssystemet.

Det bör vidare övervägas om ersättningsnivåerna ska sänkas, förslagsvis till 25–50 procent av nuvarande nivåer, för att bättre harmonisera med ersättningsregler inom tåg-, buss- och färjetrafik.

Advokatsamfundet välkomnar förslaget om en tidsfrist på 30 dagar för flygbolag att utbetala ersättning efter att ett krav har framställts.

Article 8 Right to reimbursement or re-routing

Det polska ordförandeskapet föreslår att om en passagerare väljer att fortsätta sin resa genom omdirigering till slutdestinationen, och flygbolaget inte förutsebart kan ordna detta i tid för att anlända inom åtta timmar från den ursprungligt planerade

⁴ https://www.imf.org/external/np/fin/data/param_rms_mth.aspx.



ankomsttiden, ska passageraren ha rätt att själv ordna en alternativ resa med ett annat flygbolag. Passageraren ska dock försöka begränsa kostnaderna i den mån det är rimligt och lämpligt. Flygbolaget ska ersätta de kostnader passageraren haft inom 30 dagar.

Denna rätt att själv ordna sin resa har varit omdiskuterad, men Advokatsamfundet ser positivt på att den nu fastslås.

Artikel 9, Right to care

Texten i artikel 9 föreslås uppdateras så att förfriskningar ska ges varannan timme samt förtäring erbjudas var femte timme, dock maximalt tre måltider per dag. Vidare föreslås att rätten till kommunikation utvidgas till att omfatta tillgång till internet.

Därtill föreslås att passagerares rätt att själva ordna med mat och dryck, om flygbolaget inte gör det, skrivs in i förordningen. Flygbolaget ska ersätta passageraren för sådana kostnader inom 30 dagar från det att krav har framställts.

Vad gäller logi föreslås följande formulering:

“In addition, where a stay of one or more nights becomes necessary while waiting for the delayed flight, rerouting or the connecting flight, passengers shall be offered free of charge:”

Advokatsamfundet anser att det bör tilläggas ”*or other means of transport*”. I Skandinavien finns exempelvis Kastrup, där passagerare från södra Sverige normalt fortsätter sin resa med tåg. Om en passagerare anländer efter midnatt, när inga tåg avgår förrän på morgonen, bör denne erbjudas logi.

En viktig förbättring är att skyldigheten att bekosta logi vid extraordinära omständigheter, när flyg inte kan genomföras, begränsas till högst tre nätter.

Under våren 2010 orsakade en rad utbrott från vulkanen Eyjafjallajökull på Island ett omfattande askmoln som lamslog den nordeuropeiska flygtrafiken. Flygpassagerare över hela Europa tvingades hitta alternativa resvägar när flyg genom askmolnet förbjöds. Detta innebar en betydande ekonomisk belastning för flygbolagen, som i vissa fall tvingades bekosta logi under flera veckors tid.



Artikel 14, Obligation to inform passengers of their rights

Det föreslås en ny Artikel 14a, *Transfer of information by the intermediary*, enligt vilken en intermediary, exempelvis en resebyrå, ska förse flygbolaget med passagerarens kontaktuppgifter samt bokningsinformation. Med hänsyn till GDPR så ges the intermediary och flygbolaget en rätt att behålla denna information i högst 72 timmar efter att flygresan avslutats.

Vidare föreslås en ny Artikel 14 aa, *Submission of reimbursement and compensation requests*, som klargör att flygbolag och intermediaries tydligt ska informera passagerarna om processen för kompensation och återbetalning. Passagerarna ska ha rätt att framställa krav åtminstone på bokningsspråket. Kommissionen ska ta fram en särskild blankett för ersättning och återbetalning, vilken flygbolag och intermediaries ska skicka till passagerare som kräver ersättning. Flygbolagen åläggs även att tillhandahålla information på sina webbplatser, exempelvis en e-postadress dit ansökningar om ersättning eller återbetalning kan skickas elektroniskt.

Advokatsamfundet ser positivt på dessa ändringar och anser att det bör minska trycket på domstolarna. Om passagerare i större utsträckning kan få ersättning direkt från flygbolagen utan inblandning av CMCs och rättsliga processer, skulle det leda till en mer effektiv och rättssäker hantering av ersättningsanspråk.

FRÅGAN OM REKLAMATION OCH PRESKRIPTION AV PASSAGERARKRAV

I rättsfallet *Moré* (C-139/11) fastslog EU-domstolen att förordning nr 261/2004 ska tolkas så att tidsfristen för att väcka talan om kompensation fastställs enligt varje medlemsstats egna regler om talepreskription. Det faller vidare på varje medlemsstat att i sin rättsordning fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten, förutsatt att dessa regler följer principerna om likvärdighet och effektivitet.

Advokatsamfundet anser att detta leder till en oönskad överskådlighet och osäkerhet kring vad som gäller i olika medlemsstater. En passagerare har rätt att kräva ersättning enligt förordningen antingen vid domstol i det land där resan påbörjades eller där den avslutades, se *Rehder mot Air Baltic*, C 204/08.

Eftersom olika preskriptionstider gäller i olika länder skapas ytterligare en komplexitet. Vissa länder, såsom Sverige, kräver att passageraren reklamerar sitt krav. Enligt NJA



2018 s. 127 följer att en flygpassagerare behöver reklamera mot flygbolaget inom två månader från det att flygresan avslutades vid äventyr att annars förlora sin rätt till ersättning.

Advokatsamfundet anser att dessa viktiga frågor bör harmoniseras och skrivas in i förordningen men överlämnar frågan om och när reklamation ska krävas samt längden på preskriptionstiden.

Övrigt

I övrigt tillstyrker Advokatsamfundet förslaget.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander