



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 18.3.2013
COM(2013) 129 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**PASSAGIERSBESCHERMING IN GEVAL VAN INSOLVENTIE VAN
LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN**

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Stand van zaken.....	4
2.1.	Insolvente luchtvaartmaatschappijen in de EU	4
2.2.	Gevolgen voor de passagiers.....	5
2.3.	Passagiersbescherming onder de huidige EU-wetgeving	6
2.4.	Gedeeltelijke oplossingen en bestaande remedies	6
2.5.	De bescherming van de passagiers was tot dusver beperkt.....	7
3.	Volgende stappen	7
3.1.	De toepasselijkheid van passagiersrechten in geval van insolventie van de luchtvaartmaatschappij en financieel toezicht	8
3.2.	Passagiersgerelateerde maatregelen	9
3.3.	Reddingstarieven.....	10
4.	conclusies	11

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**PASSAGIERSBESCHERMING IN GEVAL VAN INSOLVENTIE VAN
LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN**

1. INLEIDING

1. De interne markt voor luchtvervoer heeft aanzienlijke voordelen opgeleverd voor de consumenten, zoals een grotere diversiteit aan luchtdiensten (bijvoorbeeld het ontstaan van lagekostenmaatschappijen en de invoering van nieuwe routes) en een ruimere keuze aan tarieven dankzij de toegenomen concurrentie. De concurrentie zorgt echter ook voor steeds meer druk op luchtvaartmaatschappijen die inefficiënt worden beheerd of niet goed inspelen op de vraag van de consumenten; deze problemen stellen zich het scherpst als de vraag daalt en de kosten stijgen. De toename van de concurrentie liep parallel met de toename van het aantal faillissementen van luchtvaartmaatschappijen: tussen 2000 en de eerste zes maanden van 2012 zijn 105 Europese luchtvaartmaatschappijen die geregelde diensten uitvoeren insolvent geworden¹. In het geval van kleine luchtvaartmaatschappijen, die relatief weinig stoelen aanboden, had dit weinig gevolgen, maar in het geval van grote maatschappijen als Spanair, Malév en Windjet veroorzaakte dit grote problemen voor de passagiers. Passagiers die al onderweg waren of op het punt stonden te vertrekken toen de luchtvaartmaatschappij insolvent werd, liepen het risico te stranden zonder enige bijstand. De gevolgen zijn het grootst voor passagiers die stranden op plaatsen waar weinig of geen alternatief vervoer voorhanden is. Dit probleem heeft de aandacht van het publiek en de overheid getrokken.
2. In tegenstelling tot andere diensten of vervoerswijzen worden vliegtuigtickets vaak maanden voor vertrek gekocht. Om het vliegtuig zo snel mogelijk volgeboekt te krijgen, bieden luchtvaartmaatschappijen lagere tarieven aan voor vroegboekers. Passagiers die hiervan gebruik maken, lopen een groter risico dat de luchtvaartmaatschappij insolvent wordt vóór de vlucht plaatsvindt.
3. In het geval van insolventie van de luchtvaartmaatschappij verschilt de situatie van de passagiers al naargelang de wijze waarop zij hun ticket hebben gekocht. Het belangrijkste verschil is dat tussen losse tickets en tickets die deel uitmaken van een pakket. Passagiers die een pakket kopen dat onder de richtlijn betreffende pakketreizen² valt, zijn al beschermd. Deze richtlijn verplicht reisorganisatoren om de consument terug te betalen of een alternatieve vlucht aan te bieden en ondertussen voor bijstand te zorgen (bijv. hotels, eten, drinken) als een luchtvaartmaatschappij waarmee een contract is gesloten insolvent wordt.
4. Verordening (EG) nr. 1008/2008³ betreffende de verlening van exploitatievergunningen aan Europese luchtvaartmaatschappijen verplicht de

¹ Dit cijfer omvat gecontroleerd afgebouwde luchtvaartmaatschappijen, overnames en consolideringen, die vaak weinig of geen gevolgen hebben voor passagiers, zoals in het geval van BMI in 2012.

² Richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten (PB L 158 van 23.6.1990, blz. 59).

³ Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (herschikking).

lidstaten om actie te ondernemen als zij ontevreden zijn over de kapitaaltoereikendheid van een luchtvaartmaatschappij waaraan zij een vergunning hebben afgegeven. De huidige EU-wetgeving beschermt houders van losse tickets niet rechtstreeks tegen insolventie. Dergelijke passagiers moeten gewoonlijk zelf voor bescherming zorgen.

5. Verordening (EG) nr. 1346/2000 betreffende grensoverschrijdende insolventieprocedures verleent in een andere lidstaat gevestigde passagiers het recht terugbetaling of schadevergoeding te vorderen van insolvente luchtvaartmaatschappijen middels buitenlandse insolventieprocedures. Maar zelfs als de vordering van de passagier wordt aanvaard - wat niet zeker is - moet hij enige tijd wachten op de uitbetaling en moet hij ondertussen zijn eigen kosten dekken.
6. Er zijn aanwijzingen dat passagiers zich over het algemeen slecht bewust zijn van de bescherming die zij genieten, zelfs de bescherming die door de richtlijn betreffende pakketreizen wordt geboden. In een enquête die in opdracht van het directoraat-generaal Justitie van de Commissie⁴ is gehouden om de eventuele herziening van die richtlijn te ondersteunen, bleek dat 66 % van de respondenten niet wist of ze beschermd waren als de luchtvaartmaatschappij waarbij ze een boeking hadden insolvent werd. Er is dus sprake van gebrekkige marktwerking, aangezien de passagiers onvoldoende geïnformeerd zijn over de risico's die zij lopen en daarom geen actie ondernemen om zich tegen die risico's te beschermen.
7. In deze context is het met name voor houders van losse tickets belangrijk dat de bescherming wordt verbeterd. Dit probleem kan snel worden opgelost door effectiever gebruik te maken van de bestaande wetgeving. Daarvoor is geen nieuwe wetgeving nodig. In dit document wordt een stand van zaken opgemaakt en wordt nagegaan welke maatregelen de Commissie effectief ten uitvoer kan leggen ten aanzien van de bevoegde nationale autoriteiten en belanghebbenden.

2. STAND VAN ZAKEN

2.1. Insolvente luchtvaartmaatschappijen in de EU

8. Tussen 2000 en 2010 zijn 96 luchtvaartmaatschappijen die geregelde vluchten uitvoerden⁵ insolvent geworden. De frequentie waarmee dit gebeurde, schommelde in de loop van deze periode, zonder dat een vast patroon kon worden vastgesteld. In 2004 en 2008 werden pieken van 14 gevallen van insolventie vastgesteld; in 2000 en 2007 waren er slechts drie. In 2011 was dit zelfs gedaald tot één⁶, maar in 2012 hebben dan weer acht⁷ grote geregelde luchtvaartmaatschappijen hun activiteiten stopgezet. Er is een verband tussen de spreiding van de gevallen van insolventie en de omvang van de luchtvaartmarkten van de lidstaten: het hoogste aantal geval werd opgetekend in het VK en Spanje (de eerste en derde grootste luchtvaartmarkt in de EU, in termen van passagiersaantallen). Dit kan er echter alleen op wijzen dat deze lidstaten actief optreden.

⁴ RPA, LE and Yougov, 2010. DG Justitie, effectbeoordeling, bijlage 2 – Verbeterde bescherming van consumenten die een vliegtuigticket hebben gekocht tegen insolventie – enquête.

⁵ Steer Davies Gleave, Passenger protection in the event of airline insolvency - eindverslag – maart 2011.

⁶ Viking Hellas.

⁷ BMI, Cirrus Airlines, Spanair, Malév, Cimber Sterling, Skyways, Air Finland en Windjet.

2.2. Gevolgen voor de passagiers

9. Naar schatting werden in de periode 2000-2010⁸ 1,4 tot 2,2 miljoen passagiers getroffen, waarvan ongeveer 12 % gestrand was van huis. Het percentage gestrande passagiers is laag in vergelijking met het totale aantal passagiers met een boeking wiens reis niet kon plaatsvinden, maar ook dit cijfer vertoonde schommelingen en was in sommige gevallen hoger (bijv. Air Madrid). Desondanks werden nooit meer dan 500 000 passagiers per jaar getroffen⁹. 2004 was het jaar waarin het hoogste aantal passagiers werd getroffen door de gevolgen van een faillissement, maar zelfs toen was dit slechts 0,17 % van alle EU-passagiers¹⁰.
10. Naar schatting zal tussen 2011 en 2020 ongeveer 0,07 % van alle passagiers met een los ticket te maken krijgen met insolventie van hun luchtvaartmaatschappij¹¹. Dit percentage zal schommelen van jaar tot jaar, maar zal over de hele periode waarschijnlijk toenemen naarmate het luchtverkeer verder toeneemt en er minder grotere luchtvaartmaatschappijen overblijven. De insolventie van een van deze luchtvaartmaatschappijen heeft dan meteen ook een grotere impact. Volgens ramingen zal het aantal getroffen passagiers toenemen van 325 000 in 2011 tot 480 000 in 2020. Als we de statistieken uit het verleden doortrekken, zal ongeveer 12 % daarvan stranden.
11. Het totale aandeel getroffen passagiers mag dan al laag zijn, de gevolgen van insolventie voor individuen kunnen aanzienlijk zijn. Naast het ongemak van de reisverstoring zelf, krijgen passagiers ook te maken met een aantal niet-terugvorderbare kosten:
 - Als de maatschappij haar activiteiten stopzet vóór vertrek, moeten de passagiers hun reisplannen wijzigen of afzien van hun reis. Als zij hun reisplannen wijzigen, moeten zij alternatief vervoer betalen; aangezien dit slechts kort vóór de reis wordt geboekt, zal het waarschijnlijk ook duurder zijn. Als het niet mogelijk is de reisplannen te wijzigen of als de passagier verkiest dit niet te doen, zijn de kosten van niet-terugvorderbare delen van de reis (zoals accommodatie of autohuur) vaak onherroepelijk verloren.
 - Als de activiteiten worden stopgezet en passagiers stranden, moeten ze meestal zelf voor alternatief vervoer zorgen. Ook dit kan pas op het laatste ogenblik worden geregeld en zal dus meestal veel duurder zijn dan de prijs van het oorspronkelijke ticket. Ook capaciteitsbeperkingen kunnen tot vertragingen leiden; in dat geval moeten passagiers de kosten voor bijstand betalen en bovendien met andere passagiers concurreren voor deze diensten. Gebrek aan informatie maakt het vaak moeilijk voor passagiers om dit tegen een beperkte kostprijs te regelen.
12. Tussen 2000 en 2012 waren de kosten van insolventie van luchtvaartmaatschappijen het hoogst voor gestrande passagiers: gemiddeld 796 euro¹². De kosten varieerden naargelang van de afstand en de betrokken luchtvaartmaatschappij. Voor gestrande

⁸ Centraal scenario: 1,8 miljoen, wat overeenkomt met 0,07 % van alle retourreizen met een los ticket.

⁹ In 2011 maakten in de EU-27 bijna 777 miljoen passagiers gebruik van luchtvervoer. Bron: Eurostat

¹⁰ Verslag van Steer Davies Gleave, blz. 41 tot 44.

¹¹ Verslag van Steer Davies Gleave, blz. 41.

¹² Dit is een gemiddelde van de kosten waarmee gestrande passagiers en passagiers met een boeking werden geconfronteerd. Dit gemiddelde werd aanzienlijk opgedreven door de hoge kosten van het grote aantal passagiers dat in Latijns-Amerika strandde ten gevolge van het faillissement van Air Madrid.

passagiers op kortereafstandsvluchten met lagekostenmaatschappijen bedroegen de kosten gemiddeld 335 euro¹³.

2.3. Passagiersbescherming onder de huidige EU-wetgeving

13. In het verleden zijn de volgende problemen vastgesteld op het gebied van passagiersbescherming:

- Noch de luchtvaartmaatschappijen, noch de bevoegde autoriteiten zijn er voldoende in geslaagd van tevoren de nodige regelingen vast te stellen om passagiers met een los ticket te herrouteren en ondertussen bijstand aan te bieden om te garanderen dat hun andere rechten worden gerespecteerd (bijv. informatie, bijstand, terugbetaling).
- De luchtvaartmaatschappijen zijn hun verplichtingen in verband met de in Verordening (EG) nr. 261/2004 vastgestelde passagiersrechten niet altijd nagekomen, met name wat het herrouteren van gestrande passagiers en het aanbieden van bijstand (zoals accommodatie) betreft. Hierdoor waren de getroffen passagiers op zichzelf waren aangewezen.

2.4. Gedeeltelijke oplossingen en bestaande remedies

14. De lidstaten hebben verschillende financiële instrumenten (bijv. reservefondsen, verzekeringen en bankgaranties) gebruikt om hun verplichtingen uit hoofde van de richtlijn pakketreizen na te komen. Sommige hebben getracht het probleem van de passagiers met losse tickets op te lossen door de bescherming van de richtlijn pakketreizen uit te breiden tot deze passagiers. In Denemarken is het Rejsegarantifonden, een fonds dat bescherming biedt overeenkomstig deze richtlijn, op 1 januari 2010 uitgebreid: passagiers op alle vluchten uit Denemarken met luchtvaartmaatschappijen die in Denemarken zijn gevestigd, kunnen een beroep doen op dit fonds.

15. In sommige lidstaten (zoals het VK en Ierland¹⁴) kunnen passagiers met een los ticket gebruik maken van de Scheduled Airline Failure Insurance (SAFI) om zich te verzekeren tegen bepaalde kosten van de insolventie van luchtvaartmaatschappijen. Deze commerciële verzekering kan op individuele basis worden gesloten en wordt soms ook opgenomen in de algemene reisverzekering. SAFI dekt de kosten van herroteringen als een passagier strandt of de kosten van het oorspronkelijke ticket als de passagier deze niet kan terugvorderen. SAFI dekt meestal niet de kosten van een nieuw ticket met een andere luchtvaartmaatschappij als de reis nog niet is begonnen, noch andere extra kosten ten gevolge van vertragingen of andere niet-terugvorderbare kosten zoals autohuur. De dekking is meestal niet beschikbaar voor luchtvaartmaatschappijen waarvan geweten is dat zij in financiële moeilijkheden verkeren; SAFI kan ook op korte termijn beslissen geen dekking meer aan te bieden voor een bepaalde luchtvaartmaatschappij. Desondanks is de verzekeringssector van oordeel dat meer gebruik kan worden gemaakt van verzekeringsproducten als SAFI¹⁵.

¹³ Verslag van Steer Davies Gleave, blz. 46 tot 52. Zie tabel in punt 14 voor de uitsplitsing van de kosten.

¹⁴ Het VK en Ierland zijn de grootste markten, maar SAFI heeft ook een aanzienlijk marktaandeel in Duitsland, Nederland, Zweden en Tsjechië. In de periode 2000-2010 was ongeveer 2 % van alle passagiers die werden geconfronteerd met insolventie gedekt door SAFI, tegen een prijs van 3 tot 5 euro per ticket.

¹⁵ Externe studie - Stakeholder workshop - 30 maart 2011 - Brussel - http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/doc/2011_30_03_minutes.pdf

16. Betalingen voor tickets die worden gekocht via reisagenten die officieel door de IATA zijn erkend, worden geblokkeerd in een centraal betalingsmechanisme, het Billing Settlement Plan (BSP), alvorens aan de luchtvaartmaatschappij te worden doorgestort (gewoonlijk maandelijks, maar deze termijn kan ook korter zijn). Als een deelnemende luchtvaartmaatschappij insolvent wordt, kan de IATA uit eigen beweging passagiers terugbetalen als hun betaling nog niet is doorgestort aan de luchtvaartmaatschappij. Deze bescherming is beperkt: ze geldt alleen voor passagiers die binnen de doorstortingstermijn hebben geboekt, d.w.z. niet eerder dan 30 dagen vóór de vlucht. Passagiers die eerder via een IATA-reisagent boeken, krijgen geen terugbetaling omdat het geld zich niet meer in het BSP-systeem bevindt¹⁶.
17. In sommige lidstaten kunnen consumenten die een aankoop met een kredietkaart (en sommige debetkaarten) hebben gedaan, terugbetaling vragen van de kaartaanbieder als de dienstverlener insolvent wordt. Deze terugbetaling is echter meestal beperkt tot de kosten van het oorspronkelijke ticket, waarbij soms een minimumaankoopbedrag geldt¹⁷.
18. Soms bieden andere luchtvaartmaatschappijen zogenaamde reddingstarieven aan tegen nominale prijs.

2.5. De bescherming van de passagiers was tot dusver beperkt

19. Van alle passagiers met een los ticket die tussen 2000 en 2010 door insolventie werden getroffen, had 76 % geen enkele andere vorm van bescherming dan die welke wordt geboden door Verordening (EG) nr. 261/2004. Deze wetgeving werd pas in 2005 van kracht en werd tot voor kort slechts zelden toegepast in gevallen van insolventie.
20. De meeste passagiers moesten als schuldeiser nationale insolventieprocedures doorlopen om terugbetaling van hun oorspronkelijk ticket te krijgen, met wisselend succes. 14 % van de passagiers kreeg terugbetaling via de aanbieder van hun kredietkaart. 8 % had zijn ticket gekocht via een IATA-reisagent en kreeg eveneens terugbetaling. Slechts 2 % had een aanvullende verzekering, zoals SAFI.
21. De bescherming was voor alle passagiers beperkt tot de terugbetaling van de kosten van hun oorspronkelijke ticket, behalve voor de houders van een SAFI-verzekering. Maar zelfs de passagiers die volledige terugbetaling van hun ticket kregen, konden daarmee naar schatting slechts 60 tot 70 % van hun uiteindelijke vluchtkosten dekken als zij besloten te herboeken, omdat de meerprijs van de nieuwe vlucht niet wordt gedekt. In vergelijking met andere regelingen konden gestrande passagiers met een SAFI-verzekering meer kosten terugvorderen. Slechts in een zeer beperkt aantal gevallen kregen de passagiers directe bijstand van de nationale autoriteiten.

3. VOLGENDE STAPPEN

22. Door de proactieve aanpak die Spanje en Hongarije begin 2012 hebben gevolgd naar aanleiding van de opschorting van de activiteiten van Spanair en Malév¹⁸, werden deze gevallen van insolventie beter beheerd dan andere soortgelijke gevallen. Niet alle passagiers ervaarden dit op dezelfde manier, maar gemiddeld genomen leken de

¹⁶ Zie de website van het DG MOVE voor het debat over de voor- en nadelen van het BSP: http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2011_30_03_minutes.pdf

¹⁷ In het VK geldt dit voor aankopen van meer dan 125 euro (100 pond).

¹⁸ 22 000 passagiers werden rechtstreeks getroffen door de insolventie van Spanair (Bron: BBC-journaal), ongeveer 7 000 door de insolventie van Malév (Bron: persbericht van Malév van 3 februari 2012).

passagiers beter geïnformeerd te zijn, werden ze sneller gerouteerd en kregen ze meer onmiddellijke zorg/bijstand.

23. Om na te gaan welke specifieke maatregelen de gevolgen van insolventie van een luchtvaartmaatschappij kunnen verzachten, heeft de Commissie op 17 april 2012 schriftelijk aan de lidstaten gevraagd welke aanpak zij volgen. De conclusies van deze bevraging zijn hieronder uiteengezet.

3.1. De toepasselijkheid van passagiersrechten in geval van insolventie van de luchtvaartmaatschappij en financieel toezicht

24. Iedereen was het erover eens dat de passagiers in de eerste plaats wensen dat de luchtvaartmaatschappij haar activiteiten kan voortzetten, zonder dat zij zich zorgen hoefden te maken over financiële kwesties.
25. Passagiersrechten uit hoofde van Verordening (EG) nr. 261/2004, zoals verzorging, herrotering en compensatie, zijn van toepassing vanaf de verkoop van een ticket en worden niet beïnvloed door de financiële toestand van een luchtvaartmaatschappij. De regelgevende autoriteiten van de lidstaten zijn verplicht volledig gebruik te maken van hun bestaande bevoegdheden uit hoofde van de EU-wetgeving om te garanderen dat de luchtvaartmaatschappijen de nodige maatregelen nemen in dit verband. Verordening (EG) nr. 1008/2008 verleent de autoriteiten bevoegdheden met betrekking tot de financiële draagkracht van luchtvaartmaatschappijen, teneinde te garanderen dat zij in staat zijn hun verplichtingen uit hoofde van het consumentenacquis na te komen. Een aantal lidstaten (het VK en Spanje) maken dan ook gebruik van Verordening (EG) nr. 1008/2008 om te garanderen dat de verplichtingen van Verordening (EG) nr. 261/2004 worden opgenomen in de bedrijfspraktijken van de luchtvaartmaatschappijen.
26. In artikel 9, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 is bepaald dat de vergunningverlenende autoriteit van een lidstaat de exploitatievergunning van een communautaire luchtvaartmaatschappij schorst of intrekt indien zij er niet langer van overtuigd is dat deze luchtvaartmaatschappij in staat is gedurende een periode van twaalf maanden haar bestaande en potentiële verplichtingen na te komen. In artikel 9, lid 2, is bepaald dat de vergunningverlenende autoriteit een grondige beoordeling opstelt van de financiële situatie van een luchtvaartmaatschappij en, indien financiële problemen zijn vastgesteld of insolventie- of soortgelijke procedures tegen de luchtvaartmaatschappij zijn ingesteld, de status van de exploitatievergunning opnieuw bekijkt. Idealiter moeten de nationale autoriteiten actief overleg plegen met dergelijke luchtvaartmaatschappijen om problemen te kunnen vaststellen.
27. Het toezicht van de regelgevende autoriteiten varieert in de praktijk van jaarlijkse en tweejaarlijkse onderzoeken van de beheersrekeningen tot maandelijkse evaluaties van alle luchtvaartmaatschappijen waaraan een vergunning is afgegeven. De zichtbaarheid van een maandelijkse evaluatie, aangevuld met een grondiger onderzoek wanneer problemen worden vastgesteld, lijkt het meeste voordelen op te leveren. Bepaalde lidstaten zetten hun middelen in op de gebieden die volgens hen het grootste risico opleveren voor de passagiers, gebaseerd op objectieve criteria zoals de omvang en het type activiteit, de geografische dekking, financiële prestaties uit het verleden en het aanbieden van essentiële verbindingen.
28. Aangezien een insolvente luchtvaartmaatschappij slechts over beperkte mogelijkheden beschikt om haar verplichtingen na te komen, zou versterkt toezicht de autoriteiten van de lidstaten in staat stellen in een vroeg stadium in te grijpen.

Hierdoor kunnen de vergunningverlenende autoriteiten anticiperen, de schorsing van de activiteiten beheren en erop toezien dat de passagiersrechten worden gehandhaafd zolang er nog fondsen beschikbaar zijn. Het is dan ook van essentieel belang zo snel mogelijk vast te stellen of luchtvaartmaatschappijen potentiële financiële problemen hebben, vóór deze bekend worden – want dan is het vaak te laat – en samen naar een oplossing te zoeken. Als de vergunningverlenende autoriteit van het VK bijvoorbeeld financiële problemen vaststelt bij een luchtvaartmaatschappij, eist zij in sommige gevallen dat er een noodplan wordt opgesteld als voorwaarde voor het behoud van de exploitatievergunning. In een dergelijk noodplan is onder meer beschreven hoe een "gecontroleerde afbouw" van de activiteiten kan worden georganiseerd om de passagiers te beschermen (met name die buiten de EU), indien nodig.

29. Deze aanpak heeft een aantal voordelen. Door de beslissing over de opschorting van de activiteiten los te koppelen van het faillissement zelf, kan het personeel van de luchtvaartmaatschappij passagiers herrouteren met de actieve hulp van andere luchtvaartmaatschappijen alvorens de maatschappij insolvent wordt verklaard. Deze oplossing zorgt ervoor dat de passagiers op efficiënte wijze bijstand, herrotering en informatie krijgen. Door een dergelijk noodplan kan de luchtvaartmaatschappij zich concentreren op de repatriëring van passagiers die anders kunnen stranden weg van huis (en kan ze het aantal getroffen passagiers beperken).
30. Een aantal lidstaten heeft de aandacht van de Commissie gevestigd op de voordelen van versterkte samenwerking. Zij waren van mening dat een autoriteit die over zorgwekkende informatie beschikt de vergunningverlenende lidstaat erop kan wijzen dat nauwer toezicht nodig kan zijn, mits de vertrouwelijkheid van commerciële informatie wordt gerespecteerd. Een vergunningverlenende autoriteit die weet heeft van de mogelijke insolventie van een luchtvaartmaatschappij waaraan zij een vergunning heeft verleend, kan ook contact opnemen met andere lidstaten, zodat deze de nodige voorbereidingen kunnen treffen.
31. Sommige lidstaten hebben te kennen gegeven dat de gevolgen van een mogelijk faillissement kunnen worden verzacht door de luchtvaartmaatschappij aan te sporen om onrendabele en/of verre routes/bestemmingen geleidelijk af te schaffen als bijstand aan passagiers op dergelijke routes moeilijker te regelen is. In kritieke gevallen hebben de nationale autoriteiten actief gebruik gemaakt van hun vergunningverlenende bevoegdheid om te garanderen dat een bedrijf werd afgebouwd op het laagste punt in de vraagcyclus van de luchtvaartmaatschappij. Hoewel er geen optimaal moment is om de activiteiten van een luchtvaartmaatschappij stop te zetten, heeft een faillissement in het piekseizoen (bijvoorbeeld rond Kerstmis of Pasen), wanneer er weinig alternatieve capaciteit is, grotere gevolgen voor de passagiers dan op een ander ogenblik.

3.2. Passagiersgerelateerde maatregelen

32. Nauwkeurige en tijdige communicatie is van cruciaal belang om de gevolgen van insolventie voor passagiers tot een minimum te beperken, met name voor gestrande passagiers met beperkte toegang tot communicatie. Doeltreffende communicatiekanalen tussen een luchtvaartmaatschappij en haar passagiers dienen echter de norm te zijn, ongeacht de financiële situatie van de maatschappij, omdat gevestigde kanalen het beheer van het faillissement vergemakkelijken.
33. Sommige autoriteiten hebben luchtvaartmaatschappijen verplicht bepaalde beperkingen te aanvaarden om de verliezen van passagiers te verzachten, bijvoorbeeld het gebruik van geblokkeerde rekeningen waarop betalingen voor

tickets (inclusief luchthavenheffingen) worden vastgehouden tot de passagiers de vlucht hebben genomen. Hierdoor heeft een eventueel faillissement minder gevolgen.

34. Uit recente ervaring is gebleken dat de belangen van passagiers beter worden beschermd/beheerd als Verordening (EG) nr. 261/2004 en Verordening (EG) nr. 1008/2008 door dezelfde nationale autoriteit worden gehandhaafd of, in het geval er toch verschillende autoriteiten bij betrokken zijn, als deze proactief samenwerken. Deze aanpak moet worden aangemoedigd omdat:

- Goede communicatiekanalen leiden tot een betere behandeling van getroffen passagiers, vooral als de twee verordeningen door verschillende nationale autoriteiten worden gehandhaafd.
- Het aangewezen nationaal handhavingsorgaan voor Verordening (EG) nr. 261/2004 kan nagaan waar passagiers kunnen stranden (op basis van gegevens van de luchtvaartmaatschappij) en een gecoördineerd actieplan kan opstellen waar de relevante belanghebbenden bij betrokken zijn (andere luchtvaartmaatschappijen, luchthavens, overheidsinstanties van de lidstaat zelf (bijv. buitenlandse zaken)). In dit proces is een zeer belangrijke rol weggelegd voor de luchthavens: zij kunnen informatie verstrekken aan gestrande passagiers en beschikken over faciliteiten als toiletten en catering. Deze aanpak zou leiden tot efficiënter gebruik van middelen en zou dubbel werk voorkomen. Daarom is in het voorstel van de Commissie voor de herziening van Verordening (EG) nr. 261/2004 een grotere rol weggelegd voor luchthavens in het geval van insolventie van luchtvaartmaatschappijen (artikel 5, lid 5, en artikel 14 van de herziene verordening).
- Als een luchtvaartmaatschappij failliet gaat, kunnen de aangewezen nationale handhavingsorganen relevante informatie verstrekken aan de passagiers (bijv. over reddingstarieven), zowel rechtstreeks (bijv. op hun eigen website) als via informatiekkanalen (media, luchthavens, sociale media, verenigingen van luchtvaartmaatschappijen) of via de systemen van de failliete luchtvaartmaatschappij.

3.3. Reddingstarieven

35. In juli 2011 hebben de AEA, ELFAA, IATA en ERAA¹⁹ de Commissie geadviseerd dat hun leden kunnen helpen met de herrotering van gestrande passagiers door bestaande (of eventueel extra) reservecapaciteit ter beschikking te stellen in het geval van insolventie. In dergelijke gevallen moeten de getroffen passagiers een nominaal "reddingstarief" betalen aan de luchtvaartmaatschappijen, dat volstaat om kosten als belastingen en de marginale vervoerskosten te dekken. In een aantal recente gevallen van insolventie van luchtvaartmaatschappijen is gebleken dat dergelijke herrotering effectief is om bijstand te bieden aan gestrande passagiers. Een dergelijke oplossing is echter afhankelijk van de bereidheid van concurrerende luchtvaartmaatschappijen om dergelijke tarieven aan te bieden en van de route in kwestie. Verenigingen van luchtvaartmaatschappijen hebben aangevoerd dat dit proces zou verbeteren als de lidstaten deze herrotering zouden coördineren en zelfs financieren. Ook luchthavens hebben bijstand geleverd door kortingen te bieden op passagiersgerelateerde

¹⁹ AEA (Association of European Airlines), ELFAA (European Low Fare Airline Association), IATA (International Air Transport Association) en ERAA (European Regional Airlines Association).

heffingen of deze zelfs kwijt te schelden, zoals bijvoorbeeld de AENA²⁰ heeft gedaan na de insolventie van Spanair.

36. Om ervoor te zorgen dat het publiek zoveel mogelijk weet heeft van dergelijke "reddingsaanbiedingen", hebben de betrokken lidstaten de beschikbaarheid ervan via nationale overheidswebsites bekendgemaakt.

4. CONCLUSIES

37. De Commissie is zich bewust van de gevolgen van faillissementen van luchtvaartmaatschappijen voor passagiers, met name gestrande passagiers met een los ticket.

38. De Commissie wijst de lidstaten en de belanghebbenden erop dat Verordening (EG) nr. 261/2004 al voorziet in een passend rechtskader voor bijstand aan passagiers in geval van insolventie. Uit ervaring is echter gebleken dat deze verordening moeilijk kan worden gehandhaafd als een luchtvaartmaatschappij haar activiteiten stopzet, tenzij de maatschappij op basis van Verordening (EG) nr. 1008/2008 verplicht was vooruit te plannen en maatregelen te nemen om passagiers te beschermen in het geval zij haar exploitatievergunning zou verliezen.

39. De Commissie heeft vastgesteld dat proactief optreden door nationale regelgevende autoriteiten de situatie voor getroffen passagiers aanzienlijk kan verbeteren. Alvorens nieuwe wetgeving op dit gebied voor te stellen, vindt de Commissie het dan ook van essentieel belang dat het toezicht op de afgifte van vergunningen aan EU-luchtvaartmaatschappijen wordt versterkt aan de hand van Verordening (EG) nr. 1008/2008.

40. De Commissie zal dan ook:

- de nationale autoriteiten die bevoegd zijn voor de handhaving van Verordening (EG) nr. 1008/2008 en Verordening (EG) nr. 261/2004 aanmoedigen om hun acties te coördineren, teneinde te zorgen voor passend toezicht op de financiële toestand van luchtvaartmaatschappijen, en indien nodig een gecoördineerde aanpak vast te stellen in het geval luchtvaartmaatschappijen hun activiteiten opschorten, teneinde de gevolgen voor de passagiers tot een minimum te beperken;
- de regelgevende autoriteiten van de lidstaten aansporen om beter samen te werken en beste praktijken uit te wisselen;
- samen met de luchtvervoersverenigingen uit de EU de bestaande vrijwillige overeenkomsten inzake reddingstarieven in een formeel kader gieten en het gebruik ervan effectief stimuleren;
- samen met de luchthavenverenigingen uit de EU vrijwillige regelingen treffen om de reddingstarieven aan te vullen, bijvoorbeeld door een korting te bieden op de luchthavenheffingen, teneinde de kosten voor de passagiers tot een minimum te beperken;
- samen met de sector de ruimere en meer systematische beschikbaarheid van SAFI of soortgelijke verzekeringsproducten in de hele EU aanmoedigen;

²⁰

Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

- samen met IATA de opstelling van een service level agreement aanmoedigen om te garanderen dat zoveel mogelijk passagiers gebruik kunnen maken van het Billing Settlement Plan (BSP) om terug te vorderen wat zij betaald hebben vóór de luchtvaartmaatschappij insolvent werd verklaard;
 - zorgen voor ruimere en meer systematische informatie over aan kredietkaarten gekoppelde terugbetalingsregelingen of soortgelijke producten in een lidstaat, zodat passagiers zich volgens de nationale wetgeving kunnen beschermen tegen het risico op insolventie.
41. De Commissie zal nauwlettend toezicht houden op de uitvoering van deze maatregelen. Twee jaar na de vaststelling van deze tekst zal zij de resultaten en effectiviteit ervan opnieuw bekijken en beoordelen of een wetgevend initiatief nodig is om te garanderen dat passagiers worden beschermd in het geval van insolventie van luchtvaartmaatschappijen.