KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.3.2013
COM(2013) 129 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

OCHRONA PASAŻERÓW W PRZYPADKU NIEWYPŁACALNOŚCI LINII LOTNICZEJ

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie ... 3
2. Aktualna sytuacja ... 4
2.1. Przypadki ogłoszenia niewypłacalności przez linie lotnicze w UE ... 4
2.2. Konsekwencje dla pasażerów ... 5
2.3. Obecny zakres ochrony pasażerów na podstawie przepisów UE ... 6
2.4. Częściowe rozwiązania problemu i istniejące środki zaradcze ... 6
2.5. Dotychczas tylko ograniczona ochrona pasażerów ... 8
3. Dalsze perspektywy ... 8
3.1. Możliwość odwołania się do przepisów o prawach pasażerów w przypadku niewypłacalności linii lotniczej oraz monitorowanie sytuacji finansowej ... 9
3.2. Środki dotyczące pasażerów ... 10
3.3. Taryfy „ratunkowe” ... 11
4. Wnioski ... 12

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

OCHRONA PASAŻERÓW W PRZYPADKU NIEWYPŁACALNOŚCI LINII LOTNICZEJ

1. WPROWADZENIE

1. Jednolity rynek przewozów lotniczych przynosi konsumentom znaczne korzyści. Dzięki nasileniu konkurencji mogą oni korzystać z szerszego wachlarza usług transportu lotniczego (w wyniku pojawienia się na rynku tanich linii lotniczych oraz uruchomienia nowych połączeń) oraz bardziej zróżnicowanych taryf. Konkurencja prowadzi jednak do zwiększonej presji na te linie lotnicze, które są nieefektywnie zarządzane lub które nie potrafią spełnić oczekiwań klientów. Te krytyczne czynniki nabierają jeszcze większego znaczenia w sytuacji, gdy maleje popyt i rosną koszty. Wraz z zaostrzeniem konkurencji można zaobserwować wzrost liczby przypadków ogłoszenia niewypłacalności przez linie lotnicze – w okresie od 2000 r. do połowy 2012 r. niewypłacalność ogłosiło 105 europejskich przewoźników lotniczych obsługujących regularne połączenia[1]. Były wśród nich zarówno małe linie lotnicze oferujące stosunkowo niewiele miejsc na swoich połączeniach, w przypadku których skutki ogłoszenia niewypłacalności były ograniczone, jak i większe przedsiębiorstwa, np. Spanair, Malév i Windjet, w przypadku których niewypłacalność linii lotniczej prowadziła do znacznych utrudnień dla pasażerów. Pasażerowie, którzy w chwili ogłoszenia niewypłacalności przez linię lotniczą rozpoczęli już podróż lub właśnie mieli ją rozpocząć, byli narażeni na ryzyko pozostania bez pomocy. Przypadki takie mają poważniejsze konsekwencje dla pasażerów, którzy utknęli na lotnisku daleko od domu, zwłaszcza w miejscach, w których nie są dostępne żadne lub tylko ograniczone alternatywy dla kontynuowania podróży. Kwestia ta wzbudziła zatem uwagę opinii publicznej i świata polityki.

2. W odróżnieniu od innych usług i rodzajów transportu, bilety lotnicze są często kupowane z wielomiesięcznym wyprzedzeniem. Aby jak najwcześniej zapełnić miejsca w swoich samolotach, przewoźnicy lotniczy zachęcają pasażerów do nabywania biletów z jak największym wyprzedzeniem, dzięki czemu ich cena jest niższa. Niewypłacalność linii lotniczej może zatem mieć poważniejsze konsekwencje dla pasażerów.

3. Sytuacja pasażerów w przypadku ogłoszenia niewypłacalności przez linię lotniczą będzie się przy tym różnić w zależności od sposobu nabycia biletu. Najistotniejsza różnica istnieje między biletami stanowiącymi rezerwację jedynie przelotu a biletami stanowiącymi element pakietu. Pasażerowie, którzy nabywają pakiet usług objęty dyrektywą w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek[2], są objęci ochroną. Dyrektywa ta nakłada na organizatorów obowiązek zwrotu kosztów konsumentom lub zapewnienia im alternatywnych połączeń lotniczych i doraźnej

[1] Liczba ta obejmuje również „kontrolowane” likwidacje oraz przejęcia i konsolidacje, które pociągają za sobą nieznaczne skutki dla pasażerów (lub nie mają ich wcale) – jak np. w przypadku BMI w 2012 r.

[2] Dyrektywa Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, Dz.U. L 158 z 23.6.1990, s. 59.

pomocy (w postaci np. noclegu i napojów) w przypadku gdy przewoźnik lotniczy, z którym zawarto umowę, ogłosi niewypłacalność.

4. Rozporządzenie (WE) nr 1008/2008[3], które reguluje udzielanie koncesji europejskim przewoźnikom lotniczym, zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia działań w sytuacji, gdy uznają one, że kapitał przewoźnika lotniczego, któremu udzieliły koncesji, jest niewystarczający. Obowiązujące ramy prawne UE nie zawierają jednak żadnego bezpośredniego przepisu dotyczącego ochrony osób rezerwujących jedynie przelot na wypadek niewypłacalności linii lotniczej – pasażerowie ci muszą zazwyczaj sami zadbać o ochronę swoich interesów.

5. Rozporządzenie (WE) nr 1346/2000 regulujące transgraniczne postępowania upadłościowe umożliwia pasażerom, którzy mają miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim niż państwo siedziby niewypłacalnego przewoźnika lotniczego, do zgłaszania roszczeń dotyczących zwrotu lub odszkodowania w ramach postępowania upadłościowego prowadzonego za granicą. Jednak nawet jeśli pasażerom udałoby się skutecznie zaspokoić swoje roszczenia (co nie jest pewne), to niewątpliwie płatności następowałyby z opóźnieniem i do tego czasu pasażerowie musieliby sami ponosić koszty.

6. Wiele wskazuje na to, że pasażerowie mają zazwyczaj niewielką wiedzę na temat przysługującej im potencjalnie ochrony, również w przypadku podróży zorganizowanych. W badaniu[4] dla Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości, przeprowadzonym pod kątem ewentualnej zmiany dyrektywy w sprawie turystyki zorganizowanej, 66 % respondentów nie wiedziało, czy są objęci jakąkolwiek ochroną w przypadku niewypłacalności linii lotniczej, na której lot posiadają rezerwację. Mamy więc w tym przypadku do czynienia z niedoskonałością mechanizmów rynkowych, gdyż pasażerowie nie posiadają odpowiednich informacji na temat ryzyka, na które są narażeni, w związku z czym mogą nie podejmować działań służących zapewnieniu sobie ochrony.

7. W tym kontekście istotne jest, zwłaszcza dla osób rezerwujących jedynie przelot, zwiększenie ochrony pasażerów. Można to szybko osiągnąć również bez wprowadzania nowych przepisów – dzięki skuteczniejszemu stosowaniu już obowiązujących. Mając na uwadze powyższy cel, w niniejszym dokumencie dokonano oceny aktualnej sytuacji i rozpatrzono środki, jakie Komisja mogłaby skutecznie zastosować względem właściwych organów krajowych oraz zainteresowanych stron.

2. AKTUALNA SYTUACJA

2.1. Przypadki ogłoszenia niewypłacalności przez linie lotnicze w UE

8. W latach 2000-2010 niewypłacalność ogłosiło 96 przewoźników lotniczych obsługujących regularne połączenia[5]. Częstotliwość, z jaką w tym okresie linie lotnicze zaprzestawały działalności, zmieniała się, nie wykazując żadnej wyraźnej tendencji. Najwyższą liczbę przypadków ogłoszenia niewypłacalności (14) odnotowano w latach 2004 i 2008, natomiast w latach 2000 i 2007 niewypłacalność

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Wersja przekształcona).

[4] RPA, LE i Yougov, 2010 r. DG ds. Sprawiedliwości, załącznik 2 do oceny skutków – Enhanced insolvency protection for consumers purchasing airline tickets – a survey.

[5] Steer Davies Gleave, Passenger protection in the event of airline insolvency – final report, marzec 2011.

ogłosiły jedynie trzy linie lotnicze. Z kolei w roku 2011 niewypłacalność ogłosiła tylko jedna linia lotnicza[6], ale w 2012 r. działalność zmuszonych było zakończyć ośmiu dużych przewoźników lotniczych[7]. Istnieje pewien związek między przypadkami ogłoszenia niewypłacalności a rozmiarami rynków przewozów lotniczych w państwach członkowskich – wśród ogłaszających niewypłacalność przewoźników lotniczych najwięcej było tych z siedzibą w Zjednoczonym Królestwie i w Hiszpanii (czyli na największym i na trzecim co wielkości rynku w UE pod względem liczby pasażerów). Może to jednak tylko wskazywać na aktywną politykę interwencji w tych państwach członkowskich.

2.2. Konsekwencje dla pasażerów

9. Szacuje się, że ogółem w latach 2000-2010 między 1,4 a 2,2 mln pasażerów zostało dotkniętych skutkami ogłoszenia niewypłacalności przez linie lotnicze[8], z czego około 12 % zostało w ich wyniku unieruchomionych z dala od domu. Odsetek poszkodowanych z tego powodu pasażerów jest niski w porównaniu z łączną liczbą pasażerów, którzy posiadali rezerwację na lot, ale nie mogli rozpocząć podróży, aczkolwiek ich liczba ulegała znacznym wahaniom i w niektórych przypadkach była wyższa (np. Air Madrid). Mimo tego liczba dotkniętych tych problemem pasażerów nie przekraczała nigdy 500 000 rocznie[9]. Największą liczbę pasażerów dotkniętych konsekwencjami niewypłacalności linii lotniczych odnotowano w 2004 r., ale nawet wtedy odpowiadała ona jedynie 0,17 % wszystkich pasażerów unijnych linii lotniczych w tym roku[10].

10. Szacuje się, że w latach 2011-2020 około 0,07 % wszystkich pasażerów rezerwujących jedynie przelot dotkną skutki niewypłacalności linii lotniczej[11]. Ich liczba będzie wahała się z roku na rok, ale prawdopodobny jest wzrost tego odsetka w wyniku rozwoju transportu lotniczego oraz w związku z faktem, iż na rynku działa obecnie mniej (za to większych) przewoźników – niewypłacalność któregokolwiek z nich będzie miała tym samym poważniejsze konsekwencje. Według szacunków średnia liczba pasażerów dotkniętych omawianym problemem wzrośnie z 325 000 w 2011 r. do 480 000 w roku 2020. Na podstawie dotychczasowych statystyk można przypuszczać, że około 12 % z nich zostanie zablokowanych na lotniskach z dala od domu.

11. Wprawdzie łączny odsetek dotkniętych tych problemem pasażerów jest niski, jednak dla niektórych podróżujących skutki ogłoszenia niewypłacalności przez linię lotniczą mogą być znaczne. Niezależnie od niedogodności związanych z zakłóceniem podróży jako takim, pasażerowie mogą być zmuszeni do poniesienia niemożliwych do odzyskania kosztów:

- Jeżeli linia lotnicza zaprzestała działalności przed rozpoczęciem podróży, pasażerowie muszą zdecydować, czy chcą zmienić jej plan, czy też całkiem z niej zrezygnować. Jeśli zdecydują się ułożyć nowy plan podróży, muszą pokryć koszty alternatywnego transportu, które w przypadku konieczności dokonania rezerwacji z niewielkim wyprzedzeniem będą prawdopodobnie

---

6 Viking Hellas.

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

8 Przyjmując średnią wartość – 1,8 mln, czyli 0,07 % wszystkich rezerwowanych samodzielnie lotów w obie strony.

9 W 2011 r. w państwach UE-27 z usług transportu lotniczego skorzystało niemal 777 mln pasażerów. Źródło: Eurostat

10 Sprawozdanie Steer Davies Gleave, s. 41-44.

11 Sprawozdanie Steer Davies Gleave, s. 41.

wyższe. Jeżeli nie ma innej możliwości zorganizowania podróży lub pasażer całkiem rezygnuje ze swoich planów, musi on liczyć się z tym, iż może nie odzyskać kosztów poniesionych w związku z innymi elementami podróży (zakwaterowanie, wynajem samochodu).

- Jeżeli linia lotnicza zaprzestaje działalności po rozpoczęciu podróży przez pasażera, w wyniku czego traci on możliwość jej kontynuowania lub powrotu, będzie się musiał zazwyczaj sam zatroszczyć o alternatywne połączenie. Również w tym przypadku będzie musiał dokonać zakupu biletu z niewielkim wyprzedzeniem i prawdopodobnie po dużo wyższej cenie niż w przypadku pierwotnego wariantu. Ograniczona przepustowość może również prowadzić do opóźnień, przez co dotknięci problemem pasażerowie mogą być zmuszeni do pokrycia kosztów dodatkowych usług oraz do konkurowania o nie z innymi pasażerami. Niedostępność informacji może dodatkowo ograniczać możliwość podejmowania przez pasażerów odpowiednich decyzji bez narażania się na wysokie koszty.

12. W latach 2000-2012 najwyższe bezpośrednie koszty w wyniku niewypłacalności linii lotniczych ponosili pasażerowie, którzy w związku z tym zostali zablokowani na lotniskach – wynosiły one średnio ponad 796 EUR[12]. Koszty te różniły się w zależności od długości trasy oraz przewoźnika lotniczego – pasażerowie unieruchomieni podczas odbywania krótkodystansowych podróży tanimi liniami lotniczymi ponosili średnio koszty w wysokości 335 EUR[13].

2.3. Obecny zakres ochrony pasażerów na podstawie przepisów UE

13. Kwestia ochrony pasażerów przedstawiała się dotychczas następująco:

- Ani przewoźnicy lotniczy, ani właściwe organy nie były w stanie w wystarczającym stopniu z wyprzedzeniem podjąć odpowiednie niezbędne kroki aby zapewnić, by pasażerowie rezerwujący jedynie przelot zostali przeniesieni na inne loty oraz otrzymali pomoc w okresie oczekiwania na lot, tak by respektowane były również inne ich prawa (dotyczące np. informacji, opieki i zwrotu kosztów).

- Prawa przysługujące pasażerom na mocy rozporządzenia (WE) nr 261/2004 nie były respektowane przez bankrutującego przewoźnika – w szczególności w odniesieniu do zmiany rezerwacji poszkodowanych pasażerów oraz udzielenia im pomocy (np. w formie zapewnienia noclegu). Oznaczało to, że pasażerowie ci musieli sami zatroszczyć się o niezbędne rozwiązania.

2.4. Częściowe rozwiązania problemu i istniejące środki zaradcze

14. Państwa członkowskie stosują różne instrumenty finansowe (np. fundusze rezerwowe, systemy ubezpieczeń i gwarancje bankowe) celem wypełnienia swoich zobowiązań wynikających z dyrektywy w sprawie turystyki zorganizowanej. Niektóre z nich próbowały rozwiązać problem pasażerów rezerwujących jedynie przelot poprzez objęcie ich zakresem ochrony oferowanej przez rozwiązania przyjęte przez nie w ramach dyrektywy w sprawie turystyki zorganizowanej. W Danii z

[12] Koszty te stanowią średnią kosztów, które szacunkowo ponosili zablokowani na lotniskach pasażerowie i pasażerowie posiadający rezerwację. Należy jednak zauważyć, że ta średnia wartość ulega znacznemu zwiększeniu w wyniku wysokich kosztów poniesionych przez znaczną liczbę pasażerów, którzy utknęli na lotniskach w krajach Ameryki Łacińskiej w wyniku niewypłacalności Air Madrid.

[13] Sprawozdanie Steer Davies Gleave, s. 46-52. Zob. tabelę w pkt 14, w której znajduje się rozbicie tych kosztów.

dniem 1 stycznia 2010 r. rozszerzono zakres Rejsegarantifonden, funduszu zapewniającego ochronę w ramach tej dyrektywy, tak by stworzyć możliwość ochrony pasażerów na wszystkich lotach wykonywanych z Danii przez przewoźników mających siedzibę w tym kraju.

15. Scheduled Airline Failure Insurance (SAFI) umożliwia pasażerom w niektórych krajach (np. Zjednoczonym Królestwie i Irlandii[14]), rezerwującym jedynie przelot, ubezpieczenie się od ryzyka poniesienia kosztów w przypadku ogłoszenia niewypłacalności przez linię lotniczą. Ta komercyjna oferta jest dostępna na zasadzie zawieranych indywidualnie umów, a czasami stanowi również element ogólnych ubezpieczeń turystycznych. SAFI pokrywa koszty zmiany rezerwacji lotu dla unieruchomionych pasażerów lub zwrotu kosztów pierwotnego biletu w sytuacji, gdy pasażer nie może ich odzyskać. SAFI zazwyczaj nie pokrywa kosztów zakupu nowego biletu u innego przewoźnika w sytuacji, gdy pasażer nie rozpoczął jeszcze podróży, ani żadnych dodatkowych kosztów poniesionych w wyniku opóźnienia lub innych niepodlegających zwrotowi kosztów, np. związanych z wynajmem samochodu. Ochrona ta zazwyczaj jest niedostępna, jeżeli ogólnie wiadomo, że dany przewoźnik lotniczy znajduje się w trudnej sytuacji finansowej; może też zostać cofnięta z bardzo krótkim wyprzedzeniem. Mimo tego branża ubezpieczeniowa jest zdania, że polisy ubezpieczeniowe w rodzaju SAFI mogłyby być szerzej wykorzystywane[15].

16. Płatności za bilety zakupione w biurach podróży posiadających akredytację IATA (Zrzeszenia Międzynarodowego Transportu Lotniczego) trafiają najpierw do centralnego mechanizmu płatniczego tej organizacji, tzw. Billing Settlement Plan (BSP), po czym są przekazywane linii lotniczej (co następuje zazwyczaj co miesiąc, ale okres ten może być również krótszy). Jeżeli będąca członkiem IATA linia lotnicza ogłosi niewypłacalność, IATA może na zasadzie dobrowolności zdecydować o zwrocie kosztów biletu pasażerom, których płatności nie zostały jeszcze przekazane danej linii lotniczej. Zakres takiej ochrony jest ograniczony – może ona objąć jedynie tych pasażerów, którzy dokonali rezerwacji w okresie między kolejnymi rozliczeniami płatności, czyli maksymalnie na 30 dni przed datą lotu. Pasażerowie dokonujący rezerwacji w biurach podróży z akredytacją IATA z większym wyprzedzeniem nie mogą liczyć na zwrot kosztów biletu, gdyż odpowiednia kwota znajduje się już poza mechanizmem BSP[16].

17. W niektórych państwach członkowskich w przypadku zakupów przy użyciu kart kredytowych (i niektórych kart debetowych) konsumenci mają prawo żądać zwrotu zapłaconej sumy od wystawcy karty w przypadku niewypłacalności podmiotu, który miał świadczyć usługę Wysokość tego zwrotu jest jednak zazwyczaj ograniczona do kosztu pierwotnej usługi, który w niektórych przypadkach musi również przekraczać określoną wartość minimalną[17].

---

14 Zjednoczone Królestwo i Irlandia stanowią największe rynki, choć SAFI ma też znaczne udziały w rynku w Niemczech, Niderlandach, Szwecji i Republice Czeskiej. W latach 2000-2010 koszt tego ubezpieczenia wynosił 3-5 EUR za bilet i z ochrony tej skorzystało 2 % pasażerów dotkniętych skutkami niewypłacalności linii lotniczych.

15 Analiza ekspertów zewnętrznych przedstawiona 30 marca 2011 r. na warsztatach z udziałem zainteresowanych stron, które odbyły się w Brukseli: http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/doc/2011_30_03_minutes.pdf

16 Omówienie zalet i wad mechanizmu BSP dostępne jest na stronie internetowej DG MOVE: http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2011_30_03_minutes.pdf

17 W Zjednoczonym Królestwie obejmuje ona zakupy na kwotę przekraczającą 125 EUR (100 GBP).

18. W niektórych przypadkach pomocy udzielają również inne linie lotnicze, oferując taryfy „ratunkowe” po cenie nominalnej.

2.5. Dotychczas tylko ograniczona ochrona pasażerów

19. Około 76 % pasażerów rezerwujących jedynie przelot, którzy w latach 2000-2010 zostali dotknięci konsekwencjami niewypłacalności linii lotniczej, dysponowało jedynie ochroną wynikającą z rozporządzenia (WE) nr 261/2004. Rozporządzenie to weszło w życie dopiero w 2005 r. i do niedawna było w praktyce rzadko wykorzystywane w przypadkach ogłoszenia niewypłacalności.

20. Większość pasażerów zmuszona była ubiegać się o zwrot kosztów swoich pierwotnych biletów jako wierzyciele przewoźnika lotniczego, który ogłosił niewypłacalność, w ramach zwykłego krajowego postępowania upadłościowego – z różną skutecznością. Spośród pozostałych pasażerów 14 % zdołało uzyskać zwrot kosztów za pośrednictwem wystawcy karty kredytowej, z której korzystali przy zakupie; kolejne 8 %, które nabyło bilet w biurze podróży z akredytacją IATA, również odzyskało wydatkowaną kwotę. Jedynie 2 % pasażerów dysponowało dodatkową ochroną w rodzaju ubezpieczenia SAFI.

21. Jeśli chodzi o inne koszty, wszyscy pasażerowie z wyjątkiem posiadających ubezpieczenie SAFI, uzyskali jedynie zwrot kosztów pierwotnego biletu. Szacuje się jednak, że nawet w przypadku tych pasażerów, którym udało się uzyskać pełny zwrot kosztów pierwotnego biletu, oznacza to pokrycie jedynie 60-70 % ostatecznie poniesionych przez nich kosztów lotu w przypadku dokonania nowej rezerwacji, jako że wyższy koszt nowego biletu nie jest uwzględniany w tym rachunku. Pasażerowie, którzy utknęli na lotnisku, byli w stanie odzyskać większą część poniesionych kosztów, jeżeli posiadali ubezpieczenie SAFI – w przypadku innych rozwiązań nie było to możliwe. Tylko w nielicznych przypadkach bezpośredniej pomocy pasażerom udzieliły organy krajowe.

3. DALSZE PERSPEKTYWY

22. Aktywne podejście zastosowane na szczeblu krajowym na początku 2012 r. przez Hiszpanię i Węgry, w następstwie zawieszenia działalności przez Spanair i Malév[18], sprawiło, że w porównaniu z podobnymi przypadkami w tych dwóch sytuacjach udało się lepiej przeciwdziałać skutkom ogłoszenia niewypłacalności. Doświadczenia poszczególnych pasażerów były oczywiście różne, wydaje się jednak, że zazwyczaj pasażerowie byli lepiej poinformowani, szybciej otrzymali rezerwację na nowy lot i zapewniono im bezpośrednią pomoc w szerszym zakresie.

23. Aby określić jakie konkretne środki mogą przyczynić się do złagodzenia konsekwencji niewypłacalności linii lotniczej, Komisja zwróciła się w dniu 17 kwietnia 2012 r. do państw członkowskich z prośbą o informacje o stosowanym przez nie podejściu. Poniżej przedstawiono wnioski uzyskane w ramach analizy otrzymanych odpowiedzi.

[18] Liczba bezpośrednio dotkniętych problemem pasażerów tranzytowych wynosiła w przypadku Spanair 22 000 (źródło: BBC News), a w przypadku Malév – około 7 000 (źródło: komunikat prasowy Malév z dnia 3 lutego 2012 r.).

3.1. Możliwość odwołania się do przepisów o prawach pasażerów w przypadku niewypłacalności linii lotniczej oraz monitorowanie sytuacji finansowej

24. Zgadzano się powszechnie, że najlepszym rozwiązaniem dla pasażerów byłaby możliwość kontynuowania działalności przez przewoźnika lotniczego, tak by nie musieli oni zaprzątać sobie głowy żadnymi kwestiami finansowymi.

25. Prawa przysługujące pasażerom na mocy rozporządzenia (WE) nr 261/2004, takie jak prawo do opieki, do zmiany planu podróży oraz do odszkodowania, obowiązują od chwili sprzedaży biletu i nie są uzależnione od sytuacji finansowej linii lotniczej. Organy regulacyjne państw członkowskich mają obowiązek wykorzystać wszystkie uprawnienia przysługujące im na mocy przepisów UE celem zagwarantowania, że przewoźnicy lotniczy podjęli w tym zakresie wszystkie niezbędne kroki. Rozporządzenie (WE) nr 1008/2008 przyznaje organom uprawnienia w odniesieniu do kwestii sytuacji finansowej linii lotniczych, tak aby zapewnić, by były one w stanie wypełnić zobowiązania spoczywające na nich na mocy unijnego dorobku prawnego w dziedzinie ochrony konsumentów. Szereg państw członkowskich, w tym Zjednoczone Królestwo i Hiszpania, wykorzystuje zatem rozporządzenie (WE) nr 1008/2008 aby zapewnić uwzględnienie przez linie lotnicze w ich praktykach prowadzenia działalności obowiązków wynikających z rozporządzenia (WE) nr 261/2004.

26. Artykuł 9 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 stanowi, iż wydające koncesję organy państw członkowskich muszą zawiesić lub cofnąć koncesję wspólnotowego przewoźnika lotniczego, jeżeli nie są już przekonane o możliwości spełnienia przez niego istniejących i potencjalnych zobowiązań przez okres 12 miesięcy. Artykuł 9 ust. 2 nakłada na wydające koncesję organy obowiązek niezwłocznego dokonania szczegółowej oceny sytuacji finansowej przewoźnika lotniczego i zweryfikowania statusu koncesji na podstawie jej wyników, ilekroć pojawią się wyraźne oznaki problemów finansowych lub w razie otwarcia postępowania upadłościowego lub podobnego postępowania względem przewoźnika. W idealnym przypadku organy krajowe powinny prowadzić ciągły aktywny dialog z takim przewoźnikiem w celu zidentyfikowania tego rodzaju problemów.

27. Praktyki nadzorcze stosowane przez organy regulacyjne są różnorodne: od rocznych i półrocznych przeglądów sprawozdań dotyczących przychodów i kosztów przewoźnika lotniczego aż po miesięczne oceny wszystkich koncesjonowanych przewoźników lotniczych. Przejrzystość zapewniana przez miesięczne oceny w połączeniu z bardziej szczegółowymi kontrolami w przypadku stwierdzenia problemów wydaje się przy tym oferować największe korzyści. Niektóre państwa członkowskie koncentrują kontrole na przewoźnikach lotniczych, w przypadku których przypuszczają, że ich niewypłacalność stanowiłaby największe ryzyko dla pasażerów, opierając się przy tym na obiektywnych kryteriach takich jak rozmiary i rodzaj działalności, zasięg geograficzny, dotychczasowe wyniki finansowe oraz świadczenie usług o charakterze podstawowym.

28. Biorąc pod uwagę, że niewypłacalny przewoźnik lotniczy może mieć ograniczoną zdolność do wywiązywania się ze swoich zobowiązań, usprawnienie nadzoru umożliwiłoby państwom członkowskim podjęcie środków zaradczych już na wczesnym etapie. Pozwoliłoby to organom wydającym koncesje przewidzieć zawieszenie działalności i takie nim pokierowanie, by zapewnić wypełnienie zobowiązań wobec pasażerów dopóki jeszcze dostępne są środki finansowe. W związku z tym decydującą kwestią jest jak najwcześniejsze zidentyfikowanie

przewoźników lotniczych mogących napotkać problemy finansowe – zanim dowie się o nich opinia publiczna, gdyż wówczas często jest już za późno na przeciwdziałanie – i podjęcie odpowiednich kroków. Na przykład gdy organ wydający koncesje w Zjednoczonym Królestwie stwierdził problemy finansowe u przewoźnika lotniczego, w niektórych przypadkach żądał przygotowania planów awaryjnych i traktował je jako warunek utrzymania koncesji na prowadzenie działalności. Plany takie miały też obejmować rozwiązania służące ochronie pasażerów (zwłaszcza tych znajdujących się poza UE), jakie miałyby zastosowanie na wypadek likwidacji działalności.

29. Powyższe podejście ma wiele zalet. Rozdzielenie decyzji o momencie, w którym miałaby zostać zawieszona działalność, od faktycznego ogłoszenia niewypłacalności umożliwiało przedsiębiorstwu dokonanie zmian rezerwacji pasażerów z pomocą innych linii lotniczych zanim przewoźnik lotniczy ogłosił niewypłacalność. Takie rozwiązanie zapewnia również skuteczne udzielenie pasażerom odpowiedniej pomocy, zmianę ich rezerwacji i udzielenie im informacji. Taki rodzaj planowania umożliwia również przewoźnikowi lotniczemu skoncentrowanie swoich zasobów na transporcie powrotnym tych pasażerów, którzy w innym przypadku utknęliby na lotniskach z dala od domu (i ograniczenie tym samym liczby poszkodowanych w ten sposób pasażerów).

30. Szereg państw członkowskich zwróciło Komisji uwagę na korzyści płynące z zacieśnionej współpracy. Ich zdaniem organ będący w posiadaniu krytycznych informacji mógłby – z poszanowaniem tajemnicy handlowej – zwrócić uwagę państwa członkowskiego, które wydało koncesje przewoźnikowi lotniczemu, na ewentualną konieczność ściślejszego nadzoru. Analogicznie organ skonfrontowany z ewentualną niewypłacalnością przewoźnika lotniczego, któremu wydał koncesję, mógłby nawiązać kontakt z organami z innych państw członkowskich, aby umożliwić im przygotowanie działań awaryjnych.

31. Niektóre państwa członkowskie stwierdziły, że konsekwencje ewentualnej niewypłacalności mogłyby zostać złagodzone w ten sposób, że przewoźnik lotniczy stopniowo ograniczałby działalność na nierentownych lub długodystansowych trasach, na których w przypadku ogłoszenia niewypłacalności zorganizowanie pomocy dla pasażerów byłoby trudniejsze. W krytycznych przypadkach organy krajowe aktywnie wykorzystały swoje uprawnienia w zakresie wydawania koncesji, tak by zagwarantować, że zlikwidowanie przedsiębiorstwa nastąpiło w okresie najsłabszego popytu na usługi danego przewoźnika. Nie istnieje wprawdzie optymalny moment na zaprzestanie działalności przez przewoźnika lotniczego, jednakże ogłoszenie niewypłacalności w szczycie sezonu (np. w okresie świąt Bożego Narodzenia lub wielkanocnych), kiedy alternatywne zdolności przewozowe są bardzo ograniczone, niesie za sobą poważniejsze konsekwencje dla pasażerów niż w innych okresach.

3.2. Środki dotyczące pasażerów

32. Dokładna i szybka informacja ma zasadnicze znaczenie dla zminimalizowania skutków niewypłacalności dla pasażerów, zwłaszcza tych, którzy utknęli na lotniskach i mają ograniczony dostęp do środków łączności. Skuteczna komunikacja między przewoźnikiem lotniczym a jego pasażerami powinna jednak być standardem niezależnie od sytuacji finansowej przewoźnika, przy czym dobrze funkcjonujące kanały komunikacji mogą tylko ułatwić uporanie się ze skutkami niewypłacalności.

33. Niektóre organy nałożyły na przewoźników określone ograniczenia celem zminimalizowania strat ponoszonych przez pasażerów, np. poprzez wymóg utrzymywania rachunków powierniczych, na których płatności za bilety (w tym opłaty lotniskowe od pasażerów) są niezależnie przetrzymywane aż do chwili odbycia lotu przez pasażera, co ogranicza potencjalne skutki niewypłacalności.

34. Niedawne doświadczenia pokazały, że interesy pasażerów są lepiej chronione, gdy egzekwowaniem przepisów rozporządzenia (WE) nr 261/2004 i rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 zajmuje się ten sam organ krajowy, lub gdy odpowiednie organy współpracują ze sobą. Podejście to należy wspierać, gdyż:

- istnienie skutecznych kanałów komunikacji ułatwia udzielanie pomocy poszkodowanym pasażerom – zwłaszcza gdy za egzekwowanie każdego z rozporządzeń odpowiedzialny jest inny organ;
- wyznaczony krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie rozporządzenia (WE) nr 261/2004 może określić, na których lotniskach pasażerowie mogą utknąć (uzyskując dane od linii lotniczej), i przygotować plan skoordynowanych działań z udziałem właściwych zainteresowanych stron (innych przewoźników, portów lotniczych, organów administracji rządowej danego państwa członkowskiego (np. ministerstwa spraw zagranicznych)). Szczególnie istotną rolę odgrywają w tym procesie porty lotnicze, gdyż stanowią one punkt przekazywania informacji poszkodowanym pasażerom oraz zapewniają im podstawowe udogodnienia w postaci dostępu do toalet oraz napojów i posiłków. Podejście takie umożliwiłoby bardziej wydajne wykorzystanie zasobów i ograniczenie zbędnego powielania wysiłków; W tym kontekście wniosek Komisji w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 261/2004 zawiera przepisy służące zwiększeniu roli portów lotniczych w przypadku niewypłacalności linii lotniczej (art. 5 ust. 5 i art. 14 zmienionego rozporządzenia).
- jeżeli przewoźnik lotniczy ogłasza niewypłacalność, organy krajowe wyznaczone do egzekwowania przepisów mogłyby udostępniać odpowiednie informacje pasażerom (np. na temat taryf „ratunkowych") albo bezpośrednio (np. na własnej stronie internetowej), albo za pośrednictwem odpowiednich kanałów informacyjnych (takich jak środki masowego przekazu, porty lotnicze, media społecznościowe, zrzeszenia linii lotniczych lub systemy informacyjne danego przewoźnika).

3.3. Taryfy „ratunkowe"

35. W lipcu 2011 r. AEA, ELFAA, IATA oraz ERAA[19] poinformowały Komisję, że członkowie tych zrzeszeń mogą pomóc w alternatywnym transporcie pasażerów poszkodowanych w wyniku niewypłacalności przewoźnika lotniczego, udostępniając istniejące niewykorzystane (lub ewentualnie dodatkowe) zdolności przewozowe. W takich sytuacjach linie lotnicze będące członkami tych zrzeszeń obciążają poszkodowanych pasażerów nominalną taryfą „ratunkową", która pokrywa jedynie koszty podatków oraz koszty krańcowe przewozu. W licznych niedawnych przypadkach ogłoszenia niewypłacalności przez linie lotnicze system ten okazał się

[19] AEA (Association of European Airlines – Stowarzyszenie Europejskich Linii Lotniczych), ELFAA (European Low Fare Airline Association – Stowarzyszenie Europejskich Niskokosztowych Przewoźników Lotniczych), IATA (International Air Transport Association – Zrzeszenie Międzynarodowego Transportu Lotniczego) oraz ERAA (European Regional Airlines Association – Stowarzyszenie Regionalnych Europejskich Linii Lotniczych).

skutecznym środkiem zapewnienia pomocy poszkodowanym pasażerom. Rozwiązanie to jest jednak uzależnione od dobrej woli konkurujących przewoźników lotniczych jeśli chodzi o zaoferowanie takich taryf i odpowiednich połączeń. Zrzeszenia linii lotniczych zasugerowały możliwość ulepszenia tego systemu, jeśli państwa członkowskie przejęłyby koordynację czy nawet finansowanie tego rodzaju alternatywnych przewozów. Również porty lotnicze, np. AENA[20] po ogłoszeniu niewypłacalności przez Spanair, udzielały pomocy, oferując obniżenie opłat pasażerskich lub całkowitą z nich rezygnację.

36. Aby zapewnić opinii publicznej możliwie pełne informacje, zainteresowane państwa członkowskie ogłosiły na stronach internetowych administracji krajowej, że istnieje możliwość skorzystania z tego rodzaju taryf „ratunkowych".

4. WNIOSKI

37. Komisja jest świadoma konsekwencji, jakie niewypłacalność linii lotniczej niesie ze sobą dla pasażerów (zwłaszcza tych rezerwujących jedynie przelot, którzy utknęli na lotniskach).

38. Komisja pragnie zwrócić uwagę państw członkowskich i zainteresowanych stron na fakt, iż rozporządzenie (WE) nr 261/2004 zapewnia już właściwe ramy prawne w odniesieniu do pomocy pasażerom w przypadku ogłoszenia niewypłacalności przez linie lotniczą. Doświadczenie pokazało jednak, że przepisy tego rozporządzenia mogą być trudne do wyegzekwowania w sytuacji, gdy przewoźnik lotniczy zawiesza działalność, chyba że – na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 – został on zobowiązany do uprzedniego zaplanowania i wprowadzenia w życie środków służących ochronie pasażerów na wypadek utraty koncesji na prowadzenie działalności.

39. Komisja stwierdza, że aktywne działania krajowych organów regulacyjnych mogą prowadzić do znacznej poprawy sytuacji poszkodowanych pasażerów. Dlatego też przed ewentualnym podjęciem decyzji o zaproponowaniu nowych przepisów w tej dziedzinie Komisja uważa za niezbędne wzmocnienie nadzoru nad koncesjami wydanymi unijnym przewoźnikom lotniczym zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1008/2008.

40. W związku z powyższym Komisja będzie:

- zachęcać krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 i rozporządzenia (WE) nr 261/2004 do koordynowania podejmowanych przez nie działań w celu zapewnienia właściwego monitorowania sytuacji finansowej przewoźników lotniczych, a w stosownych przypadkach do przyjęcia skoordynowanego podejścia w sytuacjach ogłoszenia przez nich niewypłacalności, tak by do minimum ograniczyć ich konsekwencje dla pasażerów;
- zachęcać do zacieśnionej współpracy oraz wymiany informacji i najlepszych praktyk miedzy organami regulacyjnymi państw członkowskich;
- współpracować z unijnymi stowarzyszeniami w branży transportu lotniczego celem sformalizowania istniejących dobrowolnych uzgodnień w zakresie oferowania taryf „ratunkowych" oraz ich skutecznego propagowania;

[20] Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

- współpracować z unijnymi stowarzyszeniami portów lotniczych celem opracowania dobrowolnych uzgodnień uzupełniających koncepcję taryf „ratunkowych”, np. poprzez oferowanie obniżonych opłat lotniskowych w takich sytuacjach, tak by ograniczyć koszty ponoszone przez pasażerów;
- współpracować z branżą celem zapewnienia szerszej i bardziej systematycznej dostępności ubezpieczeń SAFI i podobnych w całej UE;
- będzie współpracować z IATA aby zachęcić do przyjęcia umowy o gwarantowanym poziomie usług, tak aby sprawić, by system BSP był wykorzystywany do zagwarantowania jak największej liczbie pasażerów zwrotu płatności za bilet zanim przewoźnik lotniczy ogłosi niewypłacalność;
- zachęcać do szerszej i bardziej systematycznej dostępności w państwach członkowskich informacji o refundacji za pośrednictwem systemów płatności kartami kredytowymi lub podobnymi produktami, tak aby umożliwić pasażerom samodzielne podejmowanie – na podstawie przepisów prawa krajowego – działań służących ochronie przed ryzykiem niewypłacalności przewoźnika lotniczego.

41. Komisja będzie uważnie monitorować wdrożenie powyższych środków. Dwa lata po przyjęciu niniejszego dokumentu Komisja dokona przeglądu funkcjonowania i skuteczności tych środków oraz oceni, czy konieczna jest inicjatywa ustawodawcza służąca zagwarantowaniu ochrony pasażerów w przypadku niewypłacalności linii lotniczej.