



Brüssel, 18.3.2013
COM(2013) 129 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

REISIJATE KAITSE LENNUETTEVÕTJA MAKSEJÕUETUSE KORRAL

SISUKORD

1.	Sissejuhatus	3
2.	Praegune olukord	4
2.1.	Lennuettevõtjate maksejõuetus ELis.....	4
2.2.	Mõju reisijatele.....	5
2.3.	Praegu ELi õigusega tagatud reisijate kaitse.....	6
2.4.	Osalised lahendused ja olemasolevad abinõud	6
2.5.	Reisijate kaitse on seni olnud piiratud ulatusega	7
3.	Edasised sammud	8
3.1.	Reisijate õiguste kaitse kohaldatavus lennuettevõtja maksejõuetuse korral ja järelevalve lennuettevõtja finantstegevuse üle.....	8
3.2.	Reisijatega seotud meetmed	9
3.3.	Appitulekuhinnaga piletid	10
4.	Järeldused.....	11

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

REISIJATE KAITSE LENNUETTEVÕTJA MAKSEJÕUETUSE KORRAL

1. SISSEJUHATUS

1. Lennutranspordi ühtne turg on toonud tarbijatele märkimisväärset kasu. Pakutavate teenuste hulk on suurem (odavlennuettevõtjate turuletulek ja uute liinide avamine) ja hindade valik tänu tihedamale konkurentsile laiem. Samal ajal survestab konkurents neid lennuettevõtjaid, mida ei juhita tõhusalt või mis ei suuda asjakohasel viisil täita tarbija nõudmisi. Valukohad tulevad esile, kui nõudlus väheneb ning kulud kasvavad. Koos konkurentsi tugevnemisega on suurenenud lennuettevõtjate pankrottide arv, ajavahemikul 2000. aastast kuni 2012. aasta esimese poole lõpuni on maksejõuetuks muutunud 105 Euroopa regulaarlennuettevõtjat¹. Maksejõuetuks muutunud ettevõtjate hulgas oli nii suhteliselt vähese reisijakohtade arvuga väikeseid lennuettevõtjaid, kelle mõju oli vähene, kui ka suuri lennuettevõtjaid (nt Spanair, Malév ja Windjet), mis põhjustas reisijatele suuri probleeme. Reisijad, kes olid vedaja maksejõuetuks muutumise ajal juba reisi alustanud, või kohe alustamas, võisid sattuda olukorda, kus nad jäävad abita. Sellistel häiretel on kõige suurem mõju võõrsil viibivatele reisijatele, eriti neis paigus, kus alternatiivne teenus puudub või on piiratud. Seepärast on see teema pälvinud nii avalikku kui ka poliitilist tähelepanu.
2. Erinevalt muudest transporditeenustest ostetakse lennupiletid sageli mitu kuud enne lennu väljumist. Selleks et tagada kohtade täituvus võimalikult varakult, pakuvad lennuettevõtjad reisijatele varem broneeritud piletite eest madalamat hinda. Seepärast võivad lennureisijad olla teenuseosutaja maksejõuetuse korral muudest reisijatesthaavatavamad.
3. Reisijate olukord lennuettevõtja maksejõuetuks kuulutamisel sõltub sellest, kuidas pilet osteti. Kõige suurem on erinevus tavapileti (tavaline lennupilet) ja paketi raames ostetud pileti puhul. Reisijad, kes ostavad reisipaketidirektiiviga² hõlmatud paketi, on juba kaitstud. Kõnealuse direktiiviga on reisikorraldajad kohustatud maksma lepingulise lennuettevõtja maksejõuetuse korral tarbijale raha tagasi või korraldama reisi jätkumise muu lennuga ja osutama asjakohast abi (nt majutus, karastusjoogid).
4. Määrusega (EÜ) nr 1008/2008, millega reguleeritakse tegevuslubade väljaandmist Euroopa lennuettevõtjatele,³ on ette nähtud, et liikmesriigid peavad võtma meetmeid, kui nad leiavad, et lennuettevõtjal, kellele nad on andnud tegevusloa, puudub nõutav kapital. ELi praeguses õigusraamistikus ei ole aga sätestatud ühtegi otsest nõuet

¹ See arv hõlmab likvideerimismenetlusi, ülevõtmisi ja konsolideerumisi, mille mõju reisijatele võis olla vähene või olematu (nt British Midland International 2012. aastal).

² Nõukogu direktiiv 90/314/EMÜ, 13. juuni 1990, reisipakettide, puhkusepakettide ja ekskursioonipakettide kohta, EÜT L 158, 23.6.1990, lk 59.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1008/2008, 24. september 2008, ühenduses lennuteenuste osutamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta (uuesti sõnastatud).

tagada maksejõuetuse korral tavalise lennupileti omaniku kaitse – sellised reisijad peavad oma riskid harilikult ise maandama.

5. Määrusega (EÜ) nr 1346/2000, millega reguleeritakse piiriüleseid maksejõuetusmenetlusi, on antud reisijatele, kes ei ole selle liikmesriigi residentid kus maksejõuetu lennuettevõtja on registreeritud, õigus esitada nõue kulude või kahju hüvitamiseks välisriigi maksejõuetusmenetluse korras. Kuid isegi juhul, kui reisija nõue otsustatakse rahuldada, mis ei ole endastmõistetav, kulub tagasimakse laekumiseni aega ning kahju saanud reisija peab senikaua oma kulud ise kandma.
6. On ilmnunud, et reisijad – isegi need, kelle suhtes kohaldatakse reisipaketidirektiivi – üldiselt ei tea hästi, missugune kaitse on neile tagatud. Euroopa Komisjoni õigusküsimuste peadirektoraadi korraldatud küsitluses,⁴ mille eesmärk oli toetada kõnealuse direktiivi võimalikku läbivaatamist, ei teadnud 66 % vastajatest, kas nad on kaitstud, kui lennuettevõtja, kelle juures nad broneeringu tegid, muutub maksejõuetuks. Seega on tegemist turutõrke olukorraga, sest reisijaid ei ole piisavalt teavitatud võimalikest ohtudest ja nad võivad jätta võtmata meetmed, millega end selliste ohtude eest kaitsta.
7. Seda arvesse võttes on oluline, et reisijate, eriti tavalise lennupiletiga reisijate kaitset parandataks. Selle probleemi saaks kiiresti lahendada ka ilma uute õigusaktideta, kasutades tõhusamalt juba olemasolevaid õigusakte. Sel eesmärgil hinnatakse käesolevas dokumendis praegust olukorda ja kaalutakse, milliseid meetmeid saaks komisjon tõhusalt rakendada riikide pädevate asutuste ja sidusrühmade suhtes.

2. PRAEGUNE OLUKORD

2.1. Lennuettevõtjate maksejõuetus ELis

8. Ajavahemikus 2000–2010 muutus maksejõuetuks 96 regulaarliini⁵ lennuettevõtjat. Tegevuse lõpetanud lennuettevõtjate arv oli kõnealusel perioodil kõikuv ega moodustanud selgejoonelist mustrit. Kõige rohkem lennuettevõtjaid (14) muutus maksejõuetuks 2004. ja 2008. aastal, kuid aastatel 2000. ja 2007. oli maksejõuetuse juhtumeid ainult kolm. 2011. aastaks vähenes maksejõuetute ettevõtjate arv ühele,⁶ kuid jõudis kaheksani 2012. aastal, mil tegevuse lõpetasid suured regulaarlennuettevõtjad⁷. On olemas teatav seos maksejõuetute ettevõtjate arvu ja liikmesriikide lennundusturu suuruse vahel. Kõige rohkem on maksejõuetuks muutunud Ühendkuningriigis ja Hispaanias registreeritud lennuettevõtjaid (võttes arvesse reisijate arvu, on tegemist ELi suuruselt esimese ja kolmanda turuga). See võib aga üksnes tõendada aktiivse sekkumispoliitika olemasolu neis liikmesriikides.

2.2. Mõju reisijatele

9. Ajavahemikul 2000–2010 mõjutas lennuettevõtjate maksejõuetus hinnanguliselt 1,4–2,2 miljonit reisijat,⁸ kellest ligikaudu 12 % jäi veoteenuseta välismaal viibimise

⁴ RPA, LE ja Yougov, 2010. Õigusküsimuste peadirektoraadi mõjuhinna 2. lisa – Lennupileti ostnud tarbija tõhustatud kaitse maksejõuetuse korral – ülevaade.

⁵ Steer Davies Gleave, Reisijate kaitse lennuettevõtja maksejõuetuse korral – lõpparuanne, märts 2011.

⁶ Viking Hellas.

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

⁸ Keskmiselt 1,8 miljonit inimest, mis moodustab 0,07% kõikidest tavalistest tagasilennupiletitest.

ajal. Võrreldes nende reisijate arvuga, kes reisi broneerisid, kuid reisida ei saanud, oli võõrsil veoteenuseta jäänud reisijate osakaal väike, kuigi see arv kõikus ja oli mõnel juhul märkimisväärne (nt Air Madridi juhtumi puhul). Sellele vaatamata ei olnud lennuettevõtjate maksejõuetusest mõjutatud reisijate arv kunagi suurem kui 500 000 inimest aastas⁹. Kõige suurem oli maksejõuetuse juhtudest mõjutatud reisijate arv 2004. aastal, kuid isegi siis moodustas see vaid 0,17 % ELi reisijate arvust kõnealusel aastal¹⁰.

10. Prognoositakse, et ajavahemikul 2011–2020 mõjutab lennuettevõtjate maksejõuetus ligikaudu 0,07 % kõigist tavalise lennupiletiga reisijatest¹¹. Aastate lõikes arvud varieeruvad, kuid kõnealune osakaal tõenäoliselt suureneb, sest lennuliiklus kasvab ning kuna nüüd on lennuettevõtjaid vähem ja nad on suuremad, on mõne lennuettevõtja turult lahkumisel suurem mõju. Hinnanguliselt kasvab lennuettevõtjate maksejõuetusest mõjutatud reisijate keskmine arv 325 000 inimeselt (2011. a) 480 000 inimeseni (2020. a). Toetudes varasemale statistikale, jääb neist võõrsil veoteenuseta ligikaudu 12 %.
11. Kuigi maksejõuetuse juhtudest mõjutatud reisijate üldine osakaal on väike, võib maksejõuetuse mõju üksikisikutele olla märkimisväärne. Lisaks reisi katkemisest tingitud ebamugavustele, võib reisijatel seetõttu tekkida mitmesuguseid kulusid, mida ei hüvitata.
 - Kui reis katkeb enne esmast väljumist, võivad reisijad valida, kas muuta reisi korraldust või reisist loobuda. Muutmise korral peavad nad tasuma asenduslennuga seotud kulud ning lühikese broneerimistähtaja tõttu on piletid ilmselt kallimad. Kui reisi marsruuti ei ole võimalik muuta või kui reisija ei soovi seda võimalust kasutada, võivad tema kanda jääda kõik reisiga kaasnevad kulud, mis ei kuulu hüvitamisele (nt majutus või autorent).
 - Reisija, kes lennuettevõtja tegevuse lõpetamise ajal jääb võõrsil veoteenuseta, peab oma alternatiivse reisi tavaliselt ise korraldama. Alternatiivne reis toimub üldjuhul lühikese etteteatamisajaga ja on seetõttu tõenäoliselt palju kallim kui esialgne lennupilet. Piiratud transpordivõimsus võib samuti põhjustada viivitusi, mis tähendab, et reisija peab ise katma abiga seotud kulud ja konkureerima teiste reisijatega teenuste saamise pärast. Teabe puudumine halvendab reisija võimalusi leida endale majanduslikult soodsaim reisikorraldusvõimalus.
12. Ajavahemikul 2000–2012 oli lennuettevõtja maksejõuetuse tõttu võõrsil veoteenuseta jäänud reisija suurim kohene kulu keskmiselt 796 eurot¹². Kõnealuse kulu suurus sõltub kaugusest ja asjaomasest vedajast. Veoteenuseta jäänud reisijate jaoks, kes kasutasid odavlennufirmade lühilende, oli näiteks keskmine kulu 335 eurot¹³.

⁹ 2011. aastal kasutas ELi 27 liikmesriigis õhustransporti peaaegu 777 miljonit reisijat. Allikas: Eurostat.
¹⁰ Steer Davies Gleave'i aruanne, lk 41–44.

¹¹ Steer Davies Gleave'i aruanne, lk 41.

¹² See on veoteenuseta jäänud ja uue pileti broneerinud reisija keskmine hinnanguline kulu. Seda keskmist on märkimisväärselt paisutanud suured kulud, mis kaasnesid Ladina-Ameerikas veoteenuseta jäänud reisijate suure arvuga pärast Air Madridi maksejõuetuks kuulutamist.

¹³ Steer Davies Gleave'i aruanne, lk 46–52. Kulude struktuur on esitatud punkti 14 tabelis.

2.3. Praegu ELi õigusega tagatud reisijate kaitse

13. Reisijate kaitse on aegade jooksul olnud seotud järgmiste probleemidega:
- Lennuettevõtjad ja pädevad asutused ei ole suutnud kehtestada asjakohast ennetavat korda, mis võimaldaks muuta tavalise lennupiletiga reisijate teekonda ja osutada neile esialgset abi, et tagada nende muude õiguste kaitse (nt õigus teabele, abile ja hüvitisele).
 - Maksejõuetuks muutunud lennuettevõtja ei ole täitnud oma kohustusi seoses reisijate õigustega, mis on sätestatud määruses (EÜ) nr 261/2004; eelkõige käib see võõrsil veoteenuseta jäänud reisijate teekonna muutmise ja neile abi (nt majutus) osutamise kohta. See tähendab, et lennuettevõtja maksejõuetusest mõjutatud reisijad on pidanud ise toime tulema.

2.4. Osalised lahendused ja olemasolevad abinõud

14. Liikmesriigid on kasutanud reisipaketidirektiiviga seotud kohustuste täitmiseks erinevaid rahastamisvahendeid (nt reservfondid, kindlustuskavad, pangagarantiid). Mõned on püüdnud tavalise lennupiletiga reisijate küsimust iseseisvalt lahendada, laiendades reisipaketidirektiiviga pakutavat kaitset ka nimetatud reisijatele. Taanis laiendati alates 1. jaanuarist 2010 kõnealuse direktiivi raames kaitset pakkuva fondi Rejsegarantifonden tegevust nii, et reisijatele pakutakse kaitset kõigi Taanist algavate lendude puhul, mida teenindavad Taanis registreeritud lennuettevõtjad
15. Mõnes riigis (näiteks Ühendkuningriik ja Iirimaa¹⁴) võimaldab regulaarlennuettevõtjate pankrotikindlustus (Scheduled Airline Failure Insurance – SAFI) tavalise lennupiletiga reisijatel kindlustada end teatavate lennuettevõtja maksejõuetusest tulenevate kulude vastu. Kõnealune toode on saadaval eraldi tootena ning mõnikord on see hõlmatud üldise reisikindlustusega. SAFI katab marsruudi muutusega seotud kulud, kui reisija jääb veoteenuseta, või hüvitab algse pileti hinna, kui maksejõuetuks muutunud lennuettevõtja seda reisijale ei hüvita. SAFI ei kata tavaliselt teise lennuettevõtja käest ostetud uue pileti maksumust, kui reisija ei ole oma reisi veel alustanud, ega hilinemise tõttu tekkinud muid lisakulusid või muid hüvitamisele mitte kuuluvaid kulusid (nt autorent). Seda kindlustuskatet ei anta tavaliselt ühegi sellise lennuettevõtja reisidele, kes teadaolevalt on majanduslikes raskustes ja võib turult lühikese etteteatamisajaga lahkuda. Sellest hoolimata leiab kindlustussektor, et SAFI-laadseid kindlustustooteid tuleks kasutada rohkem¹⁵.
16. IATA akrediteeringuga reisibüroodest ostetud piletite eest tasutud summasid hoitakse keskses maksesüsteemis (Billing Settlement Plan – BSP), enne kui need edastatakse lennuettevõtjale. Tavaliselt toimub see kord kuus, kuid mõnikord ka lühema ajavahemiku järel. Kui assotsiatsiooni kuuluv lennuettevõtja muutub maksevõimetuks, võib IATA vabatahtlikult tagastada makstud summa neile reisijatele, kelle makseid ei ole veel lennuettevõtjale edastatud. Selline kaitse on piiratud ja kohaldatav ainult nende reisijate suhtes, kes on pileti broneerinud

¹⁴ Kuigi Ühendkuningriik ja Iirimaa on suurimad turud, on SAFI-I märkimisväärne turuosa ka Saksamaal, Hollandis, Rootsis ja Tšehhi Vabariigis. Ajavahemikul 2000–2010 maksis SAFI kindlustus 3–5 eurot pileti kohta ja hõlmas 2 % maksejõuetuse juhtudest mõjutatud reisijatest.

¹⁵ Välisuuring – Sidusrühmade seminar – 30. märts 2011 – Brüssel – http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/doc/2011_30_03_minutes.pdf.

makseperioodi jooksul, s.t maksimaalselt kuni 30 päeva enne lendu. Need reisijad, kes on IATA reisibüroos oma broneeringu teinud varem, raha tagasi ei saa, sest see ei ole enam maksesüsteemis¹⁶.

17. Mõnes liikmesriigis on krediitkaardiga (mõnes riigis ka deebetkaardiga) ostu eest tasunud tarbijal õigus nõuda teenuseosutaja maksejõuetuse korral hüvitist kaardi väljaandjalt. Tavaliselt piirdub see aga algselt ostetud pileti maksumusega ja mõnel juhul on seatud miinimumsumma tingimus¹⁷.
18. Mõne juhtumi korral on appi tulnud teised lennuettevõtjad, kes nõustuvad pakkuma pileteid sümboolse appitulekuhinnaga.

2.5. Reisijate kaitse on seni olnud piiratud ulatusega

19. Ajavahemikul 2000–2010 oli 76 %-l tavalise lennupiletiga reisijatest, keda mõjutas lennuettevõtja maksejõuetuks muutumine, ainult määrusega (EÜ) nr 261/2004 ette nähtud kaitse. Nimetatud õigusakt jõustus alles 2005. aastal ja kuni viimase ajani oli seda tegelikkuses harva kasutatud maksejõuetuse korral.
20. Enamik reisijatest on pidanud taotlema algse pileti hüvitamist pankrotistunud lennuettevõtja krediidiandjana vastavalt riigis kehtivale maksejõuetusmenetlusele ja saavutatud edu on olnud vahelduv. 14 % reisijatest oli võimalus taotleda hüvitamist krediitkaardi väljaandjalt ning lisaks sai hüvitist 8 % reisijatest, kes ostsid oma piletit IATA akrediteeringuga reisibüroost. Ainult 2 %-l reisijatest oli täiendav kaitse, näiteks SAFI kindlustus.
21. Välja arvatud SAFI kindlustusega ostetud piletite puhul, kuulub hüvitamisele ainult algse pileti hind. Isegi kui reisijatele hüvitatakse pileti kogumaksumus, katab see uue broneeringu korral hinnanguliselt vaid 60–70 % tegelikust lennuhinnast, sest hüvitis ei hõlma uue piletiga kaasnevat lisakulu. Veoteenuseta jäänud reisijatele, kellel oli SAFI kindlustus, hüvitati kulud suuremas ulatuses, kuid muu kindlustuskaitse puhul mitte. Riikide ametiasutused osutasid reisijatele otsest abi ainult väga vähestel juhtudel.

3. EDASISED SAMMUD

22. Hispaania ja Ungari ennetav lähenemine, mida nad kasutasid riiklikul tasandil 2012. aasta alguses pärast vastavalt lennuettevõtjate Spanair ja Malév¹⁸ tegevuse peatamist, tagas, et võrreldes teistega suudeti nimetatud maksejõuetusjuhtumeid paremini hallata. Kuigi paratamatult on reisijate kogemused erinevad, tundub, et keskmiselt olid reisijad paremini informeeritud, neil võimaldati kiiremini teekonda muuta ning korraldati kiiremini nende abistamine.
23. Selleks et teha kindlaks, millised konkreetsed meetmed võivad leevendada lennuettevõtja maksejõuetuse mõju, saatis komisjon liikmesriikidele 17. aprillil 2012

¹⁶ Arutelu maksesüsteemi tugevate ja nõrkade külgede üle on esitatud liikuvuse ja transpordi peadirektoraadi veebilehel. [Http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2011_30_03_minutes.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2011_30_03_minutes.pdf).

¹⁷ Ühendkuningriigis on miinimumsumma 125 eurot (100 £).

¹⁸ Spanairi maksejõuetus mõjutas otse 22 000 transiitreisijat (allikas: BBC uudised) ning Malévi maksejõuetus umbes 7 000 reisijat (allikas: Malévi pressiteade, 3. veebruar 2012).

kirjaliku järelepärimise, küsides teavet riikide lähenemisviiside kohta. Küsitluse järeldused on esitatud allpool.

3.1. Reisijate õiguste kaitse kohaldatavus lennuettevõtja maksejõuetuse korral ja järelevalve lennuettevõtja finantstegevuse üle

24. Üksmeelselt leiti, et reisija jaoks oleks parim, kui lennuettevõtja jätkaks tegutsemist nii, et reisijad ei peaks muretsema rahaliste küsimuste pärast. .
25. Määruses (EÜ) nr 261/2004 sätestatud reisijate õigusi, nagu õigus abile, teekonna muutmisele ja hüvitisele, kohaldatakse alates pileti müügihetkest ning nende õiguste kohaldamine ei sõltu lennuettevõtja finantsolukorrast. Liikmesriikide reguleerivatel asutustel on kohustus kasutada täies ulatuses neile ELi õigusega antud volitusi, et tagada, et lennuettevõtjad võtaksid selles suhtes vajalikud meetmed. Määrusega (EÜ) nr 1008/2008 on antud ametiasutustele volitused kontrollida lennuettevõtjate finantsseisundit, et tagada, et lennuettevõtjad suudaksid täita oma kohustusi, mis on ette nähtud tarbijakaitseõigustikuga. Mitmed liikmesriigid (nt Ühendkuningriik ja Hispaania) toetuvad seetõttu määrusele (EÜ) nr 1008/2008, et tagada määruses (EÜ) nr 261/2004 sätestatud kohustustega arvestamine lennuettevõtjate äritavades.
26. Määruse (EÜ) nr 1008/2008 artikli 9 lõikes 1 on sätestatud, et lennutegevusluba väljaandev liikmesriigi asutus peatab või tühistab ühenduse lennuettevõtja lennutegevusloa, kui ta ei ole enam veendunud, et lennuettevõtja suudab täita oma tegelikke ja võimalikke kohustusi järgneva 12 kuu jooksul. Artikli 9 lõike 2 kohaselt peab lennutegevusluba väljaandev asutus hindama põhjalikult lennuettevõtja finantsolukorda ning vaatama läbi lennutegevusloa staatuse, kui esinevad selged märgid finantsraskustest või kui lennuettevõtja vastu on algatatud maksejõuetusalane või samalaadne menetlus. Ideaaljuhul peaksid riiklikud ametiasutused pidama selliste lennuettevõtjatega aktiivset dialoogi, et selgitada välja probleemid.
27. Reguleerivate asutuste järelevalvetegevus on erinev, see võib tähendada nii tulukalkulatsioonide läbivaatamist kord või kaks aastas kui ka kõigi tegevusloaga lennuettevõtjate igakuist hindamist. Tundub, et kõige rohkem kasu on igakuisest läbivaatamisest, millele lisandub probleemide tuvastamise korral põhjalikum uurimine. Mõned liikmesriigid suunavad oma vahendid lennuettevõttesse, kus nende hinnangute kohaselt on reisijate seisukohast kõige suurem risk. Hinnangute tegemisel lähtutakse objektiivsetest kriteeriumidest nagu lennutegevuse maht ja laad, geograafiline ulatus, varasem finantskäitumine ja osutatava transporditeenuse olulisus.
28. Maksejõuetu lennuettevõtja suutlikkus oma kohustusi täita võib olla piiratud ning parem järelevalve võimaldaks liikmesriikide ametiasutustel sekkuda varases etapis. See võimaldaks lennutegevuslubasid väljaandval asutusel ennetada ja juhtida lennutegevuse peatamist ja tagada reisijate õiguste järgimine kuni rahastamisvahendid on veel saadaval. Seetõttu on oluline märgata võimalike finantsprobleemidega lennuettevõtjaid võimalikult vara enne probleemide avalikuks tulekut – sageli on siis juba liiga hilja meetmeid võtta – ja teha nendega koostööd. Näiteks kui Ühendkuningriigi lennutegevuslubasid väljaandev asutus on tuvastanud, et lennuettevõtjal on finantsprobleemid, on ta mõnel juhul nõudnud lennutegevusloa säilitamise tingimusena kriisikava koostamist. Kõnealune kava peab sisaldama

toimingute kirjeldust tegevuse lõpetamise puhul, et tagada vajaduse korral reisijate, eriti väljaspool ELi asuvate reisijate kaitse.

29. Sellel lähenemisviisil on mitu eelist. Kui otsus selle kohta, millal lennuettevõtja tegevus tuleb peatada, hoitakse lahus maksejõuetusest, saavad ettevõtte töötajad pakkuda reisijatele teiste lennuettevõtjate aktiivsel kaasabil võimalust oma marsruuti muuta enne, kui lennuettevõtja kuulutatakse maksejõuetuks. Selline lahendus tagab tõhusalt asjakohase abi, marsruudi muutmise ja teabe esitamise reisijatele. Selline kava võimaldab lennuettevõtjal suunata oma vahendid nende reisijate kodumaale tagasitoimetamiseks, kes vastasel juhul võiksid võõrsil veeteenuseta jääda (ning vähendada sel viisil võõrsil viibivate reisijate arvu).
30. Mitu liikmesriiki on juhtinud komisjoni tähelepanu tihedama koostöö vajalikkusele. Nad on arvamusel, et tagades ärisaladuse säilimise, peaks ametiasutus, kellel on teavet probleemide kohta, juhtima kõnealusele lennuettevõtjale lennutegevusloa andnud liikmesriigi tähelepanu vajadusele võimaliku üksikasjalikuma jälgimise järele. Samamoodi peaks asjaomane lennutegevuslube väljaandev asutus, kes on teatavale lennuettevõtjale lennutegevusloa andnud, võtma ühendust teiste liikmesriikide ametiasutustega, et nad saaksid teha ettevalmistusi kõnealuse lennuettevõtja maksejõuetuse puhuks.
31. Mõned liikmesriigid väitsid, et võimaliku maksejõuetuse mõju saab leevendada nii, et lennuettevõtja sulgeb järk-järgult kahjumlikud liinid ja/või lõpetab lennud kaugesse sihtkohtadesse, kus on keeruline korraldada reisijate abistamist. Kriitilistel juhtudel on riiklikud ametiasutused aktiivselt kasutanud oma lennubadega seotud pädevust, et tagada ettevõtte tegevuse peatamine sel ajal, kui nõudlus veeteenuse järele on väiksem. Kuigi lennuettevõtja tegevuse lõpetamiseks ei ole kunagi kõige sobivamat aega, on selge et, tipphooajal (näiteks jõulude ja lihavõttepühade ajal), kui alternatiivset lennuvõimsust ei ole, mõjutab lennuettevõtja maksejõuetuks kuulutamine reisijaid rohkem kui muul ajal.

3.2. Reisijatega seotud meetmed

32. Täpne ja õigeaegne teavitamine vähendab maksejõuetuse mõju reisijatele, eelkõige neile, kes jäävad veeteenuseta paigas, kus juurdepääs teabele on piiratud. Tõhus teabevahetus vedaja ja reisijate vahel peaks olema reegel, mis ei sõltu lennuettevõtja finantsolukorrast. Toimivad teabekanalid muudavad maksejõuetuse puhul olukorra haldamise lihtsamaks.
33. Mõned ametiasutused nõuavad, et lennuettevõtjad nõustuksid reisijate kahjude vähendamiseks teatavate piirangutega. Näiteks peavad lennuettevõtjad kasutama tingdeponeerimiskontot, kus hoitakse piletite eest tasutud summasid (sh lennujaamamaksud) kuni reisija väljalennuni, et vähendada maksejõuetuse võimalikku mõju.
34. Hiljutised kogemused on näidanud, et reisijate huvid on paremini kaitstud ja hallatud, kui määruse (EÜ) nr 261/2004 ja määruse (EÜ) nr 1008/2008 kohaldamise eest vastutab üks ja sama riiklik asutus või kui asjaomased asutused teevad tihedat koostööd. Seda lähenemisviisi tuleks edendada, sest

- hästitoimivad teabekanalid lihtsustavad lennuettevõtja maksejõuetusest mõjutatud reisijate abistamist, eriti juhul, kui määruse kohaldamise eest vastutavad erinevad riiklikud ametiasutused;
- määruse (EÜ) nr 261/2004 jõustamise eest vastutav asutus saab kasutada lennuettevõtjalt saadud andmeid, et määrata kindlaks kohad, kus reisijad võivad veoteenuseta jääda, ning koostada kooskõlastatud tegevuskava, milles osalevad asjaomased sidusrühmad nagu lennuettevõtjad, lennujaamad ja liikmesriikide valitsusasutused (nt välisministeeriumid). Lennujaamadel on kõnealuses protsessis eriti oluline roll: nad peavad jagama veoteenuseta jäänud reisijatele teavet ning tagama esmavajalikud teenused (tualeti kasutamise võimalus, toitlustus). Selle lähenemisviisiga tagatakse ressursside tõhusam kasutamine ja vähendatakse tarbetut dubleerimist. Seda arvesse võttes on komisjoni ettepanekuga määruse nr 261/2004 läbivaatamiseks ette nähtud suurendada lennujaamade rolli lennuettevõtjate maksejõuetuse korral (muudetud määruse artikli 5 lõige 5 ja artikkel 14).
- Lennuettevõtja maksejõuetuse korral annavad määratud riiklikud jõustamisasutused reisijatele asjakohast teavet (nt appitulekuhinnaga piletite kohta) kas otse (nt oma veebisaidil) või mõne teabekanalit kaudu (meedia ja sotsiaalmeedia ning lennujaamade, lennuettevõtjate ühenduste või maksejõuetuks muutunud lennuettevõtja enda teabesüsteem).

3.3. Appitulekuhinnaga piletid

35. 2011. aasta juulis teatasid AEA, ELFAA, IATA ja ERAA¹⁹ komisjonile, et nende liikmed võivad aidata veoteenuseta jäänud reisijaid marsruudi muutmisel, tehes lennuettevõtja maksejõuetuse korral kättesaadavaks olemasoleva kasutamata (või võimaluse korral täiendava) lennuvõimsuse. Sellistes olukordades pakuvad nimetatud organisatsioonidesse kuuluvad lennuettevõtjad veoteenuseta jäänud reisijale piletit nn appitulekuhinnaga, mis võimaldab katta maksed ja veo piirkulud. Paljude hiljutiste lennuettevõtjate maksejõuetusjuhtumite puhul osutus selline ümbersuunamine tõhusaks vahendiks veoteenuseta jäänud reisijate abistamisel. Kirjeldatud lahendus sõltub siiski konkureeriva lennuettevõtja nõusolekust sellist piletihinda ja marsruuti pakkuda. Lennuettevõtjate ühendused on osutanud, et seda protsessi saaks muuta paremaks, kui liikmesriigid marsruutide muutmist kooskõlastaksid ja ka rahastaksid. Hispaania lennujaamade ühendusse AENA²⁰ kuuluvad lennujaamad pakkusid pärast Spainairi maksejõuetust oma abi ning vähendasid reisijatega seotud makse või tühistasid need.
36. Et tagada üldsuse võimalikult laiaulatuslik teavitamine, andsid asjaomased liikmesriigid appitulekuhinnaga piletitest teada valitsuse veebisaitide kaudu.

¹⁹ Euroopa Lennuettevõtjate Ühendus (Association of European Airlines – AEA), Euroopa Odavlennufirmade Ühendus (European Low Fare Airline Association – ELFAA), Rahvusvaheline Lennutranspordi Assotsiatsioon (International Air Transport Association – IATA) ja Euroopa Piirkondlike Lennuettevõtjate Ühendus (European Regional Airlines Association – ERAA).

²⁰ Aeropuertos Españoles y navegación Aérea.

4. JÄRELDUSED

37. Komisjon on teadlik lennuettevõtja maksejõuetuks muutumise mõjust reisijatele, eelkõige neile veoteenuseta jäänud reisijale, kellel on ostetud tavaline lennupilet.
38. Komisjon juhib liikmesriikide ja sidusrühmade tähelepanu asjaolule, et määrusega (EÜ) nr 261/2004 on juba loodud sobiv õigusraamistik reisijate abistamiseks lennuettevõtja maksejõuetuse korral. Kogemused on siiski näidanud, et kõnealust määrust võib olla raske täita, kui lennuettevõtja lõpetab tegevuse, kuigi vastavalt määrusele (EÜ) nr 1008/2008 oleks ta pidanud koostama ennetava kava ja võtma meetmed reisijate kaitsmiseks olukorras, kui tema lennutegevusluba tühistatakse.
39. Komisjon on kindlaks teinud, et kui riigi reguleeriv ametiasutus võtab ennetavaid meetmeid, võib see oluliselt parandada lennuettevõtja maksevõimetusest mõjutatud reisijate olukorda. Seega enne ettepaneku esitamist uue õigusakti vastuvõtmiseks selles valdkonnas, peab komisjon vajalikuks tugevdada järelevalvet ELi lennuettevõtjatele määruse (EÜ) nr 1008/2008 kohase lennutegevuslubade väljaandmise üle.
40. Seepärast komisjon:
- kutsub üles riiklikke ametiasutusi, kes vastutavad määruse (EÜ) nr 1008/2008 ja määruse (EÜ) nr 261/2004 jõustamise eest, kooskõlastama oma meetmeid, et tagada lennuettevõtjate finantsolukorra asjakohane järelevalve ja võtta vajaduse korral vastu kooskõlastatud lähenemisviis nende tegevuse peatamiseks, et vähendada lennuettevõtja maksejõuetuse mõju reisijatele;
 - kutsub üles liikmesriikide reguleerivaid ametiasutusi tegema tihedamat koostööd ning jagama parimaid tavasid ja teavet;
 - võtab kohustuse muuta koostöös ELi lennutranspordi ühendustega ametlikuks olemasolevad appitulekuhinnaga pileteid ja nende tõhusat kasutamist käsitlevad vabatahtlikud lepingud;
 - võtab kohustuse kaasata ELi lennujaamade ühendused, et töötada välja vabatahtlik kord appitulekuhinnaga pileтите süsteemi täiendamiseks, näiteks vähendades sellistes olukordades lennujaamamakse, et minimeerida reisijate kulusid;
 - võtab koostöös tööstussektoriga kohustuse soodustada SAFI või sarnaste kindlustustoodete ulatuslikku ja süsteemset kättesaadavust kogu Euroopas;
 - võtab koostöös IATAga kohustuse edendada teenustasemekokkuleppe vastuvõtmist, et tagada keskse maksesüsteemi kasutamine, mis võimaldab võimalikult paljudel reisijatel nende poolt makstud raha tagasi saada enne, kui lennuettevõtja on kuulutatud maksejõuetuks;
 - edendab sellise teabe ulatuslikumat ja süsteemsemat kättesaadavust, mis käsitleb krediitkaardi kaudu toimivaid hüvitissüsteeme või sarnaseid tooteid liikmesriigis, et reisijad saaksid end kaitsta lennuettevõtja maksejõuetusega seotud riskide eest siseriikliku õiguse alusel.

41. Komisjon jälgib tähelepanelikult kõnealuste meetmete kohaldamist. Kaks aastat pärast käesoleva teatise vastuvõtmist uurib komisjon meetmete tulemuslikkust ja tõhusust ning hindab seadusandliku algatuse vajalikkust, et tagada reisijate kaitse lennufirma maksejõuetuse korral.