



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 18.3.2013
COM(2013) 129 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**LENTOMATKUSTAJIEN SUOJA LENTOYHTIÖN
MAKSUKYVYTTÖMYYSTAPAUKSESSA**

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
2.	Nykytilanne	4
2.1.	Lentoyhtiöiden maksukyvyttömyystapaukset EU:ssa.....	4
2.2.	Lentomatkustajille aiheutuvat vaikutukset.....	5
2.3.	EU:n lainsäädäntöön perustuva nykyinen lentomatkustajien suoja.....	6
2.4.	Osittaiset ratkaisut ja saatavilla olevat korjaavat toimet	6
2.5.	Tähänastinen lentomatkustajien suoja on ollut rajoitettu.....	7
3.	Jatkotoimet	8
3.1.	Lentomatkustajan oikeuksien toteuttaminen lentoyhtiön maksukyvyttömyystapauksessa ja lentoyhtiön talouden seuranta	8
3.2.	Lentomatkustajia koskevat toimet.....	10
3.3.	”Apuuntulohinnat”	11
4.	Päätelmät	11

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**LENTOMATKUSTAJIEN SUOJA LENTOYHTIÖN
MAKSUKYVYTTÖMYYSTAPAUKSESSA**

1. JOHDANTO

1. Lentoliikenteen sisämarkkinoista on kuluttajille huomattavaa hyötyä. Lentoliikennevalikoima on suurempi (esimerkiksi ”halpalentoyhtiöiden” markkinoilletulon ja uusien lentoreittien käyttöönoton myötä) ja hintahaitari on laajempi, mikä johtuu lisääntyneestä kilpailusta. Kilpailu myös luo paineita tehotomasti toimiville tai niille lentoyhtiöille, jotka eivät vastaa asiakaskysyntään asianmukaisella tavalla; nämä paineet kasvavat entisestään, kun kysyntä laskee ja kustannukset nousevat. Kilpailun koventuessa useampia lentoyhtiöitä on joutunut vaikeuksiin: vuoden 2000 ja vuoden 2012 ensimmäisten puoliskon välisenä aikana 105 eurooppalaista reittiliikenneyhtiötä julistettiin maksukyvyttömäksi¹. Maksukyvyttömyydellä oli vain vähän vaikutuksia pienten lentoyhtiöiden asiakkaisiin, koska niillä on suhteellisen vähän matkustajapaikkoja, mutta siitä aiheutui suurta haittaa suurempien lentoyhtiöiden, kuten Spanairin, Malévin ja Windjetin, asiakkaille. Lentomatkustajat, jotka olivat juuri lähteneet matkalle tai aikoivat tehdä niin sillä hetkellä, kun lentoyhtiöstä tuli maksukyvytön, saattoivat jäädä vaille apua. Lentoyhtiön maksukyvyttömyydellä on suuria vaikutuksia erityisesti niihin lentomatkustajiin, jotka jäivät sen vuoksi ilman lentoa kohteessa, jossa vaihtoehtoisia palveluita on vähän tai ei lainkaan. Tähän kysymykseen on siksi kiinnitetty julkista ja poliittista huomiota.
2. Toisin kuin muut palvelut tai muiden liikennemuotojen liput, lentoliput ostetaan usein kuukausia ennen lennon lähtöä. Jotta matkustajapaikat täyttyisivät mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, lentoyhtiöt kannustavat kuluttajia ostamaan lipun tarjoamalla sitä edullisemman hinnan mitä aiemmin varaus tehdään. Siksi lentomatkustajat ovat muita matkustajia suuremmassa vaarassa joutua tilanteeseen, jossa liikenteenharjoittajasta tulee maksukyvytön.
3. Lentomatkustajan asema lentoyhtiön maksukyvyttömyystilanteessa riippuu siitä, miten lippu on hankittu. Suurin ero on siinä, onko hän ostanut pelkän lentolipun vai matkapaketin, joka sisältää lennot. Lentomatkustaja, joka on ostanut matkapaketin, joka kuuluu matkapakettidirektiivin² soveltamisalaan, on jo suojattu. Matkapakettidirektiivi velvoittaa matkanjärjestäjät joko maksamaan kuluttajalle korvauksen tai tekemään vaihtoehtoisia lentojärjestelyitä sekä tarjoamaan tilapäisesti apua (esimerkiksi majoitus ja virvokkeet), jos sopimuslentoyhtiöstä tulee maksukyvytön.

¹ Luku kattaa hallitut toiminnan lopettamiset, yritysostot ja yhteenliittymät, joiden vaikutukset lentomatkustajiin ovat vähäiset tai niitä ei ole lainkaan (esimerkiksi BMI:n tapaus vuonna 2012).

² Neuvoston direktiivi 90/314/ETY, annettu kesäkuun 13 päivänä 1990, matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista, EYVL L 158, 23.6.1990, s. 59.

4. Asetus (EY) N:o 1008/2008³, jolla säännellään eurooppalaisten lentoliikenteen harjoittajien liikennelupia, velvoittaa jäsenvaltiot toteuttamaan toimia, jos ne katsovat jonkin sellaisen lentoyhtiön pääoman olevan riittämätön, jolle ne ovat antaneet liikenneluvan. Voimassa oleva EU:n oikeuskehys ei kuitenkaan sisällä pelkän lentolipun ostaneisiin lentomatkestajiin sovellettavia säännöksiä suojasta maksukyvyttömyystapauksessa – tällaisten lentomatkestajien on yleensä suojattava etunsa itse.
5. Asetuksella (EY) N:o 1346/2000 säännellään rajatylittäviä maksukyvyttömyysmenettelyitä. Se antaa lentomatkestajille, joiden kotipaikka on eri jäsenvaltiossa kuin maksukyvyttömän lentoyhtiön kotipaikka, oikeuden esittää korvaus- tai vahingonkorvausvaateita ulkomaisissa maksukyvyttömyysmenettelyissä. Toisaalta vaikka lentomatkestajan vaade hyväksyttäisiin – mikä ei ole itsestään selvää – korvauksen maksaminen viivästyisi joka tapauksessa ja lentomatkestajan olisi katettava viivästyksen aikana aiheutuvat kustannukset itse.
6. Kokemus on osoittanut, että lentomatkestajat eivät yleensä ole kovin tietoisia siitä, onko heillä jonkinlainen suoja, mukaan lukien ne, joiden tilanteeseen sovelletaan matkapakettidirektiiviä. Komission oikeusasioiden pääosaston teettämässä kyselyssä⁴, joka tehtiin direktiivin mahdollista tarkistusta ennakoiden, 66 prosenttia vastaajista ei tiennyt, onko heillä jokin suoja siltä varalta, että lentoyhtiöstä, jonka lennolle heillä on lippu, tulisi maksukyvyttö. Kyseessä on markkinahäiriö, sillä lentomatkestajat eivät ole asianmukaisesti tietoisia ottamistaan riskeistä eivätkä siksi todennäköisesti ryhdy toimiin suojatakseen itsensä niiltä.
7. Tässä yhteydessä on tärkeää lujittaa varsinkin pelkän lentolipun ostaneiden kuluttajien suojaa. Tämä voitaisiin saavuttaa tehostamalla voimassa olevan lainsäädännön käyttöä, joten uutta lainsäädäntöä ei tarvittaisi. Tässä asiakirjassa arvioidaan nykytilannetta tämän tavoitteen pohjalta ja tarkastellaan, mitä toimenpiteitä komissio voisi toteuttaa tehokkaasti toimivaltaisiin kansallisiin viranomaisiin ja muihin toimijoihin nähden.

2. NYKYTILANNE

2.1. Lentoyhtiöiden maksukyvyttömyystapaukset EU:ssa

8. Vuosina 2000–2010 maksukyvyttömäksi julistettiin 96 säännöllisen lentoliikenteen harjoittajaa⁵. Lentoyhtiöiden lakkauttamistahti ei noudatellut mitään tiettyä kaavaa tällä ajanjaksolla. Eniten maksukyvyttömyystapauksia, 14 kappaletta, oli vuosina 2004 ja 2008. Vuosina 2000 ja 2007 niitä oli vain kolme ja vuonna 2011 pelkästään yksi⁶. Vuonna 2012 tapausten määrä nousi, kun kahdeksan⁷ suurta säännöllisen lentoliikenteen harjoittajaa lopetti toimintansa. Maksukyvyttömyystapausten jakautumisen ja yksittäisten jäsenvaltioiden ilmailumarkkinoiden koon välillä on tietty yhteys: suurin osa maksukyvyttömyyksistä koski Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Espanjassa rekisteröityjä lentoliikenteen harjoittajia (suurimmat

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 1008/2008, annettu 24 päivänä syyskuuta 2008, lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä (uudelleen laadittu toisinto).

⁴ RPA, LE ja Yougov, 2010. *DG Justice Impact Assessment Annex 2 – Enhanced insolvency protection for consumers purchasing airline tickets – a survey.*

⁵ Steer Davies Gleave, *Passenger protection in the event of airline insolvency - final report* – maaliskuu 2011.

⁶ Viking Hellas.

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

ja kolmanneksi suurimmat markkinat EU:ssa matkustajamäärien perusteella). Toisaalta tämä voi olla pelkästään merkki siitä, että näissä jäsenvaltioissa harjoitetaan aktiivista interventiopolitiikkaa.

2.2. Lentomatikustajille aiheutuvat vaikutukset

9. Arvioiden mukaan lentoyhtiöiden maksukyvyttömyystapaukset vaikuttivat vuosina 2000–2010 noin 1,4–2,2 miljoonaan lentomatikustajaan⁸, joista noin 12 prosenttia joutui odottamaan lentoa kaukana kotoaan. Lentoa odottamaan jääneiden lentomatikustajien osuus on pieni verrattuna niiden lentomatikustajien kokonaismäärään, jotka olivat varanneet lennon mutta eivät voineet toteuttaa matkaansa. Tämä luku kuitenkin vaihteli ja oli suurempi tietyissä tapauksissa (esimerkiksi Air Madrid). Tästä huolimatta niiden lentomatikustajien määrä, joihin vaikutukset kohdistuivat, ei ole koskaan ollut yli 500 000 vuodessa⁹. Eniten vaikutuksia kohdistui lentomatikustajiin vuonna 2004, mutta myös silloin lentoyhtiöiden maksukyvyttömyystapaukset koskivat vain 0,17:ää prosenttia kaikista EU:n lentomatikustajista¹⁰.
10. On arvioitu, että vuosina 2011–2020 lentoyhtiöiden maksukyvyttömyys vaikuttaa noin 0,07 prosenttiin kaikista pelkän lentolipun ostaneista lentomatikustajista¹¹. Tämä luku tulee vaihtelevaan vuosittain ja todennäköisesti nousee, koska liikenne kasvaa ja markkinoilla on entistä vähemmän mutta suurempia lentoyhtiöitä, mikä tarkoittaa myös sitä, että minkä tahansa lentoyhtiön maksukyvyttömyydellä tulee olemaan aikaisempaa suurempia vaikutuksia. Niiden lentomatikustajien keskimääräisen lukumäärän, joihin vaikutuksia kohdistuu, arvioidaan nousevan 325 000:sta (vuonna 2011) 480 000:een (vuonna 2020). Aiempien tilastojen perusteella tästä määrästä noin 12 prosentin ennustetaan joutuvan odottamaan lentoa.
11. Vaikka mainittujen lentomatikustajien osuus on kokonaisuudessaan pieni, maksukyvyttömyyden seuraukset voivat olla huomattavan suuret yksittäiselle asiakkaalle. Paitsi että maksukyvyttömyys itsessään on häiriö, siitä voi aiheutua lentomatikustajille myös sellaisia kustannuksia, joita ei korvata:
 - Jos lentoyhtiön toiminta lakkautetaan ennen menomatkan alkua, lentomatikustajan on valittava, haluaako hän uudelleenreitityksen vai luopuuko hän matkasta. Jos hän valitsee uudelleenreitityksen, hänen on katettava vaihtoehtoisen kustannukset, jotka lyhyellä varoitusajalla tehdyn varauksen vuoksi ovat todennäköisesti alkuperäisen matkan kustannuksia korkeammat. Jos vaihtoehtoista matkaa ei voida järjestää tai jos asianomainen asiakas ei halua vaihtoehtoista matkaa, hän saattaa menettää alkuperäisen matkan kaikki ne osat, joita ei korvata (esimerkiksi majoitus tai autonvuokraus).
 - Jos lentoyhtiön toiminta lakkautetaan ja lentomatikustaja joutuu odottamaan lentoa matkakohteessa, hänen on yleensä järjestettävä vaihtoehtoinen matka itse. Myös vaihtoehtoisen matkan järjestäminen tapahtuu yleensä lyhyellä varoitusajalla ja tulee todennäköisesti paljon kalliimmaksi kuin alkuperäinen lentolippu. Lisäksi kapasiteettirajoitukset voivat aiheuttaa viivästyksiä, jolloin asianomaisen lentomatikustajan on katettava tarvitsemaansa apuun liittyvät kustannukset itse ja kilpailtava muiden samassa tilanteessa olevien

⁸ Keskimääräisen tapauksen skenaario: 1,8 miljoonaa ihmistä, mikä on 0,07 prosenttia kaikista paluulentolipuista.

⁹ Vuonna 2011 EU27-maissa kuljetettiin lentoteitse lähes 777 miljoonaa matkustajaa. Lähde: Eurostat.

¹⁰ Steer Davies Gleave -raportti, s. 41–44.

¹¹ Steer Davies Gleave -raportti, s. 41.

lentomatrustajien kanssa avun saamisesta. Tiedonpuute voi heikentää lentomatrustajan mahdollisuuksia tehdä tällaisia järjestelyitä edullisesti.

12. Vuosina 2000–2012 lentoyhtiöiden maksukyvyttömyydestä aiheutui suurimmat kustannukset juuri niille lentomatrustajille, jotka joutuivat odottamaan lentoa: keskimäärin yli 796 euroa¹². Näiden kustannusten suuruus riippui etäisyydestä ja lentoyhtiöstä; ”halpalentoyhtiöllä” lyhyen matkan lentäneille lentomatrustajille, jotka joutuivat jäämään kohteeseen aiottua pidemmäksi ajaksi, koitui keskimäärin 335 euron kustannukset¹³.

2.3. EU:n lainsäädäntöön perustuva nykyinen lentomatrustajien suoja

13. Lentomatrustajien suojaan on aina liittynyt seuraava ongelma:

- Lentoyhtiöt ja toimivaltaiset viranomaiset eivät ole kyenneet varmistamaan ennalta riittävällä tavalla, että pelkän lentolipun ostaneet lentomatrustajat reititetään uudelleen toiselle lennolle, heille tarjotaan apua ja heidän muut oikeutensa toteutuvat (esimerkiksi oikeus saada tietoa, apua ja korvaus)
- Vaikeuksiin joutunut lentoyhtiö ei ole noudattanut asetukseen (EY) N:o 261/2004 perustuvia lentomatrustajan oikeuksia, varsinkaan niitä, jotka koskevat lentoa odottamaan joutuvien lentomatrustajien uudelleenreititystä ja avun antamista (esimerkiksi majoitus). Asianomaiset lentomatrustajat ovat siksi joutuneet huolehtimaan näistä asioista itse.

2.4. Osittaiset ratkaisut ja saatavilla olevat korjaavat toimet

14. Jäsenvaltiot ovat käyttäneet erilaisia rahoitusvälineitä (esimerkiksi vararahastot, vakuutukset ja pankkitakaukset) matkapakettidirektiivissä asetettujen velvoitteidensa täyttämiseksi. Jotkin niistä ovat pyrkineet ratkaisemaan pelkän lentolipun ostamiseen liittyvän ongelman siten, että ne ovat ulottaneet matkapakettidirektiivin mukaisen suojan pelkän lentolipun ostaneisiin lentomatrustajiin. Esimerkiksi tanskalaista *Rejsegarantifonden*-rahastoa, joka tarjoaa matkapakettidirektiivin mukaisen suojan, laajennettiin 1. tammikuuta 2010, jotta se voisi tarjota lentomatrustajille mahdollisuuden saada suojan kaikilla sellaisilla Tanskasta lähtevillä lennoilla, jotka suorittaa Tanskaan sijoittautunut lentoyhtiö.
15. SAFI (*Scheduled Airline Failure Insurance*) on vakuutus, jonka avulla pelkän lentolipun ostaneet lentomatrustajat voivat joissakin maissa (esimerkiksi Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti¹⁴) saada vakuutusturvan joidenkin sellaisten kustannusten varalta, joita lentoyhtiön maksukyvyttömyydestä aiheutuu. Tämä kaupallinen järjestelmä on saatavilla erikseen, mutta toisinaan se myös sisältyy yleiseen matkavakuutukseen. SAFI-vakuutus kattaa lentoa odottamaan joutuvan lentomatrustajan uudelleenreitityksen kustannukset tai alkuperäisen lentolipun hinnan korvauksen, jos lentomatrustaja ei saa lentolipusta maksamiaan rahoja

¹² Tämä summa on arvio keskimääräisistä kustannuksista, joita aiheutui lentomatrustajille, jotka joutuivat jäämään kohteeseen aiottua pidemmäksi ajaksi ja kuluttajille, jotka olivat varanneet lennon. On huomattava, että ne korkeat kustannukset, joita Air Madridin maksukyvyttömyyden seurauksena aiheutui niille lukuisille lentomatrustajille, jotka joutuivat jäämään aiottua pidemmäksi ajaksi Etelä-Amerikkaan, nostavat tätä keskiarvoa huomattavasti.

¹³ Steer Davies Gleave -raportti, s. 46–52. Raportin taulukon kohdassa 14 esitetään yhteenveto kustannuksista.

¹⁴ SAFI-vakuutuksen suurimmat markkinat ovat Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti, mutta sillä on huomattava markkinaosuus myös Saksassa, Alankomaissa, Ruotsissa ja Tšekissä. Vuosina 2000–2010 SAFI-vakuutuksen hinta oli 3–5 euroa lentolippua kohden, ja se kattoi 2 prosenttia lentomatrustajista, joita lentoyhtiön maksukyvyttömyys koski.

takaisin. SAFI-vakuutus ei yleensä kata uuden lentolipun hankkimista muusta lentoyhtiöstä, jos lentomatkustaja ei ole vielä aloittanut matkaansa, eikä viivästyksestä koituvia mahdollisia lisäkustannuksia tai muita ei-korvattavia kustannuksia, kuten autonvuokrauskustannukset. Tätä vakuutusuojaa ei yleensä anneta, jos lentoyhtiön tiedetään olevan taloudellisissa vaikeuksissa, ja se voidaan peruuttaa hyvin lyhyellä varoitusajalla. Tästä huolimatta vakuutusala katsoo, että SAFI-vakuutuksen kaltaisia vakuutus tuotteita olisi käytettävä laajemmin¹⁵.

16. IATAn akkreditoimien matkatoimistojen kautta ostettujen lentolippujen maksuja säilytetään keskitetyssä maksujärjestelmässä eli tilitys- ja raportointijärjestelmässä (*Billing Settlement Plan – BSP*) ennen niiden toimittamista edelleen lentoyhtiöille, mikä tapahtuu yleensä kuukausittain, mutta joskus useamminkin. Jos IATAn jäsenlentoyhtiöstä tulee maksukyvytön, IATA voi vapaaehtoisesti suorittaa korvauksen lentomatkustajille, joiden maksuja ei ole vielä toimitettu edelleen lentoyhtiölle. Tämä suoja koskee kuitenkin ainoastaan niitä lentomatkustajia, jotka ovat tehneet varauksensa maksumääräajassa eli enintään 30 päivää ennen lentoa. Lentomatkustajille, jotka hankkivat lentolippunsa IATA-matkatoimistolta tätä aiemmin, IATA ei suorita korvausta, koska heidän rahansa ei ole enää BSP-järjestelmässä¹⁶.
17. Joissakin jäsenvaltioissa kuluttaja voi lentoyhtiön maksukyvyttömyystapauksessa hakea korvausta luotto- tai pankkikortin myöntäjältä, jos hän on ostanut lentolippunsa luottokortilla (tai tietyllä pankkikortilla). Korvaus koskee kuitenkin yleensä vain alkuperäisen lentolipun hintaa, ja joissakin tapauksissa siihen sovelletaan vähimmäismäärää¹⁷.
18. Joissakin tapauksissa apua on saatu myös muilta lentoyhtiöiltä, jotka ovat tarjonneet nimellisiä ”apuuntulohintoja”.

2.5. Tähänastinen lentomatkustajien suoja on ollut rajoitettu

19. Vuosina 2000–2010 noin 76 prosentilla lentomatkustajista, jotka olivat ostaneet pelkän lentolipun ja joiden lentoyhtiöstä tuli maksukyvytön, ei ollut minkäänlaista muuta suojaa asetuksessa (EY) N:o 261/2004 säädetyn suojan lisäksi. Mainittu asetus tuli voimaan vasta 2005, ja käytännössä sitä on vain harvoin sovellettu maksukyvyttömyystilanteisiin.
20. Useimmiten lentomatkustajien oli pakko hakea alkuperäisen lentolippunsa korvaamista maksukyvyttömän lentoyhtiön velkojina kansallisissa maksukyvyttömyysmenettelyissä – vaihtelevalla menestyksellä. Muista lentomatkustajista 14 prosenttia sai korvauksen pankki- tai luottokortin myöntäjältä. Lentolippu korvattiin myös niille kahdeksalle prosentille, jotka ostivat lentolippunsa IATA-matkatoimistosta. Vain kahdella prosentilla lentomatkustajista oli SAFI-vakuutuksen kaltainen lisäsuoja.
21. Kun otetaan huomioon muut kustannukset, korvaus koskee vain alkuperäisen lentolipun hintaa, jos lentomatkustajalla ei ole SAFI-vakuutusta. Toisaalta myös niiden lentomatkustajien, jotka saivat takaisin lentolipun täyden hinnan, arvioidaan saaneen takaisin vain 60–70 prosenttia lopullisista kustannuksistaan, jos he valitsivat

¹⁵ Ulkoinen selvitys, alan toimijoiden workshop, 30. maaliskuuta 2011, Bryssel. Saatavilla verkko-osoitteessa http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/doc/2011_30_03_minutes.pdf

¹⁶ Pohdintoja BSP:n eduista ja puutteista on nähtävillä liikenteen ja liikkumisen pääosaston verkkosivulla osoitteessa http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2011_30_03_minutes.pdf

¹⁷ Yhdistyneessä kuningaskunnassa tämä koskee yli 125 euron (100 punnan) ostoksia.

uudelleenreitityksen, sillä uusien lentojen lisäkustannuksia ei korvata. Lentoa odottamaan joutuneet lentomatikustajat, joilla oli SAFI-vakuutus, saivat takaisin suuremman osan kustannuksistaan kuin muiden vakuutusjärjestelmien asiakkaat. Kansalliset viranomaiset tarjosivat suoraa apua lentomatikustajille vain muutamissa tapauksissa.

3. JATKOTOIMET

22. Ennakoiva lähestymistapa, jota Espanja ja Unkari sovelsivat kansallisella tasolla Spanairin ja Malévin¹⁸ toiminnan lakkautamisen yhteydessä vuoden 2012 alussa, takasi, että näiden lentoyhtiöiden maksukyvyttömyystapaukset hoidettiin paremmin kuin muut samankaltaiset tapaukset. Yksittäisten lentomatikustajien kokemukset luonnollisesti vaihtelivat, mutta vaikuttaa siltä, että keskimäärin lentomatikustajat saivat paremmin tietoa, heidät reititettiin uudelleen nopeammin ja heille annettiin suoraa apua ja tukea lyhyemmässä ajassa.

23. Sen määrittämiseksi, millä erityisillä toimilla lentoyhtiöiden maksukyvyttömyyden vaikutuksia voitaisiin lieventää, komissio pyysi jäsenvaltioita 17. huhtikuuta 2012 toimittamaan tietoja toteuttamistaan toimista. Jäsenvaltioiden vastaukset esitetään jäljempänä pääpiirteittäin.

3.1. Lentomatikustajan oikeuksien toteuttaminen lentoyhtiön maksukyvyttömyystapauksessa ja lentoyhtiön talouden seuranta

24. Siitä ollaan yleisesti yhtä mieltä, että lentomatikustajien kannalta paras vaihtoehto on se, että lentoyhtiö kykenee jatkamaan toimintaansa ilman, että sen täytyy huolehtia taloudellisista seikoista.

25. Asetukseen (EY) N:o 261/2004 perustuvat lentomatikustajan oikeudet, kuten huolenpito, uudelleenreititys ja korvausten maksaminen, ovat voimassa lentolipun myynnistä alkaen, eikä lentoyhtiön taloudellinen asema vaikuta niihin. Jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisilla on velvoite käyttää EU:n lainsäädäntöön perustuvia valtuuksiaan sen varmistamiseksi, että lentoyhtiöt toteuttavat tarvittavat toimet tämän suhteen. Asetus (EY) N:o 1008/2008 antaa viranomaisille valtuudet seurata lentoyhtiöiden taloudellista tilaa sen varmistamiseksi, että nämä kykenevät täyttämään niille kuluttajanoikeuksien nojalla kuuluvat velvoitteensa. Siksi muutamat jäsenvaltiot, kuten Yhdistynyt kuningaskunta ja Espanja, käyttävät asetusta (EY) N:o 1008/2008 sen varmistamiseksi, että asetuksessa (EY) N:o 261/2004 asetetut velvoitteet on sisällytetty osaksi lentoyhtiöiden liiketoimintakäytäntöjä.

26. Asetuksen (EY) N:o 1008/2008 9 artiklan 1 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden lupaviranomaisten on peruutettava yhteisön lentoliikenteen harjoittajan liikennelupa määräajaksi tai kokonaan, jos se ei ole enää vakuuttunut siitä, että kyseinen yhteisön lentoliikenteen harjoittaja kykenee täyttämään senhetkiset ja mahdolliset muut velvoitteensa 12 kuukauden ajan. Mainitun asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa vaaditaan, että toimivaltaisten lupaviranomaisten on tehtävä perusteellinen arvio lentoliikenteen harjoittajan taloudellisesta tilanteesta ja tarkasteltava liikenneluvan voimassaoloa uudelleen, jos lentoliikenteen harjoittajalla todetaan taloudellisia ongelmia tai jos sitä vastaan on ryhdytty maksukyvyttömyysmenettelyyn tai muuhun

¹⁸ Spanairin maksukyvyttömyys koski suoraan 22 000:tta transit-matikustajaa (lähde: BBC News), Malévin maksukyvyttömyys noin 7 000:tta transit-matikustajaa (lähde: Malévin lehdistötiedote, 3.2.2012).

vastaavaan menettelyyn. Ihannetapauksessa kansalliset viranomaiset kävisivät aktiivista keskustelua tällaisten lentoyhtiöiden kanssa ongelmien kartoittamiseksi.

27. Sääntelyviranomaisten toteuttamaan seurantaan kuuluu vuosittaisia ja puolivuositteisiä johdon selontekojen tarkastuksia sekä kuukausittaisia arviointeja, jotka koskevat kaikkia liikenneluvan saaneita lentoyhtiöitä. Vaikuttaa siltä, että suurin hyöty saadaan kuukausittaisen arvioinnin tuomasta läpinäkyvyydestä yhdessä niiden tarkempien tutkimuksien kanssa, joita ongelmatilanteissa tehdään. Jotkin jäsenvaltiot keskittävät toimensa niihin lentoyhtiöihin, joissa niiden mielestä piilee suurin riski lentomatikustajien kannalta. Jäsenvaltiot perustavat oletuksensa objektiivisiin arviointiperusteisiin, mukaan lukien toiminnan laajuus ja tyyppi, maantieteellinen kattavuus, aiempi taloudellinen toiminta ja perustavanlaatuisten palvelujen tarjonta.
28. Koska maksukyvyttöön lentoyhtiö saattaa kyetä täyttämään velvoitteensa vain rajallisesti, jäsenvaltioiden viranomaiset voisivat parantaa seuranta ja siten ryhtyä tarvittaviin toimiin jo varhaisessa vaiheessa. Näin lupaviranomaiset voisivat toimia ennakoivasti ja hallita toiminnan lakkauttamista sekä varmistaa, että lentomatikustajien oikeuksiin liittyvät velvoitteet täytetään niin kauan kuin varoja on käytettävissä. Siksi on tärkeää yksilöidä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ne lentoyhtiöt, joilla on mahdollisia talousvaikeuksia ennen kuin ongelmasta tulee julkinen – ongelman tultua julkiseksi on usein liian myöhäistä puuttua asiaan – ja tehdä lentoyhtiön kanssa yhteistyötä. Esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan lupaviranomaiset ovat joissakin tapauksissa vaatineet niitä lentoyhtiöitä, joiden ne ovat todenneet olevan taloudellisissa vaikeuksissa, laatimaan valmiussuunnitelman ehtona liikenneluvan säilyttämiselle. Valmiussuunnitelmaan on sisällyttävä kuvaus siitä, miten lentoyhtiön toiminta on lakkautettava, jotta lentomatikustajat (erityisesti EU:n ulkopuolella) voidaan tarvittaessa suojata.
29. Tällä lähestymistavalla on useita etuja. Se, että päätös toiminnan lakkauttamisen ajankohdasta on eriytetty itse maksukyvyttömyydestä, mahdollistaa sen, että lentoyhtiön henkilöstö voi reitittää lentomatikustajat uudelleen muiden lentoyhtiöiden aktiivisella tuella ennen lentoyhtiön julkistamista maksukyvyttömäksi. Tällaisella ratkaisulla voidaan varmistaa tehokkaasti, että lentomatikustajat saavat asianmukaisesti apua, uudelleenreitityksen ja tietoa. Tällaisen suunnittelun avulla lentoyhtiö voi myös keskittää resurssinsa sellaisten lentomatikustajien kotiuttamiseen, jotka muuten olisivat joutuneet odottamaan lentoa kaukana kotoaan (ja rajoittaa oman onnensa varaan joutuvien lentomatikustajien määrää).
30. Useat jäsenvaltiot ovat kiinnittäneet komission huomion tiiviimmän yhteistyön etuihin. Niiden mukaan viranomainen, jolla on hallussaan kriittisiä tietoja, voisi liikesalaisuuden sallimissa rajoissa kiinnittää lentoyhtiölle liikenneluvan myöntäneen jäsenvaltion huomion mahdolliseen tarkemman seurannan tarpeeseen. Samoin asianomainen lupaviranomainen voisi sellaisen vaikeuksiin joutuneen lentoyhtiön osalta, jolle se on myöntänyt liikenneluvan, ottaa yhteyttä muiden jäsenvaltioiden viranomaisiin, jotta nämä voivat varautua kyseisen lentoyhtiön mahdolliseen maksukyvyttömyyteen.
31. Joidenkin jäsenvaltioiden mielestä mahdollisen maksukyvyttömyyden seurauksia voitaisiin lieventää siten, että vaikeuksiin joutunut lentoyhtiö lakkauttaa asteittain toimintansa kannattamattomilla reiteillä ja/tai kaukokohteissa, joissa avun antaminen lentomatikustajille olisi vaikeaa. Vakavissa tapauksissa kansalliset viranomaiset ovat käyttäneet aktiivisesti lupavaltuuksiaan sen varmistamiseksi, että lentoyhtiö

lakkautetaan kysynnän ollessa vähäisimmillään. Vaikka lentoyhtiön toiminnan lakkauttamiselle ei olekaan optimaalista ajankohtaa, huippuseasonkina (esimerkiksi joulua ja pääsiäisenä) tapahtuvilla maksukyvyttömyystapauksilla on luonnollisesti suurempia vaikutuksia lentomatikustajiin, sillä vaihtoehtoista kapasiteettia on niukasti.

3.2. Lentomatikustajia koskevat toimet

32. Selkeä ja nopea viestintä on tärkeää niiden lentoyhtiön maksukyvyttömyyden vaikutusten minimoimiseksi, joita aiheutuu lentomatikustajille ja erityisesti niille lentoa odottamaan joutuville, joiden mahdollisuudet käyttää viestintävälineitä ovat rajalliset. Lentoyhtiön ja sen asiakkaiden välisten tehokkaiden viestintäkanavien olisi kuitenkin oltava sääntö eikä poikkeus riippumatta siitä, mikä lentoyhtiön taloudellinen asema on, koska ne helpottavat maksukyvyttömyystapausten hallinnointia.
33. Jotkin viranomaiset ovat asettaneet lentoyhtiöille tiettyjä rajoituksia lentomatikustajille koituvien tappioiden lieventämiseksi. Ne ovat esimerkiksi ottaneet käyttöön sulkutilejä, joilla lentolipuista suoritettuja maksuja (myös lentoasemamaksuja) säilytetään riippumattomasti, kunnes lentomatikustajat ovat toteuttaneet lentonsa. Näin voidaan vähentää lentoyhtiön maksukyvyttömyyden mahdollisia seurauksia.
34. Viimeaikainen kokemus on osoittanut, että lentomatikustajien edut ovat paremmin suojattuja/hallintoituja, jos asetuksen (EY) N:o 261/2004 ja asetuksen (EY) N:o 1008/2008 täytäntöönpanosta vastaa yksi ainoa kansallinen viranomainen tai jos täytäntöönpanosta vastaavat elimet tekevät yhteistyötä. Tätä lähestymistapaa olisi edistettävä seuraavista syistä:
 - Hyvät viestintäkanavat parantavat asiaa koskevien lentomatikustajien suhteen toteutettavia toimia, erityisesti siinä tapauksessa, jossa edellä mainittujen asetusten täytäntöönpanosta vastaa useampi kuin yksi kansallinen viranomainen.
 - Asetuksen (EY) N:o 261/2004 täytäntöönpanosta vastaava nimetty kansallinen elin voi (lentoyhtiöltä saatujen tietojen avulla) todeta, onko lentomatikustajia jäänyt vaille lentoa, ja laatia koordinoitun toimintasuunnitelman, jossa ovat mukana alan toimijat (muut lentoyhtiöt, lentoasemat ja valtiotason viranomaiset, esimerkiksi ulkoasiainministeriö). Lentoasemat ovat tässä yhteydessä erityisen tärkeitä, sillä ne antavat lentoa odottamaan joutuville lentomatikustajille tietoa ja asettavat heidän käyttöönsä saniteetti- ja ateriapalveluja. Näin voitaisiin tehostaa resurssien käyttöä ja vähentää tarpeettomia päällekkäisyyksiä. Tämän vuoksi komission ehdotuksessa asetuksen (EY) N:o 261/2004 tarkistamiseksi esitetään, että lentoasemilla olisi lentoyhtiön maksukyvyttömyystapauksessa oltava suurempi rooli (tarkistetun asetuksen 5 artiklan 5 kohta ja 14 artikla).
 - Nimetyt kansalliset täytäntöönpanoelimet voisivat lentoyhtiön maksukyvyttömyystapauksessa antaa lentomatikustajille tärkeitä tietoja (esimerkiksi ”apuuntulohinnoista”) suoraan tai välillisesti (tiedotusvälineiden, lentoasemien, sosiaalisen median, lentoyhtiöiden liittojen tai maksukyvyttömän lentoyhtiön omien tiedotuskanavien kautta).

3.3. ”Apuuntulohinnat”

35. Heinäkuussa 2011 AEA, ELFAA, IATA ja ERAA¹⁹ ilmoittivat komissiolle, että niiden jäsenet voisivat lentoyhtiön maksukyvyttömyystapauksessa asettaa saataville vapaata (tai mahdollisesti ylimääräistä) kapasiteettia ja siten auttaa reitittämään uudelleen niitä lentomatkestajia, jotka joutuvat odottamaan lentoa. Tällaisessa tilanteessa jäsenlentoyhtiöt perivät lentomatkestajilta, joita asia koskee, nimellisen ”apuentulohinnan”, joka riittää kattamaan verojen kaltaiset menot ja kuljetukseen liittyvät rajakustannukset. Tällainen uudelleenreititys on viimeaikaisissa maksukyvyttömyystapauksissa monesti osoittautunut tehokkaaksi tavaksi tukea lentoa odottamaan joutuvia lentomatkestajia. Tämä ratkaisu riippuu kuitenkin kilpailevien lentoyhtiöiden halukkuudesta tarjota tällaisia hintoja ja vastaavia reittejä. Lentoyhtiöiden liitot ovat esittäneet, että tätä järjestelmää voitaisiin parantaa siten, että jäsenvaltiot koordinoivat ja jopa rahoittavat tällaista uudelleenreititystä. Myös lentoasemat ovat antaneet lentomatkestajille apua alentamalla lentomatkestajia koskevia maksuja tai jopa luopumalla niistä, kuten AENA²⁰ Spanairin maksukyvyttömyystapauksessa.
36. Sen varmistamiseksi, että suuri yleisö saa mahdollisimman paljon tietoa, jäsenvaltiot tiedottaneet tällaisista ”apuentulotarjouksista” hallitusten valtiotason verkkosivuilla.

4. PÄÄTELMÄT

37. Komissio on tietoinen siitä, mitä vaikutuksia lentoyhtiön maksukyvyttömyydestä aiheutuu lentomatkestajille ja erityisesti pelkän lentolipun ostaneille lentomatkestajille, jotka joutuvat odottamaan lentoa.
38. Komissio haluaa kiinnittää jäsenvaltioiden ja alan toimijoiden huomion siihen, että asetuksessa (EY) No 261/2004 säädetään jo asianmukaisesta sääntelykehyksestä lentomatkestajien avustamiseksi lentoyhtiön maksukyvyttömyystapauksessa. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että tätä asetusta voi olla vaikea panna täytäntöön lentoyhtiön maksukyvyttömyystapauksessa, jos lentoyhtiötä ei asetuksen (EY) N:o 1008/2008 nojalla ole velvoitettu suunnittelemaan etukäteen ja toteuttamaan toimia lentomatkestajien suojelemiseksi siltä varalta, että se menettää liikennelupansa.
39. Komissio on todennut, että asianomaisten lentomatkestajien asemaa voidaan parantaa huomattavasti siten, että kansalliset sääntelyviranomaiset toimivat ennakoivasti. Siksi komissio katsoo, että on olennaisen tärkeää lujittaa toimia, joilla valvotaan liikennelupien myöntämistä EU:n lentoyhtiöille asetuksen (EY) N:o 1008/2008 nojalla, ennen kuin komissio päättää esittää uutta lainsäädäntöä tälle alalle.
40. Tämän vuoksi komissio aikoo
- kannustaa kansallisia viranomaisia, jotka vastaavat asetuksen (EY) No: 1008/2008 ja asetuksen (EY) N:o 261/2004 täytäntöönpanosta, koordinoimaan toimiaan sen varmistamiseksi, että lentoyhtiöiden taloudellista asemaa seurataan asianmukaisesti, ja tarvittaessa soveltamaan koordinoitua lähestymistapaa lentoyhtiön toiminnan lakkauttamiseen, jotta lentomatkestajiin kohdistuvat vaikutukset voidaan minimoida

¹⁹ AEA = Euroopan lentoyhtiöiden liitto, ELFAA = Euroopan halpalentoyhtiöiden liitto, IATA = Kansainvälinen ilmakuljetusliitto, ERAA = Euroopan alueellisten lentoyhtiöiden liitto.

²⁰ Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

- edistää tiiviimpää yhteistyötä sekä parhaiden toimintatapojen ja tietojen jakamista jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisten välillä
- yhdessä EU:n ilmaliikenneyhdistysten kanssa pyrkii siihen, että voimassa olevat vapaaehtoiset järjestelyt, jotka koskevat ”apuuntulohintojen” tarjontaa ja niiden tehokasta edistämistä, virallistetaan
- yhdessä EU:n lentoasemayhdistysten kanssa pyrkii siihen, että kehitetään vapaaehtoisia järjestelyitä, joilla täydennetään ”apuuntulohinnoittelua”, esimerkiksi alentamalla lentoasemamaksuja tällaisissa tilanteissa, jotta lentomatkustajille koituvat kustannukset voidaan minimoida
- yhdessä alan toimijoiden kanssa pyrkii siihen, että SAFI-vakuutus tai senkaltaiset vakuutus tuotteet ovat laajemmin ja järjestelmällisemmin saatavilla kaikkialla EU:ssa
- yhdessä IATAN kanssa pyrkii siihen, että hyväksytään palvelutasosopimus BSP-järjestelmän käytöstä sen varmistamiseksi, että mahdollisimman moni lentomatkustaja saa rahansa takaisin ennen lentoyhtiön julistamista maksukyvyttömäksi
- edistää sellaisten tietojen laajempaa ja järjestelmällisempää saatavuutta, jotka koskevat luottokorttien tai senkaltaisten tuotteiden kautta tapahtuvaa korvausten maksamista jäsenvaltiossa, jotta lentomatkustajat voivat suojautua maksukyvyttömyysriskiltä kansallisen lainsäädännön nojalla.

41. Komissio aikoo seurata tarkasti näiden toimenpiteiden toteuttamista. Kahden vuoden kuluttua tämän asiakirjan hyväksymisestä komissio aikoo tarkistaa toimenpiteiden tehokkuutta ja toimivuutta sekä arvioida, tarvitaanko lainsäädäntöaloitetta sen takaamiseksi, että lentomatkustajilla on suoja lentoyhtiön maksukyvyttömyystapauksessa.