



Bruxelas, 18.3.2013  
COM(2013) 129 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO  
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ  
DAS REGIÕES**

**PROTEÇÃO DOS PASSAGEIROS EM CASO DE INSOLVÊNCIA DA COMPANHIA  
AÉREA**

## ÍNDICE

1.	Introdução .....	3
2.	Situação atual .....	4
2.1.	Casos de insolvência de companhias aéreas na UE .....	4
2.2.	Consequências para os passageiros .....	5
2.3.	Proteção atualmente oferecida aos passageiros ao abrigo da legislação da UE.....	6
2.4.	Soluções parciais e vias de recurso existentes .....	6
2.5.	Até agora a proteção dos passageiros tem sido limitada.....	7
3.	Via a seguir .....	8
3.1.	Aplicabilidade dos direitos dos passageiros em caso de insolvência da companhia aérea e controlo financeiro .....	8
3.2.	Medidas relacionadas com os passageiros .....	10
3.3.	Tarifas de resgate .....	11
4.	Conclusões .....	11

# COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

## PROTEÇÃO DOS PASSAGEIROS EM CASO DE INSOLVÊNCIA DA COMPANHIA AÉREA

### 1. INTRODUÇÃO

1. O mercado único dos transportes aéreos trouxe grandes benefícios para os consumidores, nomeadamente uma maior variedade de serviços aéreos (nomeadamente o aparecimento das transportadoras de «baixo custo» e a criação de novas rotas) e mais possibilidades de escolha ao nível das tarifas, graças ao aumento da concorrência. No entanto, a concorrência intensifica a pressão sobre as companhias aéreas que não são geridas de modo eficaz e não respondem de forma adequada às necessidades dos clientes, sendo manifesta a tensão quando a procura diminui e os custos sobem. Paralelamente a uma maior concorrência, assistiu-se também ao aumento do número de companhias aéreas em situação de colapso: entre 2000 e o primeiro semestre de 2012<sup>1</sup> foi declarada a insolvência de 105 transportadoras aéreas regulares europeias. A importância dessas insolvências registou variações, sendo limitada no caso das pequenas companhias aéreas que ofereciam um número relativamente reduzido de lugares, mas causando grandes transtornos aos passageiros no caso das companhias aéreas de maior dimensão como a Spanair, a Malév e a Windjet. Os passageiros que já tinham partido ou cuja partida estava iminente quando a transportadora foi declarada insolvente estiveram em risco de ficar sem assistência. Estas situações de colapso têm consequências mais graves para os passageiros retidos em terra, longe de casa, em especial em pontos em que a oferta de serviços alternativos é limitada ou mesmo inexistente. Esta problemática chamou, por conseguinte, a atenção da opinião pública e dos agentes políticos.
2. Ao contrário de outros serviços ou modos de transporte, os bilhetes de avião são com frequência comprados com vários meses de antecedência em relação à data de partida do voo. Para garantir a ocupação dos lugares o mais rapidamente possível, as transportadoras aéreas incentivam os passageiros a comprar, oferecendo-lhes tarifas tanto mais baixas quanto mais cedo for efetuada a reserva. Estes passageiros podem, por conseguinte, ser mais vulneráveis em caso de insolvência do prestador de serviços aéreos.
3. A situação dos passageiros cuja transportadora aérea é declarada insolvente varia de acordo com o tipo de bilhete comprado. As maiores diferenças registam-se entre os bilhetes autónomos («só bilhete de avião») e os bilhetes adquiridos como parte de um pacote. Os passageiros que compram pacotes abrangidos pela Diretiva Viagens Organizadas<sup>2</sup> já beneficiam de medidas de proteção. A diretiva impõe aos organizadores o reembolso do cliente ou a apresentação de soluções alternativas de viagem e a prestação de assistência a título temporário (nomeadamente alojamento ou bebidas) caso a transportadora aérea contratual seja declarada insolvente.

<sup>1</sup> Este valor inclui a cessação organizada da atividade, as aquisições e as consolidações, que podem ter poucas ou nenhuma consequência para os passageiros – como foi o caso da BMI em 2012.

<sup>2</sup> Diretiva 90/314/CEE do Conselho, de 13 de junho de 1990, relativa às viagens organizadas, férias organizadas e circuitos organizados, JO L 158 de 23.6.1990, p. 59.

4. O Regulamento (CE) n.º 1008/2008<sup>3</sup>, que rege o licenciamento das transportadoras aéreas da UE, estabelece que, se uma transportadora aérea licenciada num Estado-Membro não dispuser do capital adequado, devem ser tomadas medidas. No entanto, o atual quadro jurídico da UE não estabelece qualquer obrigação direta de proteção contra a insolvência dos passageiros só com bilhete de avião – pelo que, regra geral, cabe a estes assegurar a sua própria proteção.
5. O Regulamento (CE) n.º 1346/2000, que regula os processos de insolvência transfronteiras, confere aos passageiros que residam num Estado-Membro diferente do da companhia aérea insolvente o direito de apresentar pedidos de reembolso ou de indemnização por danos no âmbito dos processos de insolvência. No entanto, mesmo que a queixa do passageiro seja aceite, o que não está garantido, ocorrerão inevitavelmente atrasos nos pagamentos, obrigando entretanto os passageiros a suportarem eles próprios os custos.
6. Está comprovado que os passageiros têm geralmente um conhecimento muito reduzido dos direitos que lhes assistem, mesmo nos casos em que são abrangidos pela Diretiva Viagens Organizadas. Numa sondagem efetuada pela Direção-Geral da Justiça da Comissão<sup>4</sup> tendo em vista uma eventual revisão da diretiva, 66 % dos inquiridos desconheciam se estavam protegidos em caso de declaração de insolvência da companhia aérea para a qual dispunham de reserva. Verifica-se, assim, um problema de funcionamento do mercado, na medida em que os passageiros não estão devidamente informados sobre os riscos que correm e podem não tomar medidas para assegurar a sua proteção.
7. Em face do exposto, é importante reforçar a proteção dos passageiros, em especial dos que só dispõem de bilhete de avião. Esta questão pode ser rapidamente resolvida, sem nova legislação, recorrendo de forma mais eficaz à legislação em vigor. Para o efeito, o presente documento avalia a situação atual e analisa as medidas suscetíveis de poderem ser efetivamente tomadas pela Comissão em relação às autoridades nacionais competentes e partes interessadas.

## **2. SITUAÇÃO ATUAL**

### **2.1. Casos de insolvência de companhias aéreas na UE**

8. No período de 2000-2010, foram declaradas insolventes noventa e seis transportadoras aéreas com serviços regulares<sup>5</sup>. O número de companhias aéreas a cessar as operações oscilou durante esse período, não se registando um padrão específico. Foram observados dois picos: catorze declarações de insolvência de transportadoras aéreas em 2004 e 2008 e apenas três situações de colapso em 2000 e 2007. Em contrapartida, este número caiu para uma transportadora<sup>6</sup> em 2011, mas o número de transportadoras aéreas regulares de grande dimensão a cessar operações subiu para oito<sup>7</sup> em 2012. Verifica-se uma certa relação entre a distribuição do número de insolvências e a dimensão dos mercados da aviação dos

---

<sup>3</sup> Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade (reformulação).

<sup>4</sup> RPA, LE e Yougov, 2010. DG Justiça, Avaliação de impacto, anexo 2 – «Enhanced insolvency protection for consumers purchasing airline tickets – a survey».

<sup>5</sup> Steer Davies Gleave, «Passenger protection in the event of airline insolvency» – Relatório final – março de 2011.

<sup>6</sup> Viking Hellas.

<sup>7</sup> BMI, Cirrus Airlines, Spanair, Malév, Cimber Sterling, Skyways, Air Finland e Windjet.

Estados-Membros, tendo o maior número de insolvências de transportadoras sido registado no Reino Unido e em Espanha (primeiro e terceiro maiores mercados da UE, medidos em número de passageiros). No entanto, esta situação pode significar apenas um maior grau de intervenção política a nível desses Estados-Membros.

## 2.2. Consequências para os passageiros

9. Estima-se que este problema afetou entre 1,4 e 2,2 milhões de passageiros no período de 2000-2010<sup>8</sup>, dos quais cerca de 12 % ficaram retidos em terra, longe de casa. Comparada com o número total de passageiros com viagens reservadas mas que não puderam efetuá-las, a percentagem de passageiros retidos em terra é baixa, embora, também neste caso, se registem variações e, nalgumas situações específicas, essa percentagem seja mais elevada (por exemplo, Air Madrid). Apesar disso, o número de passageiros afetados nunca ultrapassou os 500 000 por ano<sup>9</sup>. O maior número de situações de colapso em termos de passageiros registou-se em 2004, mas, mesmo nessa época, representou apenas 0,17 % dos passageiros da UE que viajaram nesse ano<sup>10</sup>.
10. De acordo com as previsões, no período de 2011-2020, cerca de 0,07 % dos passageiros só com bilhete de avião serão afetados pela insolvência da transportadora aérea<sup>11</sup>. Este número pode apresentar variações anuais, mas esta percentagem é suscetível de subir devido ao crescimento do tráfego e ao facto de existir neste momento um número inferior de transportadoras de grande dimensão – o desaparecimento de uma destas companhias tem, por conseguinte, repercussões mais graves. O número médio de passageiros afetados deverá passar dos 325 000 em 2011 para os 480 000 até 2020. De acordo com as estatísticas de anos anteriores, cerca de 12 % destes passageiros deverão ficar retidos em terra.
11. Embora a percentagem global de passageiros afetados seja baixa, no plano pessoal o impacto destes casos de insolvência pode ser significativo. Além dos inconvenientes das perturbações propriamente ditas, os passageiros podem ser obrigados a suportar um conjunto de custos irrecuperáveis:
  - Quando as companhias cessam as operações antes do voo de ida, os passageiros são obrigados a optar entre a reprogramação da viagem ou a renúncia à sua realização. Em caso de reprogramação, devem suportar o custo da viagem alternativa que, se a reserva for efetuada em cima da hora, será provavelmente mais cara. Nos casos em que não é possível organizar uma viagem alternativa ou em que o passageiro não opta por essa possibilidade, é possível que perca componentes não reembolsáveis da viagem (nomeadamente o custo do alojamento ou do aluguer de automóvel).
  - Quando as transportadoras cessam as operações e os passageiros ficam retidos em terra, estes têm normalmente de organizar a sua própria viagem alternativa. Mais uma vez, tudo acontece geralmente num curto espaço de tempo, pelo que os custos da viagem podem ser muito mais elevados do que o preço do bilhete inicial. As limitações em termos de capacidade podem também conduzir a atrasos, o que obriga os passageiros afetados a suportar os custos da assistência e a concorrer com outros passageiros para obter esses serviços. A falta de

<sup>8</sup> Cenário intermédio: 1,8 milhões, o equivalente a 0,07 % do total das viagens autónomas de ida e volta.

<sup>9</sup> Cerca de 777 milhões de passageiros transportados por via aérea em 2011, na UE-27. Fonte: Eurostat.

<sup>10</sup> Relatório Steer Davies Gleave, pp. 41 a 44.

<sup>11</sup> Relatório Steer Davies Gleave, p. 41.

informação pode prejudicar a capacidade do passageiro para tomar medidas numa perspetiva económica.

12. Entre 2000 e 2012, foram os passageiros retidos em terra que suportaram os maiores custos imediatos decorrentes da insolvência das companhias aéreas, em média acima de 796 EUR<sup>12</sup>. Estes custos variaram em função da distância e da transportadora em causa – os passageiros retidos em terra no quadro de viagens de pequeno curso contratadas com transportadoras de «baixo custo» suportaram um custo médio de 335 EUR<sup>13</sup>.

### **2.3. Proteção atualmente oferecida aos passageiros ao abrigo da legislação da UE**

13. Historicamente, o problema da proteção dos passageiros tem-se manifestado do seguinte modo:

- Nem as transportadoras aéreas nem as autoridades competentes têm tido capacidade suficiente para, com a devida antecedência, garantir a adoção das medidas adequadas necessárias ao reencaminhamento dos passageiros só com bilhete de avião e à prestação de assistência nos intervalos, de modo a garantir que os seus outros direitos são respeitados (por exemplo, informação, assistência e reembolso).
- Os direitos dos passageiros ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 261/2004 não têm sido respeitados pelas transportadoras em situação de colapso – nomeadamente no que respeita ao reencaminhamento dos passageiros retidos em terra e à prestação de assistência (por exemplo, alojamento). Significa isto que os passageiros afetados tiveram de encontrar eles próprios soluções para os seus problemas.

### **2.4. Soluções parciais e vias de recurso existentes**

14. Os Estados-Membros têm recorrido a diferentes instrumentos financeiros (por exemplo, fundos de reserva, regimes de seguros e garantias bancárias) para cumprirem as obrigações que lhes incumbem ao abrigo da Diretiva Viagens Organizadas. Alguns Estados-Membros procuraram, de forma isolada, resolver o problema dos passageiros só com bilhete de avião, alargando a cobertura oferecida pela Diretiva Viagens Organizadas aos passageiros com bilhetes deste tipo. Na Dinamarca, o Rejsegarantifonden (fundo que prevê a proteção nos termos da diretiva) foi alargado em 1 de janeiro de 2010, de modo a oferecer aos passageiros a possibilidade de beneficiar de proteção em todos os voos com partida da Dinamarca efetuados com transportadoras estabelecidas na Dinamarca.
15. O seguro para situações de colapso das companhias aéreas regulares (*Scheduled Airline Failure Insurance* - SAFI) oferece aos passageiros só com bilhete de avião de alguns Estados-Membros (nomeadamente Reino Unido e Irlanda<sup>14</sup>) proteção contra alguns dos custos em caso de insolvência da transportadora aérea. Esta apólice é

---

<sup>12</sup> Trata-se de uma estimativa dos custos médios suportados pelos passageiros retidos em terra e com reserva. Nota: esta média regista um aumento significativo devido aos custos elevados suportados pelo grande número de passageiros que ficaram retidos na América Latina na sequência da falência da Air Madrid.

<sup>13</sup> Relatório Steer Davies Gleave, pp. 46 a 52. Ver grelha de custos no quadro do ponto 14.

<sup>14</sup> Embora os mercados mais importantes sejam o Reino Unido e a Irlanda, este seguro tem uma quota de mercado significativa na Alemanha, Países Baixos, Suécia e República Checa. No período de 2000-2010, tinha um custo de 3 a 5 EUR por bilhete e abrangia 2 % dos passageiros afetados por processos de insolvência.

disponibilizada individualmente, constando também ocasionalmente dos seguros de viagem generalistas. O SAFI cobre o custo do reencaminhamento, caso o passageiro fique retido em terra, ou do reembolso do bilhete inicial caso o passageiro não possa recuperar esse montante. Por norma, este seguro não cobre o custo da aquisição de um novo bilhete a uma transportadora alternativa, caso o passageiro ainda não tenha iniciado a sua viagem, nem os eventuais custos adicionais resultantes de atrasos ou outras despesas não reembolsáveis, nomeadamente o aluguer de automóvel. Normalmente, não abrange as transportadoras cujas dificuldades financeiras sejam conhecidas e que podem ser muito rapidamente retiradas do mercado. Apesar disso, o setor dos seguros considera que há margem para uma maior utilização deste tipo de produtos de seguros<sup>15</sup>.

16. Os pagamentos dos bilhetes comprados por intermédio de agências de viagens credenciadas pela IATA ficam cativos no âmbito de um mecanismo central de pagamentos, denominado *Billing Settlement Plan* – BSP (plano de regularização de faturas), antes de serem transferidos para a companhia aérea (por norma todos os meses, mas este prazo pode ser mais curto). Caso uma companhia aérea associada seja declarada insolvente, a IATA pode reembolsar de forma voluntária os passageiros cujos pagamentos não tenham ainda sido transferidos para a companhia. Esta proteção tem limites – só abrange os passageiros cuja reserva tenha sido efetuada dentro do prazo de pagamento, ou seja, no máximo até 30 dias antes da realização do voo. Os passageiros que tenham efetuado as suas reservas por intermédio de uma agência de viagens IATA, com uma antecedência maior, não têm direito ao reembolso, uma vez que o dinheiro já saiu do sistema BSP<sup>16</sup>.
17. Nalguns Estados-Membros, as compras feitas com cartão de crédito (e com alguns cartões de débito) oferecem ao consumidor a possibilidade de apresentar um pedido de reembolso à entidade emissora do cartão em caso de insolvência do prestador de serviços. No entanto, regra geral, o reembolso está limitado ao custo do bilhete inicial e, por vezes, sujeito a um valor-limiar<sup>17</sup>.
18. Finalmente, nalguns casos, a assistência é prestada por outras companhias aéreas que decidem oferecer «tarifas de resgate» por um valor simbólico.

## **2.5. Até agora a proteção dos passageiros tem sido limitada**

19. No período de 2000-2010, cerca de 76 % dos passageiros afetados por uma situação de insolvência e só com bilhete de avião não beneficiavam de qualquer tipo de proteção para além da prevista no Regulamento (CE) n.º 261/2004. Esta legislação apenas entrou em vigor em 2005 tendo, na prática e até recentemente, sido raramente aplicada em caso de insolvência.
20. Na maioria dos casos, os passageiros foram obrigados a solicitar o reembolso do seu bilhete inicial, enquanto credores da transportadora aérea em situação de colapso, recorrendo aos processos nacionais em matéria de insolvência, tendo-o feito com níveis de sucesso variáveis. Dos restantes, 14 % dos passageiros puderam solicitar o reembolso através das entidades emissoras dos seus cartões de crédito e 8%, que haviam adquirido os seus bilhetes por intermédio de um agente de viagens IATA,

---

<sup>15</sup> Estudo externo, Seminário das partes interessadas, 30 de março de 2011, Bruxelas - [http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/doc/2011\\_30\\_03\\_minutes.pdf](http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/doc/2011_30_03_minutes.pdf).

<sup>16</sup> Os debates sobre as qualidades e os defeitos do BSP podem ser consultados no sítio Web da DG MOVE: [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).

<sup>17</sup> No Reino Unido, para compras acima de 125 EUR (£100).

conseguiram também ser reembolsados. Apenas 2 % dos passageiros beneficiavam de uma proteção adicional como o SAFI.

21. No que respeita aos outros custos, todos os passageiros, com exceção dos que tinham contraído um SAFI, se limitaram a recuperar o custo dos bilhetes iniciais. No entanto, de acordo com as previsões, mesmo quando existe a possibilidade de reembolso do preço total do bilhete, os passageiros apenas conseguem recuperar 60 a 70 % do custo final da viagem de avião caso decidam efetuar nova reserva, uma vez que o custo adicional do novo bilhete não é coberto. Os passageiros retidos em terra que haviam contraído um SAFI recuperaram uma parte mais importante dos seus custos do que os que estavam cobertos por outros sistemas. Os passageiros só beneficiaram da assistência direta das autoridades nacionais num número muito limitado de casos.

### **3. VIA A SEGUIR**

22. A abordagem proativa adotada a nível nacional no início de 2012 pela Espanha e pela Hungria na sequência da cessação das operações da Spanair e da Malév<sup>18</sup> permitiu gerir melhor essas insolvências comparativamente a outras situações semelhantes. Embora tenham inevitavelmente vivido diferentes tipos de experiências, os passageiros, em média, teriam sido mais bem informados e mais rapidamente reencaminhados, além de terem beneficiado de uma assistência mais imediata.
23. Para identificar as medidas específicas suscetíveis de atenuar o impacto da insolvência das companhias aéreas, a Comissão solicitou, em 17 de abril de 2012, informações sobre as abordagens adotadas pelos Estados-Membros. As conclusões deste exercício são enumeradas a seguir.

#### **3.1. Aplicabilidade dos direitos dos passageiros em caso de insolvência da companhia aérea e controlo financeiro**

24. Entre os inquiridos, é consensual que o desfecho mais desejável para os passageiros é que a transportadora aérea possa continuar a operar e que os passageiros não tenham de se preocupar com questões financeiras.
25. Os direitos dos passageiros, tais como o direito a assistência, reencaminhamento e indemnização em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 261/2004, são aplicáveis a partir da venda do bilhete e não são afetados pela situação financeira da companhia aérea. As autoridades reguladoras dos Estados-Membros são instadas a exercer plenamente as suas atuais competências nos termos do direito da UE, com vista a assegurar que as transportadoras aéreas adotam as medidas necessárias neste domínio. O Regulamento (CE) n.º 1008/2008 confere competências às autoridades no que respeita à capacidade financeira das companhias aéreas para garantir que estas estão em condições de cumprir as obrigações que lhes incumbem por força da regulamentação relativa à defesa do consumidor. Alguns Estados-Membros, nomeadamente o Reino Unido e a Espanha, recorrem, por conseguinte, ao Regulamento (CE) n.º 1008/2008 para assegurar que as obrigações impostas pelo Regulamento (CE) n.º 261/2004 são integradas nas práticas empresariais das transportadoras aéreas.

---

<sup>18</sup> «Transit passengers immediately affected Spanair - 22,000 passengers» (Fonte: BBC News), «Malév - some 7000 passengers» (Fonte: comunicado de Imprensa da Malév, de 3 de fevereiro de 2012).



26. O artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 estabelece que as autoridades responsáveis pelo licenciamento nos Estados-Membros devem suspender ou revogar a licença de exploração de uma transportadora aérea comunitária se tiverem a convicção de que esta não poderá cumprir as suas obrigações reais e potenciais por um período de 12 meses. O artigo 9.º, n.º 2, prevê a realização, pelas autoridades de licenciamento, de uma avaliação aprofundada da situação financeira da transportadora e a revisão da sua licença em caso de problemas financeiros ou de lhes ter sido instaurado um processo por insolvência ou similar. Idealmente, as autoridades nacionais devem manter um diálogo ativo e permanente com as transportadoras para detetar potenciais problemas.
27. As práticas adotadas pelas autoridades reguladoras em matéria de controlo vão desde a revisão anual ou semestral das contas de gestão até às avaliações mensais de todas as companhias aéreas licenciadas. A visibilidade obtida com as avaliações mensais, conjugada com uma análise mais aprofundada em caso de problemas, parece garantir melhores resultados. Alguns Estados-Membros mobilizam recursos sempre que consideram que existe maior risco para os passageiros, de acordo com critérios objetivos, nomeadamente a dimensão da transportadora e o tipo de operações, a cobertura geográfica, as operações financeiras passadas e a prestação de serviços essenciais.
28. Atendendo a que as transportadoras insolventes podem dispor de uma capacidade limitada para cumprir as suas obrigações, um maior controlo oferece às autoridades dos Estados-Membros a possibilidade de intervir numa fase precoce. Deste modo, as autoridades de licenciamento podem antecipar e gerir a cessação das operações e garantir o cumprimento das obrigações em matéria de direitos dos passageiros enquanto ainda existem fundos disponíveis. É, por conseguinte, indispensável identificar tão rapidamente quanto possível as transportadoras com eventuais dificuldades financeiras, antes que estas sejam do domínio público – uma vez que, ultrapassado este ponto, é com frequência demasiado tarde para intervir –, assim como cooperar com elas. A título de exemplo, ao detetar problemas financeiros numa companhia aérea, a autoridade de licenciamento do Reino Unido exigiu por vezes que fosse adotado um plano de contingência como condição para manter a licença de exploração. Este plano deve prever a forma de organizar a cessação das operações, de modo a proteger os passageiros (em especial de países não pertencentes à UE), se for caso disso.
29. Esta abordagem apresenta um conjunto de vantagens. Ao dissociar a decisão sobre a data de cessação das operações da situação de colapso propriamente dita, o pessoal da companhia pôde reencaminhar os passageiros com a colaboração ativa de outras companhias aéreas antes de ser declarada a insolvência. Este tipo de solução garante que os passageiros possam efetivamente beneficiar da assistência adequada, ser reencaminhados e ter acesso a informações. Este plano permite ainda à transportadora aérea concentrar os seus recursos no repatriamento dos passageiros que, de outra forma, poderiam ficar retidos em terra, longe de casa (e limitar o número de passageiros lesados).
30. Vários Estados-Membros chamaram a atenção da Comissão para as vantagens da cooperação reforçada. No seu parecer, sem prejuízo do segredo comercial, uma autoridade que detenha informações preocupantes poderá alertar o Estado-Membro de licenciamento para a eventual necessidade de submeter a transportadora a um controlo mais apertado. De igual modo, uma autoridade de licenciamento que esteja preocupada com a eventual insolvência de uma transportadora por si licenciada

poderá cooperar com as autoridades de outros Estados-Membros para que sejam tomadas de medidas de contingência.

31. Alguns Estados-Membros consideram que é possível mitigar as consequências de uma situação de eventual colapso promovendo, em cooperação com a transportadora, a cessação progressiva da atividade nas rotas/destinos não rentáveis e/ou de longo curso em que pode ser mais difícil prestar assistência aos passageiros. Nalguns casos críticos, as autoridades nacionais geriram de forma ativa a sua função de licenciamento, de modo a garantir que a cessação da atividade da empresa fosse organizada de molde a coincidir com um momento do ciclo em que a procura de serviços fosse mais baixa. Embora não exista um momento ideal para uma companhia aérea cessar as suas atividades, é evidente que se a situação de colapso ocorrer na época alta (por exemplo, Natal e Páscoa), quando a capacidade de resposta alternativa é menor, as consequências para os passageiros são mais graves.

### **3.2. Medidas relacionadas com os passageiros**

32. É essencial prestar informações precisas e em tempo útil de modo a minimizar as repercussões dos processos de insolvência, nomeadamente para os passageiros que tenham ficado retidos em terra e com acesso limitado à informação. Contudo, a regra é que devem ser estabelecidos canais de comunicação eficazes entre a transportadora e os passageiros, independentemente da situação financeira da transportadora – canais esses que são criados apenas para facilitar a gestão da situação de colapso.
33. Algumas autoridades impuseram determinadas restrições às transportadoras aéreas destinadas a reduzir os prejuízos para os passageiros, nomeadamente a utilização de contas bloqueadas, em que o montante do bilhete (incluindo as taxas de aeroporto) fica cativo até o passageiro ter realizado a viagem, reduzindo assim o impacto potencial em caso de situação de colapso.
34. A avaliar pela experiência recente, os interesses dos passageiros são mais bem protegidos/geridos quando o controlo da aplicação dos Regulamentos (CE) n.º 261/2004 e (CE) n.º 1008/2008 é efetuado pela mesma autoridade nacional ou estes organismos mantêm uma cooperação ativa. É necessário incentivar a adoção desta abordagem uma vez que:
- Bons canais de comunicação melhoram a assistência prestada aos passageiros afetados – especialmente quando o controlo da aplicação dos regulamentos não incumbe à mesma autoridade nacional.
  - O organismo nacional de execução designado para efeitos da aplicação do Regulamento (CE) n.º 261/2004 tem condições para avaliar em que casos os passageiros correm o risco de ficarem retidos (obtendo os dados junto das companhias aéreas) e estabelecer um plano de ação coordenada, que envolva as partes interessadas (outras transportadoras, aeroportos, administrações dos Estados-Membros, nomeadamente ministério dos negócios estrangeiros). Os aeroportos têm um papel particularmente importante a desempenhar neste processo: prestar informações aos passageiros retidos em terra e garantir serviços, nomeadamente o acesso a instalações sanitárias e a refeições. Com esta abordagem garantir-se-ia uma utilização mais eficiente dos recursos e reduziria as duplicações desnecessárias. Neste contexto, a proposta da Comissão no sentido da revisão do Regulamento (CE) n.º 261/2004 atribui um papel mais importante aos aeroportos em caso de insolvência da companhia aérea (artigo 5.º, n.º 5, e artigo 14.º do regulamento revisto).

- Quando uma transportadora aérea entra em situação de colapso, os organismos nacionais de execução designados podem fornecer informações pertinentes aos passageiros (por exemplo, sobre «tarifas de resgate»), quer diretamente (designadamente no seu próprio sítio Web) quer através de canais de informação – média, aeroportos, comunicação social, associações de companhias aéreas ou sistemas da própria transportadora aérea em situação de colapso.

### **3.3. Tarifas de resgate**

35. Em julho de 2011, a AEA, a ELFAA, a IATA e a ERAA<sup>19</sup> informaram a Comissão de que os seus membros podiam prestar apoio ao reencaminhamento dos passageiros retidos em terra, disponibilizando a capacidade não utilizada (e, eventualmente, capacidade adicional) em caso de insolvência. Nesta circunstância, as companhias aéreas membros destas associações cobriam aos passageiros afetados uma tarifa de resgate simbólica suficiente para cobrir as despesas, nomeadamente taxas e custos marginais do transporte. Num conjunto de casos recentes de insolvência de companhias aéreas, o reencaminhamento revelou-se eficaz para ajudar os passageiros retidos em terra. Todavia, esta solução depende da vontade das companhias aéreas concorrentes de oferecerem essas tarifas e as ligações em causa. De acordo com as associações de companhias aéreas os Estados-Membros que coordenam e, por vezes, financiam esse reencaminhamento poderão melhorar este procedimento. Na sequência da declaração de insolvência da Spanair, os aeroportos, nomeadamente a AENA<sup>20</sup>, prestaram também assistência, cobrando taxas mais baixas ou isentando os passageiros do seu pagamento.
36. Para assegurar a máxima informação do público, os Estados-Membros em causa comunicaram a disponibilidade dessas tarifas de «resgate» através de sítios Web dos governos nacionais.

## **4. CONCLUSÕES**

37. A Comissão tem consciência das consequências para os passageiros da situação de colapso de uma companhia aérea, nomeadamente para aqueles que viajam só com bilhete de avião e ficam retidos em terra.
38. A Comissão gostaria de chamar a atenção dos Estados-Membros e das partes interessadas para o facto de o Regulamento (CE) n.º 261/2004 já oferecer um quadro jurídico adequado para a assistência aos passageiros em caso de insolvência. No entanto, a experiência tem demonstrado que o regulamento pode ser difícil de executar em caso de cessação da atividade da transportadora aérea, salvo se, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1008/2008, esta tiver sido instada a planificar e adotar medidas para proteger os passageiros em caso de retirada da licença de exploração.
39. A Comissão chegou à conclusão de que o envolvimento proativo das autoridades reguladoras nacionais pode melhorar significativamente a situação dos passageiros afetados. Por conseguinte, antes de decidir apresentar uma nova proposta legislativa neste domínio, a Comissão considera essencial reforçar a supervisão do

---

<sup>19</sup> AEA (Associação das Companhias Aéreas Europeias), ELFAA (Associação Europeia das Companhias Aéreas de Baixo Custo), IATA (Associação do Transporte Aéreo Internacional) e ERAA (Associação das Companhias Aéreas Regionais Europeias).

<sup>20</sup> AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea).

licenciamento das transportadoras aéreas da UE ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1008/2008.

40. Por conseguinte, a Comissão tenciona:

- Incentivar as autoridades nacionais responsáveis pelo controlo da aplicação dos Regulamentos (CE) n.º 1008/2008 e (CE) n.º 261/2004 a coordenarem as suas ações de modo a garantir o acompanhamento adequado da situação financeira das transportadoras aéreas e, sempre que necessário, a adotarem uma abordagem coordenada na suspensão das suas operações, a fim de minimizar as consequências para os passageiros;
- Promover uma cooperação reforçada e a partilha das melhores práticas e de informações entre as autoridades reguladoras dos Estados-Membros;
- Cooperar com as associações do setor dos transportes aéreos da UE tendo em vista a formalização dos acordos voluntários existentes em matéria de oferta de «tarifas de resgate» e a sua promoção eficaz;
- Cooperar com as associações de aeroportos da UE no sentido do estabelecimento de acordos voluntários que complementem as «tarifas de resgate», oferecendo, por exemplo, taxas aeroportuárias mais baixas, de modo a reduzir ao mínimo os custos para os passageiros;
- Cooperar com a indústria no sentido da promoção de uma oferta mais alargada e sistemática de SAFI ou de produtos de seguros similares em toda a UE;
- Cooperar com a IATA no sentido de promover a adoção de um acordo sobre o nível de serviço que garanta a utilização do plano de regularização de faturas, de modo a assegurar a recuperação pelo maior número possível de passageiros dos montantes pagos, antes de a transportadora aérea ser declarada insolvente;
- Incentivar uma oferta mais alargada e sistemática de informações sobre os sistemas de reembolso de montantes pagos por cartão de crédito ou produtos similares num Estado-Membro, de modo a permitir aos passageiros protegerem-se contra o risco de insolvência ao abrigo do direito nacional.

41. A Comissão acompanhará de perto a aplicação destas medidas. A Comissão analisará o desempenho e a eficácia da presente comunicação dois anos após a sua adoção e avaliará a necessidade de uma iniciativa legislativa para garantir a proteção dos passageiros em caso de insolvência da companhia aérea.