



Bruxelles, den 18.3.2013
COM(2013) 129 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**PASSAGERBESKYTTELSE I TILFÆLDE AF LUFTFARTSSELSKABERS
KONKURS**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Den aktuelle situation.....	4
2.1.	Konkursramte luftfartsselskaber i EU	4
2.2.	Passagereffekt	4
2.3.	Eksisterende EU-regler vedrørende passagerbeskyttelse.....	5
2.4.	Partielle løsninger og eksisterende remedier.....	6
2.5.	Beskyttelsen af passagerer har hidtil været begrænset.....	7
3.	VEJEN FREMAD.....	7
3.1.	Anvendelse af passagerrettigheder i tilfælde af luftfartsselskabers konkurs og finansiell kontrol	7
3.2.	Foranstaltninger relateret til passagerer	9
3.3.	Rescue fares	10
4.	Konklusioner.....	10

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**PASSAGERBESKYTTELSE I TILFÆLDE AF LUFTFARTSSELSKABERS
KONKURS**

1. INDLEDNING

1. Det indre marked har medført mange store fordele for forbrugerne. Disse omfatter et større udbud af luftfartstjenester (f.eks. lavprisselskaber og nye ruter) og flere forskellige billetpriser takket være større konkurrence. Konkurrencen lægger imidlertid større pres på ineffektive luftfartsselskaber og dem, der ikke formår at leve op til forbrugernes efterspørgsel. Disse problemer træder endnu mere i forgrunden ved faldende efterspørgsel og stigende omkostninger. Den skærpede konkurrence har resulteret i en stigning i antallet af konkursramte luftfartsselskaber. Mellem 2000 og de første seks måneder af 2012 blev 105 europæiske ruteselskaber erklæret konkurs¹. Konkurserne ramte alt fra små luftfartsselskaber med forholdsvis begrænset sædekapaцитet, som derfor kun havde mindre konsekvenser, til større luftfartsselskaber såsom Spanair, Malév og Windjet, som medførte store forstyrrelser for kunderne. Passagerer, der var afrejst eller på vej til at gøre det på det tidspunkt, hvor et luftfartsselskab gik konkurs, risikerede at stå tilbage uden assistance. Sådanne konkurser havde større følger for passagerer, der strandede langt fra hjemmet, især på steder, hvor der var ingen eller kun få alternative transportmuligheder. Dette problem har derfor påkaldt sig både offentlig og politisk opmærksomhed.
2. I modsætning til andre tjenester eller transportformer købes flybilletter ofte flere måneder i forvejen. For at sikre, at pladserne sælges så tidligt som muligt, tilskynder luftfartsselskaberne passagerne til at købe billetter ved at tilbyde lavere priser ved tidlig reservation. Passagerer kan derfor være sårbare over for konkurser blandt luftfartsselskaber.
3. Passagerernes stilling, når et luftfartsselskab erklæres konkurs, varierer afhængigt af, hvor de har købt deres billet. Den største forskel forekommer mellem billetter, der kun omfatter flyrejsen (flight only), og billetter, der købes som del af en pakke. Passagerer, der køber en pakke, som er dækket af pakkerejsedirektivet², er allerede beskyttet. I henhold til dette direktiv skal rejsearrangøren enten refundere forbrugeren eller arrangere alternative rejsemuligheder og stille midlertidig assistance til rådighed (f.eks. hotel/forplejning), hvis et luftfartsselskab, hvormed der er indgået en kontrakt, bliver insolvent.
4. I henhold til forordning (EF) nr. 1008/2008³, der fastsætter regler for udstedelse af licenser til europæiske luftfartsselskaber, skal medlemsstaterne træffe foranstaltninger, hvis de ikke er tilfredse med kapitalforholdene i et luftfartsselskab, som de har udstedt licens til. Den aktuelle EU-lovgivning indeholder imidlertid ingen

¹ Dette tal inkluderer kontrollerede afviklinger, overtagelser og konsolideringer med begrænsede eller slet ingen følger for passagererne, f.eks. BMI i 2012.

² Rådets direktiv 90/314/EØF af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure – EFT L 158 af 23.6.1990, s. 59.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24. september 2008 om fælles regler for driften af lufttrafik tjenester i Fællesskabet (omarbejdet).

bestemmelser om direkte beskyttelse af passagerer med flight only-billetter i tilfælde af konkurs, så de skal sørge for deres egen beskyttelse.

5. I henhold til forordning (EF) nr. 1346/2000 om konkurs har passagerer, der er hjemmehørende i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor det konkursramte luftfartsselskab er hjemmehørende, ret til at anmelde krav om tilbagebetaling eller erstatning i udenlandske konkurssager. Selv hvis en passager får medhold i sit krav, hvilket ikke er sikkert, vil betalingen uundgåeligt ske med en vis forsinkelse, således at vedkommende vil skulle dække sine egne omkostninger i mellemtiden.
6. Alt tyder på, at flypassagerer generelt har dårligt kendskab til deres potentielle beskyttelse, selv dem, der er omfattet af pakkerejsedirektivet. I en undersøgelse gennemført af Kommissionens generaldirektorat for retlige anliggender⁴ til støtte for en potentiel revision af direktivet svarede 60 % af respondenterne, at de ikke vidste, om de var beskyttet, hvis det luftfartsselskab, som de havde købt billet til, gik konkurs. Der optræder derfor en situation med markedssvigt, da der er passagerer, der modtager utilstrækkelig information om de risici, de løber, og som derfor måske ikke tager skridt til at beskytte sig mod dem.
7. I denne situation er det vigtigt at forstærke beskyttelsen af passagerer, især dem med flight only-billetter. Dette problem vil kunne løses hurtigt uden ny lovgivning ved at anvende den eksisterende lovgivning mere effektivt. Med henblik herpå indeholder dette dokument en vurdering af den aktuelle situation og de foranstaltninger, som Kommissionen kunne træffe i forhold til de nationale kompetente myndigheder og andre involverede parter.

2. DEN AKTUELLE SITUATION

2.1. Konkursramte luftfartsselskaber i EU

8. Mellem 2000 og 2010 blev 96 ruteselskaber⁵ erklæret konkurs. Antallet af afgang, der blev udbudt af luftfartsselskaber, der indstillede deres virksomhed, varierede i denne periode uden noget klart mønster. Der blev konstateret op til fjorten konkursramte luftfartsselskaber i 2004 og 2008, men kun tre i 2000 og 2007. I 2011 var dette tal faldet til et enkelt⁶, men det steg til otte større ruteselskaber⁷ i 2012. Der er en vis sammenhæng mellem fordelingen af konkursramte selskaber og størrelsen af medlemsstaternes luftfartsmarkeder, idet det største antal konkurser har ramt luftfartsselskaber, der er registreret i Det Forenede Kongerige og Spanien (det største og tredjestørste marked i EU målt ved passagertal). Dette kan dog blot være udtryk for, at der føres en aktiv interventionspolitik i disse medlemsstater.

2.2. Passagereffekt

9. Det skønnes, at i alt 1,4-2,2 millioner passagerer blev ramt mellem 2000 og 2010⁸, og heraf strandede omkring 12 % langt fra hjemstedet. Andelen af passagerer, der strandede, var lille sammenlignet med det samlede antal reservationer, som ikke kunne udnyttes, men igen varierede dette tal meget og var højere i bestemte tilfælde

⁴ RPA, LE and 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 - endelig rapport – marts 2011.

⁶ Viking Hellas.

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

⁸ Centralt scenario: 1,8 millioner svarede til 0,07 % af alle standalone-returbilletter.

(f.eks. Air Madrid). Trods dette gik konkurserne aldrig ud over mere end højst 500 000 passagerer om året⁹. Det største antal konkursramte passagerer forekom i 2004, men selv da repræsenterede dette tal kun 0,17 % af det samlede antal EU-passagerer, der rejste det år¹⁰.

10. Det skønnes, at mellem 2011 og 2020 vil ca. 0,07 % af alle flight only-passagerer blive ramt af et luftfartsselskabs konkurs¹¹. Antallet vil variere årligt, men denne procentdel vil sandsynligvis stige på grund af væksten i trafikken, og fordi der nu findes færre, men større luftfartsselskaber, således at det enkelte selskabs konkurs vil få større konsekvenser. Det gennemsnitlige antal passagerer, der bliver ramt, forventes at stige fra 325 000 i 2011 til 480 000 frem til 2020. Baseret på de hidtidige tal forventes 12 % at blive strandet.
11. Mens den samlede andel af berørte passagerer er lav, kan følgerne af en konkurs være store for de enkelte passagerer. Bortset fra det besvær, som selve afbrydelsen medfører, kan passagerne pådrage sig en række omkostninger, som de ikke kan få dækket:
 - Når et selskab indstiller driften før den oprindelige afgang, må passagererne vælge mellem at omlægge rejsen eller opgive den. Hvis de omlægger den, skal de dække prisen for den alternative rejse, der, eftersom den er blevet reserveret med kort varsel, sandsynligvis vil være dyrere. Hvis det er umuligt at finde en alternativ afgang, eller passageren vælger ikke at gøre det, da kan passageren miste retten til at få refunderet dele af rejsen (f.eks. overnatning eller billeje).
 - Når et selskab indstiller driften, vil strandede passagerer normalt selv skulle arrangere en alternativ rejse. Igen vil dette skulle ske med kort varsel og sandsynligvis koste meget mere end den oprindelige billet. Kapacitetsbegrænsninger kan også føre til forsinkelser, som betyder, at de berørte passagerer vil skulle dække udgifter til assistance og konkurrere med andre om sådanne tjenester. Mangel på disponibel information kan forringe en passagers mulighed for at træffe sådanne dispositioner på økonomisk vis.
12. Mellem 2000 og 2012 pådrog strandede passagerer sig de højeste direkte udgifter som følge af et luftfartsselskabs konkurs, nemlig i gennemsnit 796 EUR¹². Disse udgifter varierede afhængigt af distance og luftfartsselskab - strandede passagerer, der skulle rejse korte afstande med lavprisprisselskaber, pådrog sig i gennemsnit udgifter på 335 EUR¹³.

2.3. Eksisterende EU-regler vedrørende passagerbeskyttelse

13. Historisk set har problemet med passagerbeskyttelse været følgende:
 - Hverken luftfartsselskaberne eller de kompetente myndigheder har været i stand til i tilstrækkelig god tid at sikre, at de nødvendige foranstaltninger har været på plads til at ombooke flight only-passagerer og i mellemtiden bistå

⁹ Næsten 777 millioner passagerer blev transporteret med fly i 2011 i EU-27. Kilde: Eurostat.

¹⁰ Rapport af Steer Davies Gleave, s. 41-44.

¹¹ Steer Davies Gleave report, p. 41.

¹² Disse udgifter er et gennemsnit beregnet ud fra udgifterne for strandede passagerer og passagerer med en reservation. Bemærk, at dette gennemsnit forøges betydeligt af de store udgifter, der ramte det store antal passagerer, der strandede i Latinamerika som følge af Air Madrids konkurs.

¹³ Rapport af Steer Davies Gleave, s. 46-52. Se tabellen i punkt 14 for oplysninger om udgifternes sammensætning.

dem med at sikre, at deres øvrige rettigheder overholdes (f.eks. i form af information, assistance og tilbagebetaling).

- Passagerernes rettigheder i henhold til forordning (EF) nr. 261/2004 er ikke blevet respekteret af det konkursramte luftfartsselskab ved f.eks. at ombooke strandede passagerer og tilbyde dem assistance (såsom overnatning). Det har betydet, at de ramte passagerer har måttet tage vare på sig.

2.4. Partielle løsninger og eksisterende remedier

14. Medlemsstaterne har benyttet forskellige finansielle redskaber (f.eks. reservefonde, forsikringsordninger og bankgarantier) til at overholde deres forpligtelser i henhold til pakkerejsedirektivet. Nogle har forsøgt at løse flight only-problematikken ved også at lade indehavere af flight only-billetter være dækket deres pakkerejseordninger. I Danmark blev Rejsegarantifonden, der tilbyder beskyttelse i henhold til direktivet, udvidet den 1. januar 2010 for at tilbyde alle passagerer muligheden for beskyttelse på alle flyvninger fra Danmark med luftfartsselskaber, der er etableret i Danmark.
15. SAFI (Scheduled Airline Failure Insurance) gør det muligt for flight only-passagerer i nogle lande (f.eks. Det Forenede Kongerige og Irland¹⁴) at forsikre sig mod nogle af de udgifter, der følger af luftfartsselskabers konkurs. Denne kommercielle ordning er tilgængelig på individuel basis, men er undertiden også inkluderet i generel rejseforsikring. SAFI dækker udgifterne forbundet med ombookning, hvis en passager strandes, eller refundering af den oprindelige billetpris, hvis en passager ikke kan få den erstattet. SAFI dækker normalt ikke udgifterne til køb af en anden billet til et andet luftfartsselskab, hvis passageren endnu ikke har indledt sin rejse, eller supplerende udgifter som følge af forsinkelsen eller ikke-refunderbare tab såsom billeje. Forsikringen er normalt ikke disponibel ved rejser med luftfartsselskaber med kendte finansielle vanskeligheder, og den kan trækkes tilbage med meget kort varsel. Trods dette finder forsikringsbranchen, at der er plads til større anvendelse af forsikringsprodukter såsom SAFI¹⁵.
16. Betalingen for billetter, der købes via IATA-akkrediterede rejsebureauer, blokeres i en central betalingsmekanisme, nemlig Billing Settlement Plan (BSP), før den overføres til luftfartsselskabet (overførslen sker normalt en gang om måneden, men der kan gå kortere tid). Hvis et luftfartsselskab, der er medlem af IATA, går konkurs, kan IATA frivilligt vælge at refundere passagerer, hvis betalinger endnu ikke er gået videre til luftfartsselskabet. Denne beskyttelse er begrænset, da den kun tilgodeser passagerer, der har booket i løbet af betalingsperioden, dvs. maksimalt op til 30 dage før afgangsdatoen. Passagerer, der køber deres billet via et IATA-rejsebureau længere tid før afrejsen, vil ikke blive refunderet, da pengene ikke længere er i BSP-systemet¹⁶.
17. I nogle medlemsstater kan forbrugerne ved betaling med kreditkort (og nogle debetkort) kræve et beløb tilbagebetalt af kortudstederen i tilfælde af

¹⁴ Det Forenede Kongerige og Irland er de største markeder, men SAFI har også en betydelig markedsandel i Tyskland, Nederlandene, Sverige og Tjekkiet. I 2000-2010 kostede SAFI 3-5 EUR pr. billet og dækkede 2 % af de passagerer, der blev ramt af konkurser.

¹⁵ Ekstern undersøgelse - Stakeholder workshop - 30. marts 2011 - Bruxelles - http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/doc/2011_30_03_minutes.pdf

¹⁶ Debatter om BSP's fordele og ulemper findes på GD MOVE's hjemmeside: http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2011_30_03_minutes.pdf

tjenesteudbyderens konkurs. Denne refundering er dog normalt begrænset til prisen på den oprindelige billet og i nogle tilfælde kun fra et vist mindstebeløb¹⁷.

18. Endelig er der i nogle tilfælde blevet ydet bistand fra andre luftfartsselskaber, der tilbyder "redningstakster" til nominel pris.

2.5. Beskyttelsen af passagerer har hidtil været begrænset

19. Blandt de flight only-passagerer, der blev ramt af konkurser mellem 2000 og 2010, havde omkring 76 % ingen anden form for beskyttelse end forordning (EF) nr. 261/2004. Denne lovgivning trådte først i kraft i 2005 og er i praksis kun blevet anvendt sjældent i konkurssager.
20. De fleste af passagererne måtte søge om refundering af prisen på deres oprindelige billet som fordringshavere i det konkursramte flyselskab gennem nationale insolvensprocedurer med varierende held. Blandt resten kunne 14 % kræve refundering via deres kreditkortselskab, og yderligere 8 %, som købte deres billet gennem et IATA-rejsebureau, fik også refunderet billetten. Kun 2 % af passagerne var i besiddelse af anden beskyttelse såsom SAFI.
21. Hvad øvrige udgifter angår, er refunderingen begrænset til prisen på den oprindelige billet, medmindre der er tegnet en SAFI-forsikring. Men selv de passagerer, der kan få hele billetprisen refunderet, får kun tilbagebetalt skønsmæssigt 60-70 %, hvis de beslutter at booke om, da omkostningerne forbundet med at booke om ikke er dækket. Strandede passagerer fik dækket en større del af deres udgifter, hvis de havde tegnet en SAFI-forsikring, men ikke med en anden forsikring. De nationale myndigheder tilbød kun direkte assistance til passagerer i meget få tilfælde.

3. VEJEN FREMAD

22. Spaniens og Ungarns proaktive tilgang i begyndelsen af 2012 i kølvandet på Spanairs og Malévs indstilling af deres virksomhed¹⁸ sikrede, at disse konkurser blev håndteret bedre end lignende tilfælde. Passagerne havde naturligvis meget forskellige oplevelser, men generelt lod det til, at de blev holdt bedre underrettet, ombooket hurtigere og modtog hurtigere hjælp og assistance.
23. For at få et overblik over, hvilke foranstaltninger der kan mildne konsekvenserne af et luftfartsselskabs konkurs, skrev Kommissionen til medlemsstaterne den 17. april 2012 for at få oplysninger om, hvad de hver især havde gjort. Konklusionerne af svarene er sammenfattet nedenfor.

3.1. Anvendelse af passagerrettigheder i tilfælde af luftfartsselskabers konkurs og finansiel kontrol

24. Der var enighed om, at det bedste for passagererne var, at luftfartsselskabet kunne fortsætte driften, og at de selv ikke skulle bekymre sig om finansielle problemer.
25. Passagerrettigheder i henhold til forordning (EF) nr. 261/2004, f.eks. forplejning, ombookning og kompensation, gælder fra salget af billetten og påvirkes ikke luftfartsselskabets finansielle stilling. Medlemsstaternes tilsynsmyndigheder er forpligtet til at udnytte deres beføjelser i henhold til EU-lovgivningen fuldt ud til at sikre, at luftfartsselskaberne tager de nødvendige skridt i denne henseende.

¹⁷ I Det Forenede Kongerige ved køb for over 125 EUR (100 GBP).

¹⁸ Transitpassagerer, som blev påvirket umiddelbart, blev i Spanairs tilfælde opgjort til 22 000 passagerer (kilde: BBC News) og i Malévs tilfælde opgjort til 7 000 passagerer (kilde: pressemeddelelse fra Malév af 3. februar 2012).

Forordning (EF) nr. 1008/2008 giver myndighederne beføjelser i relation til luftfartsselskabers økonomiske formåen til at sikre, at de kan overholde deres forpligtelser i henhold til forbrugerlovgivningen. En række medlemsstater, bl.a. Det Forenede Kongerige og Spanien, benytter derfor forordning (EF) nr. 1008/2008 til at sikre, at forpligtelserne i henhold til forordning (EF) nr. 261/2004 indgår i luftfartsselskabers forretningsmetoder.

26. I henhold til artikel 9, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1008/2008 skal medlemsstaternes licensudstedende myndigheder suspendere eller tilbagekalde et EF-luftfartsselskabs licens, hvis de ikke længere finder det godtgjort, at det kan opfylde sine faktiske og potentielle forpligtelser i en tolv månedersperiode. I henhold til artikel 9, stk. 2, skal de licensudstedende myndigheder iværksætte en grundig vurdering af et luftfartsselskabs finansielle situation og tage selskabets licens op til revision, når der er tegn på finansielle problemer, eller der er indledt en insolvensprocedure eller lignende procedure mod selskabet. Ideelt set bør de nationale myndigheder føre en vedvarende dialog med sådanne selskaber for at identificere problemer.
27. Tilsynsmyndighedernes overvågning varierer fra årlig og halvårlig kontrol af forvaltningskonti til månedlige evalueringer af alle luftfartsselskaber med licens. Den indsigt, der følger af månedlige evalueringer, og en udvidet kontrol, når der påvises problemer, synes at være mest fordelagtig. Nogle medlemsstater fokuserer deres ressourcer dér, hvor de mener, at der optræder de største risici for passagererne baseret på objektive kriterier, f.eks. selskabets størrelse og art, geografiske dækning, hidtidige finansielle transaktioner og levering af essentielle transporttjenester.
28. Da et insolvent luftfartsselskab kan have begrænsede muligheder for at overholde sine forpligtelser, vil en skærpet overvågning give medlemsstaternes myndigheder mulighed for at skride ind på et tidligt tidspunkt. Dette giver de licensudstedende myndigheder mulighed for at forudse og håndtere den situation, der opstår, når et selskab indstiller sin virksomhed, og for at sikre, at forpligtelser over for passagererne overholdes, så længe der er midler til rådighed. Det er derfor vigtigt så tidligt som muligt at identificere luftfartsselskaber med potentielle økonomiske problemer, før problemerne bliver offentligt kendt, for derefter er der ofte for sent at gøre noget og gå i dialog med dem. For eksempel kan det nævnes, at når den britiske licensudstedende myndighed har identificeret økonomiske problemer hos et luftfartsselskab, har den i nogle tilfælde krævet, at selskabet indfører beredskabsplaner for at kunne bevare sin driftslicens. Denne plan skal indeholde en beskrivelse af, hvordan selskabets aktiviteter om nødvendigt kan afvikles for at beskytte passagererne (især dem uden for EU).
29. Der er en række fordele ved denne metode. Ved at afkoble beslutningen om, hvornår driften skal indstilles, fra selve konkursen har selskabets ansatte fået mulighed for at ombooke passagererne med aktiv hjælp fra andre luftfartsselskaber før selskabet erklæres konkurs. Denne løsning sikrer, at passagererne får tilbudt passende assistance, en ny forbindelse og den fornødne information. Denne planlægning giver også et luftfartsselskab mulighed for at benytte sine ressourcer til repatriering af passagerer, der ellers ville være strandet langt fra hjemstedet (og begrænse antallet af nødstedte passagerer).
30. Flere medlemsstater har gjort Kommissionen opmærksom på fordelene ved en udvidelse af samarbejdet. De mener, at en myndighed, der er i besiddelse af bekymrende oplysninger, kan gøre den medlemsstat, der har udstedt licens til luftfartsselskabet, opmærksom på, at der kan være behov for en nærmere kontrol,

dog under overholdelse af hensynet til forretningshemmeligheder. Tilsvarende kan en licensudstedende myndighed, der frygter, at et luftfartsselskab, som den har udstedt licens til, kan blive insolvent, samarbejde med myndighederne i andre medlemsstater om udformning af beredskabsplaner.

31. Nogle medlemsstater har fremført, at konsekvenserne af en eventuel konkurs kan mildnes ved sammen med luftfartsselskabet at sikre en gradvis afvikling af urentable ruter og/eller fjernruter/fjerne destinationer, hvor det kan være vanskeligere at arrangere hjælp til passagerer. I kritiske tilfælde har nationale myndigheder anvendt deres beføjelser til licensudstedelse til at sikre, at et selskab er blevet afviklet på det laveste punkt i deres forretningscyklus. Skønt der ikke findes noget optimalt tidspunkt for indstillingen af et luftfartsselskabs virksomhed, har konkurser i højsæsonen (f.eks. jul eller påske), hvor der er mangel på alternativ kapacitet, større konsekvenser for passagerne end ellers.

3.2. Foranstaltninger relateret til passagerer

32. Præcis og rettidig kommunikation er vigtig for at minimere følgerne af insolvens for passagererne, navnlig for strandede passagerer med begrænset adgang til kommunikationsmidler. Effektive kommunikationskanaler mellem et luftfartsselskab og dets passagerer bør dog være normen, uanset selskabets finansielle stilling, da de gør det nemmere at administrere en eventuel konkurs.
33. Visse myndigheder har krævet, at luftfartsselskaber skal acceptere visse begrænsninger for at mindske passagerernes tab, f.eks. oprette spærrede konti, på hvilke billetpengene (inkl. lufthavnsgebyrer afgifter) opbevares, indtil passageren er fløjet, hvilket vil reducere de potentielle følger af en konkurs.
34. De seneste erfaringer har vist, at passageres interesser bedst beskyttes/varetages, når håndhævelsen af forordning (EF) nr. 261/2004 og forordning (EF) nr. 1008/2008 varetages af samme nationale myndighed, eller når de pågældende myndigheder samarbejder proaktivt. Denne tilgang bør fremmes af følgende årsager:
 - Gode kommunikationskanaler forbedrer betjeningen af de berørte passagerer, navnlig når forskellige nationale myndigheder står for håndhævelsen af hver forordning.
 - Den nationale myndighed, der har ansvaret for gennemførelsen af forordning (EF) nr. 261/2004, kan fastslå, hvor passagerer kan være strandet (gennem oplysninger fra luftfartsselskaber), og udarbejde en samordnet handlingsplan med de relevante aktører (andre luftfartsselskaber, medlemsstaternes egne ministerier (f.eks. udenrigsministeriet). Lufthavnene har en særlig vigtig rolle at spille i denne proces ved at informere de strandede passagerer og sikre, at de har adgang til de fornødne faciliteter som f.eks. toiletter og catering. Herigennem udnyttes ressourcerne mere effektivt, og unødigt dobbeltarbejde undgås. I denne henseende medfører Kommissionens forslag til en revision af forordning 261/2004 en udvidelse af lufthavnenes rolle i tilfælde af luftfartsselskabers insolvens (artikel 5, stk. 5, og artikel 14 i den reviderede forordning).
 - Når et luftfartsselskab går konkurs, kan de udpegede nationale håndhævelsesorganer give den relevante passagerinformation (f.eks. om "rescue fares") enten direkte (f.eks. på sin hjemmeside) eller gennem andre informationskanaler: medier, lufthavne, sociale medier, luftfartsorganisationer eller det konkursramte selskabs egne systemer.

3.3. Rescue fares

35. I juli 2011 underrettede AEA, ELFAA, IATA og ERAA¹⁹ Kommissionen om, at deres medlemmer kunne bistå med ombookningen af strandede passagerer og stille eksisterende ledig kapacitet (eller muligvis ekstrakapacitet) til rådighed i tilfælde af en konkurs. I sådanne situationer debiterer medlemsselskaberne de berørte passagerer en nominel "rescue fare", der er tilstrækkelig til at dække skatter og marginalomkostninger til transport. I en række nylige konkursager har denne form for ruteomlægning gjort det muligt at bistå strandede passagerer. Denne løsning er dog afhængig af, at de konkurrerende luftfartsselskaber er villige til at tilbyde sådanne billetpriser, og hvilken rute det drejer sig om. Der er luftfartsorganisationer, der mener, at dette system kan forbedres, hvis medlemsstaterne koordinerer og tilmed finansierer denne form for ombookning. Lufthavne, f.eks. AENA²⁰ efter Spanairs insolvens, har også bidraget ved at tilbyde lavere passagerrelaterede afgifter eller give afkald herpå.
36. For at sikre borgernes kendskab til systemet har de berørte medlemsstater informeret om adgangen til sådanne redningsmuligheder på de nationale offentlige hjemmesider.

4. KONKLUSIONER

37. Kommissionen er opmærksom på konsekvenserne for passagererne, når et luftfartsselskab går konkurs, og især på konsekvenserne for passagerer med flight only-billetter.
38. Kommissionen ønsker at henlede medlemsstaternes og andre aktørers opmærksomhed på, at forordning (EF) nr. 261/2004 allerede sikrer en passende juridisk ramme for passagerbistand i tilfælde af konkurs. Erfaringerne har imidlertid vist, at denne forordning kan være vanskelig at håndhæve, når et luftfartsselskab nedlægger sine aktiviteter, hvis ikke det under anvendelse af forordning (EF) nr. 1008/2008 er blevet tvunget til at planlægge forud og tage skridt til at beskytte sine passagerer i tilfælde af, at det mister sin driftslicens.
39. Kommissionen har sluttet, at et proaktivt engagement fra de nationale regulerende myndigheders side kan forbedre situationen for de berørte passagerer væsentligt. Før den forslår ny lovgivning på dette område, finder Kommissionen det derfor vigtigt at styrke tilsynet med udstedelsen af licenser til EU-luftfartsselskaber i henhold til forordning (EF) nr. 1008/2008.
40. Derfor vil Kommissionen:
- opmuntre de nationale myndigheder, der er ansvarlige for gennemførelsen af forordning (EF) nr. 1008/2008 og forordning (EF) nr. 261/2004 til at samordne de foranstaltninger, de træffer for at sikre en hensigtsmæssig overvågning af luftfartsselskabers finansielle stilling og om nødvendigt anlægge en fælles strategi, når selskaber indstiller deres virksomhed, for derved at mindske konsekvenserne for passagererne
 - opmuntre til større samarbejde og deling af information om bedste praksis mellem medlemsstaternes tilsynsmyndigheder

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

²⁰ Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

- samarbejde med lufttransportorganisationer i EU for at formalisere de eksisterende frivillige aftaler om "rescue fares" og om den effektive udnyttelse heraf
- samarbejde med lufttransportorganisationer i EU for at udforme frivillige ordninger som supplement til "rescue fares", f.eks. ved at tilbyde reducerede lufthavnsafgifter for at minimere passagerens omkostninger
- samarbejde med branchen for at opmuntre til en bredere og mere systematisk adgang til SAFI eller lignende forsikringsprodukter i EU
- samarbejde med IATA for at opmuntre til vedtagelse af en serviceniveuaftale for at sikre, at der gøres brug af den såkaldte Billing Settlement Plan (BSP) for at sikre, at det størst mulige antal passagerer kan få deres penge tilbage, før et luftfartsselskab erklæres konkurs
- opmuntre til mere udbredt og systematisk information om tilbagebetalingsordninger i forbindelse med brug af kreditkort eller lignende produkter, således at passagererne får mulighed for at beskytte sig selv mod risikoen for insolvens i henhold til national lov.

41. Kommissionen vil nøje overvåge gennemførelsen af disse foranstaltninger. To år efter vedtagelsen af denne tekst vil Kommissionen se nærmere på resultaterne og effektiviteten og vurdere, om der er behov for et lovgivningsmæssigt initiativ for at beskytte passagerer i tilfælde af luftfartsselskaber konkurs.