



DET KONGELIGE
BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

12 OKT 2009

Samferdselsdepartementet
Pb. 8010 Dep
0030 OSLO

Deres ref
09/1705- MF

Vår ref
200804496-/GJOFJS

Dato
09 .10.2009

Vurdering av behovet for å styrke flypassasjerers beskyttelse ved konkurser i flyselskaper

Vi viser til Deres brev datert 11.08.2009, der det bes om innspill til rapporten "Study on Consumer Protection against Aviation Bankruptcy".

Etter vårt syn beskriver rapporten den generelle situasjonen i ruteflymarkedet på en god måte. Dette markedet har gjennomgått store forandringer de senere årene, bl.a. ved at aktørene ikke lenger opererer i beskyttede markeder, konkurransen er skarp, marginene er under intenst press og prisstrategiene er ofte innrettet på å få forbrukere til å betale lang tid på forhånd for å få best mulige priser. I et slikt marked er faren for at forbrukere taper penger ved flyselskapets konkurs høyst reell, selv om det neppe lar seg gjøre å tallfeste eller beregne denne risikoen nærmere.

Rapporten beskriver videre en "meny" av mulige virkemidler for å motvirke tap for forbrukerne, men det er ikke enighet om ett spesielt virkemiddel som utpeker seg eller hva som er den beste løsningen. Virkemidlene kan deles opp i henholdsvis forebyggende og reparerende tiltak.

Vi stiller oss tvilende til om forebyggende løsninger, slik som tiltak 1 og 2 på side 96 i rapporten om økt overvåkning av den finansielle situasjonen til flyselskaper og opplysningskrav, vil gi noen særlig gevinst for forbrukerne sammenliknet med dagens situasjon. Uansett vil det ikke være mulig å forebygge alle eventualiteter som kan føre til konkurser i et flyselskap. Vi finner derfor at det er mest interessant å vurdere tiltak som vil være til hjelp for forbrukerne når konkurser først inntreffer. Bindende tiltak i form av regelverk mv. er mest relevante i denne sammenheng, siden man ikke kan

basere forbrukerrettigheter på for eksempel frivillighet fra bransjen.

Barne- og likestillingsdepartementet har som kjent ansvaret for dagens reisegarantiordning, som sikrer kunder mot konkurser i reisebransjen. Vi vil derfor fokusere på spørsmålet om en eventuell reisegarantiordning for flyreiser.

Den norske reisegarantiordningen fungerer godt, og bidrar også til at forbrukerne har stor tillit til nettopp pakkereisebransjen. Vi vil i denne forbindelse vise til at pakkereisebransjen scoret høyest av 40 bransjer i en undersøkelse om forbrukertilfredshet som Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) utførte i 2008. Til sammenlikning kom flyreiser på 10. plass i samme undersøkelse.

Flytransport som er del av en pakkereise eller et pakkereiseliknende arrangement, er omfattet av dagens reisegarantiordning. Det samme er kjøp av "seat only" flytransport fra en pakkereisearrangør. For øvrig er separat flytransport ikke omfattet. Etter dagens regelverk kan grensedragningen mellom reiser som faller innenfor og utenfor reisegarantiordningen være vanskelig å trekke. For eksempel kan flyselskapenes nettsider fremstå som "reisebyråer" med lenker til hoteller, leiebil mv. Dersom man etter å ha bestilt en flybillett trykker på en lenke for hotellbestilling og det inngås separat avtale om dette, vil man ikke være sikret gjennom reisegarantiordningen. Samtidig kan flyselskapenes nettsider tilby tilrettelagte kombinasjoner av reiseelementer på en måte som kommer inn under reisegarantiordningen. For forbrukerne kan det være vanskelig å forstå når betalingen av flybilletten er sikret mot flyselskapets konkurs og når den ikke er det. Det kan også lede forbrukere til å tro at de er sikret gjennom Reisegarantifondet i en del tilfeller hvor de ikke er det.

Grunntanken i reisegarantiordningen er at virksomhetene skal stille en individuell sikkerhetsstillelse (bankgaranti etc.) som skal dekke virksomhetenes økonomiske forpliktelser i årets toppmåned. Videre har Reisegarantifondet en egenkapital, som fungerer som en reserve dersom den individuelle sikkerhetsstillelsen ikke strekker til.

Rapporten behandler spørsmål om flyselskapets selvforsikring mot konkurs (punkt 6.4.5) og sikringsfond (punkt 6.4.7). En kombinasjon av disse er det nærmeste man kommer den norske reisegarantiordningen. Selv om disse tiltakene adresserer problemet på en meget direkte måte, er indikatorene overveiende på den negative siden når det gjelder disse tiltakene i rapporten, jf. figurene på side 106 og 111. Kost/nytte vurderingen spriker en del innbyrdes for de to tiltakene, særlig når det gjelder sikringsfond (fra -5 til + 2) for sistnevnte.

Utviklingen innen reisebransjen har visket ut de tradisjonelle skillene mellom arrangører, formidlere (reisebyråer) og reisetilbydere ellers (f.eks. et flyselskaps nettsider, jf. eksemplene ovenfor). Dette taler etter vårt syn for at spørsmålet om sikring av flypassasjerer mot konkurs også bør sees i sammenheng med den eksisterende reisegarantiordningen etter pakkereisedirektivet.

Barne- og likestillingsdepartementet stiller seg i utgangspunktet positiv til sikringsordninger innen luftfarten, fordi dette på en direkte måte vil adressere problemet med konkurser innen bransjen. Vi ser likevel at spørsmålet om å pålegge flyselskapene å delta i nye sikringsordninger for å sikre forbrukere reiser spørsmål om kost/nytte. Som nevnt har teamet som har vurdert kost/nytte i rapporten ganske forskjellige vurderinger, særlig av tiltaket sikringsfond.

Vi vil foreslå at det fra norsk side blir foretatt en nærmere kost/nytte vurdering av tiltak som forsikring/individuell sikkerhetsstillelse og sikringsfond, samt en kombinasjon av disse. Det kan være hensiktsmessig at en slik vurdering settes ut til en uavhengig og nøytral konsulent, som igjen kan innhente bakgrunnsmateriale fra fagekspert mv. En norsk vurdering på dette punkt vil videre kunne spilles inn i EUs arbeid med oppfølging av rapporten til Kommisjonen.

Et mulig virkemiddel, som ikke er berørt i rapporten, men som det kan være grunn til å vurdere nærmere, er å legge restriksjoner på adgangen til å kreve betaling lang tid på forhånd. Utgangspunktet i norsk kontraktsrett er prinsippet om ytelse mot ytelse. Vi nevner også at i bransjevilkårene for pakkereiser er det lagt inn visse restriksjoner på å kreve forhåndsbetaling.

Med hilsen


Bodhild Fisknes (e.f.)


Hilde Merethe Berg

Kopi: - Forbrukerrådet
- Forbrukerombudet