

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep

0300 Oslo

MOOTTATT

- 7 OKT 2009

Deres ref.
09/1705-MF

Vår ref.
Sak nr: 09/2026-2
Saksbehandler: Lars Grøndal
Dir.tlf: 95 84 28 80

Dato:
01.10.2009

Vurdering av behovet for å styrke flypassasjerens beskyttelse ved konkurs i flyselskaper

Jeg viser til Samferdselsdepartementets brev av 11.08.2009 om behovet for å styrke flypassasjerenes beskyttelse ved konkurs i flyselskaper. I brevet bes det om kommentarer til en rapport Europakommisjonen har innhentet om temaet.

Forbrukerombudet fører som kjent tilsyn med at de næringsdrivendes markedsføring og standardvilkår er i samsvar med markedsføringsloven. Mer informasjon om markedsføringsloven og Forbrukerombudet finnes på www.forbrukerombudet.no.

Forbrukerombudet har lenge arbeidet for en styrking av forbrukernes rettigheter ved konkurs. I 2004 oppfordret Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon og Forbrukerombudet i fellesskap om at beskyttelsen som gis pakkereisende ved reiseselskapers konkurs, utvides til også å omfatte forbrukere som kun kjøper flyreiser. Etter mitt syn er behovet for å styrke forbrukernes rettigheter på dette området ikke blitt mindre siden den tid.

I det følgende vil jeg først drøfte behovet for en styrking av forbrukervernet ved flyselskapers konkurs. Deretter vil jeg drøfte de ulike tiltakene som foreslås i rapporten innhentet fra av kommisjonen. Avslutningsvis vil jeg trekke frem tiltak som ikke nevnes i rapporten, men som vil kunne styrke forbrukervernet ved konkurs.

Behovet for konkursbeskyttelse

De senere års økonomiske utfordringer og endringer i forbrukerens kjøp av feriereiser tilsier et økt behov for mekanismer som effektivt ivaretar passasjerenes interesser ved flyselskapers oppbud.

Som det påpekes i rapporten kommisjonen har innhentet har flyselskapene de senere årene opplevd store økonomiske utfordringer forårsaket blant annet av høy oljepris, stor konkurranse og finanskrisen. Dette bidro til at flyselskapene Coast Air og Sterling gikk konkurs i 2008 med omfattende konsekvenser for norske forbrukere. I tillegg har

Norges største flyselskap, SAS, ifølge pressen, store problemer med å møte sine økonomiske forpliktelser.¹ Det har også tidvis vært spekulert i soliditeten til Norwegian.

Rapporten fremhever i tillegg det faktum at det har skjedd en utvikling i forbrukeres bestilling av feriereiser som gjør at passasjerbeskyttelsen er redusert. Med inntreden av internett er det stadig flere som setter sammen sin egen feirereise. Selv om det er penger å spare på å kutte ut reisebyrået innebærer denne utviklingen også at færre forbrukere blir beskyttet av reisegarantiordningen for pakkereiser.

Flyselskapers konkurs har vidtrekkende praktiske og økonomiske konsekvenser for forbrukeren. Årsaken til dette er todelt: for det første fordi den forskuddsbetalte kjøpesummen for flybilletter går tapt ved konkurs og for det andre fordi det kan være vanskelig å oppdrive tilsvarende flyreiser med andre selskaper til den samme prisen. Tiltakene som foreslås bør gjøre noe med begge disse utfordringene.

Følgene av Sterlingkonkursen ble ikke så omfattende som man kunne frykte fordi mange passasjerer hadde kjøpt billetter med kreditt- eller debetkort med konkursbeskyttelse. De som hadde brukt slike betalingsmidler fikk i alle fall refundert billettprisen. Videre ble passasjerene til en viss grad bistått av Norwegian ved at selskapet satte inn ekstra fly og tilbød avslag på 50 % til passasjerer som hadde billetter med Sterling.²

Fremveksten av nye betalingsformer vil imidlertid kunne medføre at færre har konkursbeskyttelse gjennom betalingsmåten som benyttes. BankAxxess er Bankenes betalingsentral sitt betalingsprodukt på nett og tilsvarer BankAxept i fysiske butikker. Denne løsningen gir ingen konkursbeskyttelse, men er billigere for nettbutikken og benyttes i økende grad. Europakommisjonen arbeider også aktivt for å fremme enklere og billigere betalingsløsninger over landegrensene i Europa.³ Dette kan bidra til at BankAxxess og lignende løsninger i økende grad også benyttes over landegrensene.

I tillegg kan det nevnes at forbrukeren kun gis begrenset beskyttelse ved bruk av debetkort med konkursbeskyttelse i og med at betalingsformidleren kun refunderer billettprisen og ikke eventuelle merutgifter som påløper på grunn av konkursen. Videre er forbrukerbeskyttelsen ved bruk av kredittkort under press, se nedenfor.

Etter min oppfatning er det derfor et stort og økende behov for å beskytte norske og europeiske forbrukere ved en eventuell konkurs. Jeg vil derfor oppfordre både kommisjonen og norske myndigheter til å treffe tiltak som effektivt verner forbrukernes interesser i en slik situasjon.

I rapporten kommisjonen har innhentet drøftes en rekke tiltak for å verne passasjerer ved konkurs. I det følgende går jeg gjennom forslagene og knytter fortløpende mine kommentarer til disse.

¹ I media spekuleres det jevnlig i når selskapet vil gå konkurs, se eksempelvis denne saken fra e24.no: <http://e24.no/boers-og-finans/article3232724.ece>.

² Se http://www.hegner.no/personlig_ekonomi/article332632.ece.

³ Se for eksempel kommisjonens forslag til nytt betalingsløsningsdirektiv: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1491&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>.

Krav til finansiell soliditet

Rapporten foreslår som et mulig tiltak å stille økte krav til flyselskapenes finansielle soliditet for å kunne beholde tillatelse til å drive flytransport av passasjerer.

Det er allerede i dag krav til en viss soliditet for å drive et flyselskap. Å øke kravene til arbeidskapital vil kunne gjøre det vanskeligere for nye aktører å etablere seg, svekke konkurransen i flymarkedet og dermed bidra til økte priser. I tillegg er det et spørsmål om dette tiltaket hindrer eller fremmer konkurser. Dersom et selskap fratras tillatelsen til å frakte passasjerer vil det føre til at selskapet mister sin inntektskilde. Som det påpekes i rapporten vil det også kunne være kostnadskrevende å overvåke om kravene overholdes.

Etter min vurdering er derfor dette forslaget ikke et hensiktsmessig tiltak for å verne forbrukerne mot konsekvensene av flykonkurser.

Krav til informasjon

Rapporten drøfter om forbrukerne skal gis informasjon om mulighetene til å kjøpe en konkursforsikring, konkursbeskyttelsen ved bruk av kredittkort eller debetkort, og konkursbeskyttelsen ved kjøp av pakkereiser.

For Norges vedkommende tilbys det i dag ikke noe forsikringsprodukt som på en fullgod måte erstatter forbrukernes tap ved en eventuell flykonkurs. En reiseforsikring hjelper kun de forbrukerne som allerede er på reise og ikke alle de som har forskuddsbetalt flyturen flere måneder i forveien, men ikke har startet ferien.

Dersom forbrukeren bruker kredittkort vil vedkommende kunne kreve refusjon og erstatning for et eventuelt økonomisk tap i henhold til kredittkjøpsloven § 8. Det er imidlertid et åpent spørsmål om denne beskyttelsen vil opprettholdes. Et mindretall i Kredittkjøpslovutvalget har foreslått at § 8 ikke lenger skal beskytte forbrukere som handler med kredittkort.⁴ I tillegg er det forbrukerpolitisk uheldig å knytte viktige forbrukerrettigheter til bruk av kredittkort både fordi flyselskapene gjennomgående tar tilleggsbetaling for bruk av kredittkort og på grunn av de uheldige sidene ved kredittfinansiert forbruk.

Når det gjelder informasjon om konkursbeskyttelsen ved kjøp av pakkereiser, anser jeg det som lite hensiktsmessig og unaturlig at flybransjen skal pålegges å informere om en konkurrerende bransjes fordeler.

Etter min oppfatning bidrar derfor rapportens forslag til informasjonskrav i liten grad til å verne forbrukere mot konsekvensene av flykonkurser.

Avgjørende for mitt syn er at et informasjonstiltak som skissert i rapporten vil kunne hjelpe noen, men ikke alle de som enten ikke har mulighet til å velge et alternativ som gir konkursbeskyttelse eller ikke får med seg informasjonen i kjøpsprosessen. Forbrukere møter en informasjonsflom ved handel på internett og det er vanskelig å få med seg alt. Det gjelder særlig den informasjonen som selger ikke har incentiver til at du skal få med deg.

⁴ Se Forbrukerombudets hjemmesider for mer informasjon:
<http://www.forbrukerombudet.no/index.gan?id=11039999&subid=0>.

Bistand fra offentlige myndigheter

Rapporten foreslår videre at offentlige myndigheter organiserer returtransport dersom et flyselskap går konkurs.

Rapporten og erfaringen fra Sterlingkonkursen viser at det finnes eksempler der konkurrerende flyselskaper bistår med å avhjelpe konsekvensene av en flykonkurs. Returtransport avhjelper imidlertid ikke alle problemene som oppstår i kjølvannet av en flykonkurs. Forbrukere kjøper og betaler for flybilletter flere måneder i forveien og disse taper betydelige summer dersom selskapet går konkurs før avreise.

I tillegg antas det at privat kapasitet i de fleste tilfellene vil kunne settes inn for å få fløyet hjem passasjerer. I visse særskilte tilfeller vil det kunne være behov for intervensjon fra offentlige myndigheter, men som regel vil forbrukeren være godt beskyttet ved at vedkommende får dekket sine merkostnader knyttet til hjemreisen.

Etter mitt syn vil derfor ikke bistand fra offentlige myndigheter med hjemtransport være et velegnet virkemiddel for å unngå konsekvensene av en flykonkurs.

Konkursforsikring for flyselskaper

Rapporten foreslår som et mulig tiltak å pålegge flyselskapene å ha en forsikring som verner forbrukere ved en eventuell konkurs.

Etter min oppfatning vil et slikt tiltak kunne verne forbrukernes interesser på en god måte. På bakgrunn av synspunktene fra fly- og forsikringsbransjen gjengitt i rapporten fremstår imidlertid dette som en lite realistisk løsning.

Konkursforsikring for passasjerer

Rapporten foreslår at passasjerer skal ha mulighet til å kjøpe en forsikring som skal verne mot at flyselskapet går konkurs.

Som nevnt ovenfor er det ingen norske forsikringsprodukter som verner forbrukeren ved en eventuell flykonkurs. Å pålegge tredjeparter å tilby slike forsikringer vil være problematisk. I rapporten nevnes det at en konkursforsikring ikke lenger vil være tilgjengelig der forsikringsselskapet får kunnskap om at flyselskapet nærmer seg oppbud. Dette innebærer at de som trenger forsikringen mest dermed ikke har mulighet til å kjøpe denne konkursbeskyttelsen. For øvrig vises det til drøftelsen ovenfor vedrørende krav til informasjon om mulighetene til å verne seg mot flykonkurs.

Jeg mener derfor at en frivillig konkursforsikring ikke i tilstrekkelig grad vil beskytte forbrukernes interesser ved en eventuell konkurs.

Fondsordning

Et annet mulig tiltak som rapporten skisserer er å opprette en fondsordning som sikrer at forbrukernes økonomiske kostnader dekkes ved en eventuell flykonkurs.

Noen av innvendingene mot ordningen som skisseres i rapporten går blant annet ut på at en slik ordning har store administrasjonskostnader og vil kunne erstatte forsikringsselskapenes rolle.

Rapporten har tilsynelatende vurdert hensiktsmessigheten av en fondsordning etter løsningen som er valgt i Storbritannia. I tillegg til en bankgaranti krever det norske

reisegarantifondet for tiden et årsgebyr på NOK 2 000 fra fondets 740 medlemmer. Ifølge HSH kjøpes det om lag 1 million pakkereiser årlig.⁵ Til sammenligning krever det britiske reisegarantifondet GBP 1 per booking. På den bakgrunn fremstår den norske garantiordningen som mer kostnadseffektivt.

Som vist over finnes det ikke noe forsikringsprodukt i Norge i dag som dekker forbrukernes kostnader ved en eventuell konkurs. En garantiordning som også omfatter flyreiser vil derfor ikke fortrenge forsikringsbransjens egne produkter, men rette opp en markedssvikt.

Å opprette et fond for å verne forbrukerens interesser ved konkurs er et velprøvd tiltak som vi vet konsekvensene av. Erfaringene med det norske reisegarantifondet for pakkereiser er svært positive. Fondet sikrer forbrukernes rettigheter på en god og kostnadseffektiv måte. Fondet dekker ikke bare kundens vederlag, men også visse merutgifter kunden påføres ved selskapets konkurs. Kravet til en fondsordning for pakkereiser følger av pakkereisedirektivet, og det finnes derfor varianter av ordningen i hele EU/EØS-området. I og med at lignende krav ikke stilles til salg av flyreiser er det etter gjeldende rett vesentlige forskjeller i forbrukerbeskyttelsen mellom forbrukere som kjøper en pakkereise og de som setter sammen reisen på egen hånd. Etter min oppfatning er det ingen grunn til at forbrukerbeskyttelsen skal variere i så stor grad mellom disse ferieproduktene. Kravet om å stille reisegaranti for pakkereiser bør derfor utvides til også å omfatte flyreiser.

Et eventuelt EU-initiativ på området vil kunne ta tid. Etter mitt syn bør derfor norske myndigheter følge Danmarks eksempel og ikke avvende utviklingen på EU-nivå. Å endre ordningen slik de har gjort i Danmark til en frivillig reiseforsikring er jeg imidlertid svært skeptisk til, jf. mine kommentarer til rapportens forslag om frivillige forsikringsordninger.

Endring av konkursregelverket

Rapporten foreslår avslutningsvis å endre konkursregelverket slik at flyselskaper i gis anledning til å reorganisere sin virksomhet, eventuelt at flypassasjerer gis prioritet for sine fordringer i konkursboet.

Etter min oppfatning er det lite trolig at grunnleggende endringer i konkursretten vil skje i kjølvannet av arbeidet med å sikre forbrukernes interesser ved konkurs i flyselskap. Jeg går derfor ikke nærmere inn på drøftelsen på dette punkt.

Andre måter å sikre forbrukernes interesser ved konkurs

Rapporten tar ikke for seg alle måtene forbrukeren kan sikres ved konkurs. I det følgende vil jeg nevne to tiltak kan verne forbrukerne på en kostnadseffektiv måte.

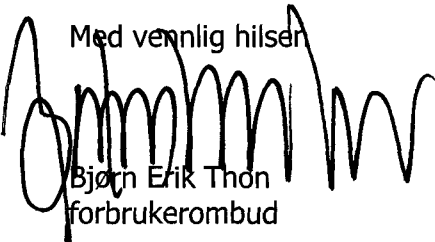
Som nevnt innledningsvis oppstår forbrukerutfordringene ved flykonkurser blant annet fordi flybilletter forskuddsbetales lang tid i forveien. Flyselskapenes praksis strider mot ytelse mot ytelse-prinsippet i norsk rett. I henhold til rapporten har praksisen også endret seg over tid. Tidligere når flybilletter i større grad ble solgt til turoperatører, fikk ikke flyselskapene betaling før kort tid før avreise.

Etter min oppfatning bør det derfor vurderes å innføre begrensninger i flyselskapenes adgang til å kreve forskuddsbetaling. Dette vil gi forbrukeren sikkerhet for at

⁵ Se <http://www.hsh-org.no/dav/f411613be0.pdf>

vedkommende ikke taper den innbetalte kjøpesummen før flygingen gjennomføres. I dag skjer det ingen forskuddsbetaling ved kjøp av fleksible billetter – beløpet trekkes ikke fra konto før ved avreise. Denne forretningspraksisen bør utvides til også å gjelde for billetter som ikke er fleksible. Flyselskapenes interesse i å ha sikkerhet for at forbrukeren faktisk har penger på konto kan ivaretas ved at beløpet reserveres på forbrukerens konto.

En annen mulig løsning er å ansvarliggjøre betalingsformidlere. I dag har kredittkortselskaper etter kredittkjøpsloven § 8 plikt til å refundere kjøpesummen til forbrukeren ved ikke-levering. Dersom forbrukerne gis tilsvarende rettigheter ved betaling med andre typer betalingsmidler vil mange forbrukere langt på vei være sikret refusjon av forskuddsbetalte beløp ved en eventuell konkurs.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
forbrukerombud

Kopi:

(1) Forbrukerrådet

(2) Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon, Postboks 2900 Solli, 0230 Oslo