



FORBRUKERRÅDET

Det kongelige samferdselsdepartement
Postboks 8010 Dep

0030 OSLO

Saksbehandler:
Elise M. Korsvik
Anne Haugen-Flermoe

Vår dato:
09.10.2009

Vår referanse:
op/2009/4317

Deres dato:

Deres referanse:
09/1705-MF

VURDERING AV BEHOVET FOR Å STYRKE FLYPASSASJERENES BESKYTTELSE VED KONKURS I FLYSELSKAPER

Innledning

Forbrukerrådet vil først bemerke at vi synes det er positivt at problemstillingen rundt beskyttelse av flypassasjerer som blir eller kan bli berørt av et flyselskaps konkurs, er satt på dagsorden. De siste årenes utvikling i dette markedet, har synliggjort behovet nærmere. Blant annet har det vært en tilvekst av såkalte lavpris-selskaper, som har skapt en større konkurranse. Det har vært fokus på flyselskapenes økonomiske situasjon, blant annet med bakgrunn i svekket økonomi. Noe som har skapt usikkerhet med tanke på flere selskapers fremtid. Konkurransen i flymarkedet, hvor pris ofte er det sentrale vurderingstema for en rekke passasjerer, gjør at flyselskapene står overfor større og andre utfordringer enn tidligere hvor man gjerne var enerådende på markedet. Siden 2005 har det også vist seg at flere flyselskaper ikke har overlevd utfordringene. Slik det fremgår av rapporten, har det totalt vært 29 flyselskaper som har gått konkurs. Av disse er det kun 5 selskaper som betegnes som typiske lavpris-selskaper.

Fra et forbrukerståsted, vil en konkurs hos flyselskapet bety tap av billetter samt ekstrakostnader til kjøp av nye. Behovet for en modell som sikrer passasjerer ved en eventuell konkurs synes aktuell.

På pakkereiseområdet er passasjerens sikret ved konkurs gjennom Reisegarantifondet (RGF). Dette er en ordning som fungerer tilfredsstillende både sett fra kundenes ståsted og reisearrangørene.

Etter siste endring av pakkereiseloven, trådt i kraft 1.januar 07, er definisjonen av hva som er en pakkereise blitt utvidet. Dette betyr bl.a. at kjøp av en reise på norwegian.no hvor flyreise og hotellovernatting kjøpes til en samlet pris, vil være å betrakte som en pakkereise hvor man er dekket av RGF. Kjøp av kun flyreise av samme selskap, dekkes imidlertid ikke. Ved kjøp av kun flyreise av en pakkereisearrangør, såkalte "seat-only", vil alle reisende på samme flyreisen være dekket. Dersom aktuelle pakkereisearrangør skulle gå konkurs, vil de som har kjøpt kun flyreise med aktuelle selskap også være beskyttet gjennom RGF. Hensynet bak denne bestemmelsen, var at det ville virke urimelig om passasjerer på samme flygning skulle komme ulikt ut avhengig av om de hadde kjøpt en pakkereise

eller ikke. Dette er imidlertid en per i dag særnorsk ordning, som gjelder i de tilfeller hvor en pakkereisearrangør som er medlem av RGF, også selger kun flyreiser på sine aktuelle reiser.

NÆRMERE OM KONKURSBESKYTTELSE PÅ BAKGRUNN AV RAPPORTENS INNHOLD

Rapporten lister opp sju ulike modeller eller tiltak som kan være mer eller mindre relevante for å styrke flypassasjerenes rettigheter ved en eventuell konkurs hos flyselskapet. Rapporten beskriver nærmere innholdet i den enkelte modell og drøfter positive og negative sider ved denne. Det gis en oppsummerende analyse og drøftelse av innholdet i de enkelte modeller/tiltak.

Forbrukerrådet har ved sin nærmere besvarelse av høringen valgt å gi en beskrivelse av hvordan vi ser på de ulike tiltakene samlet sett med tanke på hvordan flypassasjerer best kan sikres dersom flyselskap skulle gå konkurs.

Slik Forbrukerrådet ser det, bærer rapporten og dens ulike modeller preg av markedsorienterte tiltak. En modell med reguleringer, for eksempel i form av lovregler som fastsetter ordninger som pålegger flyselskaper å innrette seg etter bestemte løsninger, synes ikke å være særlig vektlagt.

Beskrivelse av det norske markedet.

Når det gjelder innenlandsreiser i Norge, er det tre flyselskaper som dominerer markedet. SAS Norge, Norwegian og Widerøe. På reiser til og fra Norge er det også i hovedsak få større flyselskaper som dominerer den største andelen av markedet. Dette er SAS, Norwegian, KLM og Ryanair.

Norge har med sin topografi og spredte bosetning, en rekke små flyplasser i distriktene. Norske myndigheter har ved valg av transportmuligheter valgt som et overordnet mål å gi et tilnærmet likt tilbud for befolkningen uavhengig av bosted. Det er derfor lagt til rette for at det skal være et tilbud om lufttransport som skal opprettholdes uavhengig av lønnsomheten for flyselskapene. Til tross for at nordmenn flyr mer innenriks enn de fleste europeere, vil det ikke være hensiktsmessig at tilbud og etterspørsel skal danne grunnlag for opprettholdelse av rutetilbudet. På denne bakgrunn er derfor lagt opp til at staten på nærmere vilkår gir subsidier for opprettholdelse av tilbudet, så lenge ikke markedet selv har mulighet for å sørge for dette.

Selv om mange av disse rutene blir subsidiert, er det forholdsvis kostbart å reise på de mindre flyplassene i distriktene. Dette har sammenheng med at det på disse rutene ikke er marked for konkurranse fra for eksempel typiske lavpris-selskaper. Dette kan indikere at konkursfaren for passasjerer på disse rutene ikke er tilstede på samme måte der subsidiering ikke forekommer. Det er imidlertid mindre kjent hva som vil bli utfallet dersom flyselskap som opererer disse rute skulle gå konkurs.

Med henvisning til rapportens modell nr. 1, hvor det tas utgangspunkt i et flyselskaps gode og stabile økonomi, vil overnevnte forhold ikke være like relevant å legge vekt på. I praksis vil det ikke være gjennomførbart å skulle legge avgjørende vekt på økonomi som vilkår for å opprettholde selskaps virksomhet.

I det norske markedet, vil det på flere av rutene spesielt i distriktene, ikke være noe valg for passasjerene med tanke på hvilke flyselskap som skal benyttes. Som nevnt tidligere, er det gjerne ikke konkurranse fra andre flyselskaper på disse rutene, og passasjerene har i realiteten ikke noe valg

dersom flytransport velges som transportmiddel. Modell nr. 2 hvor det legges opp til at passasjerene skal være kritiske med tanke på hvilke produkt som velges og ta informerte valg, vil derfor ikke få noen avgjørende betydning i disse tilfellene.

Når det gjelder modell nr. 3, legges det opp til at det skal foreligge beredskap som skal tre inn når konkurs er et faktum. Dette kan ses på som både et forebyggende tiltak og som et tiltak hvor det allerede er tatt høyde for at en form for beredskap er tilstede. Med tanke på det norske markedet, og spesielt rutenettet i distriktene, er det ikke kjent hvilke tiltak som eventuelt vil komme til anvendelse dersom flyselskapet går konkurs. I og med at det er et overordnet mål at det skal opprettholdes et tilbud om flyruter i distriktene, må det antas at det vil bli lagt til rette for at skadevirkningene for berørte passasjerer begrenses samt at andre flyselskaper kan tre inn på dette markedet relativt raskt. Når det gjelder de fire øvrige modeller som rapporten drøfter, er det ikke noe spesielt forhold ved innlandsmarkedet i Norge som vil få avgjørende betydning for hvorvidt en eller flere av disse er å foretrekke i forhold til de andre.

I tillegg til at nordmenn flyr mye innenlands, er det en økning av flyreiser til og fra Norge. Dette har sammenheng med at nordmenn benytter flytransport i økende grad ved private- og feriereiser. En fersk rapport fra Transportøkonomisk institutt, presentert i uke 40, fastslår at denne trenden er økende. I sammenheng med generell velstandsøkning, en større konkurranse i flymarkedet samt tilveksten av lavpris-selskaper, har kostnadene med å benytte fly som transportmiddel blitt rimeligere og dermed et mer attraktivt tilbud. I tillegg har bruk av internett som kilde til å finne aktuelle tilbud samt kjøpe reiser, gjort at det er blitt forholdsvis enkelt å kjøpe flyreiser på egen hånd.

Et typisk eksempel på at nordmenn benytter flytransport i økende grad ved utenlandsreiser, er tendensen med at feriereiser settes sammen og ”pakkes” selv av den reisende.

Når det gjelder flyruter til og fra Norge, synes det ikke å være spesielle forhold som setter flyselskapene i noe særstilling i forhold til resten av det europeiske markedet

Hvordan norske flypassasjerer er dekket i dag.

De fleste flyreisende er ikke klar over risikoen for tap dersom flyselskapet skulle gå konkurs. Eksempel på dette er konkursen hos flyselskapet Sterling i oktober 2008. Mange av passasjerene hadde en uberettiget oppfatning om at de enten var dekket gjennom sin reiseforsikring, at RGF også gjaldt for flyreiser eller at det måtte være andre instanser som kom til unnsetning i dette tilfelle. Forbrukerrådet mottok bl.a. en rekke henvendelser fra fortvilte passasjerer som ville vite sine rettigheter i forbindelse med konkursen. Denne hendelsen avdekket et behov for mer informasjon til de reisende, men først og fremst nødvendigheten for etablering av rettigheter for reisende med fly.

Per i dag kan en gitt gruppe passasjerer på samme flyreise, være forskjellig stilt med tanke på sikkerhet for sitt tap dersom flyselskapet går konkurs. Noen kan være dekket gjennom kredittkjøpsloven, dersom reisen er betalt med kredittkort. Andre kan være dekket av pakkereiseloven ved at reisen som er kjøpt faller inn under definisjonen ”pakkereise”, slik at RGF kommer til unnsetning.

Selv om en økende mengde norske forbrukere nå benytter kredittkort ved kjøp av varer og tjenester, er det imidlertid kjent at den sikkerhet som per i dag eksisterer ved bruk av kredittkort, står i fare for å bli endret ved at et nytt direktiv er foreslått. Dette vil være et maksimumsdirektiv, som ikke gir rom for særnorske regler. Dette innebærer at dagens sikkerhet jfr. kredittkjøpslov § 8, i fremtiden ikke er noen

selvfølge. Hvorvidt man da er dekket ved å betale med kredittkort, vil i all hovedsak være avhengig av vilkårene til kredittkortselskapet.

Majoriteten av norske forbrukere velger fortsatt å benytte debetkort ved kjøp av varer og tjenester, her typisk VISA. Her kan kortutsteder i sine vilkår velge å gi sikkerhet for kontraktsbrudd som forbrukeren måtte bli berørt av. Selv om dette da vil kunne gi beskyttelse for tap man blir påført som følge av en konkurs hos flyselskapet, vil imidlertid ordningen fremstå som svært vilkårlig og fastsetter ingen rettigheter for passasjerene. Når vi i dag ser eksempler på at flyselskaper tar ekstra betalt dersom passasjerene velger å betale med kredittkort, gir det også større grunn for passasjerene å velge debetkort som betalingsform.

Ved kjøp av pakkereiser, vil man som passasjer ha sikkerhet gjennom RGF. Alle som selger pakkereiser i Norge, er pliktig å stille garanti til RGF. Garantien blir beregnet ut fra selskaps omsetning pr. år. Definisjonen av hva som er å anse som en pakkereise er blitt endret og utvidet. Lovendringen innebærer at flere som reiser med rutenfly men som i tillegg har kjøpt for eksempel overnatting sammen med flyreisen, er dekket gjennom pakkereiseloven og sikkerhet for konkurs gjennom RGF. Flyselskapene som legger opp til at kundene kan kjøpe en slik pakke eller ”pakke” reisen selv, tilbyr for eksempel fly + hotell som egen kategori på sine nettsider. For å kunne tilfredsstille kravet om sikkerhetsstillelse til RGF, er det gjerne egne selskaper som står ansvarlig som arrangør for reisen overfor passasjerene og som garantist overfor RGF. Slik vi kjenner til, har både Norwegian og SAS slike tilbud i dag, og har sørget for å stille lovpålagt garanti. Forbrukerrådet velger å legge ved som eksempel fra SAS sine egne nettsider, utskrift av betingelsene for SAS sine pakker bestående av fly+ hotell.

Som eksemplene over viser, er de norske passasjerene mer eller mindre vilkårlig beskyttet dersom et flyselskap skulle gå konkurs. Satt på spissen, vil passasjerer på en og samme flygning være ulikt beskyttet avhengig av betalingsmåte eller om det er en pakkereise. Dette synes uheldig fra et forbrukerståsted.

Høringsinstansene blir bedt om å vurdere spørsmålet om forebyggende løsninger kontra rettigheter når konkurs faktisk inntreffer. Alternativt om begge løsninger er nødvendig.

Rapporten nevner to ulike forsikringstiltak som eventuelle løsninger. Når det gjelder konkursforsikring for flyselskaper, vil dette i utgangspunktet være en ordning som gjør at alle passasjerer kommer likt ut både med hensyn til pris på reisen og konsekvenser ved en eventuell konkurs. Hvorvidt en slik forsikringsavtale, mellom flyselskapet og et forsikringsselskap, medfører en god løsning for passasjerene vil kunne være vilkårlig og lite oversiktlig for passasjerene som en tredjepart. En slik modell synes lite hensiktsmessig og derfor mindre relevant.

Når det gjelder modellen som legger opp til at passasjerene selv kan velge å kjøpe en konkursforsikring, vil det også måtte stilles spørsmål ved på hvilken måte forsikringen kommer til nytte ved en eventuell konkurs. Det må tas høyde for at det kan komme flere aktører som vil tilby en slik forsikring. Dette kan medføre at berørte passasjerer stilles ulikt avhengig av hvilken forsikring de har valgt. Dersom en konkursforsikring skal være et godt alternativ, må det legges opp til at premien ikke er uforholdsmessig høy. Dette vil spesielt komme på spissen ved kjøp av billigbilletter som bl.a. lavpris-selskapene ofte tilbyr. Fra vårt ståsted, er det også viktig at tilbudet om en konkursforsikring kommer klart frem som et tilbud som passasjerene må ta stilling til ved kjøp av billetten. Ved salg av pakkereiser, er for eksempel arrangøren pliktig etter loven å tilby en avbestillingsforsikring til forbrukeren ved salg av reisen. Forbrukeren blir da nødt til positivt å ta stilling til spørsmålet om en

slik forsikring er noe man ønsker å kjøpe eller ikke. Dersom det skal legges opp til at konkursforsikring er noe den enkelte passasjer selv må sørge for å kjøpe for å være beskyttet, vil det måtte tydeliggjøres i forbindelse med kjøp av reisen at dette er en mulighet. Slik Forbrukerrådet ser det, vil en frivillig konkursforsikring stille krav til den enkelte reisende med hensyn til både hvilken dekning som er nødvendig, om man allerede er dekket gjennom annen forsikring og i tilfelle hvilken beskyttelse som faktisk tilbys fra ulike tilbydere i markedet. Utfordringene som ligger i et slikt konsept og aktuelle modell, synes lite forbrukervennlig til tross for at det er en frivillig ordning.

Slik Forbrukerrådet ser det, er det to ulike tiltak som med bakgrunn i rapporten kan bidra til å avverge konkurs. Det første alternativet forutsetter at et myndighetsorgan, her Luftfartstilsynet, har anledning til å bruke et flyselskaps økonomiske situasjon som argument for å ikke å tillate videre virksomhet i Norge. Alternativ nummer to som oppfordrer til å reorganisere et selskap med dårlig likviditet, må antas å forutsette nødvendig lovgivning som tillater dette. Hvordan dette i praksis skal gjennomføres, er ikke noe Forbrukerrådet her kan ta nærmere stilling til. Det optimale vil naturlig være å ha en så solid ordning at konkurs ikke vil inntreffe. Dette vil være det minst ressurskrevende både for bransjen selv og for passasjerene. Til tross for at det foreligger slike muligheter, må det antas at det likevel vil inntreffe konkurser i dette markedet. Behovet for rettigheter for passasjerene, som blir berørt av en konkurs, synes derfor nødvendig i tillegg til forebyggende ordninger.

Garantiordning.

Slik Forbrukerrådet ser det, vil en garantiordning som gir konkursbeskyttelse for alle flypassasjerer være den optimale løsningen. Slik at både de som reiser i privat og arbeidsmessig regi, er dekket.

Vi viser til det som tidligere er sagt om reisegarantiordningen for pakkereiser. Dette er en ordning som er velfungerende og som for forbrukerne har skapt tillitt til pakkereisebransjen. Vi viser her spesielt til undersøkelse om forbrukertilfredshet som SIFO utførte i 2008. Her kom pakkereisebransjen best ut blant 40 bransjer.

Reisegarantiordningen er en godt kjent ordning både i reisebransjen og hos de reisende. Det må derfor kunne vurderes hvorvidt en slik ordning også vil være mulig på flymarkedet.

Slik vi kjenner til, er pakkereisedirektivet under revidering og et av spørsmålene i den forbindelse er hvorvidt direktivet skal utvides til også å gjelde enkeltstående flyreiser. Det vil derfor være nærliggende å tenke at et reisegarantifond vil være et av alternativene som da vil måtte drøftes. I forbindelse med revidering av direktivet, kan det synes hensiktsmessig å gjøre innspill med tanke på å få til en konkursbeskyttelse i form av et utvidet reisegarantifond.

Rapportens vurdering av en garantiordning, spriker i analysen av kost- nytte spørsmålet. Forbrukerrådet er kjent med at Barne- og likestillingsdepartementet har foreslått at det blir innhentet en uavhengig kost- nyttevurdering av ulike tiltak eventuelt en kombinasjon av tiltak. Vi støtter departementet i dette forslaget.

Hvordan en garantiordning skal organiseres, vil man eventuelt måtte komme nærmere tilbake til. Vi er imidlertid kjent med at det i Danmark har vært en diskusjon på hvorvidt det eksisterende reisegarantifondet også skal administrere garanti for flyselskaper. Det ønskelige var at garantiordningen hadde felles administrasjon med pakkereiser, men at det var to ulike fondskasser. En for pakkereiser og en for flyreiser. Slik vi har forstått, ble resultatet et felles regnskap for begge typer reiser. Noe av bakgrunnen for dette, var at det samtidig ble foreslått en felles klagenemnd for

pakkereiser, flyreiser og billeie. I Danmark er det reisegarantifondet som drifter pakkereisenemnda, og foreløpig er ikke flyreiser tatt inn i denne. På området flyreiser, skapte dette derfor andre utfordringer enn hva det vil være i Norge hvor vi allerede har to separate nemnder hvorav ingen driftes av Reisegarantifondet.

Som nevnt innledningsvis, mener Forbrukerrådet at en reisegarantiordning i form av et fond vil være den mest hensiktsmessige løsningen for å kunne gi konkursbeskyttelse for flypassasjerer.

Den enkelte passasjers effektive valgmulighet kontra generell beskyttelseslovgivning.

Forbrukerrådets ståsted er at passasjerene skal ha et forutberegnelig og likeverdig tilbud om beskyttelse, dersom de skulle bli berørt av en konkurs i flymarkedet. Dette med bakgrunn i vår oppfatning av hvordan kunder generelt opptrer på reisemarkedet. Slik vi kjenner til, er pris en svært viktig faktor ved valg av leverandør av reiser. Fremveksten av typiske lavpris-selskaper og markedet for disse, viser tydelig dette. Mange og ulike aktører gir passasjerene valgmuligheter avhengig av ønsker og behov.

Etter Forbrukerrådets syn, vil innføring av lik og ensartet beskyttelseslovgivning innebære at denne valgmuligheten opprettholdes. Dette begrunner vi med at en slik lovgivning vil måtte medføre økte kostnader for samtlige selskaper som er tilbydere på det norske markedet. Det vil derfor fortsatt være mulig å opprettholde et variert tilbud på markedet i og med at alle flyselskaper blir berørt av samme ordning.

Med hilsen
for **Forbrukerrådet på Gjøvik**
Undis Scheslien Anne Haugen-Flermoe
Regiondirektør Rådgiver

Elise M. Korsvik
Elise M. Korsvik
Seniorrådgiver

Vedlegg: Utskrift fra SAS sine vilkår med overskriften "Betingelser".