

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Danish Aviation

**Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby**

Att:: pol@kfst.dk

Brancheforeningen Dansk Luftfart's og DI Transport's bemærkninger til forslag til ændring af lov om en rejsegarantifond

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sendte den 2. september 2014 et forslag til ændring af lov om rejsegarantifond i høring. Lovudkastet følger efter, at et bredt sammensat udvalg under Erhvervs- og Vækstministeriet siden efteråret 2013 har arbejdet med forskellige modeller for ændring af den gældende lov.

Med lovforslaget lancerer regeringen en ny løsningsmodel for konkurssikring "flight only", der ikke har været genstand for egentlige drøftelser i ovennævnte udvalg. Udvalget har kun fået lejlighed til at tilkendegive sine umiddelbare synspunkter. Det finder vi dybt beklageligt, idet en konsekvensanalyse i udvalget ville have afdækket de mange problematiske effekter, som det konkrete forslag indebærer.

Regeringens hensigt med modellen er at udvide dækningen til flere forbrugere ved at forpligte alle luftfartsselskaber med afgang fra danske lufthavne og med mere end 25.000 passagerer årligt til at lade sig registrere i Rejsegarantifonden, hvorigennem der skal stilles konkursgaranti for den del af selskabets omsætning, der omfattes af loven.

De rejseudbydere, der er omfattet af loven, skal samtidig henvise til en central hjemmeside, hvorfra kunden med et mindre bidrag (pt. 20 kr.) kan købe konkurssikring af Rejsegarantifonden.

Forskellen i forhold til den nuværende ordning er, at man forsøger at omfatte luftfartsselskaber, der ikke er etableret i Danmark gennem præciseringen af, at loven gælder for alle luftfartsselskaber med afgang fra danske lufthavne og med mere end 25.000 årlige passagerer. Kundens tilkøb skal fremover finde sted på en central hjemmeside administreret af Rejsegarantifonden, og ikke som nu via det enkelte selskabs bookingproces.

Der er fortsat tale om en dansk særordning.

Generelle bemærkninger

Af de almindelige bemærkninger til forslaget fremgår det, at lovgiver vurderer, at lovændringen er hensigtsmæssig, fordi den "på den ene side sikrer en god beskyt-

telse og på den anden side ikke pålægger de erhvervsdrivende administrative byrder, der overstiger forbrugernes efterspørgsel”.

BDL og DI Transport er uenig i denne vurdering. Vi finder ikke, at der er dokumentation for, at modellen vil kunne levere den hensigtsmæssige balance mellem forbrugerbeskyttelse og erhvervslivets vilkår. Tværtimod identificerer vi nedenfor en række uhensigtsmæssigheder ved forslaget, der betyder, at danske luftfartsvirksomheder fortsat vil blive fastholdt i en forringet konkurrenceposition samtidig med at de administrative byrder i praksis forøges.

Vi er også bekymrede for, at håndhævelsesudfordringerne med en dansk særordning i et internationalt baseret erhverv vil forringe Danmarks attraktivitet som luftfartsland og dermed den internationale tilgængelighed, der er så afgørende for dansk erhvervsliv. Vores vurdering er, at forslaget vil være direkte kontraproduktivt i forhold til de mange ressourcer, der anvendes for at styrke Danmarks internationale tilgængelighed. Der mangler således sammenhæng til regeringsgrundlagets målsætning om at bevare og udvikle Københavns Lufthavns rolle som knudepunkt.

Forslaget vil efter BDL og DI Transport's opfattelse ikke virke efter hensigten, men vil tværtimod have overvejende negative konsekvenser. Blandt de væsentligste er:

Forslaget fastholder danske særregler i en branche, der skal konkurrere i et internationalt konkurrenceudsat marked.

I modsætning til pakkerejseordningen, der bygger på et EU-direktiv, er der ingen andre lande i EU endside globalt, der har indført tilsvarende ordninger. Med forslaget underkender regeringen reelt det faktum, at der har været ret begrænset interesse for den nuværende ordning. Tilkøbet har i gennemsnit omfattet ca. 150.000 dækninger årligt eller mindre end 2 % af de passagerer, der har haft mulighed for tilkøb.

Forslaget modarbejder de mange initiativer for høj international tilgængelighed til Danmark.

Ordningen vil skabe nye administrative byrder og barrierer for luftfartsselskaber, der måtte ønske at operere på danske lufthavne. Blandt initiativer, der vil blive modarbejdet er Global/Copenhagen Connected, vækstplaner og den offensive turismedagsorden herunder den nye turismelov. Der er tale om initiativer, der modtager skattefinansieret støtte.

De praktiske håndhævelsesudfordringer vil være uproportionalt store

Ordningen skal håndhæves blandt mere end 70 internationale luftfartsselskaber, hvor Danmark for fleres vedkommende blot er en marginal del af den samlede forretning. Hvis man ikke følger reglerne, bliver der tale om retssager og i yderste konsekvens – at man i praksis forbydes flyvning fra danske lufthavne. Det vil bringe Danmark på kollisionskurs med mange vigtige samhandelspartneres luftfartsselskaber, og vil skabe et billede af Danmark som et luftfartsfjendtligt land.

- De danske rejseudbydere udgifter til finansiering af Rejsegarantifonden vil forøges voldsomt
 Modellen vil kraftigt øge Rejsegarantifondens administrations- og tilsynsomkostninger. Fonden skal fremover løbende kontrollere internationale selskabers regnskaber, indhente fortrolige økonomiske informationer oplyst (ofte under andre revisions- og regnskabsmæssige praksisser), opkræve administrationsbidrag, indhente garantistillelser og evt. kræve forhøjede garantier – og det hele vejen fra New York over Karachi til Singapore mv. Det bliver svært, og i det omfang det ikke lykkes, vil omkostningerne blive overvæltet på de danske rejseudbydere, der så stilles endnu ringere i konkurrencen. Mange af de udenlandske selskaber, der nu skal kontrolleres, er børsnoterede i deres respektive hjemlande. Rejsegarantifonden udsættes dermed for nye risici, f.eks. erstatningsansvar i forbindelse med håndteringen af fortrolige data.
- Forslaget negligerer, at luftfart og rejsebranche i dag fungerer på helt andre præmisser end tidligere
 Konkurrencen om kunderne er ekstremt hård og med meget smalt differentieringsgrundlag, nemlig pris. Omkostninger og administrative byrder er helt afgørende parametre i rejseudbydere beslutninger om marked og lokalisering. Endvidere er salgsmønstre markant anderledes. For eksempel bygger forslaget implicit på den forudsætning, at rejsende køber returrejser. Men i dag er langt de fleste short haul rejser solgt som enkeltrejser (også selv om der er tale om en tur/retur rejse). Den forandring udfordrer i høj grad praktikken bag forslaget.
- Potentiel konflikt med internationale konventioner
 Det kan ikke udelukkes, at modellen vil være i strid med internationale konventioner, bl.a. Chicago-konventionen og Open Skies aftaler. Specielt den såkaldte Open Skies agreement mellem USA og EU kan være af afgørende betydning. Visse effekter af forslaget kan tolkes som et forsøg på tekniske handelshindringer og diskrimination af udenlandske virksomheder, hvis byrde bliver relativt større. Det er i modstrid med aftalens principper. Det må forventes, at globale organisationer som IATA vil rejse dette spørgsmål overfor den danske regering.

De ovenfor nævnte forhold er alvorlige og bør tages seriøst. Synspunkterne understøttes af nedenstående konkrete bemærkninger til forslagets enkelte punkter.

Bemærkninger til konkrete punkter i forslaget:

Dækning og registreringspligt

Det fremgår af lovens § 5 a, at dækningsområdet vedrørende flytransport er private rejsende, samt at rejseudbydere, der udbyder flytransport, skal gøre kunden opmærksom på muligheden for at tilkøbe konkursdækning. Det fremgår til gengæld ikke, hvorledes det vil blive sikret, at rejser, der er købt i erhvervsøjemed, ikke kan tilkøbe konkursdækningen. Hvis en sådan situation kan forekomme, vil luftfartsselskabet/rejseudbyderen blive afkrævet garantistillelse for forhold, der ligger udenfor lovgivningens objekt. Det vil således være en naturlig forventning, at der opstilles

barrierer, der sikrer imod at luftfartsselskabet/rejseudbyderen ikke belastes økonomisk for forhold, der ligger udenfor lovens dækningsområde.

Det fremgår af lovens § 21, at Rejsegarantifonden ikke dækker rejseydelser, der er markedsført og solgt i udlandet. Det fremgår endvidere af tilføjelsen i § 20 samt bemærkningerne til nr. 3, at dækningen begrænses til passagerer, der påbegynder deres rejse fra en dansk lufthavn. Det fremgår endvidere af samme bemærkning, at transit- og transferpassagerer falder udenfor lovens anvendelsesområde. Der er efter BDL og DI Transport's opfattelse flere indbyggede konflikter i disse sammenhænge. Lovgivningen tager således ikke højde for, at købsadfærd og transaktionsmønstre ikke længere består af traditionelle returbilletter og/eller en sammensat rejse på et rejsebevis. Tværtimod sælges langt de fleste flyrejser som enkeltrejser og på samme måde sammenstykker kunden ofte sin sammensatte rejse ved køb af flere enkeltbilletter.

For eksempel kan en rejse fra Aalborg over København, men med Tokyo som slutdestination, sammenstykkes på flere måder. Hvis den købes med SAS, vil den manglende dækning af transferdelen betyde, at kunden kan dækkes på benet fra Aalborg til København, men ikke fra København til Tokyo, netop fordi transferpassagerer ikke kan omfattes. Hvis rejsen sammensættes med Norwegian som operatør fra Aalborg til København, vil der på den ene side også være tale om transfer i København, men samtidig vil der være tale om to enkelttransaktioner med afgang fra dansk lufthavn, hvor kunden så eventuelt må tilkøbe to separate dækninger. I et andet eksempel, vil en svensker (eller for den sags skyld en dansker), der i samme scenarier vil rejse fra Stockholm til København og herfra videre til Tokyo, ikke være dækket, hvis rejsen er købt og markedsført i Sverige, men vil derimod kunne dækkes på benet København – Tokyo, hvis rejsen er købt i Danmark.

En simpel rejse frem og tilbage mellem København og Bruxelles med to selskaber (SAS hhv. SN Brussels), der af gode grunde er købt som to enkeltbilletter, vil medføre, at udrejsen kan dækkes, men ikke returrejsen til København.

Et andet eksempel på uigennemsigtige forhold, er den situation, hvor en kunde selv sammensætter en rejse, hvori der indgår selskaber, der ikke beflyver danske lufthavne. Det kan for eksempel være København – Auckland over London med henholdsvis British Airways og Air New Zealand. I denne situation vil kunden kunne tilkøbe dækning mellem København og London, men ikke på den lange tur til Auckland. I det omvendte eksempel, altså med interling og code sharing mellem to selskaber på samme rejse (f.eks. SAS / Air New Zealand), men hvor der stadig er tale om enkelttransaktioner forudsætter, vi at resultatet er det samme som ovenfor.

Et tredje eksempel vedrører de såkaldte virtuelle luftfartsselskaber, altså den konstruktion hvor "markedsføreren" overfor markedet fremtræder som luftfartsselskab, men hvor selve flyvningen varetages af et luftfartsselskab på kontrakt med "markedsføreren". Såvel markedsfører som luftfartsselskab kan i den situation begge opfylde § 20-kriterierne for registreringspligt. Det bør således afklares, hvem der i den givne situation er registreringspligtig.

Ovennævnte er kun nogle få eksempler på forhold, der demonstrerer uhensigtsmæssigheden i at udforme nationale særregler for et erhverv, der fungerer på internationale betingelser. De mange undtagelser gør samtidig dækningen helt uigenomsigtig for forbrugeren. Rejsegarantifonden vil også have store udfordringer med at informere kunden om de konkrete muligheder, såvel generelt som i købsituationen.

Alene disse forhold gør, at lovforslagets konsekvenser bør analyseres nøjere.

Minimumsbegrænsningen

Det foreslås med tilføjelsen til lovens § 20, at udenlandske luftfartsselskaber med mindre end 25.000 afrejsende passagerer fra danske lufthavne, af proportionalitetshensyn ikke skal være registreringspligtige i Rejsegarantifonden. Det angives endvidere, at transit- og transferpassagerer skal undtages fra ordningen. Det angives endvidere i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 3, at charterrejsende ikke skal medregnes i mindstegrænsen.

Det er uklart, hvilke kriterier lovgiver har anvendt til at fastsætte denne grænse. Men vi forudsætter, at lovgiver med de to eksplicit nævnte undtagelser (jf. ovenfor) definerer mindstegrænsen som luftfartsselskabets totale antal passagerer i et år fratrukket summen af evt. passagerer på charterflyvninger og transit-/transferpassagerer på selskabets flyvninger fra danske lufthavne.

Det er BDL og DI Transport's opfattelse, at andre forhold også bør indregnes, hvis der skal arbejdes med minimumsgrænser. For eksempel vil det være uproportionalt, hvis mindstegrænsen indregner andre passagersegmenter end de passagerer, der er lovgivningens objekt. Den sondring har lovgiver jo allerede foretaget ved at friholde charterpassagerer og transit-/transferpassagerer. Derfor bør et selskabs erhvervsrejsende kunder heller ikke indgå. Et andet forhold er, at visse selskaber kun opererer i dele af året, f.eks. i feriesæsonen, hvor koncentrationen af privatrejsende er høj, men hvor det årlige passagervolumen vil ligge under mindstegrænsen.

Det er endvidere i visse situationer uklart, hvorledes det afgøres, om et ikke-dansketableret selskab er registreringspligtig i fonden. For eksempel: Hvordan skal en ny operatør uden aktuelle danskrelaterede passagerdata håndteres? Hvordan skal selskaber, der fra år til år har passagertal, der varierer over og under mindstegrænsen håndteres?

Minimumsgrænsens størrelse kan efter vores opfattelse ikke fastlægges, før der gives svar på ovenstående spørgsmål.

Garantistillelse

Størrelsen af de registrerede selskabers garantistillelser, skal ifølge forslaget bygge på oplysninger fra Rejsegarantifonden til selskabet, fordi Rejsegarantifonden administrerer den centrale hjemmeside, og dermed som den eneste part tilføres de data, der bestemmer det omfattede salg.

Denne proces afføder flere spørgsmål:

Hvordan sikres det, at Rejsegarantifondens data om det enkelte luftfartsselskabs eksponering opfylder de regnskabsmæssige og revisionsmæssige krav, som luftfartsselskabet er underlagt? Dokumentationen vil endvidere skulle honorere mange forskellige landes krav.

Hvordan sikres det, at forholdet mellem tilkøb og faktisk afrejste passagerer afstemmes og valideres? Dette forudsætter en løbende udveksling af informationer mellem luftfartsselskab og Rejsegarantifond og dermed nye administrative processer og systemudviklinger. Dataudvekslingen skal samtidig opfylde revisionsmæssige krav. Dataudvekslingen kompliceres endvidere af, at det ifølge bemærkningerne til lovforslaget skal være muligt at købe konkursdækning i op til 48 timer efter selve rejsekøbet.

I de tilfælde, hvor der fra Rejsegarantifondens side kræves øget konsolidering af selskabet og/eller stilles krav om forhøjet garanti, vil det stille fonden over for store udfordringer, fordi opfølgningen for ikke-dansketablerede selskabers vedkommende skal gennemføres over hele verden.

Ovenstående rejser spørgsmålet om, hvordan det kan sikres, at alle virksomheder, uanset om de er dansk-etablerede eller udenlandsk-etablerede, behandles ens og uden diskrimination. Dette spørgsmål bør også afklares.

Kontrol, håndhævelse og straf

Det fremgår af bemærkningerne til forslaget, at præciseringen af lovens rækkevidde betyder, at udenlandsk etablerede virksomheder vil omfattes af Rejsegarantifondsloven. I udvalgsrapporten bemærkes det dog eksplicit, at håndhævelsesmulighederne i forhold udenlandsk-etablerede udbydere vil være omstændige, og at der derfor kan opstå ulige konkurrence i forhold til danske flyselskaber.

Vi er af den opfattelse, at udfordringerne med at håndhæve de danske særregler på internationalt plan vil være så besværlige og ressourcetunge, at den konkurrencemæssige skævvridning, der allerede eksisterer under den nuværende lovgivning, vil fortsætte og muligvis forstærkes.

Dette skyldes, at Rejsegarantifonden på globalt plan og overfor mere end 60 luftfartsselskaber med forskellige sprog, kulturer og processer, vil skulle håndhæve og tilsikre 1) disses registrering i fonden, 2) betaling af administrationsbidrag, 3) fastlæggelse, betaling og validering af garantistillelser, 4) føre løbende tilsyn med selskabets / koncernens økonomi, 5) evt. stille krav om øget konsolidering og/eller forhøjet garantistillelse samt sikre, at disse effektueres.

Dertil kommer, at luftfartsselskabets manglende efterlevelse vil lede til forsøg på inddrivelse, civile søgsmål, politianmeldelse, bøde og fængselsstraf, afregistrering i fonden og et følgende forbud mod at gennemføre rejser fra dansk lufthavn. Hvad angår sidstnævnte, må afregistrering fra fonden i henhold til bestemmelserne i § 8,

stk. 1 og 2 betyde, at man fra dansk side vil kunne tage skridt til at forbyde udenlandsk-etablerede selskaber at udbyde og sælge rejseydelser. Altså i praksis et forbud mod at medtage passagerer fra dansk territorium. Det står dog ikke klart, om et sådant forbud begrænses til forbrugere, eller om det er tiltænkt at omfatte samtlige passagerer. I begge tilfælde indebærer det en betydelig myndighedsopgave.

Men i praksis vil dette skulle gennemføres overfor luftfartsselskaber fra en række af Danmarks økonomiske samarbejdspartnere med de bilaterale konflikter og konsekvenser, det måtte indebære. Alternativet til disse udfordringer er naturligvis, at man fra dansk side i praksis vælger at opgive eller lempe håndhævelsen, hvor de viser sig vanskelige at effektuere. Men resultatet er derved en fastholdelse af status quo og dermed fortsat diskrimination af dansk-etablerede selskaber.

Henvisning til den centrale hjemmeside

Udvikling af den centrale hjemmeside skal ifølge lovforslaget finansieres af de virksomheder, der er registrerede i fonden. De virksomheder, der på nuværende tidspunkt er registreret i fonden under den nuværende lovgivning, kan således afskrive de udviklingsomkostninger, man har haft til egne bookingplatforme og validerings-systemer mv.

Samtidig skal virksomhederne gennemføre nye ændringer i bookingsystemerne for at leve op til det nye krav om henvisning til den centrale hjemmeside. Udover de administrative byrder, som dette medfører, vil en række spørgsmål skulle afklares, herunder:

Forslagets nye § 5a, stk 2, pålægger rejseudbydere, der udbyder flyrejser, at gøre kunden opmærksom på muligheden for at vælge konkursdækning i Rejsegarantifonden på en klar og tydelig måde. Selve lovteksten angiver således ikke formatet, mens det i bemærkningerne anføres, at henvisningen skal påføres rejsebeviset i lighed med det nuværende krav. Hvis sidstnævnte er intentionen, bør det stå klart i selve lovteksten. Men lovgiver bør være opmærksom på, at et ”rejsebevis” i dag optræder i mange forskellige formater. Rejseudbydere, der udbyder flyrejser, vil derfor blive pålagt at gennemføre systemtilpasninger på mange platforme. For eksempel anvender flere og flere luftfartsselskaber i dag apps, der integrerer de forskellige faser i rejseforløbet. Altså booking, betaling, check-in, boarding pass mv.. Den samlede administrative byrde er derfor, i modsætning til betragtningerne i lovforslagets bemærkninger, betydelige.

Det angives endvidere ikke, hvilke(t) sprog henvisningen skal præsenteres på. Men da lovens sigte er danske forbrugere, forudsættes det, at lovgivers hensigt er, at der kommunikeres på dansk eventuelt suppleret med et hovedsprog. For udbydere, der ikke er danske, vil det medføre betragtelige byrder.

Det anføres i bemærkningerne, at forslaget (i medfør af § 20) kun omfatter passagerer, der påbegynder deres afrejse (rejse?) fra en dansk lufthavn. Samtidig fastslår lovens § 21, stk 1, at Rejsegarantifonden ikke dækker rejseydelser, der er markedsført og solgt i udlandet.

Vi forudsætter, at sidstnævnte betyder, at rejseydelser, der er markedsført/solgt fra ikke-danske IP-adresser, ikke kan omfattes af fondens dækning. Det vil som sådan afgrænse rejseudbydernes byrde vedrørende henvisninger til den centrale hjemmeside, hvilket er positivt. Omvendt er effekten af denne begrænsning, at en meget stor andel af rejserne fra danske lufthavne, fortsat ikke vil omfattes af fondens dækning.

Hvis lovgiver omvendt fastlægger, at kriteriet om afrejse fra danske lufthavne gælder uanset dansk eller udenlandsk IP-adresse, vil alle luftfartsselskaber med afgang fra danske lufthavne skulle foretage omfattende ændringer i deres systemer. Det skyldes blandt andet, at langt de fleste flyrejser i dag som nævnt sælges som enkeltbilletter. Det vil for eksempel betyde, at når en kunde booker billetter med Czech Airlines på de to ben PRG-CPH og CPH-PRG, der typisk vil ske fra tjekkisk IP-adresse og som to enkeltbilletter, skal kunden kun tilbydes dækning på CPH-PRG. Det vil komplicere systemtilpasningen og dermed byrden for rejseudbyderen. Dækningsområdet vil samtidig være uigennemsigtigt for forbrugeren. Uigennemsigtheden vil være gældende i mange rejsekombinationer udover de allerede nævnte.

Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet

I bemærkningerne til forslaget nedtones de økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet. BDL og DI Transport mener ikke, at der er belæg for denne optimisme. Hvis administration og håndhævelse udføres som foreslået, vil Rejsegarantifondens omkostninger stige markant. Da disse omkostninger finansieres af erhvervet, må det forventes, at erhvervet pålægges nye og markante økonomiske byrder.

Afsluttende bemærkninger:

Samlet set er det foreliggende forslag dybt problematisk. Omkostningerne – i bred forstand – til at opnå en tvivlsom forbedring af forbrugerbeskyttelsen vil være så store, at forslaget på ingen måde opfylder proportionalitets-kriteriet. Forslaget vil, såfremt det gennemføres, være totalt uigennemsigtigt for forbrugerne, der i mange situationer reelt set ikke vil have overblik over dækningens omfang. Forslaget vil heller ikke kunne sikre den konkurrencemæssige ligestilling mellem dansk-etablerede og udenlandsk-etablerede rejseudbydere. Tværtimod vil forslaget formentlig have den konsekvens, at dansk-etablerede luftfartsselskaber stilles endnu dårligere i konkurrencen end under de nuværende regler. Endnu værre er den langsigtede konsekvens for dansk erhvervsliv, der højst sandsynlig vil opleve forringet tilgængelighed til og fra de internationale markeder.

BDL og DI Transport har længe argumenteret for, at den danske særregel blev afreguleret og har i stedet anbefalet, at man fra dansk side lagde vægten på at opnå et EU-baseret regelsæt, f.eks. i forbindelse med den igangværende revision af pakke-rejsedirektivet.

Den vej har regeringen desværre ikke ønsket at følge i første runde, men har i stedet fået udarbejdet nærværende forslag til ændring af lov om en rejsegarantifond. BDL og DI Transport er naturligvis enig i, at forbrugerbeskyttelse er vigtig. Men beskyttelsen skal være proportional. Det er i den forbindelse vigtigt at fremhæve, at der allerede eksisterer en række foranstaltninger, der tilbyder en vis beskyttelse mod flyselskabers konkurs, herunder køb på kreditkort, hjemrejsedækning på familieforsikringen og mulighed for skattefradrag over et vist bagatelniveau.

På baggrund af ovenstående opfordrer BDL og DI Transport hermed til, at den planlagte fremsættelse af forslaget stilles i bero indtil videre. I stedet bør branchens aktører indkaldes til at gennemføre en grundig og objektiv konsekvensanalyse af forslaget, hvorefter regeringen kan træffe endelig beslutning om næste skridt.

Vi står naturligvis til rådighed for videre drøftelser.

Med venlig hilsen



Per Henriksen
Brancheforeningen Dansk Luftfart / DI Transport
Direkte: 33 77 46 72

CC: Trafikstyrelsen og Transportministeriet