

Barne- og Likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Vår dato 13.09.2017
Deres dato 30.06.2017
Vår referanse CR
Deres referanse 17/1859

Høring - forslag til gjennomføring av nytt pakkereisedirektiv

1. Innledning

Det vises til departementets høring om forslag til gjennomføring av nytt pakkereisedirektiv. Vi har gått igjennom forslaget og har i forbindelse med dette noen kommentarer som følger under.

NHO Luftfart er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for flyselskaper og andre luftfartsrelaterte virksomheter i Norge. Norwegian, SAS og Widerøe er blant våre medlemsbedrifter. Vårt høringssvar sendes på vegne av disse virksomhetene.

Vi konstaterer at pakkereisedirektivet som skal implementeres er totalharmoniserende og forventet innlemmet i EØS-avtalen i løpet av 2017. Vi vil derfor i vårt høringssvar fokusere på hvilke praktiske utfordringer vi antar at direktivet vil gi våre medlemsbedrifter. Vi etterspør i forbindelse med dette veiledning fra norske myndigheter ift. hvordan direktivet rent praktisk skal kunne følges hos våre medlemsbedrifter. For oss fremstår dette som uklart.

Pakkereisedirektivet introduserer i sammenheng med såkalte "sammensatte reisearrangementer" flere nye begreper hvis tolkning har avgjørende betydning for de økonomiske og administrative konsekvenser av ny pakkereiselov samt reisegarantiforskriften. Det er spesielt viktig at tolkningen av begrepene "målrettet formidling".

2. Definisjon av pakkereise

Pakkereisedefinisjonen i artikkel 3 nr. 2 utvides i forhold til gjeldene definisjon av pakkereise. For våre medlemsbedrifter er det spesielt artikkel 3 nr. 2 bokstav b romertall iv) og v), som vi ser vil kunne gi praktiske utfordringer. Vi legger til grunn at utvidelsen også medfører at man må stille reisegaranti for en vesentlig større andel solgte "pakker" enn det som har vært tilfelle frem til nå. Utfordringene som oppstår som en konsekvens av utvidelsen av definisjonen av en pakkereise vil være de samme som ved sammensatte reisearrangementer. Våre kommentarer i punkt 4 og 5 kan derfor ses på som også å omfatte pakkereiser.

3. Reisegaranti for transportdel pakkereise

Departementet foreslår i høringen at gjeldende rett hva gjelder krav om reisegaranti for transportdelen av en pakkereise opprettholdes i ny pakkereiselov. For oss er det uklart hva

man oppnår med en slik særnorsk bestemmelse når man nå både har utvidet definisjonen av en pakkereise samt introdusert et krav om reisegaranti også for sammensatte reiser. Hva er det som fortsatt ikke er dekket av det nye regelverket?

4. Om sammensatte reisearrangementer

I henhold til direktivets artikkel 3 nr. 5 defineres et sammensatt reisearrangement som minst to forskjellige typer reisetjenester som kjøpes med henblikk på samme reise eller ferie, og som ikke utgjør en pakkereise. Bestemmelsen gjennomføres i § 5(5) i utkast til ny lov om pakkereiser som har følgende ordlyd:

"Sammensatt reisearrangement: minst to forskjellige typer reisetjenester som kjøpes med henblikk på samme reise eller ferie, som ikke utgjør en pakkereise, og som fører til at det inngås separate avtaler med hver enkelt yter av reisetjenester, dersom den næringsdrivende formidler

a) den reisendes separate valg og vanligvis separate betaling for hver reisetjeneste i løpet av ett besøk hos eller én kontakt med den næringsdrivendes utsalgssted, eller b) målrettet kjøp av minst én ytterligere reisetjeneste fra en annen næringsdrivende, når en avtale med en slik annen næringsdrivende inngås senest 24 timer etter at bestillingen av den første reisetjenesten er bekreftet.

Dersom det kjøpes bare én type reisetjeneste som nevnt i nr. 1 bokstav a), b) eller c) og én eller flere turisttjenester som nevnt i nr. 1 bokstav d), utgjør de ikke et sammensatt reisearrangement dersom sistnevnte tjenester ikke utgjør en vesentlig andel av kombinasjonens verdi, og ikke annonseres som, og på annen måte utgjør et vesentlig element i kombinasjonen."

Vi legger til grunn at våre medlemsbedrifter vil bli omfattet av denne definisjonen ift. muligheten de tilbyr sine kunder til tilleggskjøp gjennom sine nettsider til for eksempel hotell og leiebil. Hotell og leiebil kan bestilles separat innenfor samme nettstedbesøk eller som eget besøk senere, både rett etter bestilling eller rett før reisen starter. Det er problematisk å fastsette en tidsgrense for når det utgjør et sammensatt reisearrangement. Videre er det problematisk å faktisk kontrollere og følge opp at hotell- eller leiebilbestillingen er knyttet til den aktuelle reisen og ikke en annen. Det er også problematisk å fastsette hva som utgjør et målrettet kjøp. Hotell- og leiebil kan målrettes v blant annet:

- Cookies: Hvis det f.eks blir registrert at den besøkende på flyselskapenes nettsider har booket en flyreise, og det vises banner med tilbud. Banner kan vises både på eget nettsted og eksternt som en del av generell annonsering. Bannerinnholdet trenger ikke nødvendigvis å omtale tilbud for den spesifikke reisen. Vi forstår departementet dithen at cookies ikke er å anse som målrettet formidling av en ytterligere reisetjeneste.
- Personalisering: Når bruker er logget inn og selskapene har faktiske CRM-data på neste reise for den innloggede. Dette gjør at graden av målretting er større, selv om budskapet i banner annonser kan være som ved cookies. Vi legger til grunn at heller ikke dette vil være omfattet?
- Markedsføring: Nyhetsbrev som sendes med relevante tilbud kan inneholde hotelltilbud basert på mottakers reisehistorikk. Vi er usikre på om dette er målrettet?
- Markedsføring på egne sider. Legger til grunn at dette er målrettet.

Tolkningen av målrettet kjøp vil kunne få stor betydning for hvordan selskapene vil kunne selge og markedsføre sine såkalte "ancillaries". Hvis selskapene må slutte med denne type

markedsføring og salg fordi regelverket ikke lar seg praktisk implementere vil dette være svært uheldig og gi store økonomiske konsekvenser. Etter vår vurdering vil dette også kunne medføre at forbrukerne får mindre mulighet til å sette sammen reiser selv på en enkel og rimelig måte – noe som de fleste setter pris på. For oss er det et tankekors at et regelverk som skal ytterligere øke forbrukervernet samtidig kan frata de samme forbrukerne den valgmuligheten som de har i dag ift. å sette sammen en reise uten for store problemer.

I henhold til direktivet skal den reisende gis informasjon om at et sammensatt reisearrangement ikke er å anse som en pakkereise med de rettigheter dette medfører før man inngår/ferdigstiller en avtale om et sammensatt reisearrangement. Hvis et foretak ikke overholder denne opplysningsplikten vil den reisende få bedre rettigheter enn det som normalt følger av reglene om sammensatte reisearrangementer.

For oss fremstår det igjen som svært uklart ift. hvordan disse bestemmelsene faktisk skal etterleves. Når en reisende foretar en bestilling gjennom flyselskapenes nettsider på hotell eller leiebil i tillegg til kjøp av flybillett har flyselskapene, som allerede nevnt, ikke datatekniske systemer som fanger opp dette. Selskapene har ikke mulighet til å se i sine systemer om noen rent faktisk har foretatt denne type bestillinger i løpet av ett besøk på deres nettsider. Det er heller ikke mulig for selskapene å se om en reisende rent faktisk har bestilt eksempelvis hotell innen 24 timer etter at bestillingen er foretatt. Selskapene vil derfor ikke vite om de har solgt et sammensatt reisearrangement slik definert i direktivet og forslag til ny pakkereiselov. I og med at de ikke vil ha kunnskap om de har solgt et slikt reisearrangement, er det også vanskelig å overholde opplysningsplikten slik beskrevet i §39(1). Vi ser med bekymring på om dette igjen i praksis vil bety at selskapene blir "truffet" av direktivets artikkel 19(3), mao. at rettighetene og pliktene i artikkel 9 og 12 og i kapittel iv) får anvendelse på de reisetjenestene som inngår i det sammensatte reisearrangementet.

Tilsvarende utfordringer ser vi mht. informasjonsplikten som følger av §39(4) mellom næringsdrivende som leverer reisetjenester. Hvordan skal et hotell, der en reisende gjør en bestilling gjennom flyselskapenes nettsider, rent faktisk vite om vedkommende også har kjøpt en flybillett eller leiebil innenfor de rammene som er definert i §5(5)?

Vi stiller også spørsmål til om man kan gjennomføre denne type informasjonsdeling uten å bli truffet av personvernregler? For oppfølging av bestillinger som fullføres hos eksterne partnere kan det kreves endringer i personvernregler mht. informasjonsdeling mellom eksterne og flyselskapene, herunder hvordan informasjonen lagres. Slik informasjon må nødvendigvis inneholde mer enn bare «fullført bestilling», for at selskapene skal kunne følge opp og evt. identifisere om de har solgt en pakkereise slik definert i direktivets artikkel 3 nr. 2 bokstav b romertall iv) og v) eller et sammensatt reisearrangement. Vi har ikke gjort en grundig vurdering av dette spørsmålet. Vi mener imidlertid at dette er noe departementet evt. må se nærmere på før man ilegger virkninger denne type forpliktelser, kanskje spesielt med de innstramminger som nå kommer i dette regelverket ift. økonomiske bøter ved brudd på bestemmelsene.

Vi viser i forbindelse til dette også til posisjonsnotat fra IATA der følgende fremheves som problematisk mht. utvidet definisjon av en pakkereise samt sammensatte reisearrangementer:

" New definitions and new obligations:

Will fall under the definition of a package (Art 3-2) : the click-troughs with a number of transferred elements (such as the traveler's name, payment details and e-mail address) from the first to the second trader.

Related problem: many heavy obligations, including pre-contractual information, bankruptcy protection to be taken by the organizer related to all payments made, transferability of the package... Actually, no click-through falling in this category will probably survive at all. All click-throughs not falling under a package will fall under an LTA (linked travel arrangement) (Art 3-5): this includes even simple marketing ads with no data transfer. When an airline facilitates "in a targeted manner, the procurement of at least one additional travel service from other traders", airlines will fall under the definition of a LTA.

This (altså direktivbestemmelsen om sammensatte reisearrangementer) is unenforceable: without data transfers, how does an airline know that the customer concludes a transaction with the second trader?

2. The obligations linked to LTA are:

- Informing the customer that he will not be protected as in a package;
- Taking a security to protect the customer against your own bankruptcy (the bankruptcy of the airline if the airline is the trader facilitating the click-through) for the reimbursement of the payments made to the airline/ for the repatriation of passengers. Airlines do not have such protection available and many will not obtain it due to their weak financial position.

No definition of 'targeted manner'- reduced consumer choice and legal uncertainty
Recital 11 of the text excludes online advertising from the scope of LTAs where there is no objective of concluding a contract with the traveler and "cookies or meta data are used to place advertisements on websites". It is rather counterintuitive for any trader to advertise anywhere without hoping to conclude a commercial transaction and thus will prove extremely difficult to regulate.

It also conflicts with recital 13, which brings within scope targeted advertising where there is a "commercial link involving remuneration". Online advertising using cookies or meta data is always both "targeted" (because it uses browser history) and have a commercial link involving remuneration (mostly on the basis of a pay-per-click model). This means that any website that offers travel services together with online marketing opportunities through advertising will most probably be caught in the scope of the Directive depending on the interpretation of recital 11, 13 and article 3.

Transfer of personal data in breach of data protection rules

Article 17 paragraph 3 requires that the second trader in a LTA informs the first trader of the conclusion of a contract. This will force companies to share personal data and infringe data protection rules in an attempt to comply with this requirement.

Information requirements confusing for the consumer

Furthermore, forcing the first trader to provide information requirements before the conclusion of a contract with a second trader will confuse consumers and distort decision-making as in more than 90% of links to a second trader, there is in the end no second transaction, and thus no LTA."

Vi stiller oss bak IATAs kommentarer og ber at departementet vurderer disse, kanskje mest ift. veiledning til hvordan regelverket rent praktisk skal/kan gjennomføres av berørte virksomheter.

5. Reisegaranti

Departementet foreslår i høringen at sammensatte reisearrangementer skal underlegges reisegarantiordningen. Utvidelsen av pakkereisedefinisjonen vil også medføre at flere av flyselskapenes salg vil være å anse som pakkereiser og således medføre at det må stilles ytterligere reisegaranti.

Vi er ikke uenig i at det er naturlig å sikre insolvensbeskyttelse gjennom den eksisterende reisegarantiordningen. Samtidig ser vi også her en rekke praktiske utfordringer som må løses. Departementet drøfter også dette til en viss grad i høringsnotatet og fremhever at det vil kunne være utfordrende å identifisere når det rent faktisk foreligger et sammensatt reisearrangement. Dette vil være det samme for pakkereiser slik definert i direktivets artikkel

3 nr. 2 bokstav b romertall iv) og v). Vi ser med bekymring på hvordan selve beregningen av en næringsdrivendes omsetning skal foretas og vi mener at dagens beregningsmodell for reisegarantifondet vanskelig kan legges til grunn. Departementet legger i forbindelse med dette til grunn at næringsdrivende som formidler sammensatte reisearrangementer som regel har faste samarbeidspartnere som vil gjøre det mulig for Reisegarantifondet å danne seg en oversikt over forventet salg relativt raskt. Vi tillater oss å stille spørsmål ved om dette i disse tilfellene medfører riktighet. For våre virksomheter foreligger ikke, slik oss bekjent, et slikt tallmateriale. Basert på de utfordringene som vi har pekt på over, kan vi heller ikke se hvordan man skal etablere et slikt forutsigbart system, herunder hvordan virksomhetene skal kunne årlig innrapportere disse tallene til fondet. Det er i forbindelse med dette viktig at våre medlemsbedrifter ikke ilegges en høyere garantiforpliktelse enn det som reflekterer reell omsetning.

Departementet opplyser i høringsnotatet om at dersom den næringsdrivende som formidler det sammensatte reisearrangementet også er ansvarlig for persontransport, skal insolvensbeskyttelsen dekke hjemreise. Det er uklart for oss om dette gjelder dersom hjemreisen er planlagt gjennomført med et annet flyselskap eller om denne bestemmelsen kun vil komme til anvendelse dersom det er solgt en tur/retur billett? For oss fremstår det som logisk at det kun vil være ved tur/retur-billetter. Hvordan skal flyselskapene ellers vite hvordan en person har reist hjem – dette kan f.eks. være med bil, tog eller båt.

Departementet opplyser videre om i høringen at Kommisjonen vurderer å introdusere et dokument/sertifikat som kan dokumentere bestillingsprosessen ift. om det er et sammensatt reisearrangement eller ikke. For oss fremstår dette urealistisk, herunder en mangelfull forståelse av hvordan deler av denne bransjen rent faktisk fungerer og opererer.

6. Generelt om å innføre et formidleransvar i norsk rett

Departementet ber spesielt i høringen om tilbakemelding på om det bør innføres formidleransvar for gjennomføring av pakkereiser. Vi mener på prinsipielt grunnlag at man ikke bør gå utover direktivets minimumsbestemmelser. Det kan i forbindelse med dette være problematisk å fastsette eksakt hva som er arrangørs ansvar og hva som er formidlers ansvar. For kunden kan det være mer effektivt å kun forholde seg til arrangør hvis denne uansett blir involvert.

7. Avslutningsvis

NHO Luftfart er innforstått med norske myndigheters begrensede muligheter til å fravike dette regelverket med nasjonale lempinger, men vi mener samtidig at det er viktig at de forpliktelser som ilegges de respektive virksomhetene rent faktisk er gjennomførbare. For oss fremstår det som uklart hvordan dette skal gjennomføres for våre medlemsbedrifter og vi etterspør praktisk veiledning om dette. Vi ber derfor departementet om å vurdere å utarbeide en bransjeveileder som omfatter de delene av sammensatte reisearrangementer man forventer at vil bli mest "truffet" av dette nye regelverket. Vi oppfordrer også til dialog om dette.

Til slutt har vi mottatt forespørsler fra våre berørte medlemsbedrifter om det kan avholdes et møte med bransjerepresentanter og departementet på embetsnivå for å diskutere noen av de utfordringene vi peker på over og hvordan man rent praktisk kan løse disse. Vi anser at dette vil kunne være nyttig med et slikt møte og at dette kan bidra til at "vår" bransje er best mulig forberedt til ikrafttredelsestidspunktet i 2018. Vi vil komme tilbake med en konkret forespørsel om et slikt uformelt møte etter utløp av høringsfristen.

Vi viser for øvrig til høringsinnspill fra NHO Reiseliv og NHO Transport som vi stiller oss bak.

Vi ber om at våre innspill tas med i det videre arbeidet og stiller oss selvsagt til disposisjon dersom departementet skulle ha behov for ytterligere avklaringer med bransjen, herunder presiseringer ift. avgitt høringsinnspill.

Vennlig hilsen
NHO Luftfart

Camilla Rise
spesialrådgiver