

Barne- og familiedepartementet

Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Saksbehandler:
Thomas Iversen
thomas.iversen@forbrukerradet.no

Saksnr.
23/94

Dato: 18.04.2024

Svar på høring om EU-kommisjonens forslag til endringer i pakkereisedirektivet

Forbrukerrådet er representert i Pakkereisenemnda og gir også råd og veiledning i pakkereisesaker både til enkeltforbrukere og i media.

På samme måte som pakkereisedirektivet av 2015, er revisjonsdirektivet et fullharmonisert direktiv, det vil si at medlemsstatene verken kan ha strengere eller mindre strenge nasjonale regler. Der direktivet er taust, kan vi ha egne regler.

Forbrukerrådet er med i BEUC¹, en samling av forbrukerorganisasjoner i EU, og vi har gitt EU-kommisjonen innspill til både 2015-direktivet og forslaget som nå er på høring.

Oppsummert mener vi at forslaget er et godt steg på veien for å sikre reiselivet enda bedre mot kommende kriser. Departementet bør særlig merke seg følgende punkter:

- Direktivforslaget pålegger ikke medlemslandene å innføre konkursbeskyttelse for flyreiser. Dette bør Norge innføre på eget initiativ, etter dansk modell.
- Departementet bør vurdere om det er mulig å sette en klar grense for hvor mye forskuddsbetaling en reisearrangør kan kreve av forbrukeren.
- Departementet bør vurdere om det er mulig å sette en klar grense for når forbrukeren tidligst kan avbestille en reise når det foreligger en ekstraordinær omstendighet på reisemålet.

¹ <https://www.beuc.eu/>



Vi går gjennom de mest sentrale forslagene nedenfor og deler samtidig de synspunktene vi har formidlet direkte til EU-kommisjonen via BEUC-samarbeidet. Avslutningsvis peker vi på områder der direktivet er taust, eller der EU-kommisjonen ikke har foreslått noe – og der Norge dermed har frihet til å lage egne regler.

1 Forslag vi er positive til

1.1 Insolvensbeskyttelse

Koronapandemien viste hvilke begrensninger som finnes i konkursbeskyttelsen via Reisegarantifondet.

Det var særlig disse punktene som skapte problemer for forbrukere:

- Det var uklart om forbrukeres refusjonskrav var beskyttet mot konkurs, for eksempel i situasjoner der reisen ble avlyst før insolvensen var et faktum hos arrangøren.
- Det var uklart om kuponger og tilgodelapper akseptert av reisende var beskyttet mot konkurs.

Disse problemene er løst i forslaget til ny artikkel 17. I tillegg stiller forslaget opp en frist på tre måneder for utbetaling fra reisegarantiordningen, målt fra det tidspunktet forbrukeren har sendt inn all informasjon som er nødvendig for å vurdere kravet.

Forslaget til ny artikkel 17 øker forbrukerbeskyttelsen uten at det i praksis bør føre til noen ulemper for næringslivet. Vi kan heller ikke se at dette vil føre til store økninger i utgifter for Reisegarantifondet.

1.2 Avbestilling mot full refusjon

Forslaget til artikkel 12 nr. 2 avklarer og presiserer rettssituasjonen knyttet til avbestilling av pakkereiser ved «uunngåelige og ekstraordinære omstendigheter».

Forslaget presiserer at en kontrakt kan opphøre uten kostnad for forbrukerne dersom det kan «reasonably be expected» at oppfyllelsen av kontrakten vil bli «significantly affected by unavoidable and extraordinary circumstances» (forslag til artikkel 12 nr. 2).

Slik vi leser forslaget, tar det sikte på å avklare når offisielle advarsler kan utløse retten til å kansellere uten kostnad. Forslaget spesifiserer at offisielle



reiseadvarsler er viktige elementer som inngår i vurderingen av om en pakkereisekontrakt uten kostnad for forbrukerne. De offisielle reiseadvarslene kan gjelde for:

1. reisemålet (utstedt av myndighetene i den reisendes bostedsland)
2. avreise
3. destinasjonslandet

Forslaget presiserer også at alvorlige restriksjoner ved destinasjonen eller ved retur, for eksempel karantene i en betydelig periode, også er relevante kriterier (artikkel 12 nr. 3 bokstav a).

Dette er fornuftige presiseringer, men det gir ingen forutsigbarhet for partene knyttet til når den reisende kan håndheve retten til å avbestille mot full refusjon.

Hvis det skjer en naturkatastrofe på reisemålet, er det vanskelig å si når forbrukeren tidligst kan kreve å avbestille. Her mener Forbrukerrådet det er avgjørende for begge parter at det settes en frist, noe vi også har spilt inn direkte til EU-kommisjonen.

Vi mener at forbrukeren bør ha rett til å kreve kostnadsfri avbestilling fra 30 dager før reisen begynner hvis det foreligger omstendigheter som vil gi avbestillingsrett etter artikkel 12. En konkret frist som dette vil gjøre bruken av bestemmelsen mer forutsigbar for både forbrukeren og arrangøren.

1.3 Verdikuponger

I oppgjøret etter koronapandemien var mangel på konkret regulering av verdikuponger, tilgodelapper og tilsvarende et problem for forbrukere.

Forslaget innfører en ny artikkel 12a som anerkjenner verdikuponger som en frivillig og alternativ oppgjørsmåte for forbrukere, både i krisetider og ellers.

Kupongene kan kun være gyldige i tolv måneder, med en opsjon om tolv ekstra måneder hvis forbrukeren samtykker. Det går også tydelig frem av artikkel 12a nr. 7 at reisearrangøren automatisk skal refundere ubenyttede kuponger senest 14 dager etter at kupongen har utløpt.

Vi mener at forslaget er fornuftig, og at det gir forbrukerne anledning til å velge om de ønsker å takke ja til oppgjør i form av en verdikupong, eller om de



foretrekker penger. Risikoen for forbrukeren er også fjernet, siden verdien som er låst til en kupong, er foreslått konkursbeskyttet.

1.4 Refusjon i leverandørkjeden

Den praktiske gjennomføringen av refusjonsplikten til arrangøren avhenger noen ganger av at arrangøren får refusjon av sine underleverandører.

Forslaget til ny artikkel 22 andre ledd gir refusjonsplikt til underleverandører som kansellerer eller ikke leverer en tjeneste som er nødvendig for gjennomføringen av pakkereisen. I slike tilfeller må underleverandøren refundere arrangøren innen sju dager. Fristen starter dagen etter hendelsen som utløste arrangørens forpliktelse. Bestemmelsen kunne med fordel vært formulert som en enda tydeligere plikt for tredjeparter til å refundere arrangøren. Slik den står, fremstår den som en rett for arrangøren til å få refusjon fra tredjeparter, ikke som en plikt for underleverandøren.

En tydelig tidsramme for tilbakebetaling vil være fordelaktig for alle aktører i reiselivsverdikjeden, og til syvende og sist for forbrukerne.

Det er likevel viktig at bestemmelsen håndheves av tilsynsmyndigheten. I praksis vil ikke rettslig håndheving direkte fra forbrukerne være tilstrekkelig. Håndhevingen bør skje på initiativ fra CPC-nettverket i regi av EU-kommisjonen for å sikre enhetlig praksis i verdikjedene i Europa. Regler for brudd på refusjonsreglene burde vært på plass og burde utformes slik at de har en avskrekkende virkning.

Vi har gjennom BEUC-samarbeidet anbefalt å innføre bøter basert på en prosentandel av omsetningen for manglende overholdelse av refusjonsfristene i verdikjeden.

2 Forslag med forbedringspotensial

2.1 Forskuddsbetaling

Forslaget i ny artikkel 5a går ut på at forskuddsbetalinger fra forbrukere i utgangspunktet ikke kan overstige 25 prosent av totalprisen for pakkereisen ved bestilling. Resterende forskuddsbetalinger skal tidligst kunne kreves inn 28 dager før pakkereisens start.

Denne regelen kommer med unntak som tillater reisearrangører å be om høyere forskuddsbetalinger når dette er nødvendig for å «organisere og gjennomføre» reisen.



Det presiseres særlig at forskuddsbetalinger kan dekke forskudd til tjenesteleverandører (for eksempel flyselskaper) som er inkludert i pakken, og «costs incurred by organisers, or where applicable the retailers, specifically in relation to the organisation and performance of the package insofar as it is necessary to cover those costs at the time of the booking. »

Det er positivt at EU-kommisjonen ønsker å regulere forskuddsbetaling, men vi mener at forslaget har noen svakheter som gjør at den faktiske forbrukerbeskyttelsen vil bli svært begrenset.

Krisene med Thomas Cook og koronapandemien har understreket sårbarheten i forretningsmodellen til pakkereisemarkedet, som baserer seg på fulle forskuddsbetalinger fra forbrukere lang tid i forveien. Det samme gjelder for transportsektoren, spesielt flyselskaper.

Denne forretningsmodellen er både ustabil og lite motstandsdyktig i krisetider. Ved å redusere forskuddsbetalingen vil behovet for konkursbeskyttelse bygges ned, og verdikjeden vil på sikt bli mer motstandsdyktig både for lavkonjunktur og kriser.

Til tross for at det innføres en 25 prosents terskel for hvor store forskuddsbetalinger reisearrangører kan kreve, tillates likevel reisebyråer og reisearrangører å «kreve høyere forhåndsbetalinger når dette er nødvendig for å sikre organisering og gjennomføring av pakken», samt «kommisjoner krevd av forhandlere».

Denne uklare ordlyden og fleksible tilnærmingen etterlater et stort rom for tilpasninger som begrenser bestemmelsens virkning. Svært mange kostnader vil kunne oppfylle unntaket – noe som kan gjøre terskelen på 25 prosent illusorisk.

Vi mener at departementet bør utrede nærmere om det bør innføres absolutte grenser for hvor mye betaling arrangøren kan kreve på forskudd. Det kan også tenkes trinnvise løsninger der forbrukeren betaler mer når avreisen nærmer seg. En slik regulering vil føre til at verdikjeden nedover fra arrangøren må tilpasse seg.

Alternativt kan nødvendig forskudd betales til en depositumskonto, vernet mot konkurs, der utbetaling skjer når reisen begynner. Dette vil begrense behovet for konkursbeskyttelse betydelig, og bransjen vil være sikret mot forbrukerens manglende betaling. Det kan ikke være et argument at tjenesteyteren med



forhåndsbetaling sikrer seg rimelig finansiering. Selskapenes eventuelle behov for finansiering bør prises inn i produktet de leverer.

Disse forslagene til endringer, sammen med en henvisning til hvordan tysk rett har løst dette i praksis, er meldt inn til EU-kommisjonen direkte via BEUC-samarbeidet.

2.2 Sammensatte reiser

Det er positivt at bestemmelsen om sammensatte reiser i artikkel 3 nr. 5 er foreslått forenklet og i sin helhet erstattet med ny tekst. Den opprinnelige bestemmelsen var vanskelig å praktisere og inneholdt også noe overlappende dekning med det som er å regne som en pakkereise.

Selv om forenklingene er nødvendige, vil fortsatt sammensatte reiser være et krevende konsept for både forbrukere, bransje og myndigheter. Det vil fortsatt kunne være vanskelig å avdekke om det det er inngått en sammensatt reiseavtale eller ikke.

Vi mener særlig at ordlyden i direktivforslagets fortale punkt 9 er gammeldags i sin form og legger for mye ansvar på forbrukeren. Der står det blant annet:

«...in order to make sure that travellers fully benefit from the rules on insolvency protection and for traders to know that they are subject to this obligation, it is appropriate that the information forms on linked travel arrangements recommend to travellers to record the invitation and the additional booking, for instance through screenshots, and to inform the trader with whom a first contract was concluded that a contract on an additional type of travel service has been concluded for the same trip or holiday within 24 hours following the invitation from the trader.»

Det er ikke realistisk å forvente at forbrukere skal gjøre dette når de kjøper en reise. Viktige punkter som konkursbeskyttelse kan ikke stå og falle på om forbrukeren har tatt aktive grep for å bevise hvilken type reiseavtale som er inngått.

Dette har vi også spilt inn direkte til EU-kommisjonen via BEUC-samarbeidet. Dersom forbrukeren selv må undersøke hvilket ansvar den næringsdrivende har, vil forbrukervernet i slike transaksjoner få lavere effekt. Det vil også føre til en økt risiko for en fremvekst av useriøse formidlere som spekulerer i å plassere sin forretningsmodell slik at de akkurat slipper ansvar.

Vi støtter som nevnt forenklingen som kommer med endringene i artikkel 3. Likevel mener vi at kapittel 4 i pakkereisedirektivet bør videreutvikles i



forbrukervennlig retning for å klargjøre de kontraktsmessige forpliktelsene som følger av å sette sammen et reisearrangement som ikke er en pakkereise.

Endelig mener vi at alle forslag som krever at forbrukere selv må dokumentere bestillingene sine (for eksempel via skjermbilder), og dermed hvilken type kontrakter de inngår, og hvilken beskyttelse de har krav på, bør forkastes på EU-nivå.

3 Hva som mangler i forslaget

3.1 Konkursbeskyttelse for flyreiser

Forbrukerrådet viser til brev om dette sendt til departementet sammen med Hovedorganisasjonen Virke ved flere anledninger. Verken revisjonen av pakkereisedirektivet eller flypassasjerforordningen (EU261) inkluderer regler om konkursbeskyttelse for flyreiser.

Det vil dermed ikke komme noe EU-rettslig regulering på dette området. Norge må derfor regulere dette selv hvis vi ønsker en slik beskyttelse.

Tidligere var svært mange flyselskaper statseid og dermed mer stabile enn privateide pakkereisearrangører. Det var derfor naturlig å starte med en reisegaranti for pakkereiser.

Situasjonen har endret seg, og flere lavpris-flyselskaper har gått konkurs de siste årene, inkludert AirBerlin, Primera Air, Germania, Flybmi, Flynor og Flybe. Norwegian og SAS har også gjennomgått restruktureringer.

Konkurs hos flyselskaper rammer tusenvis av passasjerer som mister penger og reiser. Historikken viser et tydelig behov for å innføre en konkursbeskyttelse for forbrukere når det gjelder flyreiser.

3.1.1 Etablere et nasjonalt reisegarantifond for flyreiser

Forbrukerrådet mener det bør prioriteres å etablere en ordning der alle forbrukere som kjøper flyreiser, er beskyttet gjennom et reisegarantifond. Dette kan løses ved å etablere et reisegarantifond for flyreiser etter inspirasjon fra den danske modellen.

I Danmark har myndighetene opprettet et eget reisegarantifond for flyreiser hvor det betales inn to kroner per reise til fondet. Flyselskapene slipper dermed å binde opp kapital, samtidig som forbrukerne får beskyttelse gjennom fondet. Den danske ordningen innebærer at dersom man er ute på reise på konkurstidspunktet, sørger reisegarantifondet for hjemtransport.



Hvis man ennå ikke har reist på konkurstidspunktet, kan man få deler av billettkostnadene tilbake. Denne modellen behandler alle aktører likt, er ikke konkurransevridende og styrker forbrukervernet gjennom en kollektiv ordning med lave kostnader for den enkelte.

Vi vet at den danske ordningen fungerer godt, og at flyselskapene er vant til å forholde seg til ordningen. Etter Primera Air-konkursen i 2018 har det danske reisegarantifondet betalt ut cirka 14 millioner danske kroner til hjemtransport til kunder som var strandet da flyselskapet gikk konkurs, og til kunder som hadde kjøpt billett, men ikke kom av gårde på grunn av konkursen.

3.2 Informasjonsplikt før avtaleinngåelse

3.2.1 Beskyttelsesnivå for enkeltstående reisetjenester

Dagens pakkereisedirektiv krever at den næringsdrivende informerer forbrukere om avtalens art ved bestilling av en pakkereise eller en sammensatt reise. Denne forpliktelsen gjelder ikke for frittstående produkter solgt av den samme aktøren.

Vår britiske søsterorganisasjon *Which?* publiserte nylig en rapport som viste at forbrukerne kan bli forvirret når de kjøper enkeltstående tjenester av en pakkereiseaktør. Uten klar informasjon kan forbrukerne risikere å tro at så lenge aktøren er en pakkereisearrangør, så gjelder det reisegaranti også ved enkeltstående bestillinger.

Dette kunne vært løst av EU-kommisjonen ved å utvide informasjonsplikten for aktører som selger pakkereiser og sammensatte reiser. Aktørene bør pålegges å informere om at produktet du bestiller, verken er en pakkereise eller en sammensatt reise, og at den dermed ikke er omfattet av reisegaranti mv. Vi mener departementet bør undersøke mulighetene for et slikt pålegg.

3.2.2 Kontaktinformasjon og helsemessige krav

Under koronapandemien opplevde vi at forbrukerne hadde en rekke utfordringer med å komme i kontakt med bransjeaktører. Forbrukere hadde særlig vanskeligheter med å

- komme i kontakt med reiselivsbransjen: reisebyråer, reisearrangører, mellomledd, transportører etc.
- få tak i relevant informasjon om reiserestriksjoner i destinasjonslandet (og eventuelt transittland)



Dette ble bekreftet av EU-parlamentets studie² om gjennomføringen av pakkereisedirektivet. I studien ble nettsidene til reisebyråer undersøkt, og det ble avdekket at kun 2 av 30 gjennomgåtte nettsider (som alle tilbyr internasjonale reiser) viste informasjon om pass-, visum- og helsekrav i destinasjonslandet.

Disse tilbakemeldingene bør det tas lærdom av når pakkereisedirektivet nå endres. Vi har spilt inn forslag til en konkret informasjonsplikt om dette direkte til EU-kommisjonen via BEUC-samarbeidet.

3.3 Standardisert avbestillingsgebyr

Dagens artikkel 12 i pakkereisedirektivet viser til at den reisende kan avbestille reisen, men «... may be required to pay an appropriate and justifiable termination fee to the organiser».

Pakkereiseaktøren «may specify reasonable standardised termination fees based on the time of the termination of the contract before the start of the package and the expected cost savings and income from alternative deployment of the travel services. If no standard termination fees are defined in the contract [...] the amount of the termination fee shall correspond to the price of the package minus the cost savings and income from alternative deployment of the travel services» (artikkel 12 nr. 2).

Det er kun når forbrukeren ber om det, at arrangøren er forpliktet til å «provide a justification for the amount of the termination fees», ifølge artikkel 12 nr. 2.

Formelen for utregning er for kompleks og i praksis umulig for forbrukeren å verifisere.

Artikkel 12 bør etter vårt syn gjennomgå med sikte på å forenkle oppsettet for avbestillingsgebyrene, og som presiserer at underlaget for gebyret skal gis til forbrukeren før hen bestemmer seg for å avbestille.

² [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740097/IPOL_STU\(2023\)740097_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740097/IPOL_STU(2023)740097_EN.pdf)



3.4 Tvisteløsning og tilsyn

Den norske pakkereisenemnda har kun rådgivende avgjørelser. Det betyr i praksis at deltakelsen er frivilling, siden det ikke er noen konsekvens dersom aktørene ikke bidrar i nemndsbehandlingen.

Både Forbrukerrådet og BEUC mener at det på europeisk nivå bør sees nærmere på former for obligatorisk deltakelse og bindende avgjørelser i de utenrettslige tvisteløsningsorganene. Dette bør særlig vurderes innenfor transport og reiseliv, siden antallet tvistesaker fort kan bli svært mange dersom det skjer store hendelser i transporten eller reiselivet.

Forbrukerrådet viser til høringssvaret om endringer i ADR-direktivet, der vi går nærmere inn på dette.

Det er behov for et effektivt felleseuropeisk tilsynsfokus på området for transport og reiseliv. Dette vil sikre at den delen av bransjen som følger reglene, ikke får en konkurransemessig ulempe.

For sikre at bransjen etterlever pliktene sine uten et tungt tilsynsfokus, bør det innføres sanksjoner som har en avskrekkende virkning.

Liknende bestemmelser finnes allerede i stadig flere deler av forbrukervernet. I direktiv (EU) 2019/2161 om bedre håndhevelse og modernisering av unionsregler om forbrukervern (direktivet om urimelig handelspraksis, direktivet om forbrukerrettigheter, direktivet om urimelige kontraktsvilkår osv.), i personvernforordningen (GDPR, artikkel 83) og i loven om digitale tjenester (DSA, artikkel 42) finnes det hjemler for å ilegge bøter basert på omsetning ved brudd på reglene. Vi mener dette også bør inntas på reiselivsområdet.

4 Avslutning

Vi mener at direktivforslaget er et stort steg i riktig retning, men at EU-kommisjonen i enda større grad kunne innført reguleringer som omfatter en større del av verdikjeden i reiselivsnæringen, for eksempel når det gjelder forskuddsbetaling.

Det mangler også en klar harmonisering av reglene i øvrig lovgiving i EU, på tross av at dette er formålet med EUs mobilitetspakk. Fra vår side er det viktig at reglene samordnes mest mulig, slik at verken forbrukerbeskyttelsen eller konkurransen blir skjev som følge av tilfeldige forskjeller i reguleringen.



Vi understreker igjen at dersom EU-kommisjonen ikke tar initiativ til et reisegarantifond eller annen konkursbeskyttelse for flyreiser. Her mener vi helt klart at Norge må ta saken i egne hender.

Vennlig hilsen

Forbrukerrådet

Gunstein Instefjord

leder av forbrukerpolitikk

Thomas Iversen

juridisk seniorrådgiver