



FORBRUKEROMBUDET

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Forbrukeravdelingen
Postboks 8036
0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
Sak nr: 13/1380-2
Saksbehandler: Ida Småge Breidablikk
Dir.tlf: 45 21 22 78

Dato:
30.08.2013

Høringsuttalelse – forslag til nytt direktiv om pakkereiser

1. Innledning

Jeg viser til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 22. juli 2013 vedrørende EU-kommisjonens forslag til nytt direktiv om pakkereiser (COM (2013) 512). Høringsfristen er 31. august 2013.

Forbrukerombudet fører som kjent tilsyn med at de næringsdrivendes markedsføring og avtalevilkår i forbrukerforhold ikke er i strid med markedsføringsloven (mfl.), jf. mfl. § 34. Tilsynet etter markedsføringsloven er bransjenøytralt og supplerer annen lovgivning. Gjennom tilsynet med reisebransjen har Forbrukerombudet blant annet sammen med Virke utarbeidet alminnelige vilkår for pakkereiser som gjelder for avtaler om pakkereiser som faller inn under pakkereiseloven.

Kommisjonens forslag til nytt pakkereisedirektiv vil klargjøre og modernisere reguleringen av pakkereiser, blant annet ved å utvide direktivets anvendelsesområde og sikre forbrukernes rettigheter i takt med utviklingen.

På generelt grunnlag støtter jeg EU-kommisjonens forslag. Med tanke på den påvirkning som kjøp av reiser over internett har hatt på markedet, og de endringene dette har medført i forbrukernes reisevaner, er det viktig at regelverket oppdateres. Forbrukerbeskyttelsen må være tilpasset det markedet som forbrukerne faktisk opererer i og forbrukerne må ha en helhetlig beskyttelse som gir like regler for reiseprodukter som for forbrukerne fremstår som like.

I tillegg er det viktig at forbrukerne er vernet mot den næringsdrivendes insolvens. Mange reiser bestilles og betales ofte lang tid i forveien, og krav til at den næringsdrivende må stille sikkerhet for innbetalte beløp gjennom reisegarantier gir forbrukeren sikkerhet for sitt krav.

Slik jeg forstår kommisjonen legges det opp til en totalharmonisering, slik at det i motsetning til under det gjeldende pakkereisedirektivet, ikke er adgang til å ha strengere forbrukervern nasjonalt enn det kommisjonens forslag angir. Dette er uheldig. Direktivet har tatt inn flere løsninger som tilsvarer någjeldende regler i den norske pakkereiseloven. Dette viser at en

viss nasjonal frihet kan bidra til en positiv rettsutvikling som gir nyttige erfaringer og eksempler når direktivene revideres. Slik jeg ser det har ordningen med et minimumsdirektiv på pakkereiseområdet fungert godt og ikke skapt nevneverdige problemer for handel over landegrensene etter det jeg er kjent med. Dersom direktivet vedtas fullharmonisert i sin nåværende form, vil det måtte foretas endringer i dagens norske pakkereiselov som vil gi lavere forbrukervern på tre konkrete områder. Særlig gjelder dette endringer i reisegarantiordningen, men også de øvrige endringene er uheldig for norske forbrukere og i dårlig samsvar med hensynet bak direktivet om styrket forbrukervern. Her er det i det minste behov for en begrenset nasjonal frihet, slik at man kan videreføre det nivået av forbrukerbeskyttelse man har i dag. Jeg kommer tilbake til de konkrete bestemmelsene senere.

I det følgende ønsker jeg å knytte noen kommentarer til kommisjonens forslag og de enkelte foreslåtte artiklene.

2. Kommentarer til enkelte artikler i direktivforslaget

Art. 3 – definisjon av pakkereise

Hvorvidt en forbruker kjøper en pakkereise eller ikke vil være svært viktig for hvilken beskyttelse vedkommende har. Dersom en reise omfattes av regelverket har forbrukeren rettigheter ved mangler og kanselleringer, mulighet til å klage til Pakkereisenemnda, samt dekning gjennom reisegarantiordningen. Jeg er derfor enig med kommisjonens forslag om å utvide direktivets anvendelsesområde, blant annet når forbrukerne kombinerer sin egen pakkereise på internett.

Det er blitt stadig mer vanlig at forbrukerne kjøper pakkereiser og kombinerer ulike tjenester etter eget ønske gjennom arrangørens eller formidlerens nettside, for eksempel transport og hotell. Behovet for beskyttelse for forbrukere som kjøper skreddersydde reiser over internett vil være den samme som for forbrukere som kjøper en allerede fastlagt pakkereise gjennom et ordinært reisebyrå.

Forslaget fokuserer definisjonen rundt reiser som er satt sammen av ulike elementer med en og samme reise for øyet, og inkluderer også reiser hvor kunden inngår separate kontrakter med ulike tjenesteytere dersom de på gitte vilkår framstår som en pakke. Den viktigste endringen er etter min oppfatning at skreddersydde reiser bestilt gjennom internett nå omfattes, samt at man har tatt inn formuleringer som gjør at visse former for tradisjonell reisebyråvirksomhet omfattes. Dette bidrar til å gi en helhetlig og konsekvent rettighetssituasjon som er et gode for forbrukerne, og som i større grad er tilpasset markedet som de faktisk opererer i.

Jeg viser her til den norske pakkereiseloven og endringene som ble gjort i § 2-1 vedrørende definisjonen av en pakkereise i 2007. Det var allerede da behov for en justering for å klargjøre hva som gjaldt ved booking på internett ettersom skillet mellom tradisjonelle pakkereiser og andre nyere sammensetninger av pakkereiser var uheldig for forbrukerne og ga ulik beskyttelse. Forbrukerombudet avga da en høringsuttalelse som støttet departementets forslag om en presisering av definisjonen. Den endrede definisjonen har ført til en bedre og klarere rettighetssituasjon for forbrukerne som i praksis har fungert godt siden endringen ble innført.

Pakkereiseloven § 2-1 var derimot ment å avgrense mot skreddersydde reiser. Kommisjonens forslag innebærer nå en utvidet forståelse av pakkereisebegrepet, og dermed en bredere anvendelse av pakkereiseloven. Definisjon bygger i stor grad på kriterier som relaterer til hvordan de enkelte tjenestene er presentert eller hvordan reisen kjøpes, samt omfatter kombinasjoner hvor den reisende har grunn til å forvente å være beskyttet av regelverket. Dette er en klar forbedring sett fra et forbrukerståsted.

Kommisjonens forslag innebærer i tillegg en ny type klassifisering av individuelle reisearrangement, reiser som ligner pakkereiser, men hvor en formidler muliggjør kombinasjonen av de ulike reiseelementene, samt tilfeller hvor forbrukeren eksempelvis kjøper en flyreise og den næringsdrivende linker til andre tjenester i samme området, slik som leiebil eller hotell. Jeg stiller meg positiv til en klargjøring på dette området.

Forbrukeren kan møte utfordringer hos noen reiseformidlere som tilbyr eksempelvis fly og hotell som en pakkereise, men hvor man også kan kjøpe individuelle reisearrangementer. I det ene tilfellet vil reisen omfattes av beskyttelsen i direktivet og den andre ikke. Jeg ser derfor at også direktivets definisjon av en pakkereise sett i sammenheng med denne klassifiseringen kan gi grunnlag for tolkningstvil, hvor det avgjørende vil være hvorvidt reisen har de karakteristiske trekkene som kjennetegner en pakkereise, for eksempel totalpris. For forbrukeren vil det da være av betydning at den næringsdrivende klart og tydelig angir dersom reisen ikke regnes som en pakkereise med de konsekvenser dette innebærer. Se for øvrig mine kommentarer til art. 17 på dette punktet.

Art. 4 – Informasjon som skal gis før bestilling

Listen over informasjon som skal gis etter artikkel 4 er ment å være uttømmende, men supplerer øvrige direktiv. Slik jeg ser det samsvarer listen i stor grad med de punktene som er listet opp i vedlegget til det nåværende pakkereisedirektivet, 90/314/EØF, som også er tatt inn i forskrift om pakkereiser gitt i medhold av pakkereiseloven § 3-5. Jeg vil her bemerke at markedsføringsloven som bygger på direktiv om urimelig handelspraksis, 2005/29/EF, vil kunne stille supplerende krav til hvilken informasjon den næringsdrivende må gi forbrukeren, jf. mfl. § 6, jf. §§ 7 og 8.

Eksempelvis vil hvilket flyselskap som benyttes kunne være av stor betydning for forbrukernes opplevelse av kvaliteten og komforten på produktet som tilbys. Slik informasjon vil således være av vesentlig betydning for at forbrukeren skal kunne ta en informert beslutning om produktet som tilbys. Et slikt informasjonskrav er også i tråd med forordning EF nr. 2111/2005, om plikt til å informere passasjerene om identiteten til det flyselskap som skal utføre flyreisen.

Art. 7 – overdragelse

Retten til overdragelse av reisen tilsvarer tidligere art 4 (3) i direktivet. Forslaget fra kommisjonen presiserer samtidig at kostandene som den næringsdrivende kan kreve for å utføre overdragelsen ikke skal være urimelige og ikke skal overskride de faktiske kostandene ved overdragelsen.

Dette er en viktig presisering. Når forbrukeren er gitt en rett til å overdra reisen vil denne rettigheten kunne begrenses i praksis dersom arrangøren tar seg betalt utover det som overdragelsen rent faktisk koster, gjerne i form av høye gebyrer.

I de alminnelige vilkårene for pakkereiser angis det at arrangøren ikke kan ta gebyr for navneendring som overstiger NOK 300. Jeg forstår ikke direktivet slik at det begrenser mulighetene for å sette et slikt tak, og etter min oppfatning er det ikke urimelig ovenfor den næringsdrivende at det settes en begrensning som samtidig bidrar til klare holdepunkter for forbrukeren.

Art. 8 – endringer i pris

Det er viktig å holde fast ved prinsippet om at priser skal være bindende, også for pakkereiser. Jeg ser derimot at det kan være praktiske grunner til at prisene ved pakkereiser kan justeres, men mener at det da må gis konkrete føringer for når det kan foretas en slik justering, og at det angis en ramme for hvor stor prisøkning forbrukeren må akseptere. Det er min oppfatning at ti prosent helt klart bør være maksimum. Kommisjonens forslag legger opp til at prisjustering kan skje på gitte vilkår og innenfor visse rammer. Dette samsvarer med pakkereiseloven § 5-1 og har fungert godt i praksis. Jeg støtter derfor kommisjonens forslag.

Videre er det avgjørende for balansen i avtaleforholdet at prisen kun kan justeres opp dersom forbrukeren gis en tilsvarende rett til å få justert prisen ved eventuelle reduksjoner slik som angitt i pakkereiseloven § 4-5.

Jeg kan ikke se at kommisjonens forslag påvirker den norske pakkereiseloven på dette punktet.

Samtidig mener jeg at tilbakeføringen av eventuelle innbetalte beløp bør skje automatisk, ettersom det ikke er sannsynlig at den gjennomsnittlige forbrukeren vil vite om reduksjonen, eller vil få klar informasjon om retten til refusjon fra den næringsdrivende. Den næringsdrivende bør heller ikke kunne ta høye administrasjonsgebyr dersom det blir aktuelt å tilbakeføre eventuelle innbetalte beløp, da prisreduksjonen ofte vil kunne forsvinne i gebyrer.

Art. 9 – øvrige endringer i avtalen

Det er bra at kommisjonens forslag inneholder en presisering av endringer som kan gjøres i kontrakten, og framgangsmåten som vil gjelde for å informere forbrukerne om dette. Direktivets forslag samsvarer her i stor grad med den praksis som finnes i norsk rett.

Samtidig vil jeg bemerke at det i art 9 (2) angis at ved vesentlige endringer i de viktigste egenskapene ved reisen som listet opp i art. 4 (a) og art. 6 (2), kan forbrukeren heve kjøpet. Etter mitt syn bør ikke hevingsretten avgrenses gjennom en slik oppregning ettersom det kan være andre punkter ved reisen som kan utgjøre vesentlige endringer i den konkrete avtalen for den enkelte forbruker og som bør gi grunnlag for mangelsbeføyelser.

Art. 10 – Avbestilling og kansellering

Medlemsstatene skal sikre at den reisende kan avbestille reisen mot at det betales kompensasjon til arrangøren. I pakkereiseloven er forbrukeren gitt en slik avbestillingsrett etter § 4-2, og i de norske standardvilkårene for pakkereiser er beregningen av dette gebyret nærmere spesifisert.

Det er positivt at forslaget inneholder en rett for forbrukeren til å avbestille reisen. Forbrukeren bør ha mulighet til å kansellere reisen før avreise bl.a. fordi slike reiser ofte planlegges og bestilles i god tid før reisen skal finne sted. Av ulike årsaker kan forbrukeren

derfor ha vel berettigete grunner til å ville gå fra avtalen mot at arrangøren kan ta et rimelig gebyr for dette. Gebyret bør være basert på det tapet som arrangøren har på bakgrunn av kanselleringen, og også justeres i samsvar med tidspunktet for når kansellering skjer og ta hensyn til de kostnadsbesparelsene den næringsdrivende har ved å selge tjenesten eller deler av den på nytt. Direktivet legger også opp til en slik løsning.

Etter de alminnelige vilkårene for pakkereiser som er utarbeidet i Norge gis forbrukeren rett til å kansellere kontrakten før avreise mot å betale kompensasjon til den næringsdrivende, jf. vilkårene punkt 5.2. Kompensasjonen er angitt i faste satser hvor størrelsen på kompensasjonen beror på hvor lang tid før avreise det avbestilles.

Artikkel 10 (3) a angir at arrangøren kan kansellere reisen dersom det ikke er nok påmeldte og forbrukeren får beskjed innen 20 dager før avreise. I de norske standardvilkårene for pakkereiser heter det at fristen ikke må settes kortere enn 30 dager. Kansellering 20 dager før avreise vil skape problemer for svært mange forbrukere, særlig sett i sammenheng med at reisene ofte er bestilt lang tid i forveien. Den reisende må foreta nye forberedelser og alternative planer må legges. 20 dagers varsel vanskeliggjør dette. Prisene vil i dagens marked som regel være høyere så nær avreisetidspunktet. Ved siden av å skape praktiske problemer for forbrukeren, øker også faren for et økonomisk tap med en så knapp frist. På den andre siden er det ikke et urimelig krav til en profesjonell aktør at man binder seg til å gjennomføre et avtalt arrangement 30 dager før avreise. Jeg er derfor av den oppfatning fristen som settes i direktivet er for kort, og at den ikke bør settes kortere enn 30 dager. Dersom 20 dagers frist likevel blir resultatet, må det etter mitt syn åpnes for at det kan settes en lengre frist i nasjonal lovgivning.

Ved kansellering på bakgrunn av for få tilmeldte eller uforutsette hendelser etter art 10 (3) angir direktivet at beløpet må være tilbakebetalt innen 14 dager, jf. art 10 (4). Etter pakkereiseloven § 5-2 første ledd skal innbetalte beløp tilbakebetales «straks» dersom arrangøren avlyser turen. Den næringsdrivende burde som et utgangspunkt bestrebe seg på å betale tilbake pengene så raskt som overhodet mulig, og det er min oppfatning at 14 dager i alle tilfeller må utgjøre en maksimumsgrense.

Art. 11 – ansvar for oppfyllelse

Kommisjonens forslag legger opp til at det bare er arrangøren som er erstatningsansvarlig ovenfor forbrukeren for riktig oppfyllelse av kontraktsforpliktelsen, i motsetning til nåværende direktiv hvor medlemslandene stilte fritt til å kunne legge erstatningsansvar på arrangøren og formidleren. I Norge førte det til en løsning hvor arrangør og formidler er felles ansvarlig for mangler og erstatning gjennom pakkereiseloven § 7-1 som angir at formidleren hefter ovenfor kunden for krav som kan reises mot arrangøren.

Jeg er enig med kommisjonen i at det som utgangspunkt bør være arrangøren som er ansvarlig for riktig oppfyllelse av kontrakten, ettersom det i de fleste tilfeller er arrangøren som er forbrukerens kontraktspart. For forbrukeren vil det derimot kunne framstå som uklart hvem som er arrangør og dermed hvem som rettslig sett har ansvaret for riktig oppfyllelse. Bestiller man en pakkereise kan forbrukeren i mange tilfeller ha mest kontakt med formidleren, slik at det er naturlig for forbrukeren å forholde seg til denne dersom det skulle oppstå problemer. Dette gjelder særlig i tilfeller hvor arrangøren er et utenlandsk foretak, og hvor reisen er solgt gjennom en formidler etablert i Norge. Det kan etter min mening

vanskelig regnes som urimelig byrdefullt ovenfor formidleren. I mange tilfeller vil formidleren kunne søke regress fra arrangøren. Unntaket vil være tilfeller hvor arrangøren aktivt unndrar seg sitt ansvar eller har gått konkurs. I nettopp disse tilfellene vil muligheten til å gå på formidler i kunne være en viktig forbrukerrett. Jeg viser her for øvrig til departementets begrunnelse for dagens ordning i Ot. prp. nr. 35 (1994-1995) s. 25-26 og utredningens begrunnelse for formidlerens ansvar. Det er min mening at dagens ordning bør opprettholdes.

Kommisjonen har lagt opp til at forbrukeren kan rette krav mot formidleren som umiddelbart skal videreformidle disse til arrangøren i artikkel 13. Etter min mening avhjelper ikke dette den ulempen det innebærer for forbrukeren at formidleren ikke lenger kan stilles ansvarlig for riktig oppfyllelse. Dersom formidleren ikke oppfylder sin plikt til å videreformidle forbrukerens henvendelse, eller forbrukeren av ulike grunner ikke mottar noen kvittering på sin henvendelse, kan forbrukeren miste sin rett til å gjøre krav gjeldende ovenfor arrangøren, jf. art 12 (3) b. Dette kan framstå urimelig i de tilfeller hvor forbrukeren har hatt mest kontakt med formidleren og i stor grad forholder seg til denne.

Dersom den foreslåtte direktivteksten vedtas, vil jeg understreke at er viktig at det er åpnes for nasjonal frihet for å kunne videreføre den norske reguleringen på dette punktet.

Art. 12 – prisavslag og kompensasjon

Forslaget har tatt inn en rett for forbrukeren til å få kompensasjon for ikke-materielle skader. Etter min mening samsvarer dette med pakkereiseloven § 6-4 som gir rett på kompensasjon dersom mangelen har voldt vesentlig ulempe.

Slik jeg ser det kan man lett tenke seg situasjoner hvor forbrukerne opplever at reisen av ulike årsaker blir ødelagt uten at man nødvendigvis kan påvise et økonomisk tap som følge av mangelen. Ved kjøp av en ferie er man i større grad opptatt av opplevelsen som helhet enn ved kjøp av andre varer eller tjenester, og det er derfor rimelig at arrangøren kan bli ansvarlig for kompensasjon i de tilfeller hvor forbrukeren opplever ulemper som forringer den opplevelsen vedkommende har betalt for. Eksempelvis vil støy og forstyrrende atferd på hotellet, stengte fasiliteter og dårlig renhold kunne være slike ulemper som kan gi rett til kompensasjon.

Min erfaring er at dette er problemer som oppstår med jevne mellomrom i forbindelse med pakkereiser, og som avhjelper ved forbrukerens rett til kompensasjon. Pakkereiseloven § 6-4 er jevnlig benyttet av Pakkreisenemda og reguleringen fungerer etter mitt syn godt. Jeg støtter forslaget.

Art. 15 – insolvensbeskyttelse

Kommisjonens forslag legger opp til at direktivet ikke får anvendelse på flybilletter som er kjøpt som en enkeltstående tjeneste, jf. art 2 (2) e. Dette innebærer at såkalte «seat only»-arrangement som i dag er omfattet av den norske reisegarantiordningen faller utenfor garantiplikten. I tillegg går direktivet ikke langt nok til også å omfatte garantiplikt for flyselskap når de kun selger flybilletter.

Den norske reisegarantiordningen ble utvidet i 2007 til også å omfatte såkalte «seat only»-arrangement, der kunden kun har kjøpt transport av en pakkereisearrangør, og reiser sammen med pakketuristene til samme reisemål, typisk på samme fly. Bakgrunnen for

utvidelsen var at flere arrangører solgte separate flyseter på charterfly, og det var ulogisk at passasjerer som hadde kjøpt en pakkereise var beskyttet mot den næringsdrivendes insolvens mens de som kun hadde kjøpt flyreisen ikke var det. Denne forskjellen er særlig framtrepende når forbrukerne sitter på samme fly. Forbrukerombudet avga også da en høringsuttalelse som støttet en utvidet ordning, noe jeg mener har bidratt til forbedret beskyttelse for norske forbrukere. Problemstillingen er like aktuell i dag, og forbrukerne har fortsatt behov for et helhetlig og konsekvent vern på dette punktet.

Konsekvensen av at direktivet legger opp til en fullharmonisering blir at norske forbrukeres vern blir vesentlig redusert ved kjøp av «seat only»- arrangement. Dersom den foreslåtte direktivteksten vedtas, vil jeg understreke at er viktig at det er åpnet for nasjonal frihet for å kunne videreføre den norske reguleringen på dette punktet.

Jeg er positiv til kommisjonens forslag om å utvide insolvensbeskyttelsen til også å omfatte den typen individuelle reisearrangementer som faller utenfor direktivets definisjon av en pakkereise, men utvidelsen går ikke langt nok.

Den norske reisegarantiordningen ble i 2007 også utvidet til å omfatte arrangementer som består av separate transport- og innkvarteringstjenester som har vesentlige likheter med en pakkereise, jf. pakkereiseloven § 11-1. Hensikten var å beskytte forbrukerne i de tilfeller hvor reisen betales på forhånd.

At kommisjonen har tatt inn en ny kategori, andre individuelle reisearrangementer, jf. art 3 (5) vil ytterligere utvide gruppen reisetilbydere som må stille garanti. Eksempelvis flyselskap som på sine nettsider gir plass til andre selskap som tilbyr leie av bil, hotell o.l. Dette er positivt og vil bidra til mer konsistent forbrukervern og likere rammevilkår for reisetilbyderne.

Det som dessverre mangler i direktivforslaget er garantiplikt for flyselskap når de kun selger flybilletter. Forbrukere som kun kjøper flybilletter har i dag intet vern dersom selskapet går konkurs (med mindre de har kjøpt reisen med kredittkort og dekkes av regelen i finansavtaleloven § 54 b). Denne skjevheten er påtakelig fordi flybilletter i dag, som pakkereiser, ofte betales lang tid i forveien. Forbrukerens formål med reisen vil også svært ofte være den samme, nemlig ferie. I tillegg er neppe konkursfaren mindre i den rene luftfarten enn blant reisearrangører. Det finnes mange eksempler fra de siste årene hvor relativt store flyselskap har gått over ende med store konsekvenser for kundene.

Etter mitt syn er det en stor mangel ved direktivforslaget at flyselskapene ikke omfattes av garantiplikten. Selv om de foreslåtte utvidelsene isolert sett er positive, vil man ikke ha et helhetlig, konsistent regelverk med tilstrekkelig forbrukerbeskyttelse før dette er på plass.

Art. 17 – individuelle reisearrangementer

Det er i utgangspunktet positivt at formidlere som selger reiser som består av flere reisetjenester, men som ikke utgjør en pakkereise, må opplyse på en klar og tydelig måte om at reisen faller utenfor det som regnes som en pakkereise, og dermed den beskyttelsen som regelverket gir. Dette vil kunne tydeliggjøre rettighetssituasjonen ovenfor forbrukerne

Samtidig er det erfaringsmessig vanskelig å få alle tilbyderne til å gi slik informasjon på en tilstrekkelig og klar måte, særlig dersom angivelse av informasjonen blir ansett som en ulempe. I dette tilfellet vil den næringsdrivende måtte opplyse om at forbrukeren ikke vil få

den beskyttelsen som direktivet gir, og flere næringsdrivende vil nok anse det som hensiktsmessig å ikke angi denne informasjonen på en klar og tydelig måte. I praksis vil nok denne bestemmelsen derfor kunne by på noen utfordringer.

Manglende angivelse av reisens karakter vil kunne være i strid med mfl. § 6, jf. §§ 7 og 8, og jeg ser det slik at jeg vil kunne føre tilsyn med eventuelle brudd på en slik opplysningsplikt etter markedsføringsloven.

Med vennlig hilsen

Gry Nergård
forbrukerombud

Gjenpart: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Forbrukeravdelingen,
Postboks 8036, 0030 Oslo.