



FORBRUKEROMBUDET

Barne- og likestillingsdepartement
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
17/1859

Vår ref.
Sak nr: 17/1622-2
Saksbehandler: Ida Småge Breidablikk
Dir.tlf: 45 21 22 78

Dato:
15.09.2017

Høringssvar - forslag til gjennomføring av nytt pakkereisedirektiv i norsk rett

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 30. juni 2016, samt vedlagte høringsnotat vedrørende gjennomføringen av nytt pakkereisedirektiv (EU) 2015/2302.

Direktivet inneholder til dels detaljerte regler for pakkereiser og for såkalte sammensatte reisearrangement. Reglene er totalharmoniserte og kun på noen punkter er det mulighet for nasjonal valgfrihet.

Ved gjennomføringen i norsk rett er Forbrukerombudet særlig opptatt av to ting.

Et av direktivets hovedformål er å styrke forbrukerbeskyttelsen ved kjøp av en pakkereise. I Norge har vi allerede et høyt nivå av beskyttelse på dette området, og ved gjennomføring av nytt direktiv er det derfor svært viktig at man ikke gjør nasjonale valg som fører til lavere beskyttelse enn det vi har i dag. Som et eksempel er det derfor viktig at man viderefører formidleransvaret, slik man også har etter dagens lov.

Videre er vi opptatt av at reiser og tjenester som framstår som like og som kan oppfattes som like av forbrukerne, rent faktisk har lik beskyttelse og fører til at forbrukerne behandles likt. Eksempelvis må det videreføres garantiplikt for «seat only»-reiser, og Pakkereisenemnda må kunne behandle klager på sammensatte reisearrangement.

Før vi går over til å kommentere de enkelte bestemmelsene vil vi derfor særlig knytte noen kommentarer til angrerett for reiser solgt utenfor fast utsalgssted i punkt 2, formidleransvaret i punkt 3, og garantiplikt for «seat only» i punkt 4. For vårt syn på nemndas kompetanse til å behandle klagesaker se kommentarene til §§ 49 og 50.

2. Angrerett - direktivets art 12 nr. 5

Departementet foreslår å ikke innføre angrerett for pakkereiser som kjøpes utenfor fast utsalgssted. Begrunnelsen bygger blant annet på at avbestillingsreglene i tilstrekkelig grad vil ivareta et behov for å komme seg ut av avtalen uten for høye kostander, og at man ved å innføre angrerett risikerer høyere priser fordi den næringsssdrivende innkalkulerer risikoen for at den reisende benytter seg av angreretten.

Basert på beskrivelsen som departementet selv gir av hva en angrerett for pakkereiser som kjøpes utenfor fast utsalgssted kan beskytte, mener Forbrukerombudet at muligheten til å innføre angrerett bør benyttes.

Gjennom vårt tilsyn så ser vi at pakkereiser som selges utenfor fast utsalgssted typisk skjer på salgsmøter eller lignende samlinger. Eldre synes å være en viktig målgruppe. Reisene kan framstilles som gratis, som en premie, eller med en lav inngangssum. Dette er virkemidler som gjør at et tilbud kan framstå svært forlokkende. Tilleggsutgifter eller andre mindre fordelaktige sider ved reisen kan lett stå i fare for å underkommuniseres dersom man hovedsakelig fokuserer på de fordelaktige sidene.

I en slik salgssituasjon har forbrukerne også mindre mulighet til å sette seg inn i alle delene av tilbudet. Forbrukerne vi har vært i kontakt med oppfattet gjerne ikke hva de egentlig hadde takket ja til før de dro hjem og fikk satt seg ordentlig inn i avtalen som ble inngått. Generelt ble angreretten innført nettopp for å være en sikkerhetsventil mot avtaler som blir inngått i situasjoner hvor man blir lett påvirket til å handle på impuls og har liten mulighet til søke mer informasjon eller sammenligne priser.

Det er vår oppfatning at de samme hensynene gjør seg gjeldende ved salg av pakkereiser. Pakkereiser kjøpes gjerne etter nøye vurdering av tid, sted, avreisetidspunkt og ikke minst pris. Salg utenfor fast utsalgssted bidrar ofte til at alle de overveielsene man vanligvis ville gjort overskygges av håp om en god pris. Etter vår erfaring er dette helt vanlig forbrukeratferd.

Departementet legger i sin vurdering vekt på at avbestillingsreglene kan avhjelpe slike situasjoner fordi denne typen reiser som regel ikke kjøpes kort tid før avreise og dermed vil innebære et svært lite avbestillingsgebyr for den reisende.

Vi vil understreke at dette i stor grad er avhengig av at dagens situasjon faktisk videreføres og fører til standardiserte gebyrer som utgjør et lite beløp opp mot to uker etter bestilling. Det blir stadig mer vanlig å inkludere ruteflygninger i pakkereisen, og muligheten for å avbestille denne med refusjon er ofte svært begrenset. Det er for tidlig å si noe om hvordan de konkrete vilkårene for avbestilling vil se ut etter at ny lov trer i kraft, og det er derfor ikke hensiktsmessig å legge avgjørende vekt på dette i vurderingen av hvorvidt angreretten skal innføres.

Videre skriver departementet at innføring av angrerett kan føre til høyere priser som tar hensyn til risikoen for at forbrukerne etter bestilling benytter seg av angreretten. For det første er denne virkningen etter vår vurdering meget usikker. Vi vil uansett påpeke at det kun er arrangører som selger reisene sine i slike settinger, hvor forbrukeren ofte kan ha behov for ekstra beskyttelse, som eventuelt må innkalkulere den risikoen de mener slik beskyttelse består i. Vi kan ikke se at dette er et urimelig utslag.

Departementet bør legge større vekt på de praktiske erfaringene man har med salgsmøter for pakkereiser. Disse tilsier at det er et behov for å innføre angrerett. Dette må veie tyngre

enn en eventuelt risiko for økte priser for arrangører hvor nettopp dette behovet for beskyttelse gjør seg gjeldende.

Vi ber derfor departementet om å innta en bestemmelse om angrerett for pakkereiser kjøpt utenfor fast utsalgssted.

3. Formidleransvaret

Departementet forslår under tvil å innføre direktivets valgfrie formidleransvar, og ber høringsinstansene særlig kommentere på dette.

Uavhengig av om formidleransvaret gjennomføres i nasjonal rett, så pålegger det nye direktivet formidleren en del plikter. Ved gjennomføring av formidleransvaret blir derimot formidleren også ansvarlig for selve gjennomføringen av reisen, slik som tilfellet er etter dagens lov. Selve gjennomføringen er etter vår mening det viktigste aspektet ved kjøp av en feriereise.

Beskyttelsesnivået i Norge er allerede høyt på akkurat dette området, men dersom formidleransvaret ikke gjennomføres slik som foreslått, vil det på dette punktet innebære en svekkelse sammenlignet med dagens situasjon. Dette vil i så fall være uheldig.

Vi er enig 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. Selges derimot reisen gjennom en formidler så vil det for forbrukeren kunne framstå som uklart hvem som er arrangør og dermed hvem som rettslig sett har ansvaret for riktig oppfyllelse.

Benytter man en formidler, vil forbrukeren i mange tilfeller ha mest kontakt med nettopp denne. Det er ofte formidleren som har markedsført reisen, stått for avtaleinngåelse og gjennomføring av betaling. Det vil slik være naturlig for forbrukeren å forholde seg til nettopp formidleren dersom det skulle oppstå problemer, og etter vår vurdering kan det vanskelig regnes som urimelig at formidleren har et ansvar for gjennomføringen av reisen. 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 kunne være en viktig forbrukerrettighet.

Vi viser for øvrig til departementets begrunnelse for dagens ordning i Ot. prp. nr. 35 (1994-1995) s. 25-26 og utredningens begrunnelse for formidlerens ansvar. Her framgår det at særlig klarheten for forbrukeren kan avhjelpes ved at formidleransvaret gjennomføres. Pakkereiser er et produkt som tradisjonelt sett anses som enkelt og trygt. Vi anser det viktig å bevare nettopp dette særpreget i den nye loven, og etter vår oppfatning er også bransjen tjent med dette.

Vi vil også påpeke at gjennomføring av formidleransvaret innebærer at formidleren må ta imot forespørsler om overdragelse av reisen og gi varsler om eventuelle endringer. I vårt tilsyn ser vi særlig at varsel om endringer kan medføre en del praktiske problemer for forbrukerne dersom det er uklare ansvarsforhold. Forbrukerne er derfor særlig tjent med at man kan forholde seg til formidleren hele veien, og at denne rent faktisk har et lovpålagt ansvar for å følge opp avtalen som er formidlet. Forbrukerne er ofte av den oppfatning at det er formidleren som er ansvarlig for å gi slike varsler, og det vil kunne oppleves urimelig å ikke kunne holde vedkommende ansvarlig for mangelfull oppfølging av avtalen de har formidlet.

Forbrukerombudet mener derfor at forslaget om formidleransvar gjennomføres slik som foreslått.

4. Garanti for «seat-only»

Departementet foreslår å videreføre ordningen med krav til insolvensbeskyttelse for såkalte «seat only»-reiser. Forslaget er tatt inn i utkast til ny lov § 40 første ledd annet punktum.

Forbrukerombudet støtter dette forslaget. Som vi også skrev i vår høringsuttalelse i 2013 var bakgrunnen for seat only - ordningen 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 framtrædende når forbrukerne sitter på samme fly og noen har krav på å få dekket hjemreisen ved insolvens, mens andre ikke får det.

Vi mener den nåværende løsningen har bidratt til god beskyttelse for norske forbrukere. Problemstillingen er like aktuell i dag da charterselskapene fortsatt tilbyr seat-only, og forbrukerne har fortsatt behov for et helhetlig og konsekvent vern på dette punktet. Som departementet selv skriver i høringsnotatet så er chartrede fly mer utsatt for å bli satt på bakken grunnet insolvens hos pakkereisearrangøren.

Når garantiplikten i det nåværende direktivet utvides til også å gjelde sammensatte reisearrangementer er det svært mange kombinasjoner av reiser som omfattes av garantiplikten, slik vi leser forslaget. Eksempelvis er forbrukerne beskyttet mot insolvens dersom de kjøper fly først og senere kjøper hotell innen 24 timer, gitt at de får tilbudet på en målrettet måte. Dersom forbrukeren benytter seg av det samme tilbudet, men ikke gjør dette innenfor 24 timer, har forbrukeren kjøpt to ulike reiseytelser og er ikke dekket av insolvensbeskyttelsen. Det kan være tilfeldig på hvilken måte man inngår avtale om innkvartering i forbindelse med reisen, og dette blir avgjørende for reisens beskyttelsesnivå.

Reisene vil derfor framstå som like for forbrukerne, men skulle uhellet være ute er det altså noen som kan risikere å stå uten beskyttelsen som dekker øvrige reisende på samme fly. Slik vi ser det vil det kunne være svært tilfeldig om en forbruker er dekket ved insolvens eller ikke ved en eventuell konkurs dersom man ikke innfører insolvensbeskyttelse for «seat-only».

Vi er også bekymret for hvordan man skal kunne kommunisere en slik forskjell i kjøpsituasjonen, og hvordan man skal sikre seg at forbrukerne forstår forskjellene mellom de ulike produktene og hvilke konsekvenser det har å velge det ene framfor det andre.

Forbrukere som kjøper flybilletter med ordinært rutefly er ikke dekket ved en eventuell konkurs. Selv om salg av seat-only vil kunne være i konkurranse med rutefly, så er salg av seat-only ikke innført for å direkte konkurrere med ruteflyene. Formålet er å fylle opp de charterflyene man allerede har planlagt for trafikk, og det er derfor en direkte forlengelse av charteroperatørens virksomhet som pakkereisearrangør.

I dette tilfellet er det ikke ytelsenes karakter som bør sammenlignes, men forbrukernes faktiske situasjon skulle man oppleve en konkurs. De har inngått avtale om transport på en charterflygning og burde være beskyttet på lik linje med de øvrige passasjerene på flyet. Det er derfor ikke hensiktsmessig å legge til grunn de samme vilkårene som for rutefly.

Forbrukerombudet mener derfor at forslaget om insolvensbeskyttelse for «seat-only» må gjennomføres slik som foreslått.

5. Kommentarer til de foreslåtte bestemmelsene i ny pakkereiselov

Til § 2 Unntak fra lovens virkeområde

Forbrukerombudet foreslår at ordlyden i forslaget til § 2 endres slik at den blir noe mer presis.

§ 2 nr 1 kan lyde: «pakkereiser og sammensatte reisearrangementer som varer kortere enn 24 timer og ikke inkluderer innkvartering over natten».

§ 2 nr 2 kan lyde: «pakkereiser som tilbys, og sammensatte reisearrangementer som formidles, leilighetsvis på et ideelt grunnlag og kun til en begrenset gruppe reisende.

Til § 5 – definisjoner

Turisttjenester - § 5 nr 1 bokstav d

I lovforslaget § 5 nr 1 bokstav b angis det at innkvartering er en reisetjeneste, med mindre det er en integrert del av persontransport, og det «ikke skjer med tanke på bosetting». I fortalen til direktivet punkt 17 så vises det blant annet til at dette vil være tilfellet for langvarige språkkurs.

I dagens pakkereiselov har ikke definisjonen av pakkereise en slik begrensning hva gjelder innkvartering. Lovforslaget kan derfor leses som at det innsnevrer ordlyden sammenlignet med den nåværende loven. I praksis har det derimot blitt lagt til grunn at språkreiser eller utenlandsopphold hvor kurset ikke kan regnes som en «turisttjeneste», heller ikke utgjør en pakkereise i lovens forstand selv om reisen består av både en transportdel og en innkvarteringsdel – dersom innkvarteringen er av mer langvarig art. Vi antar at lovforslaget i realiteten kun utgjør en presisering av dagens praksis.

Når det gjelder hva som regnes som en «turisttjeneste» så er det derimot lagt til grunn i forarbeidene til den nåværende loven at språkreiser anses for å ligge i grenseland av hva som kan anses som en turisttjeneste og at en totalvurdering må avgjøre hvorvidt reisen faller inn under loven. Se Ot.prp.nr.35 (1994-1995) s. 37.

Fortalen til direktivet nevner ikke språkkurs, språkreiser eller andre undervisningsrelaterte aktiviteter som eksempel på hva som kan regnes som «annen turisttjeneste». Heller ikke departementet har kommentert dette nærmere, men vi antar at dette fortsatt vil kunne falle inn under definisjonen etter en konkret vurdering. I så fall viderefører man i stor grad dagens praksis hvor mer kortvarige språkreiser vil kunne regnes som en pakkereise dersom arrangøren i tillegg også sørger for enten innkvartering eller transport.

Vi ber departementet klargjøre dette i forarbeidene til loven for å unngå tvil rundt dette.

Pakkereiser - § 5 nr 2

Hvorvidt noe utgjør en pakkereise er en svært viktig avklaring for forbrukerne. Vi er derfor opptatt av at definisjonen må angis så presist som mulig. Forbrukerombudet er enig med departementet i at en gjennomføring av direktivets definisjon i sin helhet er den ryddigste løsningen.

Vi vil også påpeke at forarbeidene ytterligere bør bidra til å avklare de praktiske skillelinjene i så stor grad som mulig, for eksempel ved at det tas inn informasjon i forarbeidene om føringer eller eksempler som har kommet fra kommisjonen i ekspertgruppen. Eventuelle uklarheter som har dukket opp der bør også klargjøres i forarbeidene.

Sammensatte reisearrangement - § 5 nr 3

Forbrukerombudet er opptatt av at også definisjonen av sammensatte reisearrangement må defineres så presist som mulig i loven. Også her tenker vi at den norske implementeringen bør ligge så tett opp til direktivteksten som mulig, samtidig som departementet bør påpeke eventuelle reisekonstellasjoner som kan tenkes å havne i en gråsoner i forarbeidene. Vi antar at det vil kunne være attraktivt å selge reiser som ligner, men som likevel faller utenfor definisjonen for slik å unngå å stille reisegaranti. Desto klarere dette er for de næringsdrivende desto lettere vil det være å innrette seg etter lovens rammer, og for Forbrukerombudet å føre tilsyn.

Vi vil i det følgende komme med noen kommentarer til de ulike delene av definisjonen av sammensatte reisearrangement.

«Vanligvis separate betaling»

Lovforslagets § 5 nr 5 bokstav a gjennomfører direktivets art 3 nr 5 bokstav a.

I følge høringsnotatet har kommisjonen uttalt at det på dette punktet er et «hull» i definisjonen. Dette innebærer at ordlyden i art 3 nr 5 bokstav a, som definerer et sammensatt reisearrangement, må forstås som den reisendes separate valg og separate betaling «eller separate samtykke om betaling» for hver reisetjeneste i løpet av et besøk. Slik vi leser lovforslaget er dette inntatt i § 5 nr 5 bokstav a med ordlyden «vanligvis separate betaling». I forslaget § 5 nr 5 bokstav a angis det derfor at den reisendes «vanligvis separate betaling» er et av flere vilkår for at det skal foreligge et sammensatt reisearrangement.

Dette kan etter vår mening angis mer presist for å unngå tvil om hvordan «vanligvis» skal forstås. Vi foreslår derfor at man legger til grunn føringene som er kommet fra kommisjonen på dette punktet og at ordlyden gir uttrykk for dette.

Lovens § 5 nr 5 bokstav a kan derfor lyde: «den reisendes separate valg og separate betaling eller separate samtykke for betaling for hver reisetjeneste i løpet av ett besøk eller én kontakt med den næringsdrivendes utsalgssted»

«Måltrettet kjøp»

Når det gjelder § 5 nr 5 bokstav b så er lovforslaget utformet som «måltrettet kjøp». Vi ser at den uoffisielle oversettelsen av direktivet bruker «målbevisst kjøp» om det samme.

Forbrukerombudet ber departementet revurdere denne ordlyden, da direktivets tekst art 3 nr 5 bokstav b i engelsk versjon angir at det er ment å regulere tilfeller hvor *tilbudet* gis på en måltrettet måte, ikke at kjøpet i seg selv skal være måltrettet eller målbevisst.

Vi mener at bruken av *måltrettet tilbud* i stedet for måltrettet kjøp er mer presist og i større grad forklarer selve formålet med bestemmelsen, nemlig at dersom en næringsdrivende formidler et måltrettet tilbud til forbrukeren, og dette fører til avtale om en ekstra ytelse, så skal forbrukeren anses å ha den beskyttelsen som et sammensatt reisearrangement innebærer.

Videre legges det til grunn i fortalet til direktivet og i høringsnotatet fra departementet at bannerannonser tilknyttet informasjonskapsler og metadata ikke skal anses å være formidling av et målrettet tilbud. Etter vår mening er dette uheldig.

Basert på nettleserhistorikk, og personlige bruk, blir man formidlet tilbud om tjenester eller ytelser basert på nettopp denne bruken. Markedsføring basert på informasjonskapsler er i sin natur målrettet markedsføring, og kan altså sies å bidra til kjøp av en reisetjeneste «in a targeted manner» slik som angitt i direktivet art 3 nr 5 bokstav b.

Vi kan derimot forstå at det kan være et behov for å avgrense definisjonen. Ettersom veldig mange næringsdrivende kjøper annonser av annonsenettverk og dermed benytter informasjon fra nettverkens informasjonskapsler for å målrette tilbud, kan det være vanskelig å sondre mellom hvilke tilbud basert på informasjonskapsler som er fra den næringsdrivende, og dermed hvilke som bidrar til formidling av flere reisetjenester på en målrettet måte. Antakeligvis vil det også være vanskelig for Forbrukerombudet å føre tilsyn med slike sondringer.

Etter vår mening er det derimot lite hensiktsmessig å allerede på dette tidspunktet avskjære en hel teknologi, og på generelt grunnlag si at bannerannonser som bygger innholdet på informasjonskapsler aldri vil kunne utgjøre et målrettet tilbud om kjøp av ytterligere en reisetjeneste. Særlig når teknologien som nevnt er laget for å skreddersy hvordan nettsider presenteres basert på tidligere atferd. Ettersom det er snakk om en tekstfil med informasjon som lagres i nettleseren er det vanskelig å se for seg at det egentlig finnes noen begrensninger for hvilken informasjon som kan lagres og hvordan man igjen kan bruke denne informasjonen for å nå forbrukeren når den flytter seg videre til andre plattformer og nettsider.

Departementet skriver at «Ettersom bruk av bannerannonser gjerne er knyttet til cookies (informasjonskapsler) taler dette for at bestilling ved bruk av bannerannonser ikke skal anses å utgjøre en målrettet formidling». Det er etter vår oppfatning i seg selv motstridende å omtale annonser basert på en teknologi som er skapt for å tilpasse innhold for ikke å kunne være formidling av et tilbud på en målrettet måte. Formålet med informasjonskapsler er nettopp å vise det samme om og om igjen – slik bryter man ned kjøpsbarrieren over tid og minner forbrukeren på å kjøpe hotell med tanke på samme reise. Dersom dette lykkes så skal reisen altså ikke regnes for å være et sammensatt reisearrangement.

Forbrukerombudet støtter derfor ikke departementets vurdering om at det på generelt grunnlag skal avgrenses mot bannerannonser knyttet til informasjonskapsler. En slik avgrensning må eventuelt få sin avklaring i EU-domstolen, slik departementet også skriver.

Til § 6 Opplysningsplikt før avtaleinngåelse

Forslaget til § 6 andre og fjerde ledd gjennomfører henholdsvis direktivets art 6 nr 1 annet punktum og art 5 nr. 3. I følge lovforslaget skal forbrukerne få opplysninger før avtaleinngåelse på en «tydelig og forståelig måte» før avtalen inngås.

Vi gjør departementet oppmerksom på at direktivteksten benytter ordlyden «clear, comprehensible and *prominent* manner» i beskrivelsen av hvordan opplysningene skal gis, både i art 6 nr 1 annet punktum og art 5 nr. 3.

Etter vårt syn er direktivbestemmelsen betydelig strengere i sin ordlyd enn det som fremgår av forslaget i § 6 andre og fjerde ledd, da forbrukeren ikke bare skal få formidlet opplysningene på en klar og forståelig måte, men dette skal gjøres i en fremhevet form. Ved

kun å formidle på en klar og forståelig måte er det fare for at mange næringsdrivende vil gi disse opplysningene for eksempel i de generelle betingelsene.

Det sentrale i direktivet er at forbrukeren skal ha klart for seg alle vesentlige vilkår før vedkommende bestiller reisen. Hvordan dette blir gjort i praksis, vil selvsagt variere ut ifra hvilket kommunikasjonsmedium som benyttes. For å oppfylle formålet med direktivbestemmelsen er vi imidlertid av den oppfatning at opplysningene må fremgå så vidt tydelig og i fremhevet form at gjennomsnittsfbrukeren ikke kan unngå å få informasjonen med seg. I et bestillingsskjema på Internett vil det derfor være klart at disse opplysningene ikke kan fremgå av de generelle vilkårene «ett klikk unna», men må komme tydelig frem i bestillingsprosessen.

For å tydeliggjøre dette foreslår vi at ordlyden i § 6 endres, slik at kravene til «tydelig, forståelig og fremhevet» form tas inn i bestemmelsen.

I forlengelsen av dette vil vi vise til forbrukerrettighetsdirektivet, 2011/83/EU, art 8 nr 2 og gjennomføringen i angrerettloven § 16 første ledd hvor de samme kravene stilles til hvordan opplysninger skal gis før avtaleinngåelse. Her er «prominent manner» nettopp gjennomført ved å ta inn «fremhevet form». Dette er noe som har vist seg å ha svært praktisk betydning i håndhevingen av opplysningsplikten, og vi vil derfor understreke hvor viktig er det er med en mest mulig korrekt gjennomføring av direktivet på dette punktet.

Vi ber om at departementet tar inn «fremhevet form» for å tydeliggjøre hvordan opplysningene skal presenteres.

Vi gjør også oppmerksom på at dette også gjelder lovforslagets § 17 første ledd, 18 første ledd og § 39 første ledd, og vi ber departementet om å endre disse.

Til § 20 – den reisendes rett til å avbestille mot et gebyr

Mulighet for avbestilling ved kjøp av pakkereiser er en viktig forbrukerrettighet. Pakkereiser planlegges og kjøpes ofte lang tid i forveien. Dette gjør at det er stor risiko for at noe utforutsett kan dukke opp og dermed aktualisere et behov for å benytte seg av en avbestillingsrett. Gode og forutberegnelige avbestillingsregler er derfor noe som etter vår mening bidrar til å opprettholde forbrukernes tillit til at pakkereiser er et enkelt og trygt produkt.

Direktivet legger opp til at den reisende skal kunne avbestille reisen mot et avbestillingsgebyr. Dette kan enten gjøres ved at det fastsettes standardiserte gebyrer i pakkereiseavtalen eller ved en mer konkret vurdering av omkostninger og besparelser. Standardiserte gebyrer skaper forutberegnelighet både for forbrukerne og for de næringsdrivende, og vil etter vår oppfatning være den foretrukne løsningen.

I en situasjon hvor pakkereiseavtalen ikke angir standardiserte gebyrer skal den næringsdrivende kunne legge fram en begrunnelse for avbestillingsgebyret. I andre markeder ser vi at der retningslinjene tilsier at gebyret skal vurderes konkret basert på faktiske kostnader eller tap for den næringsdrivende, utvikler det seg likevel et behov for å forenkle avtalene. Hver næringsdrivende lager da sine egne standardiserte gebyrer. Disse gebyrene kan innimellom være krevende å føre tilsyn med, og det kan derfor være vanskelig å arbeide preventivt for å forhindre tvister rundt dette.

Per i dag er avbestillingsgebyrene standardisert gjennom Alminnelige vilkår for pakkereiser. Vi mener dette har bidratt en velfungerende løsning som ikke minst er forutberegnelig for begge parter. Forbrukerombudet er derfor opptatt av at dagens situasjon videreføres.

Departementet skriver i høringsnotatet at forslaget i all hovedsak viderefører gjeldende rett. For å sikre at den faktiske situasjonen vi har i dag gjennom de alminnelige vilkårene kan videreføres så mener vi at departementet bør se på om det er mulighet for å nærmere forskriftsregulere gebyrene og gebyrenes størrelse. Det er et stort marked med mange små aktører. Dette vil sikre at de ulike selskapene opererer etter samme regler, også utenlandske aktører.

Vi diskuterer gjerne dette nærmere med departementet.

Til § 21 Den reisendes rett til å avbestille pakkereisen uten gebyr

Direktivets bruk av ordlyden uunngåelige og ekstraordinære omstendigheter kan etter vår mening være lettere for forbrukerne å forstå enn det som er tilfellet for «force majeure». I tillegg er dette mer benyttet i EU-lovgivning, som for eksempel passasjerrettighetsforordningen EU 261/2004. Slik vi leser fortalen så vises det derimot til mange av de samme omstendighetene som i dagens lov slik at det i praksis ikke innebærer store endringer. Etter vår mening vil lovens nye ordlyd etter en konkret vurdering også kunne omfatte flere omstendigheter enn hva som er tilfellet for det tradisjonelle force majeure-ansvaret

Direktivet legger opp til at pakkereisen kan avbestilles dersom det inntreffer uunngåelige og ekstraordinære omstendigheter som «i vesentlig grad» påvirker reisen.

Departementet skriver i høringsnotatet at dette muligens er noe snevrere enn etter gjeldende rett. Forbrukerombudet vil påpeke at de årsakene til avbestilling som er angitt i dagens pakkereiselov § 4-1, herunder «krigshandlinger, naturkatastrofer, farlige smittsomme sykdommer eller andre begivenheter som må likestilles med de foran nevnte», ofte vil måtte anses for å «i vesentlig grad» påvirke gjennomføringen av pakkereisen. Det samme vil etter vår mening måtte gjelde for ny lov.

Til § 24 Ansvar for gjennomføring av pakkereisen

Det er en sentral egenskap ved en pakkereise at det er arrangør/formidler som er ansvarlig for riktig oppfyllelse av pakkereisen, uavhengig av om mangelen skyldes arrangør/formidler eller leverandøren av reisetjenestene. Dette gjelder også der mangelen skyldes transportør og eventuelle erstatningskrav springer ut av transportsrettslig lovgivning. Vi ser at dette per i dag er praktisk viktig for de pakkereisende, særlig ved standarderstatning i medhold av forordning 261/2004 om flypassasjerrettigheter.

Forbrukerombudet er derfor opptatt av at det ikke skal oppstå noe tvil rundt akkurat dette etter det nye regelverket.

Vi forstår at den nåværende situasjonen i noen tilfeller fører til uklarhet rundt oppgjøret mellom transportøren og arrangør/formidler, særlig hva gjelder standarderstatning i medhold av forordningen om flypassasjerrettigheter. Det må understrekes at slik uklarhet ikke på noen måte skal få betydning for forbrukernes rett til dekning, slik departementet også skriver i høringsnotatet punkt 6.4.3 i relasjon til §§ 33 og 34.

Det som kan skape noe tvil er derimot hvilket ansvar en formidler av et sammensatt reisearrangement skal ha, dersom det oppstår problemer med en underleverandør, og formidleren er ansvarlig for gjennomføringen etter § 39 femte ledd. Også i slike tilfeller må forbrukeren kunne gå på formidleren og kreve eksempelvis standardkompensasjon for forsinkelser etter flypassasjerrettighetsforordningen.

Vi ber departementet presisere dette.

Til § 25 Den reisendes reklamasjonsplikt

Vi registrerer at departementet ikke har tatt inn i lovteksten at hva som er «uten unødig opphold» må vurderes basert på omstendighetene, slik som art 13 nr 2 legger opp til.

Hva er som er uten unødig opphold må alltid vurderes konkret, men vi ber departementet som et minimum om å kommentere på dette i forarbeidene til loven slik at det ikke er tvil om at omstendighetene kan påvirke hvilke krav som stilles til reklamasjonsplikten.

Til § 26 Avhjelp ved mangler

I følge art 13 nr. 4 så må ikke forbrukeren gi den næringsdrivende en tidsfrist for å avhjelpe mangelen dersom mangelen må avhjelpes umiddelbart. Dette er tatt inn i lovteksten i § 26 første ledd første setning.

Forbrukeren behøver heller ikke sette en tidsfrist dersom arrangøren nekter å avhjelpe mangelen. Dette er derimot ikke tatt inn i § 26. Dette er ikke nødvendigvis selvforklarende for forbrukere som opplever problemer med reisen.

Vi ber om at dette tas inn i lovteksten ettersom det ifølge direktivet er to likestilte alternativ.

Til § 38 Reisegaranti for sammensatte reisearrangement

Departementet foreslår å ikke videreføre dagens § 11-1 tredje ledd som innebærer garantiplikt for pakkereiselignende reiser.

Departementet skriver i forlengelsen av dette at det ikke kan utelukkes at enkelte pakkereisende reiser ikke vil utgjøre et sammensatt reisearrangement. I så fall er det noen reiser som er dekket av beskyttelsen i dag som ikke vil være dekket av den nye loven. Dette er uheldig og vil etter vår mening i noen tilfeller kunne bidra til redusert forbrukerbeskyttelse etter ny lov.

Definisjonen av pakkereiser og sammensatte reisearrangement er svært detaljerte. Det er derimot ikke åpenbart for Forbrukerombudet hvor de nedre grensene for en pakkereise eller et sammensatt reisearrangement vil gå. Slik vi forstår det så er det noe uklart hvordan disse definisjonene vil slå ut i praksis, og kommisjonen har allerede avdekket et «hull» i definisjonen av et sammensatt reisearrangement. En konsekvens av de detaljerte reglene er at det ikke er rom for en konkret, skjønnsmessig vurdering av reisens egenskaper og hvorvidt denne bør være dekket på lik linje med de definerte reisene.

Som nevnt er vi opptatt av at reiser som framstår som like for forbrukeren må ha lik beskyttelse. Insolvensbeskyttelsen til forbrukeren etter direktivet er i stor grad avhengig av hva formidleren av det sammensatte reisearrangementet har mottatt betaling for, og dermed ikke hvordan reisen framstår for forbrukeren. Forbrukerombudet mener derfor at bestemmelsen i pakkereiseloven § 11-1 tredje ledd må videreføres. Dette sikrer eventuelle uforutsette og urimelige utslag av direktivets definisjoner, og sikrer at man viderefører dagens beskyttelsesnivå.

I høringsnotatet skriver departementet at utfordringen er å identifisere når det foreligger et sammensatt reisearrangement, og at den reisende kan ha behov for å dokumentere at et reisearrangement faktisk var et sammensatt reisearrangement.

En eventuell uklarhet rundt dette vil utelukkende skyldes direktivets system eller mangelfulle opplysninger fra den næringsdrivende. Vi viser i den forbindelse til den strenge opplysningsplikten som pålegges næringsdrivende som formidler et sammensatt reisearrangement i § 39 med tilhørende standardiserte opplysningsskjemaer. Etter vår mening burde det vært krav om at opplysningene skal gis på varig medium, slik som for pakkereiser, med en regulering av virkningen av at denne ikke er oppfylt. Når dette ikke er tilfellet så burde den næringsdrivende ha bevisbyrden for at det likevel ikke foreligger et sammensatt reisearrangement skulle det oppstå tvist om forbrukerens dekningsgrad.

Etter vår mening bør en slik uklarhet ikke under noen omstendighet utgjøre en ulempe for forbrukeren, og det kan ikke kreves at forbrukeren skal ta skjermbilder av hvert steg i bestillingsprosessen. Dersom insolvensbeskyttelse for pakkereiselignende reiser videreføres så kan dette sikre at forbrukerne er beskyttet mot insolvens selv om det er uklart hvorvidt forbrukeren har kjøpt et sammensatt reisearrangement eller en pakkeligende reise, og dermed forhindre at forbrukerne nektes beskyttelse basert på årsaker som ikke på noen måte skyldes forhold hos forbrukeren.

Til § 40 Garantiplikt og reisegaranti

Departementet viderefører i stor grad dagens ordning med Reisegarantifondet. Dette har vist seg å fungere godt i praksis og gir forbrukerne god beskyttelse mot insolvens hos reisetilbydere. Forbrukerombudet mener derfor det er bra at dagens ordning videreføres også i den nye loven.

Gjennomføringen av formidleransvaret innebærer at formidleren også blir ansvarlig for insolvensbeskyttelsen. Etter dagens lov kan norske formidlere under noen forutsetninger bli garantipliktige for utenlandske arrangører. I praksis foreslås det å utvide dette ansvaret slik at det gjelder mer generelt.

Forbrukerombudet støtter denne endringen. Det har en verdi i seg selv at flere ledd i kjeden som tilbyr pakkereisen ansvarliggjøres, og anvendt på en fornuftig måte vil denne utvidede garantiplikten kunne bidra til å styrke insolvensbeskyttelsen for forbrukerne.

Formålet med garantiplikt for formidlere bør ikke være å skaffe en ekstra garanti for reiser som alt er fullt dekket av garanti fra arrangøren. Det er ikke behov for «dobbelgarantier». Formålet må derimot være å kunne kreve garanti for en eventuell restrisiko som ikke dekkes av garantien fra arrangøren. Etter det vi er kjent med skjer de fleste betalinger for pakkereiser direkte til arrangør. I slike tilfeller vil det neppe være behov for tilleggsgarantier. Vi antar likevel at det kan oppstå tilfeller med risiko hvor en garantiplikt for formidler kan være praktisk og riktig. Vi vil påpeke at medlemsstatene har stor frihet i utformingen av garantireglene, og størrelsen på garantien kan avstemmes med den faktiske risikoen for at forbrukeren ikke får dekning gjennom arrangør. Garantiplikt for formidleren vil derfor i praksis neppe være et særlig tyngende ansvar.

Til § 49 og 50 Tvisteløsning

Departementet legger til grunn at tvister vedrørende sammensatte reisearrangement skal bli behandlet i medhold av klageloven § 23. Slike saker vil derfor ikke kunne påklages til Pakkereisenemnda.

Forbrukerombudet mener dette er uheldig.

Som utgangspunkt er vi enig i at det er hensiktsmessig at mangler ved de enkelte reiseytelsene skal løses med tilbyderen av reiseytelsen, og at formidleren av det

sammensatte reisearrangementet ikke er ansvarlig for dette. Dersom noen av de næringsdrivende er tilknyttet en nemnd så kan saken behandles der, eller eventuelt at den kan megles av Forbrukerrådet.

Definisjonene av pakkereise og sammensatte arrangement er omfattende, og det er sannsynlig at det vil kunne oppstå tvister om hvorvidt noe er en pakkereise eller et sammensatt reisearrangement. Det vil også kunne oppstå tvister om noe er et sammensatt reisearrangement eller en avtale om to separate ytelser som faller utenfor lovens virkeområde.

I begge tilfeller vil det kunne bli spørsmål om forbrukernes rettigheter som etter vår oppfatning er best ivaretatt og mest hensiktsmessig behandlet i Pakkereisenemnda. Som nevnt vil slike pakkereiser og sammensatte reisearrangement utad kunne framstå som like for forbrukerne. Etter vår mening blir skillelinjene mellom hva som kan påklages hvor, uklare, og det framstår som ulogisk at det er ulike klageorganer.

Har en næringsdrivende som formidler et sammensatt reisearrangement forsømt opplysningsplikten sin så har forbrukeren en del rettigheter som om det var en pakkereise, blant annet blir formidleren av det sammensatte reisearrangementet ansvarlig for gjennomføringen av reisen etter kap V. Tvister her vil være de samme som for pakkereiser. Vi mener helt klart det er hensiktsmessig at nemnda behandler slike saker da rettighetene for den reisende til dels er de samme som for pakkereiser.

Dersom nemndas kompetanse begrenses til kun pakkereiser mener vi det blir uklart for forbrukerne hvem de skal forholde seg til for å få hjelp i saken, og hvem som skal vurdere hvilke plikter formidleren av det sammensatte reisearrangementet skal ha. Når det gjelder klageordninger er det svært viktig med klare skillelinjer. Etter vår oppfatning vil det å begrense nemndas kompetanse til pakkereiser ha motsatt effekt. Det er også ganske stor praktisk forskjell i å kunne klage saken inn til Pakkereisenemnda og måtte delta i en megling i regi av Forbrukerrådet.

Vi er derfor ikke enig i at det er vanskelig å se for seg tvister om sammensatte reisearrangement innenfor pakkereiselovens virkeområde. Vi ber derfor om at departementet revurderer dette.

Angrerettloven § 2 b Språkkrav og skriftlig bekreftelse ved telefonsalg

Forbrukerombudet støtter forslaget om å innføre krav om skriftlig bekreftelse ved avtaleinngåelse per telefon. Vi slutter oss til departementets vurderinger i høringsnotatet punkt 10.6.1.3.

Ved telefonsalg er det ofte stor fare for at man ikke får med seg alt av relevante opplysninger som skal gis, og som departementet også påpeker så er det en omfattende opplysningsplikt som skal oppfylles i en slik telefonsamtale. Vi mener at det er en fordel for begge parter at det derfor er krav om skriftlig bekreftelse i etterkant. Som forbruker er det en sikkerhetsventil som gjør at man kan forsikre seg om at man fikk med seg det viktigste som ble sagt i samtalen, og for den næringsdrivende så kan risikoen for at forbrukeren vil ut av avtalen på grunn av misforståelse eller lignende reduseres.

Vi er ikke kjent med at uanmodet telefonsalg av pakkereiser, der det er næringsdrivende som tar initiativ til å ringe forbrukere, er særlig utbredt per i dag. Det er derimot mer praktisk at forbrukere, kanskje særlig eldre, ringer inn til pakkereisetilbydere for å bestille reiser over telefon. Slik forslaget foreligger nå vil ikke kravet om skriftlig bekreftelse komme til

anvendelse på slike henvendelser da det ikke vil være en «uanmodet» oppringning slik som angitt i angrerettloven § 10.

Etter forbrukerrettighetsdirektivet art 8 (6) er det derimot ikke et vilkår for skriftlige bekreftelser ved telefonsalg at oppringningen er uanmodet. Denne begrensningen i angrerettloven er et resultat av de valg man har tatt ved den nasjonale gjennomføringen.

Når man velger å anvende forbrukerrettighetsdirektivet art 8 (6) også for pakkereiser så må ikke dette nødvendigvis begrenses av de samme vilkårene som i angrerettloven § 10. Vi foreslår derfor at man anvender forbrukerrettighetsdirektivet art 8 (6) for alle telefonsamtaler hvor det inngås avtale om en pakkereise, uavhengig av hvem som tar initiativ til samtalen, og dermed uavhengig av om det er snakk om en uanmodet oppringning fra den næringsdrivende.

Det er vår oppfatning at dette vil kunne bidra til økt forbrukerbeskyttelse.

Som utgangspunkt er den skriftlige bekreftelsen etter angrerettloven § 10 ment å skulle være en bekreftelse av det som allerede er sagt i telefonsamtalen.

I forarbeidene til angrerettloven, Prop.64 L (2013-2014) s. 119 uttales det at «tilbudet som den næringsdrivende skal gi forbrukeren per telefon skal inneholde alle opplysningselementene i § 8 første ledd. Det er dette tilbudet som skal bekreftes skriftlig av den næringsdrivende etter telefonsamtalen. Utgangspunktet modifiseres noe av bestemmelsen i § 15 første ledd om informasjonsbegrensninger ved fjernsalgsavtaler, og hvilke krav til opplysninger som gjelder som et minimum».

Etter angrerettloven er det følgende opplysninger som skal gis i dette skriftlige tilbudet, jf. angrl. §§ 15 jf. 8 første ledd, samt § 10:

- varens eller tjenestens viktigste egenskaper
- den næringsdrivendes identitet
- den samlede prisen medregnet avgifter og tilleggskostnader, eller, dersom varens eller tjenestens art gjør at prisen ikke med rimelighet kan forhåndberegnes, metoden for beregning av prisen
- angrerett
- dersom det er relevant: avtalens varighet og eventuelt minste bindingstid, samt vilkårene for å si opp avtalen
- at bindende avtale ikke er inngått før skriftlig aksept er gitt.

Forslaget til ny pakkereiselov inneholder derimot en spesialregulering av hvilke opplysninger som skal gis i selve telefonsamtalen, jf. § 6 første ledd. Som utgangspunkt er det dermed naturlig å tenke at den skriftlige bekreftelsen etter angrerettloven § 10 skal inneholde de samme opplysningene.

Opplysningsplikten i pakkereiseloven vil være til dels overlappende med opplysningsplikten i angrerettloven, men betalingsmåte, minste antallet personer for at reise skal gjennomføres, forsikring, pass, visum og helsekrav vil nok eksempelvis kunne regnes som tillegg til angrerettloven.

Innholdet i den næringsdrivendes skriftlige tilbud er en svært praktisk problemstilling i håndhevingsarbeidet etter angrerettloven, og vi antar at det samme vil være tilfellet for

telefonsalg av pakkereiser. Det er derfor behov for en avklaring av hvilke opplysningskrav som skal stilles til det skriftlige tilbudet og om denne kan begrenses av angreerettloven § 15. Vi diskuterer gjerne dette nærmere med departementet.

Vi mener også at det er behov for en avklaring av hvordan opplysningene skal gis for å oppfylle kravet til at opplysningene skal gis forbrukeren på en tydelig, forståelig og fremhevet måte i telefonsamtalen. Etter vår erfaring står viktige opplysninger ofte i fare for å bli underkommunisert i fokuset på å få solgt ytelsen. Det er derfor viktig at opplysningene faktisk blir gitt til forbrukerne på en tydelig og fremhevet måte. Som vi peker på i våre kommentarer til lovens § 6, er det viktig at ordlyden i bestemmelsen er utformet slik at den gir næringsdrivende et klart signal om at viktige opplysninger må løftes frem for forbrukeren, slik direktivet krever.

Videre støtter vi departementets forslag om å innføre språkkrav for pakkereiser, slik at opplysninger skal gis på norsk dersom markedsføringen rettes mot norske forbrukere. For det første er det hensiktsmessig å stille like krav til fjernsalg og salg utenom faste forretningslokaler, uavhengig av om man selger pakkereiser eller andre varer eller tjenester. For det andre er formålet med direktivet å øke salg over landegrensene. For å sikre at norske forbrukere får presentert viktige opplysninger om avtalen på en lettfattelig og hensiktsmessig måte, så er det en fordel at man stiller krav til at opplysningene skal gis på norsk når tjenester markedsføres til forbrukere i Norge.

Med vennlig hilsen


Elisabeth Lier Haugseth
forbrukerombud