

Barne- og likestillingsdepartementet
0180 OSLO

Oslo, 14. september 2017
Vår ref: Sverre McSeveny-Airil/ 17-19196

Deres ref.

HØRING - FORSLAG TIL GJENNOMFØRING AV NYTT PAKKEREISEDIREKTIV I NORSK RETT

1. Om Hovedorganisasjonen Virke

Virke er næringslivets nest største hovedorganisasjon og representerer over 20 000 virksomheter. Våre medlemsbedrifter kommer fra bransjer som handel, kunnskap, teknologi, reiseliv, service, helse, omsorg, utdanning, kultur og frivillighet. Til sammen utgjør de over 220 000 arbeidsplasser. Virke organiserer de største og mest sentrale av reiselivsvirksomhetene i Norge som arrangerer og selger pakkereiser, og våre medlemmer representerer anslagsvis 85 prosent av samlet reisebyråomsetning, og 80 prosent av samlet reisearrangøromsetning i Norge.

2. Nærmere om departementets forslag til ny pakkereiselov

Hovedorganisasjonen Virke mener at forslaget på de aller fleste punkter legger opp til en god gjennomføring av pakkereisedirektivet i norsk rett.

Reisemarkedet er i rask utvikling og har opplevd omfattende endringer siden vedtakelsen av direktivet dagens pakkereiselov er basert på. Et regelverk bedre tilpasset realitetene i nåtidens reisemarked er etterlengtet og ønskes derfor velkommen.

Departementets forslag legger imidlertid opp til løsninger som på enkelte områder medfører særbestemmelser som etter vår oppfatning vil fungere som hinder for en sunn konkurranse i markedet og over landegrensene, herunder særlig på punktet om *formidleransvar* og om *garantiplikt for transportdelen av en pakkereise*. På andre punkter er vi av den oppfatning at enkelte mindre presiseringer eller tillegg bør inntas i lovforslaget eller merknadene av hensyn til klarhet i regelverket.

2.1 Generelle kommentarer

Et av de viktigste hensynene bak det nye pakkereisedirektivet har vært å sikre likere regler i hele fellesskapsområdet for å stimulere til bedre konkurranse mellom aktører over landegrensene ved kjøp av reiser. Det vises til direktivets fortale punkt 4 og 6 om dette.

Virke er av den oppfatning at det er helt sentralt at man ved gjennomføringen av direktivet aktivt søker å skape størst mulig grad av regellikhet i hele fellesskapsområde, og for

Hovedorganisasjonen Virke

Besøksadresse:
Henrik Ibsens gate 90
NO-0255 Oslo

Postadresse:
P.O. Box 2900 Solli
NO-0230 Oslo
Tlf: +47 22 54 17 00
Faks: +47 22 56 17 00

E-post
info@virke.no

Bankgiro
6030.05.18543

Org. nr.
970 134 646 MVA

www.virke.no

vår del særlig mellom de nordiske landene, nettopp for å stimulere til full utnyttelse av potensialet som ligger i grenseoverskridende handel av denne typen reisetjenester.

Når man i felleskapsområdet har gått omfattende runder for å lage like spilleregler for alle aktører bør lovgiver her hjemme være varsomme med å etablere særregler som skaper hindringer som svekker konkurranseevnen til norske reiselivsaktører og som til syvende og sist vil kunne ramme både tilbudet og valgfriheten til de reisende i det norske markedet.

Vi mener disse hensynene tilsier at man i minst mulig grad bør benytte seg av adgangen til å innføre nasjonale særreguleringer, selv der direktivet åpner opp for dette. Vi registrerer at dette er linjen lovgiver langt på vei har lagt seg på både i Sverige og Danmark, og vi mener dette også ville være en fornuftig linje å legge seg på ved vår nasjonale gjennomføring.

Det har samtidig vært en enorm utvikling i reisemarkedet siden direktivet dagens regelverk baserer seg på ble vedtatt i 1990. Internett og de såkalte lavpris-flyelskapenes fremvekst har endret måten publikum bestiller sine reiser på og produktene som tilbys i markedet. Dagens regelverk og vår nasjonale gjennomføring av dette har vært med på å bidra til en situasjon der pakkereiser har tapt terreng mot egenkomponerte reiser. Det er derfor helt sentralt at lovgiver nå tar inn over seg konkurransebildet i dagens reisemarked og benytter denne muligheten til å rydde opp i uklare ansvarsforhold og stimulere til økt konkurranse i reisemarkedet, uten at dette nødvendigvis vil påvirke den samlede beskyttelsen for de reisende.

3. Merknader til konkrete punkter i forslaget

3.1 Virkeområde

3.1.1 Utvidet virkeområde for transportdelen av en pakkereise

I lovforslagets § 1 annet ledd foreslås det at bestemmelsene om reisegaranti også skal gis anvendelse på kjøp av transportdelen av en pakkereise, såkalt «seat only» eller «kun fly». Vår oppfatning er at forslaget representerer kompliserende særregler som skaper hindringer for konkurransen og urimelige og ulogiske skjevheter i konkurransebetingelsene aktørene imellom, og derfor ikke bør gjennomføres. Vi kommer nærmere tilbake til dette under punktet «Reisegaranti for transportdelen av en pakkereise» nedenfor.

3.1.2 Unntak for forretningsreiser på grunnlag av generell avtale

Av departementets forslag til ny pakkereiselov § 2 (3) fremgår det at pakkereiser som kjøpes av en fysisk eller juridisk person innenfor rammen av yrkes- eller næringsvirksomhet på grunnlag av en *generell avtale* om organisering av forretningsreiser, er unntatt fra lovens virkeområde. Virke støtter utkastet til bestemmelsen slik den fremkommer i lovforslaget.

I de generelle merknadene til bestemmelsen, i punkt 2.2.3, beskriver man imidlertid ved flere anledninger dette unntaket å gjelde kjøp på bakgrunn av en *rammeavtale*. Etter vår oppfatning bør det i merknadene presiseres at unntaket for forretningsreiser under en *generell avtale* er ment å rekke videre enn for forretningsreiser under en *rammeavtale*. Det er mulig departementet har ment at dette er dekket av formuleringen ved at forkortelsen «mv.» er inntatt, men vår oppfatning er at sontringen bør klargjøres ytterligere også i merknadene når lovens forarbeider skal utformes.

Til støtte for tolkningen vises det til at man under de avsluttende dialogforhandlingene om direktivet endret unntaket fra å gjelde for såkalte «managed business travel» eller «forvaltede forretningsreiser» til forretningsreiser under en «generell avtale», nettopp for å utvide unntakets nedslagsfelt.

Vår oppfatning er derfor at det i merknadene til denne bestemmelsen bør presiseres at unntaket for forretningsreiser under en generell avtale må anses som vidtrekkende og at det normalt vil være tilstrekkelig for å oppfylle vilkåret at det er inntatt og presisert i avtalen mellom reiseselskapet og forretningskunden at reisen er å anse som en forretningsreise.

Et område som i dag skaper utfordringer for små og mellomstore selskap som organiserer turer og arrangement for næringsdrivende, er at man etter dagens regelverk plikter å stille garanti også for denne typen arrangementer. Garantiplikten medfører en betydelig økonomisk belastning for disse aktørene, og deres forretningskunder har ikke det samme beskyttelsesbehovet som i forbrukerforhold. Det bør derfor presiseres at denne typen arrangementer til forretningskunder faller utenfor lovens anvendelsesområde og at man for denne typen arrangementer heller ikke plikter å stille garanti. Det vises i denne forbindelse også til Reisegarantifondets høringsuttalelse.

3.1.3 Angrerett

Departementet foreslår ikke å anvende åpningen i direktivet for å innføre angrerett på pakkereiser kjøpt utenfor faste forretningslokaler. Virke er ikke kjent med at det i dagens reisemarked er særlige problemer som skulle tilsa innføringen av en slik særregel, og vi støtter derfor departements forslag om at dette ikke innføres.

På mer generelt grunnlag mener vi man skal være varsomme med å innføre nye rettsregler av mer "føre-var" hensyn.

3.1.4 Særlig om transportrettslige erstatningsregler

Lovforslagets § 34 regulerer forholdet til annen transportrettslig lovgivning. Av forslaget fremgår det at retten til erstatning eller prisavslag ikke skal berøre den reisendes rettigheter etter transportrettslig lovgivning, men at erstatning eller prisavslag som gis etter pakkereiseloven og erstatning og prisavslag etter annen transportrettslig lovgivning skal fratrekkes hverandre for å unngå for høy kompensasjon.

Utkastet syntes å være i tråd med direktivets formulering og Virke støtter utkastet til bestemmelsen som foreslått. Det syntes nå klargjort at den reisende vil kunne forholde seg til arrangøren med krav om erstatning eller prisavslag kun etter pakkereiseloven, men at dette ikke skal berøre den reisendes rettigheter etter annen transportrettslig lovgivning, herunder f.eks. krav fra passasjer mot flyselskap etter EU-forordning 261/2004 om flypassasjerers rettigheter. Presiseringen av ansvarsforholdet mellom ulike aktører, og at man nå legger seg på samme beskyttelsesnivået som følger av direktivet og som gjelder for i resten av EU/EØS, syntes riktig og hensiktsmessig gjennomført.

3.1.5 Om formidleransvar

Departementet foreslår under tvil å gjennomføre direktivets valgfrie adgang til å innføre formidleransvar for gjennomføringen av pakkereisen og ber særlig om høringsinstansenes kommentarer til dette.

Virke er av den oppfatning at det er flere tungtveiende grunner som taler *mot* å benytte adgangen til å innføre et formidleransvar for gjennomføringen av pakkereisen i ny pakkereiselov.

Departementet påpeker i sitt høringsnotat at man i Sverige og Danmark har hatt et formidleransvar og at ordningen er foreslått opphevet i Sverige, men ikke i Danmark. Dette medfører ikke riktighet da ordningen er foreslått opphevet *både* i Sverige og i Danmark. Det vises til s. 160 i det danske utkastet til forslag til lov om pakkereise der det fremgår at Justisministeriet har overveiet mulighetene for å opprettholde et slikt ansvar, men ikke funnet det hensiktsmessig å benytte denne adgangen.

At man i både Sverige og Danmark har valgt en slik løsning må fungere som et selvstendig tungtveiende argument for også å legge seg på tilsvarende linje i Norge, og la være å innføre avvikende og kompliserende regler nasjonalt når aktører i direkte konkurranse med norske aktører i sin kjernevirksomhet er underlagt avvikende og mindre byrdefulle regler.

Som departementet er inne på i sitt høringsnotat, er formidleransvaret etter dagens regelverk begrunnet med at det for kunden i enkelte tilfeller kunne fortone seg som uklart hvem som egentlig har arrangøransvaret. Vi mener for det første at det kan reises spørsmål om hvor uklart dette faktisk vil være for kunden. Vår oppfatning er at det normalt vil fremstå nokså tydelig for den reisende hvem som er arrangør (om dette er Ving, TUI, Apollo, Solia eller andre) selv om reisen kjøpes gjennom en formidler (f.eks. via et reisebyrå). Etter det nye pakkereisedirektivet stilles det uansett helt klare plikter for arrangøren om å opplyse kunden nettopp om hvem som er ansvarlig arrangør, kontaktinfo til arrangøren, hvilket ansvar arrangøren har, og om fremgangsmåten for klagebehandling.

Både hensynet til klarhet i regelverket og retts tekniske hensyn taler i tillegg for at ansvaret for gjennomføringen bør plasseres der det faktiske ansvaret hører hjemme. Det vil være arrangøren som til enhver tid vil være nærmest til å kontrollere at den faktiske gjennomføringen skjer i samsvar med det avtalte, og det vil derfor også være mest hensiktsmessig at ansvaret plasseres her også etter loven.

Å utvide ansvaret til også å gjelde formidler vil i tillegg kunne medføre en del praktiske problemer for de involverte parter, og verdt å merke seg også for den reisende.

Der retting på destinasjon kan være aktuelt, vil adgangen til å forholde seg strengt til formidler potensielt kunne være ødeleggende for muligheten til å besørge hurtig retting og være til belastning for alle involverte parter, og særlig for kunden som er på sin reise.

Et uavklart ansvarsforhold mellom formidler og arrangør kan også medføre at man får et unødvendig og forsinkende mellomledd i dialogen mellom partene. Formidler vil uansett måtte henvende seg til arrangør for en redegjørelse og for deres kommentarer til kundens krav. Der kunden forholder seg strengt til formidler for gjennomføringen, vil man lett kunne ende opp med tregere klagebehandling dersom partene i klagebehandlingen må avklare interne ansvarsforhold enn om formidler rent kunne videreformidle slike henvendelser til ansvarlig arrangør for oppfølging og eventuelle beføyelser. Direktivets artikkel 15 sikrer uansett at den reisende skal kunne sende meldinger, anmodninger og klager direkte til formidler, som er forpliktet til å videreformidle disse til ansvarlig arrangør.

Det vil trolig være for de tilfeller at en arrangør er basert utenfor EU/EØS-området at argument om at det skal kunne være uklart hvem som egentlig har arrangøransvaret vil har størst gyldighet. Dette er imidlertid avhjulpet ved at formidler etter direktivets artikkel 20 uansett vil være ansvarlig som arrangør om reisearrangøren er etablert utenfor EØS-området.

Vår oppfatning er derfor at det er ved å legge ansvaret for gjennomføringen av pakkereisen til arrangøren alene at man skaper størst klarhet i regelverket, både for de næringsdrivende og forbruker. Man vil ved dette plassere ansvaret for oppfyllelse der det naturlig hører hjemme og samtidig stimulere til en mer direkte dialog mellom relevante parter for en effektiv og hensiktsmessig klagebehandling.

En slik løsning vil etter vår vurdering også syntes mer regelteknisk naturlig og fornuftig, ved at man heller ikke vil trenge særlige regler om at formidler er forpliktet til å stille reisegaranti og at bestemmelser som ellers vil gjelde arrangøren skal vil gjelde også for formidleren.

Det må til dette presiseres at den totale beskyttelsen av den reisende ikke vil svekkes om man skulle velge å ikke benytte seg av direktivets adgang til å særlig regulere at ansvar for gjennomføringen av pakkereisen også for formidler. Den reisendes totale beskyttelse etter direktivet vil være den samme, det vil kun være et spørsmål om hvor dette ansvaret etter loven skal plasseres.

Som tidligere redegjort for var et av de helt sentrale formålene med revideringen av pakkereisedirektivet å stimulere til konkurranse over landegrensene ved likere regelverk. Om man her skulle ende opp med å vedta byrdefulle regler nasjonalt, som savner motstykke i våre naboland Sverige og Danmark, er vår oppfatning at dette ikke bare vil være skadelig for konkurransen i markedet, men og kunne være direkte ødeleggende for norske næringsdrivende og potensielt vil kunne sette norske arbeidsplasser i fare.

Vi oppfordrer på denne bakgrunn departementet på det sterkeste til å revurdere forslaget om innføringen av en slik regel ved den nasjonale gjennomføringen.

3.1.6 Reisegaranti for transportdelen av en pakkereise

Departementet foreslår at bestemmelsene om reisegaranti også gis anvendelse på kjøp av transportdelen av en pakkereise, såkalt «seat only». Departementet angir som begrunnelse at forbrukerbeskyttelsen ikke skal svekkes sammenlignet med gjeldende rett. I Sverige har man hatt en tilsvarende regel som her hjemme, men har altså foreslått å oppheve ordningen for å få enklere og mer like regler om insolvensbeskyttelse uten kompliserende særregler nasjonalt. Departementet redegjør i sitt høringsnotat for at man i Danmark viderefører sin ordning på dette punktet. Det er imidlertid en prinsipielt svært viktig forskjell på den danske ordningen og ordningene i Sverige og Norge, ved at ordningen i Danmark også gjelder for rene rutefly og på denne måten ikke virker forstyrrende på konkurransen mellom tradisjonelle pakkereisearrangører og flyselskapene.

Vår oppfatning er at gode grunner taler for å legge seg på samme linje som man har gjort i Sverige og heller ikke her innføre særregler som vil favorisere enkelte aktører i markedet og hindre konkurranse på like vilkår.

De 10-15 siste årene vært vi samtidig vært vitne til en enorm utvikling i reisemarkedet, og der de tradisjonelle charterreisene stadig har tapt terreng mot mer fleksible reiseprodukter og pakkereiser med rutefly. Statistikk fra Avinor viser at charter har opplevd en nedgang fra å utgjøre en andel av samlet charter- og ruteflytrafikk på 5,9 % i 2006, til i dag å utgjøre kun 3,8 % av den samlede trafikken. I antall reiser har rutefly hatt en økning i antall passasjerer på over 14 millioner, mens charter i samme periode har hatt en samlet nedgang i antall passasjerer på 267 135.

I et reisemarked der flere og flere velger å sette sammen sine reiser på egenhånd eller ved bruk av rutefly, vil regelen stille de tradisjonelle pakkereiseoperatører dårligere i direkte konkurranse de tradisjonelle flyselskap, som nå også i stadig større grad selger pakkereiser gjennom sine bestillingssider.

Av departementets begrunnelse fremgår det at chartrede fly er mer utsatt for å bli satt på bakken grunnet insolvens enn ordinære rutefly. Det er grunn til å stille spørsmål rundt en slik slutning i et reisemarked der vi i løpet av de siste årene har sett en rekke konkurser (Sterling, Estonian Air, Malev Air og helt nylig også Air Berlin) og store finansielle vanskeligheter (SAS, Iberia, og Alitalia) blant de tradisjonelle ruteflyselskap, mens man ikke har sett tilsvarende problemer hos tradisjonelle charteroperatører.

En «kun fly»-billett kan sammenlignes med en vanlig flybillett, både i produkt og rent prismessig. Det er lite logisk at en slik reise skal være underlagt et krav om reisegaranti når passasjerene på ruteflyet til f.eks. Norwegian, der det også sitter en rekke kunder som har kjøpt pakkereiser gjennom deres pakkereiseselskap eller gjennom andre aktører, ikke har en tilsvarende beskyttelse.

Vår oppfatning er at spørsmålet om kunden skal være beskyttet av bestemmelsene i pakkereiseloven bør avgjøres av *hvilket reiseprodukt kunden kjøper, ikke hva slags tjenester reiseselskapene tradisjonelt har solgt til sine kunder.*

Vi har problemer med å se at det foreligger særlig velbegrunnede hensyn for å beholde en slik særregel her i Norge. Vår klare oppfatning er derfor at departementets argument for å videreføre en slik regel ikke tar tilstrekkelig hensyn til utviklingen i reisemarkedet og

at en slik regel vil innebære både urimelige og ulogiske skjevheter i konkurranse-betingelsene aktørene imellom.

3.1.7 Regress

Direktivets artikkel 22 angir at en arrangør skal ha rett til å søke regress fra tredjemann som har medvirket til hendelsen som utløste kravet. Bestemmelsen ble innatt i direktivet da man så et behov for å klargjøre en slik rettighet og adgang for arrangøren ovenfor tredjemann.

Vår oppfatning er at dette hensynet også vil gjøre seg gjeldende her hjemme. Vi retter derfor en sterk anmodning til departementet om at det tas inn en egen bestemmelse i ny pakkereiselov som gjenspeiler bestemmelsen i direktivets artikkel 22.

3.1.8 Om standardiserte opplysningsskjemaer

Etter departementets forslag til ny forskrift om pakkereiser mv. skal den reisende motta relevant standardisert opplysningsskjema før det blir inngått avtale om pakkereise.

Det vil være et behov for aktørene å ha enkel tilgang til de standardiserte opplysningsskjemaene og at det samtidig gis en kort og praktisk beskrivelse på når de ulike skjemaene skal benyttes. Virke mener at det ville være praktisk og hensiktsmessig at dette løses på samme måte som for angrerettsskjema etter angrerettloven og at slike skjemaer publiseres på departementets hjemmeside og i statlig blankettarkiv.

3.1.9 Informasjonskampanje

Virke Reise Utland er kjent med at EU-kommisjonen planlegger en informasjonskampanje for å informere publikum om nytt regelverk og om god forbrukerbeskyttelse ved kjøp av pakkereise ved ikrafttreddelsen av det nye direktivet. Kunnskap om regelverk og beskyttelsesnivå ved kjøp av ulike reisetjenester er kritisk for at publikum skal kunne ta informerte valg både ved kjøp av reisetjenester og ved utøvelsen av rettigheter i et marked med et stort antall ulike reisetjenester og produkter. Vår oppfatning er derfor at man også nasjonalt bør ha en tilsvarende informasjonskampanje med fokus på beskyttelsesnivået ved kjøp av pakkereise. Vi oppfordrer derfor departementet til å undersøke mulighetene for norsk deltakelse i en felleseuropeisk kampanje gjennom EØS-samarbeidet, alternativt se på tilsvarende muligheter nasjonalt. Virke Reise Utland bistår svært gjerne departementet med innspill til innhold i en slik kampanje.

Vi kommer gjerne på et møte hos departementet for å redegjøre nærmere for våre standpunkter og utdype disse nærmere om noe skulle være uklart.

Vennlig hilsen

Hovedorganisasjonen Virke

Sverre McSeveny-Årli

Direktør, Virke Reise Utland