Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Saksbehandler:
Ingebjørg Kiil
Epost:
ingebjorg.kiil@forbrukerradet.no

Vår dato:	Vår referanse:	Deres dato:	Deres referanse:
15.09.2017	17/12729 - 2		

Høringssvar gjennomføring av nytt pakkereisedirektiv i norsk rett

Forbrukerrådet viser til brev fra Barne- og likestillingsdepartementet av 30. juni 2017 med frist for kommentar til høringsnotatet den 15. september 2017.

Forbrukerrådet arbeider for økt forbrukerinnflytelse i samfunnet, og ønsker å bidra til en forbrukervennlig utvikling innenfor pakkereisedirektivets område.

Direktivet viderefører i stor grad gjeldende rett. På enkelte punkter vil imidlertid direktivet virke innskrenkende på den reisendes rettigheter sammenlignet med gjeldene pakkereiselov. Etter Forbrukerrådets syn vil det være uheldig dersom forbrukervernet, slik det er innarbeidet i pakkereiseloven og tilhørende praksis, vil måtte vike tilbake for et direktiv som ikke stiller samme krav til forbrukerbeskyttelse.

Forbrukerrådet vil derfor oppfordre departementet til å benytte seg av muligheten til å videreføre gjeldende rett så langt det lar seg gjøre, slik at forbrukerrettigheter ikke går tapt ved gjennomføringen av det nye direktivet.

2. Direktivets harmoniseringsnivå, virkeområder og definisjoner mv.

2.2 Virkeområde

Departementet foreslår at direktivets virkeområde gjennomføres i ny lov om pakkereise og reisegaranti, men ønsker å gjøre unntak for transportdelen av en pakkereise hvor gjeldende rett foreslås videreført.

Forbrukerrådet er enig i departementets forslag om å videreføre reglene om reisegaranti og tvisteløsning for transportdelen av pakkereiser i ny pakkereiselov. Forbrukerrådet er imidlertid av den oppfatning at utvidelsen av direktivets virkeområde også bør omfatte pakkreiselignende reiser til personlig bruk, slik at nåværende pakkereiselov § 11-1 tredje ledd også videreføres i ny lov. Etter Forbrukerrådets syn vil det være uheldig om passasjerer som kjøper en reise, som har vesentlige likheter med en pakkereise, ikke skulle ha den samme insolvensbeskyttelse som ved kjøp av en pakkereise.

Behovet for insolvensbeskyttelse for pakkelignende reiser må ses i sammenheng med at direktivets definisjoner av pakkereise og sammensatte reisearrangement er svært detaljerte. Selv om direktivet er ment å favne videre enn pakkereisebegrepet i gjeldende pakkereiselov, vil de konkret definisjonene av pakkereise og sammensatte reisearrangement kunne virke mot sin hensikt fordi de i større grad åpner for å omgåelse. Den næringsdrivende vil for eksempel kunne utnytte 24 timers-fristen ved bestilling av pakkereise gjennom lenkede bestillingsprosesser i art. 3 nr. 2 v) og sammensatte reisearrangement i art. 3 nr. 5 b), ved at personalia/betalingsopplysninger ikke overføres eller tilbud om målrettet kjøp av ytterligere reisetjeneste ikke fremsettes før etter utløpet av denne fristen.

Kommisjonen har i tillegg vist til at det er avdekket et tomrom mellom definisjonen av pakkereiser og sammensatte reisearrangement. Det kan derfor ikke utelukkes at en pakkelignende reise vil falle utenfor begge definisjonene uten at det har vært intensjonen.

En utvidelse av virkeområdet som foreslått over vil utgjøre en sikkerhetsventil. For å sikre at den reisendes beskyttelsesnivå ikke skal gå tapt, vil det etter Forbrukerrådet syn være nødvendig å videreføre bestemmelsen i pakkereiseloven § 11-1 tredje ledd, i tillegg til bestemmelsen om transportdelen av pakkereiser i § 11-1 første ledd, se også pkt. 9.2.

2.3 Definisjoner

Departementet foreslår å innføre alle definisjonene i direktivet i ny lov. Direktivet er totalharmonisert og det er ikke adgang til å ha avvikende definisjoner. Forbrukerrådet har derfor valgt å kommentere betydningen av definisjonene der det naturlig hører hjemme med unntak av definisjonen av formidler og manglende samsvar.

2.3.10. Formidler

Formidler defineres i lovutkastet § 5 nr. 9 som en annen næringsdrivende enn arrangøren som selger eller tilbyr for salg pakkereiser som er satt sammen av en arrangør. Etter Forbrukerrådets syn kan det være noe uklart hva som ligger i begrepet «tilbyr for salg». Det er ikke uvanlig at en næringsdrivende formidler pakkereiser via en nettportal eller plattform, uten selv å inngå avtale med den reisende eller uten å motta betaling. Slik Forbrukerrådet forstår vil også disse næringsdrivende anses som formidlere uten at dette kommer tydelig frem. Forbrukerrådet mener derfor det er behov for en presisering av definisjonen på dette punkt.

Definisjonen burde også utvides i tråd med det som fremgår i fortalen punkt 22. Her trekkes grensen mellom arrangør og formidler, og det sies uttrykkelig at formidler er ansvarlig dersom ingen annen næringsdrivende opptrer som arrangør. Dessuten presiseres at formidler har ansvar uansett hva han/hun kaller seg eller markedsfører seg som.

2.3.14. Manglende samsvar

Forbrukerrådet støtter departementets forslag om å erstatte begrepet «manglende samsvar» med «mangel» i ny pakkereiselov.

3. Forhåndsopplysninger og krav til avtalen

3.1. Opplysningskrav før avtale om pakkereise inngås

For å kunne foreta en kvalifisert beslutning er det er viktig at den reisende gis opplysninger om pakkereisen før avtalen inngås. Dette stiller krav til når opplysningene skal gis, hvem som skal gi opplysningene, hvordan opplysningen skal gis og hvilke opplysninger som skal gis.

Forbrukerrådet slutter seg til departementets forslag om gjennomføring av direktivets bestemmelser om forhåndsopplysninger i ny pakkereiselov, samt departementets forslag om å innføre språkkrav ved avtaler om pakkereiser som inngås ved fjernsalg eller salg utenom faste forretningslokaler.

Når det gjelder kravene til forhåndsopplysninger stiller direktivet ikke noen krav til opplysninger gitt i kataloger, brosjyrer eller annet informasjonsmateriell, slik som etter gjeldende pakkereiselov § 3-2. I fortalen punkt 26 fremgår at grunnleggende opplysninger som forekommer i annonser, på arrangørens nettsted eller i brosjyrer som en del av opplysningene før avtale inngås, bør være bindende såfremt arrangøren ikke har forbeholdt seg retten til å gjøre endringer, og endringene formidles på en klar, forståelig og tydelig måte før avtalen inngås. I følge kommisjonen vil ny kommunikasjonsteknologi gjøre det enkelt å foreta oppdateringer, slik at det ikke lenger er behov for å fastsette særlige regler om brosjyrer. Departementet vil på denne bakgrunn ikke videreføre kravene til opplysninger i kataloger og brosjyrer.

Forbrukerrådet
Postboks 463 Sentrum, 0105 Oslo, Org.nr 871 033 382
Telefon 23 400 500, post@forbrukerradet.no

Etter Forbrukerrådets syn vil imidlertid mulighetene som ligger i kommunikasjonsteknologien understreke behovet for særlige regler om opplysninger som er gitt i markedsføringsmateriell. Hyppige oppdateringer av annonser og nettsider, kan lett føre til at det oppstår forvirring og tvil med hensyn til hvilke opplysninger som faktisk er gitt. Opplysninger i markedsføringen vil ofte være avgjørende for om den reisende ønsker å gå videre med bestillingen. Dersom det ikke stilles krav til denne typen forhåndsopplysninger risikerer man at arrangøren står fritt til å gi opplysninger i markedsføringen som de senere ikke er bundet av. Det er nærliggende å tenke seg et eksempel hvor opplysninger i markedsføringen lokker til seg reisende, som på et senere tidspunkt i bestillingsfasen blir stilt overfor andre opplysninger enn de som fremgikk av markedsføringen, og som i mellomtiden også kan ha blitt endret uten varsel til den reisende.

Forbrukerrådet er skeptiske til en slik ordning og mener det vil innebære et stort tap for de reisende og tilsvarende stor ansvarsfraskrivelse for arrangøren dersom forhåndsopplysninger i annonser, på nettsider og i kataloger/brosjyrer ikke skal anses som en del av avtalen. Forbrukerrådet kan ikke se at bestemmelsene i direktivet art. 6 og 7 i tilstrekkelig grad klargjør at forhåndsopplysningene uansett, hvordan de er fremkommet, skal utgjøre en del av pakkereiseavtalen. For å sikre kommisjonens føringer om at forhåndsopplysninger bør være bindende, mener Forbrukerrådet at dette bør fremgå uttrykkelig av den nye loven. Forbrukerrådet foreslår derfor å videreføre bestemmelsen i pakkereiseloven § 3-2, og kan ikke se at en slik videreføring vil være til hinder for gjennomføringen av direktivet, jf. fortalen punkt 26.

5. Opphør av avtale før pakkereisen begynner

5.1 Den reisendes rett til avbestilling mv.
5.3 Arrangørens adgang til å avlyse en pakkereise

Direktivet art. 12 nr. 2 gir den reisende rett til å avbestille reisen uten å måtte betale gebyr dersom det inntreffer uunngåelige og ekstraordinære omstendigheter på bestemmelsesstedet eller i dets umiddelbare nærhet som i vesentlig grad påvirker gjennomføringen av pakkereisen eller transporten av personer til bestemmelsesstedet.

Forbrukerrådet bemerker at kravet om innvirkning på gjennomføringen av pakkereisen eller persontransporten innebærer en innskrenkning av den reisendes avbestillingsadgang etter gjeldende pakkereiselov, og at det ikke er stilt noe tilsvarende krav om innvirkning for arrangørens avlysningsadgang på samme grunnlag art. 12 nr. 3 b). Dette innebærer at det oppstår en skjevhet mellom partenes rett til å avbestille/avlyse reisen som er til ugunst for den reisende.

Forbrukerrådet forutsetter at tilsvarende innvirkningskrav også er ment å skulle gjelde for arrangøren uten at det er kommet til uttrykk i direktivet. Selv om direktivet er totalharmonisert og det ikke er adgang til å fravike ordlyden i direktivet, ber Forbrukerrådet departementet vurdere muligheten for å innføre et tilsvarende innvirkningskrav i lovutkastet § 22 nr. 2.

5.2 Angrerett

Direktivet åpner for at medlemslandene innfører nasjonale regler om angrerett på pakkereiser som inngås utenfor faste forretningslokaler. Etter departementets vurdering vil avbestillingsreglene gi den reisende tilstrekkelig adgang til å komme løs fra avtalen. Departementet er heller ikke kjent med at noen av de nordiske landene har planlagt å innføre angrerett og foreslår derfor ikke å benytte seg av denne adgangen.

Forbrukerrådet mener departementet bør benytte seg av adgangen til å innføre angrerett ved kjøp av pakkereiser utenfor fast forretningslokaler. Selv om reglene om avbestilling i stor grad vil gi den reisende mulighet for å si seg løs fra avtalen, vil det medføre et gebyr for den reisende som ikke er tilfellet ved bruk av angrerett. Hensynet bak angreretten er at den som har inngått en avtale utenom fast utsalgssted, ikke nødvendigvis har fått tid til å områ seg før avtalen er inngått, og derfor vederlagsfritt skal kunne gå å avtalen. Avbestillingsreglene kan derfor ikke erstatte

Forbrukerrådet
Postboks 463 Sentrum, 0105 Oslo, Org.nr 871 033 382
Telefon 23 400 500, post@forbrukerradet.no

reglene om angrerett. Erfaringer fra Pakkereiseklagenemnda viser også at det er behov for angrerett ved kjøp av pakkereiser utenfor faste forretningslokaler, i tillegg til reglene om avbestilling.[1]

Salg av pakkereiser utenfor fast forretningslokaler retter seg i tillegg ofte mot sårbare grupper av forbrukere, f.eks. eldre som inviteres til å delta på ulike arrangementer og tema-kveld hvor salg av pakkereiser er en underliggende agenda. Etter Forbrukerrådets syn er det viktig å ivareta det særskilte vernet som ligger i angreretten. Forbrukerrådet kan heller ikke se at hensynet til like regler i de nordiske landene bør gå på bekostning av norske forbrukere.

7. Sammensatt reisearrangement

Forbrukerrådets oppfatning er at innføringen av begrepet sammensatte reisearrangement vil svekke den reisende rettigheter sammenlignet med gjeldende rett. Forbrukerrådets bekymring knytter seg først og fremst til de åpenbare utfordringene med å fastslå når det foreligger et sammensatt reisearrangement fordi dette vil ha betydning for om, og eventuelt hvilke bestemmelser i direktivet som kommer til anvendelse. I tillegg vil de detaljerte kravene til et sammensatt reisearrangement kunne føre til en omgåelse av direktivet, se nærmere redegjørelse for dette under pkt. 2.2.

Det vil være avgjørende både for de næringsdrivende og de reisende å vite hvilke rettigheter og plikter som til enhver tid gjelder. Inntil det foreligger avklarende EU-praksis, eller kommisjonen har kommet med ytterligere uttalelser, vil det være opp til den enkelte næringsdrivende å vurdere hvorvidt det er formidlet et sammensatt reisearrangement. Dette vil i sin tur kunne føre til en vilkårlig praksis og uforutsigbarhet for den enkelte reisende. For å sikre at anvendelsen av direktivet skjer i tråd med bestemmelsene bør det utarbeides nærmere retningslinjer for praktiseringen av de enkelte bestemmelsene før loven trer i kraft.

8. Særlig om formidleren

Direktivet overlater til medlemsstaten å avgjøre hvorvidt formidleren skal holdes ansvarlig for gjennomføringen av pakkereisen. Departementet har etter en grundig avveining kommet til at formidleansvaret bør innføres i ny pakkereiselov.

Forbrukerrådet slutter seg til departementets vurderinger om gjennomføring av formidleransvaret med utvidelsen av de plikter det innebærer. Innføringen av formidleransvaret vil i stor grad videreføre formidlerens plikter etter gjeldende pakkereiselov, forskjellen er i hovedsak at formidleren plikter å stille reisegaranti for mottatt betaling. Formidlerens ansvar for gjennomføring av pakkereiser ble innført ved pakkereiseloven i 1995 og er en veletablert praksis som det bør være tungtveiende grunner til for å fravike. Forbrukerrådet kan ikke se at formidlerens plikt til å stille reisegaranti er særlig tyngende ettersom formidleren kan unngå plikten ved ikke å motta betaling. Sammenlignet med den reisendes tap av beskyttelse dersom formidleransvaret ikke skulle gjennomføres, vil den reisendes tap av beskyttelse klart overveie formidlerens plikt til å stille reisegaranti.

Det har stor praktisk betydning for den reisende å kunne forholde seg til to næringsdrivende, spesielt fordi det kan være uklart for den reisende hvem som er formidler og hvem som er arrangør, og fordi en og samme næringsdrivende kan opptre både som arrangør og formidler i ulike sammenhenger.

9. Reisegaranti

Reisegarantiordningen er en veletablert og velfungerende ordning som etter Forbrukerrådets syn kan videreføres i tråd med forslaget fra departementet.

9.2 Reisegaranti for sammensatte reisearrangementer

[1] Saker behandlet av Pakkereiseklagenemnda PRKN-2016-16, PRKN-2016-54, PRKN-2016-72.

Forbrukerrådet
Postboks 463 Sentrum, 0105 Oslo, Org.nr 871 033 382
Telefon 23 400 500, post@forbrukerradet.no

Kravet om reisegaranti for sammensatte reisearrangement vil i mange tilfeller erstatte reglene om reisegaranti for pakkelignende reiser etter gjeldende pakkereiselov. Definisjonen av sammensatte reisearrangement vil likevel innebære at reiser som tidligere var å anse som pakkelignende reiser ikke vil utgjøre sammensatte reisearrangement, slik at den næringsdrivende ikke lenger vil være forpliktet å stille reisegaranti.

Konsekvensen av en slik løsning vil være at de reisende gis ulik beskyttelse ved kjøp av ellers like reisetjenester, men hvor avtalene er inngått på ulike måter. En slik forskjellsbehandling vil virke tilfeldig og kan ikke ses å være tråd med konkurransehensynet som ble lagt til grunn for innføringen av sammensatte reiser. På tilsvarende måte som den næringsdrivende tidligere har kunnet unngå kravet om insolvensbeskyttelse ved å ikke å oppfylle kravene til pakkereise, vil den næringsdrivende fortsatt kunne unngå kravet om insolvensbeskyttelse ved ikke å oppfylle kravene til et sammensatt reisearrangement.

For den som har kjøpt en pakkelignende reise, men som ikke oppfyller kravene til sammensatt reise, vil behovet for insolvensbeskyttelse fortsatt være tilstede. Forbrukerrådet mener derfor bestemmelsene om reisegaranti for pakkelignende i pakkereiseloven § 11-1 tredje ledd bør videreføres i ny lov, se pkt. 2.2 om utvidelse av direktivets virkeområde.

9.3 Reisegaranti for transportdelen av en pakkereise

Regelen om reisegaranti for «seat only»-reiser ble innført for å sikre at passasjerer som kun betalte for flybilletten av en pakkereise, skulle ha den samme sikkerheten som passasjerer som betalte for hele pakkereisen dersom arrangøren skulle gå konkurs. Forbrukerrådet mener det er viktig å opprettholde samme beskyttelsesnivå for denne gruppen reisende som etter gjeldende rett og støtter departementets forslag om å videreføre ordningen.

10. Alminnelige bestemmelser

10.6. Endringer i andre regelverk

Direktivet art. 27 nr. 2 endrer forbrukerrettighetsdirektivet slik at det bare er pakkereiser som er unntatt fra direktivets virkeområdet. Det vil si at sammensatte reisearrangement og transportdelen av pakkereiser omfattes av forbrukerrettighetsdirektivet. Flere av bestemmelsene i forbrukerrettighetsdirektivet skal likevel gjelde for pakkereiser, slik som medlemslandenes mulighet til å stille krav til hvilket språk forhåndsopplysninger skal gis på og skriftlige bekreftelse ved avtaleinngåelse per telefon. Departementet foreslår derfor at unntaket for pakkereiser i ny angrerettlov § 2 bokstav d ikke omfatter reglene om uanmodet telefonsalg etter angrerettloven § 10 første ledd og språkkrav i angrerettloven § 8 tredje ledd.

Forbrukerrådet slutter seg til departementets begrunnelse og forslag om å videreføre dagens krav om skriftlig bekreftelse ved avtaleinngåelse per telefon, men stiller spørsmål ved om gjennomføringen av et slik krav i angrerettloven er tilstrekkelig. Angrerettloven § 10 gjelder ved uanmodet telefonsalg. Det vil si at kravet om skriftlig bekreftelse ikke omfatter de tilfellene der forbrukeren selv tar kontakt med arrangøren eller formidler for avtale om pakkereise. Det antas at den overveiende delen av pakkereiser hvor avtaleinngåelse skjer per telefon, skjer etter henvendelse fra den reisende selv og ikke ved uanmodet telefonsalg. For å unngå tvil med hensyn til krav om skriftlighet bør kravet gjennomføres i ny pakkereiselov.

Vi håper departementet vil ta med seg våre betraktinger i det videre arbeidet med å gjennomføre direktivet i norsk rett.

Vennlig hilsen

Forbrukerrådet
Postboks 463 Sentrum, 0105 Oslo, Org.nr 871 033 382
Telefon 23 400 500, post@forbrukerradet.no

FORBRUKERRÅDET

Marianne Uppman
Juridisk Direktør

Ingebjørg Kiil
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.

Forbrukerrådet
Postboks 463 Sentrum, 0105 Oslo, Org.nr 871 033 382
Telefon 23 400 500, post@forbrukerradet.no