

Bruxelles, den 21.6.2019
COM(2019) 270 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**om bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets (EU) direktiv 2015/2302
af 25. november 2015 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer
vedrørende online bestillinger udført på forskellige salgssteder**

{SWD(2019) 270 final}

1. Baggrunden for og formålet med rapporten

Forbrugerne sammensætter i dag rejseydelser (transport, indkvartering, billeje, fritidsaktiviteter) til samme rejse eller ferie på mange forskellige måder. De køber, online eller offline, pakkerejser, der er arrangeret på forhånd, eller de "sammensætter" selv deres pakke. De kan i denne forbindelse benytte sig af et rejsebureaus ydelser eller booke flere ydelser direkte (transport, billeje, hotel, udflugter) fra en eller flere forskellige tjenesteydere.

Et af formålene med direktivet om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer fra 2015 (pakkerejsedirektivet)¹ var at tilpasse lovgivningen om pakkerejser til nye online bestillingsmodeller, navnlig med henblik på bedre at beskytte forbrugere, der benytter kombinationer af rejseydelser.

Derfor bliver definitionen af "pakke" med det nye pakkerejsedirektiv udvidet til at omfatte mere end traditionelle pakkerejser, der er arrangeret på forhånd. En pakke omfatter nu også tilpassede kombinationer af rejseydelser (online og offline), der er sat sammen på anmodning af eller i henhold til den rejsendes valg. Med direktivet bliver også begrebet "sammensatte rejsearrangementer" indført, der er en kombination af rejseydelser, som leveres af en erhvervsdrivende, f.eks. et luftfartsselskab.

Direktivet yder rejsende, der køber pakkerejser, et højt beskyttelsesniveau. Dette omfatter bl.a.: "pengene tilbage"-garanti og hjemtransport, hvis rejsearrangøren bliver insolvent; rejsearrangørens ansvar for levering af alle de rejseydelser, der indgår i pakken; tydelige oplysninger til rejsende; og at prisændringer kun tillades under specifikke omstændigheder.

I modsætning til en rejsearrangør er erhvervsdrivende, der formidler et sammensat rejsearrangement, kun ansvarlig for sin egen rejseydelse. De skal stille en "penge tilbage"-garanti for betalinger, de modtager fra den rejsende, hvis rejseydelsen ikke leveres på grund af konkurs eller insolvens. Denne garanti skal også dække hjemtransport, hvis den erhvervsdrivende, der formidler et sammensat rejsearrangement, er ansvarlig for befordringen af passagerer, f.eks. et luftfartsselskab. Erhvervsdrivende, der formidler et sammensat rejsearrangement, er imidlertid ikke ansvarlig for en anden leverandørs leverance (eller for eventuel konkurs eller insolvens) af ydelser i det sammensatte rejsearrangement.

For at rejsende har en klar forståelse af deres mere begrænsede rettigheder i forbindelse med et sammensat rejsearrangement, skal den erhvervsdrivende, som formidler arrangementet, oplyse de rejsende om, at den beskyttelse, der gælder for pakkerejser, ikke finder anvendelse på deres situation, og at de kun er beskyttet mod konkurs eller insolvens for den erhvervsdrivende, som formidler det sammensatte rejsearrangement. Hvis denne erhvervsdrivende ikke oplyser den rejsende om disse begrænsninger eller ikke yder beskyttelse mod konkurs eller insolvens, er den

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2302 af 25. november 2015 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer samt om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/83/EU og om ophævelse af Rådets direktiv 90/314/EØF (EUT L 326 af 11.12.2015,

s. 1).

erhvervsdrivende juridisk forpligtet til at påtage sig stort set samme ansvar som en arrangør af pakkerejser, herunder dem, der er forbundet med levering af kombinerede rejseydelser.

I dag bestiller de fleste rejsende rejseydelser online, og bestillingsprocessen afgør, hvorvidt den rejsende har bestilt en pakke, et sammensat rejsearrangement, eller blot enkeltstående tjenesteydelser. Dette er relevant for erhvervsdrivendes juridiske forpligtelser og for de rejsendes beskyttelsesniveau. For enkeltstående rejseydelser (f.eks. flyrejser) er der ikke på EU-plan nogen obligatorisk beskyttelse af rejsende mod konkurs eller insolvens.

Når den rejsende bestiller forskellige rejseydelser, f.eks. en flyrejse og indkvartering fra samme websted, afhænger vedkommendes rettigheder af, om rejseydelserne udbydes, sælges eller faktureres til en samlet pris, eller om den rejsende skal betale eller acceptere at betale separat for hver rejseydelse. I førstnævnte tilfælde er det en pakke, i det andet tilfælde er det et sammensat rejsearrangement.

Hvis den rejsende booker forskellige rejseydelser fra forskellige websteder (forskellige salgssteder), men reservationerne er knyttet sammen via links, der vises fra websted til websted, betragtes dette som en "klik-selv"-bestilling. Afhængigt af sådanne bestillingers karakteristika kan de imidlertid enten føre til sammensætning af en pakke med fuld beskyttelse, et sammensat rejsearrangement med begrænset beskyttelse eller enkelte rejseydelser, der ikke er omfattet af direktivet.

Kriterierne for definitionen af "klik-selv-pakker" var genstand for langvarige drøftelser i løbet af de lovgivningsmæssige forhandlinger. Definitionen forudsætter, at den første erhvervsdrivende til den anden erhvervsdrivende videregiver specifikke personlige oplysninger om den rejsende, dvs. den rejsendes navn, betalingsoplysninger og e-mailadresse. Et "klik-selv-sammensat rejsearrangement" forudsætter, at den første erhvervsdrivende "på en målrettet måde" formidler køb af mindst én yderligere rejseydelse. I begge tilfælde ("klik-selv-pakke" og "klik-selv-sammensat rejsearrangement") skal den rejsende bestille den anden rejseydelse senest 24 timer efter bestillingen af den første rejseydelse. Efter denne frist er de forskellige rejseydelser blot enkelte rejseydelser.

Kommissionen fik til opgave kort efter ikrafttrædelsen af pakkerejsedirektivet at rapportere om de nye bestemmelser vedrørende "klik-selv"-bestillinger, navnlig om en ændring af definitionen af "klik-selv-pakker" ville være hensigtsmæssig (jf. direktivets artikel 26)². Der udarbejdes en generel rapport om anvendelsen af direktivet i 2021.

2. De vigtigste konklusioner om "klik-selv"-bestillinger

Alle medlemsstater skal inden marts 2019 have gennemført pakkerejsedirektivet i deres nationale lovgivninger. Ud over sen gennemførelse er der ikke hidtil registreret nogen *umiddelbare* problemer vedrørende gennemførelsen af de bestemmelser, der omhandler "klik-selv"-bestillinger af pakkerejser eller sammensatte rejsearrangementer.

Med henblik på at evaluere anvendelsen af klik-selv-bestillinger blev der nedsat en ekspertgruppe, der har afholdt to møder, og som består af 20 forskellige organisationer, der

² Se arbejdsdokument SWD(2019)270

repræsenterer forbrugersammenslutninger, brancheforeninger inden for rejser og turisme, udbydere af beskyttelse mod konkurs og insolvens samt organer til alternativ tvistbilæggelse.³ Desuden blev der i oktober/november 2018 afholdt en interessenthøring. Der blev modtaget besvarelser fra 14 kompetente myndigheder, ni organer til alternativ tvistbilæggelse, fire forbrugersammenslutninger, 195 rejse- og turistoperatører eller disses sammenslutninger og 14 udbydere af beskyttelse mod konkurs eller insolvens eller disses organisationer. Brancheorganisationen Airlines for Europe er medlem af ekspertgruppen, men hverken organisationen eller dens medlemmer bidrog til den målrettede høring. Dette bør tages i betragtning ved vurderingen af resultaterne af høringen, eftersom luftfartssektoren er en af de sektorer, hvor der foretages flest "klik-selv"-bestillinger.

Følgende fremgår af de oplysninger, der blev indsamlet under høringsprocessen:

- "Klik-selv-pakker" i henhold til den specifikke definition i artikel 3, stk. 2, litra b), nr. v), i direktivet, som indebærer overførsel af personoplysninger (den rejsendes navn, e-mail og betalingsoplysninger) samt udlevering af det specifikke standardoplysningsskema i bilag I, del C, til direktivet udbydes sjældent, hvis de overhovedet udbydes, af de erhvervsdrivende, der bidrog til høringen. Det er imidlertid ikke muligt på nuværende tidspunkt at konkludere noget om luftfartsselskabernes praksis.
- Der er derfor behov for en yderligere vurdering af forretningspraksis navnlig blandt luftfartsselskaber og store rejsebestillingsplatforme vedrørende klik-selv-bestillinger, før det er muligt at drage konklusioner vedrørende en eventuel justering af definitionerne i direktivet.
- Interessenter og myndigheder, der bidrog til høringen, nævnte behovet for fortsat at arbejde på en effektiv og ensartet anvendelse af de nye bestemmelser i direktivet, herunder retningslinjer for at sikre ensartet gennemførelse.
 - I forbindelse med sammensatte rejsearrangementer påpegede interessenter bl.a. manglende klarhed med hensyn til betydningen af "formidling på målrettet vis" og kriterierne for fastsættelse af, hvorvidt en anden erhvervsdrivende har indgået en kontrakt med en rejsende senest 24 timer efter den første kontrakt.
 - Sondringen mellem pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer synes fortsat at være en udfordring for alle rejseoperatører, herunder hoteller.
 - Endelig skal forbrugere have bedre kendskab til den udvidede beskyttelse, der følger af pakkerejsedirektivet.

3. Opfølgning

Kommissionen vil som opfølgning på denne rapport og forberedelse til den generelle rapport om anvendelsen af pakkerejsedirektivet, der er planlagt til 2021:

³ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1>

- yderligere vurdere forbundne onlinebestillingsprocedurer, der fører til en kombination af rejseydelser med henblik på at få et mere tydeligt overblik over udbuddet af "klik-selv"-pakker og sammensatte rejsearrangementer på markedet
- færdiggøre sin vurdering af de nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktivet
- øge rejsendes kendskab til deres rettigheder i henhold til direktivet i forbindelse med en bred forbrugeroplysningskampagne, der lanceres inden udgangen af 2019
- fortsætte med at interagere med relevante interessenter gennem ekspertgruppen med henblik på at indsamle oplysninger om problemer med anvendelsen af direktivets bestemmelser og for så vidt muligt at finde passende løsninger
- lette koordinationen og samarbejdet mellem myndighederne med ansvar for håndhævelse af direktivet gennem netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde (CPC) og mellem medlemsstaternes centrale kontaktpunkter for at fremme det administrative samarbejde og tilsyn med rejsearrangører, der driver virksomhed i forskellige medlemsstater. Aktiviteterne i CPC-netværket kunne i de kommende måneder omfatte iværksættelsen af koordinerede overholdelsesvurderinger.