EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 26.2.2021
COM(2021) 90 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2015/2302 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer

1. Direktivet

Direktiv (EU) 2015/2302 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer (herefter "pakkerejsedirektivet" eller "direktivet") blev vedtaget den 25. november 2015[1]. Det erstattede Rådets direktiv 90/314/EØF af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure. Pakkerejsedirektivet bygger på de centrale elementer i direktivet fra 1990, herunder oplysningskrav, bestemmelser om kontraktændringer og -forpligtelser samt forbrugerbeskyttelse i tilfælde af rejsearrangørens insolvens. Det nye direktiv udvider forbrugerbeskyttelsesniveauet betydeligt, idet der tages hensyn til nye onlinebestillingsmodeller for kombinationer af rejseydelser.

Efter sin rapport om de bestemmelser i pakkerejsedirektivet, der gælder for onlinebestillinger udført på forskellige salgssteder, og som blev offentliggjort i juni 2019 (rapporten om "klik-selv"-bestillinger)[2], fremlægger Kommissionen denne generelle rapport om anvendelsen af pakkerejsedirektivet i overensstemmelse med direktivets artikel 26, andet punktum, for Europa-Parlamentet og Rådet[3].

Interessentekspertgruppen til støtte for anvendelsen af pakkerejsedirektivet[4] og nationale myndigheder[5] blev hørt i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport.

1.1. De vigtigste dele i direktivet

I henhold til pakkerejsedirektivet er arrangøren af en pakkerejse ansvarlig for leveringen af alle de ydelser, der er inkluderet i pakkerejsen, uanset om disse ydelser skal udføres af rejsearrangøren selv eller af andre tjenesteydere. Da pakkerejsedirektivet erstattede direktivet fra 1990, udvidede det begrebet "pakkerejse", der oprindeligt var rejser, der var arrangeret på forhånd, til at omfatte skræddersyede rejser, som en erhvervsdrivende, herunder traditionelle rejsearrangører, online- eller offlinerejsebureauer, luftfartsselskaber og hoteller, sammensætter af forskellige rejseydelser, som den rejsende vælger. Alle disse erhvervsdrivende kan være "arrangører" i henhold til pakkerejsedirektivet.

De vigtigste elementer i pakkerejsedirektivet[6] er:

- Den brede definition af "pakkerejse", herunder færdigfremstillede ferier, der tilbydes af en rejsearrangør, og det skræddersyede udvalg af komponenter til en rejse eller ferie foretaget af den rejsende på et enkelt online- eller offlinesalgssted.

---

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).

2 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, COM(2019) 270 final af 21.6.2019, ledsaget af arbejdsdokument SWD(2019) 270 final.

3 Rapporten dækker de 27 EU-medlemsstater. Hvor det er relevant, henviser den til oplysninger om Det Forenede Kongerige, som forlod EU den 31.1.2020.

4 Interessentekspertgruppe til støtte for anvendelsen af direktivet om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer (2015/2302) (E03617), https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1.

5 Udvalget for Gennemførelse af Forordningen om Forbrugerbeskyttelsessamarbejde, centrale kontaktpunkter oprettet under pakkerejsedirektivet, Det Rådgivende Udvalg for Turisme.

6 Se også resuméet på https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX%3A32015L2302&qid=1529931942475.

- Indførelse af begrebet "sammensatte rejsearrangementer", som er en løsere kombination af to eller flere rejseydelser i samme rejse eller ferie end en pakkerejse. I modsætning til arrangøren af en pakkerejse er erhvervsdrivende, der formidler et sammensat rejsearrangement, kun ansvarlige for leveringen af de rejseydelser, de selv udfører. En kombination af rejseydelser betragtes som sammensatte rejsearrangementer, når en erhvervsdrivende formidler
  - køb af forskellige tjenesteydelser gennem særskilte bestillingsprocesser under et enkelt besøg hos et rejsebureau eller på et websted, eller
  - på målrettet vis køb af en yderligere rejseydelse fra en anden leverandør inden for 24 timer efter, at en rejsende modtager bekræftelse på bestillingen af den første rejseydelse (f.eks. ved i bestillingsbekræftelsen at indsætte et link til en anden tjenesteyder).
- Skærpede oplysningskrav: Virksomheder skal oplyse rejsende, om de tilbydes en pakke eller et sammensat rejsearrangement, og om deres centrale rettigheder via standardiserede oplysningsskemaer. De skal informere klart om pakkens elementer og egenskaber, dens pris og alle ekstragebyrer
- virksomheder, der sælger pakkerejser, skal stille sikkerhed for refusion og hjemtransport af rejsende, hvis rejsearrangørerne går konkurs. I begrænset omfang gælder en sådan garanti også for sammensatte rejsearrangementer. Erhvervsdrivende, der formidler sammensatte rejsearrangementer, skal stille en "penge tilbage"-garanti for betalinger, de modtager fra den rejsende, hvis den pågældende rejseydelse ikke leveres på grund af konkurs eller insolvens. Denne garanti dækker også hjemtransport, hvis den erhvervsdrivende, der formidler et sammensat rejsearrangement, er ansvarlig for befordringen af passagerer, f.eks. et luftfartsselskab. I pakkerejsedirektivet fastsættes princippet om gensidig anerkendelse af den beskyttelse mod konkurs eller insolvens, der ydes af rejsearrangører eller erhvervsdrivende, der formidler et sammensat rejsearrangement i overensstemmelse med lovgivningen i den medlemsstat, hvor de er etableret.
- Strenge ansvarsregler: Bortset fra visse undtagelser er arrangøren af en pakkerejse ansvarlig, hvis noget går galt, uanset hvem der leverer rejseydelserne.
- Styrkede afbestillingsrettigheder: Rejsende kan aflyse deres pakkerejse af en hvilken som helst grund mod et rimeligt opsigelsesgebyr. De kan aflyse deres ferie gratis, navnlig i tilfælde af "uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder"[7] på rejsedestinationen, som påvirker leveringen af pakkerejsen (f.eks. krig, naturkatastrofer eller udbrud af en alvorlig sygdom), eller hvis pakkerejsens pris forhøjes med mere end 8 % af den oprindelige pris.
- Bistand til rejsende: Hvis rejsende ikke kan vende tilbage fra deres pakkerejse på grund af "uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder", får de indkvartering op til tre nætter, medmindre der er fastsat længere perioder i EU-lovgivningen om passagerrettigheder. Rejsearrangører skal også yde bistand til rejsende i nød, især ved at oplyse om sundhedstjenester og konsulær bistand.

1.2. Markedsoplysninger:

[7] Begrebet "uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder" erstatter begrebet "force majeure" i direktivet fra 1990.

I 2017 udgjorde pakkerne ca. 9 % af alle turistrejser for personer bosiddende i EU-27 og tegnede sig for ca. 21 % af de samlede udgifter til turisme[8]. I gennemsnit brugte hver turist i EU ca. 762 EUR på en pakkerejse inden for EU-27 (samlede udgifter: ca. 58 mia. EUR) og 1 756 EUR på en pakkerejse til resten af verden (samlede udgifter: ca. 36 mia. EUR)[9]. Langt det vigtigste destinationsland i Europa var Spanien (samlede udgifter: ca. 15 mia. EUR).

Ifølge en markedsovervågningsundersøgelse om pakkerejser og -ture[10] havde størstedelen af EU-27-forbrugerne (81 %) tillid til udbyderne af pakkerejser og -ture. Dette tal varierer til en vis grad fra medlemsstat til medlemsstat, fra 90 % (i Kroatien og Portugal) til 60 % (i Polen). Et stort flertal (91 %) beretter om positive erfaringer med at foretage indkøb på markedet med få markante forskelle mellem lande eller sociodemografiske undergrupper.

Forbrugere, der foretog deres køb hos et rejsebureau, betalte normalt en samlet pris for de forskellige tjenesteydelser (82 %). 25 % af dem, der købte tjenesteydelser online, gjorde det derimod på et enkelt websted, men betalte for hver enkelt tjenesteydelse separat, mens 19 % købte dem på et websted og derefter klikkede på et link på dette websted for at købe en anden tjenesteydelse fra en anden udbyder.

11 % af forbrugerne oplevede problemer med de tjenesteydelser, de købte, eller med operatører, som gav dem en legitim grund til at klage. Af denne gruppe oplevede 40 % økonomiske tab, mens 79 % oplevede ikke-økonomiske virkninger såsom tab af tid, vrede, frustration, stress eller angst. Blandt alle dem, der oplevede problemer, indgav flertallet (62 %) en klage. Lidt over halvdelen (54 %) angav, at de var tilfredse med klagens udfald, mens 42 % rapporterede, at de var utilfredse.

2. Gennemførelse

Medlemsstaterne skulle gennemføre pakkerejsedirektivet senest den 1. januar 2018. Mellem februar 2016 og maj 2017 afholdt Kommissionen fem workshopper for at bistå medlemsstaterne med gennemførelsen af direktivet[11].

2.1. Overholdelse af gennemførelsesfristen

I marts 2018 indledte Kommissionen traktatbrudssager for manglende meddelelse af nationale gennemførelsesforanstaltninger mod 14 medlemsstater. To medlemsstater gennemførte først direktivet, efter at Kommissionen havde afgivet en begrundet udtalelse i henhold til artikel 258 i TEUF. I marts 2019 havde alle medlemsstater givet Kommissionen meddelelse om den fuldstændige gennemførelse af direktivet.

---

[8] Alle turistrejser i 2017: ca. 1,1 mia. De samlede udgifter til disse rejser var på ca. 444 mia. EUR. ESTAT, 2017-data, Antal rejser efter organisationstype (fra 2014 og frem) [TOUR_DEM_TTORG__custom_410560], Udgifter efter organisationstype (fra 2014 og frem) [TOUR_DEM_EXORG__custom_410607].

[9] Udgifter til pakkerejser omfatter det beløb, der er betalt for pakkerejsen, og alle andre turismeudgifter under rejsen.

[10] Undersøgelsen blev gennemført af Ipsos mellem den 27. juli og den 26. oktober 2020 og dækkede en referenceperiode på ét år forud for undersøgelsens interview. Det er ikke muligt at påpege, i hvilket omfang respondenterne baserede deres svar på erfaringerne under covid-19-pandemien. Resultaterne af markedsovervågningsundersøgelsen findes på Europa-Kommissionens websted på https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-monitoring_en.

[11] Se referater af gennemførelsesworkshopperne på Europa-Kommissionens websted på https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Disse referater afspejler ikke Kommissionens officielle holdning vedrørende fortolkningen af pakkerejsedirektivet.

2.2. Overensstemmelsesvurdering af gennemførelsesforanstaltninger

En overensstemmelsesvurdering af de nationale gennemførelsesforanstaltninger, der blev gennemført af en ekstern kontrahent, blev afsluttet i begyndelsen af 2021. Ifølge denne vurdering kan der i forskellig grad være problemer med manglende overensstemmelse i alle medlemsstater, f.eks. med hensyn til definitioner, oplysningskrav forud for indgåelsen af aftalen, rejsendes opsigelsesrettigheder og opsigelsesgebyrer, konsekvenserne af manglende eller mangelfuld opfyldelse af aftalen, forpligtelser for erhvervsdrivende, der formidler sammensatte rejsearrangementer, ansvar for fejl i forbindelse med bestilling og pakkerejsedirektivets ufravigelige karakter. De konstaterede problemer viser ikke en generel tendens, bortset fra at en korrekt gennemførelse af bestemmelserne om beskyttelse mod konkurs eller insolvens, navnlig dens effektivitet, måske ikke er fuldt ud sikret i mange medlemsstater. Kommissionen vil analysere resultaterne af undersøgelsen og, hvor det er relevant, overveje at indlede en dialog med medlemsstaterne og/eller indlede traktatbrudsprocedurer.

3. Anvendelse og håndhævelse

Medlemsstaterne var forpligtet til at anvende deres regler til gennemførelse af pakkerejsedirektivet fra den 1. juli 2018.

3.1. Oplysning

Kommissionen udsendte en pressemeddelelse[12] for at henlede opmærksomheden på, at de nye regler trådte i kraft, gav oplysninger til rejsende[13] og virksomheder[14] på webstedet Dit Europa, og medtog pakkerejser i sin kommunikationskampagne #**yourEUright** om en række vigtige forbrugerrettigheder, der blev lanceret i 2019[15]. Ikke desto mindre mener forbrugerrepræsentanterne, at mange forbrugere ikke er tilstrækkeligt opmærksomme på deres rettigheder, navnlig med hensyn til deres rettigheder, når de ønsker at opsige en aftale om pakkerejser.

3.2. De vigtigste udfordringer i forbindelse med direktivets anvendelse

I gennemførelsesfasen og i de første anvendelsesår gav navnlig den brede definition af "pakke", det nye begreb sammensatte rejsearrangementer, afgrænsningen mellem de to begreber og standardformularerne anledning til spørgsmål fra interessenter og myndigheder. Desuden opstod der udfordringer i forbindelse med insolvensbeskyttelse, navnlig i forbindelse med Thomas Cook-konkursen (se kapitel 4), og covid-19-pandemien (se kapitel 5).

3.2.1. Bredt anvendelsesområde for pakkedefinitionen

Enhver kombination af mindst to forskellige typer rejseydelser til samme rejse eller ferie sammensat af én erhvervsdrivende, herunder efter anmodning fra den rejsende, er en pakkerejse, hvis alle ydelser er omfattet af en enkelt aftale, eller hvis andre kriterier er opfyldt, f.eks. en all inclusive-pris eller samlet pris. Undtagelserne fra direktivets anvendelsesområde er meget begrænsede[16]. Dette førte til usikkerhed under og efter

[12] IP/18/4293 af 29. juni 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/IP_18_4293.
[13] https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/holidays/package-travel/index_da.htm.
[14] https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/selling-goods-services/package-travel/index_da.htm.
[15] https://europa.eu/youreuright/your-rights_da#node-24.
[16] Jf. pakkerejsedirektivets artikel 2, stk. 2, som fastsætter tre undtagelser: 1. pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer af en varighed på under 24 timer, medmindre de omfatter indkvartering natten over 2.

gennemførelsen af pakkerejsedirektivet for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt direktivet finder anvendelse på udbydere af turistindlogeringstjenester, der inkluderer fri adgang til lokale fritidsaktiviteter eller transporttjenester (f.eks. "turistkort") i deres udbud.

Eksempler: 1. En landbruger, der på sit websted reklamerer for rideferier, herunder logi og rideundervisning, til en samlet pris, er arrangør af en pakkerejse i henhold til pakkerejsedirektivet.

2. Et rejsebureau, der rådgiver sin kunde om mulige safarirejser og i overensstemmelse med sidstnævntes valg bestiller fly, indkvartering på forskellige hoteller og en guidet rundvisning, som den rejsende accepterer at betale for, når denne har udvalgt alle komponenter, er arrangør af pakkerejsen og ansvarlig for leveringen af de forskellige inkluderede rejseydelser.

Repræsentanter for små virksomheder i turist- og fritidssektoren (f.eks. turisme i landdistrikter, sportsklubber) mener, at små eller meget små virksomheder bør undtages fra pakkerejsedirektivet, især hvis der ikke tilbydes transport. Forbruger- og rejseerhvervsorganisationer mener imidlertid ikke, at yderligere undtagelser vil være en hensigtsmæssig løsning.

3.2.2. Sammensatte rejsearrangementer

Begrebet sammensatte rejsearrangementer blev indført under hensyntagen til markedsudviklingen, hvor erhvervsdrivende (hovedsagelig online, men også offline) hjælper rejsende med at indgå separate aftaler med individuelle leverandører af rejsetjenesteydelser om samme rejse inden for kort tid. Det dækker to scenarier, hvor en erhvervsdrivende *formidler* bestillingen af rejseydelser, der leveres af andre udbydere, og udvider anvendelsen af visse regler i pakkerejsedirektivet til også at omfatte sådanne forretningsmodeller.

Eksempler: 1. Et rejsebureau bestiller en flyrejse for en kunde, og den rejsende betaler for flyrejsen. Under det samme besøg hos rejsebureauet bestiller rejsebureauet derefter overnatning på et hotel på samme rejse, som ikke var blevet udvalgt, og hvis tilgængelighed ikke var blevet kontrolleret, inden flyrejsen blev bestilt, og forlanger betaling eller forhåndsbetaling for hotellet. Som følge af særskilt udvælgelse og særskilt betaling for hver enkelt rejseydelse har rejsebureauet formidlet et sammensat rejsearrangement.

2. I e-mailbekræftelsen af bestillingen af en flyrejse giver luftfartsselskabet et link til et websted med hotelbestilling, der giver den rejsende mulighed for at bestille et hotelværelse på rejsedestinationen. Hvis den rejsende klikker på linket og inden for 24 timer efter modtagelsen af bekræftelsen af bestillingen af flyrejsen bestiller et værelse til sin rejse, har luftfartsselskabet formidlet et sammensat rejsearrangement på "målrettet vis".

Betragtning 12 og 13 i pakkerejsedirektivet indeholder nogle retningslinjer med hensyn til begrebet sammensatte rejsearrangementer, men anvendelsen af dette begreb har rejst mange spørgsmål. Forbruger- og virksomhedsinteressenter mener, at definitionen af sammensatte rejsearrangementer er for kompleks og vanskelig at anvende i praksis.

Det er ikke altid klart, hvad *"formidling"* og *"formidling på målrettet vis"* egentlig betyder. I betragtning 12 præciseres det, at links, hvorigennem rejsende alene bliver oplyst om andre

pakkerejser, der udbydes, og sammensatte rejsearrangementer, der formidles lejlighedsvist og på nonprofitbasis til udelukkende en begrænset gruppe rejsende 3. pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer, der købes på grundlag af en generel aftale med henblik på forretningsrejser.

rejseydelser generelt, ikke bør anses for formidling af sammensatte rejsearrangementer. Derfor vil det generelt kræve aktiv formidling baseret på et kommercielt link, der indebærer betaling mellem den erhvervsdrivende, der formidler køb af yderligere rejseydelser, og den anden erhvervsdrivende (se betragtning 13).

En udfordring med anvendelsen af begrebet sammensatte rejsearrangementer hænger sammen med, at forpligtelsen til beskyttelse mod konkurs eller insolvens i det andet eksempel ovenfor afhænger af en usikker begivenhed i fremtiden, dvs. om den rejsende bestiller en yderligere rejseydelse fra en anden erhvervsdrivende inden for 24 timer efter den første bestilling. Hvis dette er tilfældet, skal udbyderen af den første rejseydelse, som modtager forudbetalinger fra den rejsende, yde beskyttelse mod konkurs eller insolvens for disse betalinger. Selv om den anden erhvervsdrivende i henhold til pakkerejsedirektivets artikel 19, stk. 4, skal oplyse den erhvervsdrivende, der formidler det sammensatte rejsearrangement, om indgåelsen af en aftale med den rejsende, har den første erhvervsdrivende ikke nødvendigvis alle de oplysninger, der gør det muligt at afgøre, i hvilke tilfælde der er indgået en aftale om et sammensat rejsearrangement. Det rapporteres, at udbyderne af den supplerende rejseydelse ikke altid opfylder deres rapporteringsforpligtelser, f.eks. på grund af manglende tekniske midler til sikker udveksling af oplysninger eller frygt for at overtræde den generelle forordning om databeskyttelse[17]. En sådan usikkerhed kan føre til vanskeligheder i forbindelse med tilrettelæggelsen af den nødvendige beskyttelse mod konkurs eller insolvens.

Der er også blevet udtrykt bekymring over, at pakkerejsedirektivet med undtagelse af beskyttelse mod konkurs eller insolvens og visse krav om oplysninger forud for aftaleindgåelsen ikke indeholder bestemmelser om, at erhvervsdrivende, der formidler et sammensat rejsearrangement, kan drages til ansvar for leveringen af de relevante ydelser. Forbrugerrepræsentanterne er bekymrede for, at leverandører af rejseydelser fejlagtigt præsenterer sig som erhvervsdrivende, der formidler sammensatte rejsearrangementer, frem for som rejsearrangør for at undgå de strengere ansvarsregler, der gælder for pakkerejser, hvilket giver forbrugerne et lavere beskyttelsesniveau.

3.2.3. Afgrænsning mellem pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer

Det kan være vanskeligt at skelne mellem visse pakker og visse sammensatte rejsearrangementer[18]. Et rejsebureau, der bestiller en flyrejse og et hotel til sin kunde og udsteder én faktura for begge ydelser, sælger en pakkerejse. Når de samme ydelser ikke blev udvalgt i fællesskab, formidler det rejsebureau, der bestiller først den ene og så den anden ydelse, og som ikke opkræver en samlet pris, et sammensat rejsearrangement.

Med hensyn til "klik-selv"-bestillinger[19] kan det være meget vanskeligt for forbrugere og de retshåndhævende myndigheder at bevise, om der er indgået en aftale om en pakkerejse, et sammensat rejsearrangement eller ingen af delene, som forklaret i rapporten fra 2019 om "klik-selv"-bestillinger. En leverandør af rejseydelser, som efter bestillingen overfører den rejsendes navn, betalingsoplysninger og e-mailadresse til en anden erhvervsdrivende, hos

---

[17] Se afsnit 3.2.1. i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SWD(2019) 270 final, jf. ovenfor i fodnote 2.

[18] Jf. flowdiagrammet "Package travel or not?", som findes på https://ec.europa.eu/info/files/flowchart-package-travel-or-not_en.

[19] En "klik-selv"-bestilling henviser til en situation, hvor den rejsende bestiller forskellige rejseydelser fra forskellige websteder (forskellige salgssteder), men bestillingerne er forbundet via links fra websted til websted.

hvem der er bestilt en anden ydelse inden for 24 timer efter bekræftelsen af den første bestilling, er arrangør af en pakkerejse og dermed ansvarlig for leveringen af begge ydelser. Hvis et af disse dataelementer ikke overføres, formidler den første erhvervsdrivende et sammensat rejsearrangement og er kun ansvarlig for leveringen af sin egen tjenesteydelse, forudsat at den anden bestilling finder sted inden for 24 timer. Hvis det sker senere, finder pakkerejsedirektivet slet ikke anvendelse. Det rapporteres, at det i praksis er vanskeligt at påvise, hvilke oplysninger der blev overført mellem erhvervsdrivende, eller tidspunktet for bestillingen af den anden rejseydelse.

3.2.4. Oplysningskrav

I henhold til pakkerejsedirektivets artikel 5 og 19 skal rejsearrangører, formidlere og erhvervsdrivende, der formidler et sammensat rejsearrangement, give de rejsende specifikke oplysninger, inden aftalen indgås. Kravene til oplysninger forud for aftaleindgåelsen for den pågældende specifikke pakke synes overordnet set ikke at give anledning til større problemer[20]. Desuden indeholder pakkerejsedirektivet tre forskellige standardformularer til oplysninger i forbindelse med aftaler om pakkerejser[21] og fem forskellige formularer for sammensatte rejsearrangementer[22], som skal udleveres til de rejsende.

Den 26. november 2019 afholdt Kommissionens tjenestegrene en workshop om anvendelsen af pakkerejsedirektivet i luftfartssektoren[23] for også at følge op på Kommissionens rapport om "klik-selv"-bestillinger. Repræsentanter for luftfartsselskaberne mente, at standardoplysningsformularerne er for komplekse, tekniske og vanskelige at læse, navnlig på mobile enheder. Navnlig for så vidt angår standardformularerne for sammensatte rejsearrangementer blev det fremført, at oplysningerne kunne betragtes som forvirrende og afskrækkende, da de rejsende primært informeres om, at de ikke nyder godt af de rettigheder, der gælder for pakkerejser.

Det var imidlertid netop formålet med dette oplysningskrav at henlede forbrugernes opmærksomhed på de forskellige beskyttelsesniveauer i forbindelse med pakkerejser i forhold til sammensatte rejsearrangementer og dermed give dem et informeret valg mellem de to modeller. Forbrugerorganisationerne argumenterer for, at gennemsigtigheden bør forbedres yderligere ved at informere rejsende, der bestiller en enkeltstående rejseydelse, om det beskyttelsesniveau, der er forbundet hermed, hvilket for transporttjenesters vedkommende sikres ved EU's forordninger om passagerrettigheder[24].

---

[20] Med hensyn til oplysningskravet om, hvorvidt rejsen eller ferien generelt er egnet for bevægelseshæmmede personer (pakkerejsedirektivets artikel 5, stk. 1, litra a), nr. viii)), blev det påpeget, at sådanne oplysninger ikke altid er lette at give, da de kan afhænge af forskellige faktorer, som rejsearrangøren først kender, når den rejsende har foretaget sit valg. Sådanne oplysninger bør derfor i stedet gives på den rejsendes anmodning.

[21] Bilag I, del A, B og C.

[22] Bilag II, del A, B, C, D og E.

[23] Ref. ARES(2020)270448.

[24] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 295/91 (EUT L 46 af 17.2.2004, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1371/2007 af 23. oktober 2007 om jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser (EUT L 315 af 3.12.2007, s. 14). Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1177/2010 af 24. november 2010 om passagerers rettigheder ved sørejser og rejser på indre vandveje og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 (EUT L 334 af 17.12.2010, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 181/2011 af 16. februar 2011 om buspassagerers rettigheder og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 (EUT L 55 af 28.2.2011, s. 1).

Repræsentanter for rejsevirksomheder foreslår, navnlig i lyset af covid-19, øget forbrugeroplysning og -beskyttelse for alle rejseydelser, herunder selvstændige tjenester. De hævder, at dette kunne give operatører og forbrugere større frihed, når de vælger en kombination af rejseydelser (en fuldt beskyttet pakkerejse eller en kombination af rejseydelser svarende til sammensatte rejsearrangementer med et klart ansvar for den korrekte udførelse af tjenesteydelserne for hver tjenesteyder).

3.3. Håndhævelse

I henhold til pakkerejsedirektivets artikel 24 skal medlemsstaterne sikre, at der er tilstrækkelige og effektive midler til at sikre overholdelsen af direktivet. Håndhævelsen organiseres forskelligt i medlemsstaterne i overensstemmelse med deres respektive retstraditioner. Da en stor del af bestemmelserne i pakkerejsedirektivet vedrører aftaleforholdet mellem rejsearrangøren og den rejsende, kan disse bestemmelser håndhæves privat af rejsende ved domstole eller alternative tvistbilæggelsesorganer. Pakkerejsedirektivet falder ind under anvendelsesområdet for det nye direktiv om sager til varetagelse af forbrugerinteresser, som medlemsstaterne skal gennemføre inden udgangen af 2022[25]. Med anvendelsen af dette direktiv vil godkendte enheder kunne anlægge kollektive søgsmål både for at bringe krænkelserne af rejsendes rettigheder til ophør og for at opnå erstatning. Ifølge overensstemmelsesvurderingen (jf. ovenfor i 2.2) er i hvert fald nogle af kravene i pakkerejsedirektivet omfattet af administrative og strafferetlige sanktioner i de fleste medlemsstater. Offentlig håndhævelse er særlig relevant for at kontrollere overholdelsen af kravene til beskyttelse mod konkurs eller insolvens og oplysningskravene.

Direktivet falder ind under anvendelsesområdet for forordning (EU) 2017/2394 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse (CPC-forordningen)[26]. I forbindelse med udvekslinger inden for CPC-netværket rapporterede flere myndigheder om håndhævelsesforanstaltninger på nationalt plan. Grænseoverskridende overtrædelser af pakkerejsedirektivet, som har skadet, skader eller sandsynligvis vil skade forbrugernes kollektive interesser, kan også håndhæves offentligt gennem den samarbejdsmekanisme, der er etableret i henhold til CPC-forordningen.

Alternativ tvistbilæggelse (ATB) og onlinetvistbilæggelse (OTB)

Direktiv 2013/11/EU om alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet (ATB-direktivet)[27] og forordning (EU) nr. 524/2013 om onlinetvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet (OTB-forordningen)[28] fastsatte en horisontal lovgivningsmæssig ramme, som også finder anvendelse på

[25] Jf. nr. 53 i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2020/1828 af 25. november 2020 om adgang til anlæggelse af gruppesøgsmål til beskyttelse af forbrugernes kollektive interesser og om ophævelse af direktiv 2009/22/EF (EUT L 409 af 4.12.2020, s. 1).

[26] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2394 af 12. december 2017 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2006/2004 (EUT L 345 af 27.12.2017, s. 1, punkt 25 i bilaget).

[27] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/11/EU af 21. maj 2013 om alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 og direktiv 2009/22/EF (direktiv om ATB på forbrugerområdet) (EUT L 165 af 18.6.2013, s. 63).

[28] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 524/2013 af 21. maj 2013 om onlinetvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 og direktiv 2009/22/EF (forordning om OTB på forbrugerområdet) (EUT L 165 af 18.6.2013, s. 1).

pakkerejsedirektivet. De nationale ATB-landskaber er forskellige[29]. I flere medlemsstater dækker ATB-instanser med ansvar for "transporttjenester" også tvister om pakkerejser, mens denne sektor i andre medlemsstater er dækket af de resterende ATB-instanser for tvister på forbrugerområdet[30]. Forbrugere, der køber varer eller tjenesteydelser online, kan gøre brug af den europæiske platform til onlinetvistbilæggelse, men de tilgængelige data viser, at antallet af klager vedrørende pakkerejser på OTB-platformen fortsat er lavt[31].

Kommissionen har ikke præcise tal for initiativtagernes deltagelse i ATB-procedurer. Forbrugerorganisationer og visse nationale ATB-instanser[32] rapporterer imidlertid, at frivillig deltagelse i alternativ tvistbilæggelse i pakkerejsebranchen generelt er meget lav.

Det franske ATB-organ Médiation Tourisme et Voyage (MTV) dækker stort set hele rejse- og transportsektoren. I 2019 modtog det 8 667 anmodninger (ca. 21 % af dem vedrørte typiske pakkerejser). For 5 449 blev der foreslået mindelige løsninger med en godkendelsesprocent på 93,5 %[33]. De vigtigste spørgsmål i forbindelse med tvister vedrørende pakkerejser vedrørte aftalens gennemførelse, aflysninger eller ændringer af aftalen og tjenesteydelsens kvalitet.

De tyske myndigheder oplyste til Kommissionens tjenestegrene, at mellem 2016 og 2019 vedrørte 24 % af de anmodninger, der blev indgivet til Universalschlichtungsstelle des Bundes (det tyske generalforligsorgan), tjenester i fritidssektoren, navnlig pakkerejser. Fra begyndelsen af 2020 til udgangen af august udgjorde antallet af berørte ansøgninger vedrørende pakkerejser 27 % af det samlede antal tvister som følge af rejseafbrydelser forårsaget af covid-19-pandemien[34].

En undersøgelse foretaget af Kommissionens tjenestegrene af konsekvenserne af covid-19 for ATB-instanserne viste, at de generelt har formået at klare deres tungere arbejdsbyrde, idet nogle har indført digitale værktøjer, f.eks. videokonferencer.

Oplysninger fra de europæiske forbrugercentre (ECC)

I 2019 behandlede netværket af europæiske forbrugercentre (ECC)[35] 2 399 forespørgsler og 261 klager vedrørende pakkerejsedirektivet[36]. På grund af covid-19 steg antallet i 2020 med 368 % (11 226 forespørgsler) og 250 % (914 klager). Desuden steg andelen af de europæiske forbrugercentres samlede antal sager i forbindelse med pakkerejsedirektivet betydeligt fra

---

29 Jf. Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/11/EU om alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 524/2013 om onlinetvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet (COM(2019) 425 final af 25.9.2019).

30 Oplysninger om ATB-instansernes kompetenceområder findes på OTB-platformen: https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2.

31 I perioden marts til december 2020 indgav forbrugerne 323 klager via Kommissionens OTB-platform mod onlineforhandlere på pakkerejseområdet.

32 F.eks. det tyske forligsorgan for passagertransport söp og det generelle forbrugerforligsorgan.

33 Jf. MTV's årsrapport 2019, www.mtv.travel/wp-content/uploads/2020/05/RAPPORT-2019.pdf.

34 Jf. også årsrapporten for 2020 fra Universalschlichtungsstelle des Bundes, https://www.verbraucher-schlichter.de/media/file/84.Taetigkeitsbericht2020.pdf.

35 ECC er et netværk af uafhængige kontorer, der medfinansieres af Kommissionen. Det yder gratis information og rådgivning til forbrugere, der køber produkter og tjenester inden for EU, og bistår ved udenretslig bilæggelse af tvister mellem forhandlere og forbrugere fra forskellige medlemsstater.

36 Forespørgsler omfatter alle anmodninger om oplysninger og bistand, som de europæiske forbrugercentre modtager. Klager vedrører sager, hvor de europæiske forbrugercentre kontakter forhandleren for at finde en løsning.

2 % i 2019 til 7 % af det samlede antal sager i 2020[37]. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid forblev uændret, og andelen af vellykkede eller neutrale[38] resultater af de europæiske forbrugercentres sager mod en erhvervsdrivende steg fra 61 % i 2019 til 70 % i 2020[39]. I 2019 var ydelsens manglende gennemførelse eller vildledende handlinger eller undladelser den største årsag til forespørgsler og klager (39 %). I 2020 lå annulleringer og manglende gennemførelse øverst (62 %). I 2020 offentliggjorde de europæiske forbrugercentre en brochure om fortolkningen af pakkerejsedirektivet[40] og delte spørgsmål og svar på deres nationale websteder og sociale mediekanaler for at hjælpe forbrugerne i lyset af stigningen i antallet af klager i rejsebranchen, herunder pakkerejser.

4. Beskyttelse mod konkurs eller insolvens

I henhold til pakkerejsedirektivets artikel 17 skal rejsearrangøren stille garanti for, at alle betalinger foretaget af rejsende refunderes, i det omfang de relevante ydelser ikke leveres som følge af rejsearrangørens konkurs eller insolvens. Denne garanti omfatter også de rejsendes hjemtransport, hvis befordring af passagerer er omfattet af aftalen om en pakkerejse. Selv om medlemsstaterne har skønsmæssige beføjelser med hensyn til, hvordan beskyttelsen mod konkurs eller insolvens skal tilrettelægges, skal de sikre, at beskyttelsen er effektiv i overensstemmelse med kravene i pakkerejsedirektivets artikel 17. Samlet set har pakkerejsedirektivet fra 2015 ført til en betydelig forbedring af de nationale systemer til beskyttelse mod konkurs eller insolvens sammenlignet med dem, der er fastsat i pakkerejsedirektivet fra 1990. I 21 medlemsstater organiseres beskyttelsen mod konkurs eller insolvens af sektoren selv, enten gennem private garantifonde, forsikringsselskaber, en kombination af begge eller andre former for private ordninger, såsom bankgarantier. To medlemsstater (Finland og Portugal) har oprettet en garantifond som en offentlig enhed. Fire medlemsstater (Tjekkiet, Danmark, Malta, Polen) og Det Forenede Kongerige har et blandet system, hvilket betyder, at en form for privat sikkerhed suppleres af en offentligt forvaltet garantifond (dobbeltlag), eller at garantifondene administreres af private offentlige organisationer.

4.1. Insolvensbeskyttelsens funktion — Thomas Cook-konkursen

Da Thomas Cook Group plc, der er en af verdens største udbydere af fritidsrejser med et salg på 9,6 mia. GBP og ca. 19 mio. kunder året før konkursen, gik konkurs i september 2019, sendte det chokbølger gennem hele turistsektoren. Thomas Cook var aktiv i hele EU gennem forskellige datterselskaber og brands i flere medlemsstater og havde mere end 21 000 ansatte. Konkursen ramte omkring 600 000 feriegæster, som enten skulle transporteres hjem eller have refunderet de beløb, de havde betalt på forhånd. Rejsende i næsten alle EU-lande blev ramt.

I det omfang de rejsende havde købt en pakkerejse, var de omfattet af de relevante nationale ordninger for beskyttelse mod konkurs eller insolvens.

---

[37] Yderligere oplysninger om baggrunden for stigningen i rejserelaterede forespørgsler findes i rapporten 15 Years for ECC Net: https://assets.website-files.com/5f9fdbf6d1bfacd47b425986/5fa40a62acd24ca8c8ddc07c_2020-10-30-Report-ECCNET-Web.pdf.

[38] Et neutralt udfald er, når sagen henvises til et ATB-organ, eller når sagen strander hos forbrugeren (f.eks. hvis forbrugeren ikke forelægger dokumentation efter anmodning fra europæiske forbrugercentre).

[39] Sammenligningen er mellem klager, der både blev indgivet og løst i 2020, og klager, der blev indgivet og løst i 2019.

[40] https://www.epc.si/media/2020/Package-travel-across-the-EU_ENG.pdf.

Den britiske civile luftfartsmyndighed (CAA) tilrettelagde den største hjemtransport i fredstid af mere end 140 000 rejsende. Alene i Det Forenede Kongerige afregnede den kompetente myndighed ca. 340 000 krav til en værdi af næsten 350 mio. GBP, der var omfattet af den regeringsstyrede beskyttelsesordning Air Travel Organiser's Licence (ATOL)[41].

Thomas Cooks tyske datterselskabers konkurser gjorde, at ca. 140 000 rejsende strandede i udlandet og blev transporteret hjem med hjælp fra forsikringsselskabet Zurich Versicherungen, der forsikrer mod konkurs og insolvens[42]. Beskyttelsen mod konkurs eller insolvens var imidlertid utilstrækkelig til fuldt ud at dække refusioner til rejsende, der endnu ikke var på destinationen (anslået til 287,4 mio. EUR), på grund af et loft over forsikringsselskabers erstatningsansvar for denne risiko[43]. Forbundsregeringen forpligtede sig til at kompensere alle berørte rejsende for forskellen mellem deres forudbetalinger og det refusionsbeløb, de modtog fra det forsikringsselskab, der dækkede de konkursramte Thomas Cook-selskaber[44]. Ifølge oplysninger fra de tyske myndigheder havde 105 306 rejsende i starten af februar 2021 afsluttet registreringen af sådanne krav, og endnu op til 10 000 registreringer kunne muligvis blive foretaget[45].

I Frankrig blev mere end 53 000 rejsende berørt, og omkostningerne til rejsegarantifonden APST, som dækkede Thomas Cooks franske datterselskaber, anslås til mellem 40 og 50 mio. EUR. Omkring 10 500 rejsende blev transporteret hjem, og mere end 30 000 kunder kunne tilbringe deres ferie hos andre rejsearrangører. Refusionen til mere end 11 500 rejsende kan først begynde, når insolvensbehandlingen er afsluttet, og alle støtteberettigede refusionssager er afsluttet.

Thomas Cook fortsatte med at have beskyttelse mod konkurs eller insolvens i alle de medlemsstater, hvor dets forskellige datterselskaber var etableret, og benyttede ikke mekanismen for gensidig anerkendelse i henhold til pakkerejsedirektivet. Udgifterne til hjemtransport og refusion af de pågældende rejsende i hele EU blev derfor delt mellem de forskellige udbydere af beskyttelse mod konkurs eller insolvens i medlemsstaterne og blev ikke afholdt af én enkelt rejsegarantifond eller et enkelt forsikringsselskab.

4.2. Vurdering

4.2.1. Hjemtransport af rejsende og refusion

Generelt og under hensyntagen til omfanget af Thomas Cooks konkurs synes beskyttelsessystemerne mod konkurs og insolvens at have fungeret godt, selv om de blev sat

---

41 https://www.caa.co.uk/News/99--of-Thomas-Cook-claims-now-settled/?catid=159.

42 https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/zurich-startet-mit-erstattungen-an-kunden-der-insolventen-thomas-cook-deutschland-gmbh-bundesregierung-stellt-ausgleich-fuer-thomas-cook-kunden-in-punkt-punkt-punkt-2952671.

43 Jf. https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/thomas-cook-insolvenz-zurich-startet-zweiten-zahlungslauf-3041808.

44 Jf. forbundsregeringens pressemeddelelse 417 af 11. december 2019, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressemitteilungen/bundesregierung-laesst-thomas-cook-kunden-nicht-im-regen-stehen-1705836. Som reaktion på Thomas Cooks konkurs besluttede den tyske regering at reformere systemet til beskyttelse af pakkerejser i tilfælde af konkurs eller insolvens, jf. https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/061020_Insolvenzsicherung_Reiserecht.html.

45 Se også oplysninger om proceduren for registrering af krav på det tyske justitsministerium og ministerium for forbrugerbeskyttelses websted på https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/111220_Thomas_Cook.html (tilgået den 15.12.2020).

under stort pres. De berørte rejsende, som allerede havde været på deres destination, blev transporteret hjem eller kunne afslutte deres ferie som planlagt. Ifølge de oplysninger, som Kommissionen råder over, har rejsende, som endnu ikke havde påbegyndt deres pakkerejse, modtaget refusion eller bør få deres forudbetalinger refunderet. I nogle medlemsstater har de rejsende imidlertid måttet vente lang tid på at få deres penge tilbage eller har endnu ikke modtaget fuld refusion mere end ét år efter Thomas Cooks konkurs, selv om det i artikel 17, stk. 5, i pakkerejsedirektivet kræves, at refusionen skal ydes hurtigst muligt på anmodning af den rejsende.

4.2.2. Forsikringsmuligheder

Nogle interessenter inden for rejsebranchen, der er repræsenteret i interessentekspertgruppen, og myndigheder har udtrykt bekymring for, at det kan blive stadig vanskeligere at finde passende udbydere af beskyttelse mod konkurs eller insolvens, som er villige og i stand til at dække de risici, der er forbundet med en stor arrangørs konkurs, navnlig i højsæsonen. Relativt få rejsegarantifonde og forsikringsselskaber yder beskyttelse mod konkurs eller insolvens. Det er blevet rapporteret, at bankerne ikke længere stiller sikkerhed for arrangørerne, og at også nogle af de allerede relativt få forsikringsselskaber, der tilbyder beskyttelse mod konkurs eller insolvens, trækker sig ud af markedet (f.eks. i Østrig[46] og Belgien[47]). Det er derfor vigtigt at finde et solidt system, der effektivt beskytter rejsende mod risikoen for konkurs eller insolvens. De idéer, der er kommet frem med henblik på at tackle forskellige udfordringer, omfatter flere forskellige udbydere af sikkerhed for en enkelt arrangør eller oprettelse af en paneuropæisk garantifond som en slags genforsikring for garantistillere i første linje.

4.2.3. Forskelle mellem nationale systemer til beskyttelse mod konkurs eller insolvens

I henhold til pakkerejsedirektivet skal beskyttelsen mod konkurs eller insolvens være "effektiv", men den måde, hvorpå denne beskyttelse arrangeres, overlades til medlemsstaterne (jf. betragtning 39 i pakkerejsedirektivet). Udfordringerne i nogle medlemsstater med hensyn til hjemtransport og refusion har fået forbrugerorganisationer til at kræve yderligere harmonisering af de nationale systemer til beskyttelse mod konkurs eller insolvens, herunder minimumskriterier for, hvordan systemet til beskyttelse mod konkurs eller insolvens bør udformes, og sikre, at garantifondene er tilstrækkeligt finansieret. Direktivet indeholder imidlertid allerede flere detaljer om den nødvendige beskyttelse mod konkurs eller insolvens end direktivet fra 1990, og det var kontroversielt i de lovgivningsmæssige forhandlinger om pakkerejsedirektivet, hvor præskriptivt pakkerejsedirektivet bør være i denne henseende. Repræsentanter for forsikringsbranchen har påpeget, at hjemtransport kan organiseres bedre af rejsebranchen selv (f.eks. gennem en garantifond), mens de finansielle institutioners hovedaktivitet er at håndtere betalinger.

4.2.4. Præference for fortsættelse af pakkerejsen

Især repræsentanter for rejsegarantifonde i interessentekspertgruppen understregede, at en fortsættelse af den bestilte pakkerejse i stedet for hjemtransport eller refusion i tilfælde af rejsearrangørens insolvens ville være den bedste løsning for rejsende og leverandører af

[46] Jf. betragtning 7 til Kommissionens afgørelse af 4.2.2021 i statsstøttesag SA.60521, https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521.

[47] Jf. protokollen fra det fjerde møde i interessentekspertgruppen (24.11.2020).

rejseydelser[48]. I pakkerejsedirektivets betragtning 39 anføres det, at det bør være muligt at tilbyde rejsende en fortsættelse af pakkerejsen.

4.2.5. Begrænsning af forudbetalinger

Forudbetaling er den sædvanlige betalingsform for pakkerejser. I Tyskland er forudbetalinger for pakkerejser i henhold til national retspraksis om urimelige aftalevilkår i princippet begrænset til 20 % kontant betaling på bestillingstidspunktet, medmindre rejsearrangøren behørigt begrunder en højere forudbetaling på grund af udgifter, der opstår på tidspunktet for aftalens indgåelse. Resten skal betales højst 30 dage før rejsens begyndelse[49]. Thomas Cooks konkurs førte imidlertid til refusionskrav på anslået 287,4 mio. EUR i Tyskland, hvilket i sidste ende fik regeringen til at betale for udestående refusioner (se ovenfor under afsnit 4.1). Også i Østrig findes der restriktioner for forudbetalinger for pakkerejser, som imidlertid ikke finder anvendelse, når der er ubegrænset beskyttelse i tilfælde af konkurs eller insolvens[50].

For at begrænse de rejsendes eksponering for insolvensrisikoen, men også for at mindske risiciene for udbydere af sikkerhed og dermed omkostningerne herved, har forbruger- og rejseorganisationer fremsat forslag om at begrænse størrelsen af forudbetalinger og kræve, at de rejsende først betaler, når de modtager ydelsen. De hævder, at ved at begrænse forudbetalinger kan den risiko, der skal dækkes af ordninger til beskyttelse mod konkurs eller insolvens, muligvis begrænses til hjemtransport, og de rejsende vil være bedre beskyttet i tilfælde af aflysninger[51].

Da forudbetalte tjenester, såsom befordring af passagerer, ofte er en del af en pakkerejse, ville gennemførligheden og omfanget af samt begrænsningerne forbundet med en mulig begrænsning af forudbetalinger i pakkerejsebranchen skulle overvejes under hensyntagen til hele turismeøkosystemet.

Repræsentanter for transport- og rejsesektoren mener, at begrænsningen af forudbetalinger kan forværre deres kritiske likviditetssituation. De påpeger også, at forudbetaling er den globale standard for rejseydelser, og ensidige EU-krav, der begrænser denne forretningsmodel, kan have vidtrækkende konsekvenser og forvride de lige konkurrencevilkår i forhold til konkurrenter uden for EU. Desuden understreger repræsentanter for branchen, at priserne på pakkerejser kan holdes på et lavt niveau, fordi rejsearrangørerne køber store mængder hotel- og transportkapacitet på forhånd, som finansieres med forudbetalinger fra forbrugerne[52].

---

[48] Jf. protokollen fra det tredje møde i interessentekspertgruppen (3.12.2019).

[49] Jf. dom fra Bundesgerichtshof af 9.12.2014, X ZR 13/14, og af 25.7.2017, X ZR 71/16, http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=4803bc48cdfac870b7acb7fba96c1c46&nr=70492&pos=0&anz=1, Urteil des X. Zivilsenats vom 25.7.2017 - X ZR 71/16 - (bundesgerichtshof.de).

[50] Jf. § 4, stk. 4, i pakkerejsebekendtgørelsen (Pauschalreiseverordnung): Forudbetalinger kan først modtages 11 måneder før påbegyndelsen af en rejse. Der kan kun anmodes om forudbetaling på over 20 % 20 dage før rejsens begyndelse, hvis der ikke findes ubegrænset beskyttelse i tilfælde af konkurs eller insolvens.

[51] Se holdningsdokumentet fra Verband Deutsches Reisemanagement e.V. fra maj 2020 påhttps://www.vdr-service.de/fileadmin/der-verband/politische-arbeit/vdr-positionen/2020-05_VDR-Position_Payment-Practice-Airline-Tickets_Pay-As-You-Check-In.pdf, "Gutachten Vorkasse im Reise- und Flugbereich" (dec. 2020) bestilt af den tyske forbrugerorganisation vzbv (endnu ikke offentliggjort), protokollen fra det tredje møde i interessentekspertgruppen (3.12.2019). Jf. også arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SWD(2020) 331 final, 9.12.2020, punkt 947.

[52] Ifølge den britiske forbrugerorganisation Which? er det billigere at bestille pakkerejser til sommerferien 2021 end "gør det selv"-bestillinger, jf. https://www.which.co.uk/news/2020/11/package-holiday-deals-cheaper-for-summer-2021-versus-booking-diy/ (tilgået den 16.12.2020).

4.2.6. Beskyttelse mod transportvirksomhedernes konkurs eller insolvens

I sin beslutning som reaktion på Thomas Cooks konkurs[53] anerkendte Europa-Parlamentet den effektive hjemtransport og gav ikke udtryk for betænkeligheder med hensyn til pakkerejsedirektivet. Parlamentet gentog i denne forbindelse ikke desto mindre sin anmodning om at udvide beskyttelsen mod konkurs eller insolvens til at omfatte rene flyrejser inden for rammerne af revisionen af forordning (EF) nr. 261/2004 om passagerrettigheder. Et flyselskabs konkurs eller insolvens kan påvirke rejsende, rejsearrangører og formidlere. Hvis en aftale om en pakkerejse med en flykomponent eksempelvis annulleres i henhold til pakkerejsedirektivet, vil arrangøren muligvis skulle tilbagebetale den fulde pris til den rejsende, uanset om vedkommende stadig har pengene, eller vil kunne inddrive dem fra luftfartsselskabet. Opfordringen fra en række interessenter, der repræsenterer rejsevirksomheder og forbrugere, til at indføre obligatorisk beskyttelse mod konkurs eller insolvens fra luftfartsselskabernes side er taget til under covid-19-krisen. I luftfartsrundbordsrapporten om genopretning af den europæiske luftfart (november 2020) anerkendes det, at denne krise har vist, at passagererne føler sig ubeskyttede i tilfælde af luftfartsselskabers konkurs eller insolvens, hvilket tyder på, at det er værd at analysere konsekvenserne af beskyttelsen mod luftfartsselskabers konkurs eller insolvens yderligere[54].

I sin strategi for bæredygtig og intelligent mobilitet af 9. december 2020 erklærede Kommissionen, at "*EU skal hjælpe passagererne, når transportvirksomhederne går konkurs eller befinder sig i en større likviditetskrise, som det er tilfældet under covid-19-pandemien. Strandede passagerer skal hjemsendes, og deres billetter skal refunderes i tilfælde af aflysninger foretaget af transportselskaber. Kommissionen overvejer mulighederne for og fordelene ved mulige midler, der beskytter passagererne mod sådanne begivenheder, og vil om nødvendigt fremsætte lovgivningsforslag*"[55].

5. Covid-19-pandemien

Den 30. januar 2020 erklærede Verdenssundhedsorganisationen (WHO) en folkesundhedsmæssig krisesituation af international betydning på grund af det globale udbrud af covid-19 og klassificerede det 11. marts 2020 som en pandemi.

Covid-19-pandemien har resulteret i hidtil usete rejserestriktioner på verdensplan, hvilket næsten har medført rejsestop i Europa og mange andre dele af verden. Dette har en alvorlig indvirkning på hele turismeøkosystemet. Data fra UNWTO viser for januar-oktober 2020 en nedgang i turismen i Europa på 72 % i forhold til 2019[56]. Ud over indtægtstabet er

---

[53] Europa-Parlamentets beslutning af 24. oktober 2019 om den negative indvirkning af Thomas Cooks konkurs på turismen i EU (2019/2854(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0120_EN.pdf.

[54] https://a4e.eu/wp-content/uploads/aviation-round-table-report-16-11-2020.pdf, side 10.

[55] Meddelelse fra Kommissionen COM(2020) 789 final, punkt 91.

[56] United Nations World Tourism Organization (UNWTO), udtrykt i antal internationale turister, jf. https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19. Ifølge gruppen af nationale rejsebureauforeninger inden for EF (ECTAA) ligger gennemsnittet på minus 80 % af omsætningen i forhold til 2019, jf. https://www.ectaa.org/Uploads/press-releases/PUBS-PR-20201218-2020-The-year-travel-stopped.pdf. Data fra Eurostat viser et fald på 49 % i antallet af overnatninger i turistovernatningsfaciliteter i EU i perioden januar-september 2020, jf. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_statistics_-_nights_spent_at_tourist_accommodation_establishments&stable=1#First_semester_of_2020:_dramatic_drop_in_number_of_nights_spent_in_EU_tourist_accommodation. På grundlag af data fra april-maj 2020 anslog Kommissionens Fælles Forskningscenter et fald på 68 % ved årets udgang i tilfælde af et scenarie

rejsearrangørerne særlig hårdt ramt af, at anmodninger om refusion fra rejsende som følge af aflysninger langt overstiger niveauet for nye bestillinger. Kommissionens Fælles Forskningscenter anslog i et scenarie for en "anden bølge", at 11,7 mio. arbejdspladser kunne være i fare i EU som følge af et fald i antallet af turister i 2020[57]. Samtidig havde tusindvis af forbrugere ifølge forbrugerorganisationerne i december 2020 endnu ikke fået refusion for aflyste ferierejser[58].

5.1. Aflysninger af rejser på grund af covid-19

Covid-19 udløste anvendelsen af pakkerejsedirektivets bestemmelser om "uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder", som i pakkerejsedirektivets artikel 3, stk. 12, defineres som "*en situation, som den part, der påberåber sig en sådan situation, ikke har nogen indflydelse på, og hvis konsekvenser ikke kunne afværges, selv hvis der var blevet truffet alle rimelige foranstaltninger*"[59]. Betydelige risici for menneskers sundhed, såsom udbrud af en alvorlig sygdom på rejsedestinationen eller i umiddelbar nærhed heraf, betragtes normalt som sådanne uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder (jf. pakkerejsedirektivets betragtning 31).

I henhold til artikel 12 i pakkerejsedirektivet kan den rejsende opsige aftalen om pakkerejsen uden opsigelsesgebyr "*i tilfælde af uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder, der indtræffer på rejsedestinationen eller i umiddelbar nærhed heraf, og som væsentligt berører leveringen af pakkerejsen, eller som i væsentlig grad berører befordringen af passagerer til destinationen*" (pakkerejsedirektivets artikel 12, stk. 2). Arrangøren af en pakkerejse kan også opsige aftalen uden opsigelsesgebyr, hvis denne er forhindret i at opfylde aftalen på grund af "uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder" (pakkerejsedirektivets artikel 12, stk. 3). I disse tilfælde har den rejsende ret til fuld tilbagebetaling af alle betalinger, som er foretaget for pakkerejsen, senest 14 dage efter, at aftalen er opsagt (pakkerejsedirektivets artikel 12, stk. 4).

Den 5. marts 2020 offentliggjorde Kommissionens tjenestegrene med en opdatering den 19. marts 2020 en uformel vejledning på Kommissionens websted om anvendelsen af pakkerejsedirektivet i forbindelse med covid-19[60], som bekræfter den rejsendes ret til fuld refusion, hvis betingelserne i pakkerejsedirektivets artikel 12, stk. 2 eller 3, er opfyldt på grundlag af en individuel vurdering. I dette notat anførte Kommissionens tjenestegrene også, at rejsende i betragtning af rejsearrangørernes likviditetssituation bør overveje at acceptere, at deres pakkerejser udsættes til et senere tidspunkt, hvilket i betragtning af den nuværende

---

med en "anden bølge", Behavioural changes in tourism in times of COVID-19, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

57 Behavioural changes in tourism in times of COVID-19, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

58 Jf. BEUC's Evaluation of the Member States Implementation of the EU Commission Recommendation on "vouchers" af 14.12.2020, https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html.

59 Ifølge referatet af den anden gennemførelsesworkshop den 13. juni 2016 (s. 19) indebærer "uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder" i henhold til pakkerejsedirektivet, at den relevante begivenhed ikke var forudsigelig eller var forudsigelig på tidspunktet for bestillingen, jf. https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Disse referater afspejler ikke Kommissionens officielle holdning vedrørende fortolkningen af pakkerejsedirektivet. I artikel 4, stk. 6, nr. ii), i Rådets direktiv 90/314/EØF anvendes udtrykket "*force majeure, hvorved der forstås usædvanlige og uforudsigelige omstændigheder, som den, der påberåber sig dem, ikke har nogen indflydelse på, og som han ikke har mulighed for at afværge, også selv om han udviser den størst mulige påpasselighed*".

60 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf, offentliggjort på Kommissionens websted om reaktion på coronavirus https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation_da.

usikkerhed om at udarbejde rejseplaner kan ske ved hjælp af en kreditnota ("voucher"). Flere medlemsstater anmodede Kommissionen om at suspendere retten til refusion på 14 dage og/eller erstatte den med en midlertidig voucherløsning[61].

I et brev af 27. marts 2020 til alle medlemsstater[62] mindede kommissær Reynders om, at den rejsendes ret til refusion finder anvendelse på covid-19-relaterede aflysninger. For at lette virksomhedernes likviditetsproblemer foreslog han, at rejsearrangører kunne tilbyde vouchere på den betingelse, at de rejsende 1) kan vælge at acceptere voucheren og 2) bør have mulighed for at anmode om fuld refusion, hvis de i sidste ende ikke gør brug af den. Desuden understregede kommissær Reynders også, at der er behov for foranstaltninger til at sikre en solid beskyttelse mod konkurs eller insolvens for at øge de rejsendes tillid til at træffe et sådant valg.

5.1.1. Kommissionens henstilling om vouchere

Den 13. maj 2020 vedtog Kommissionen henstilling (EU) 2020/648 om vouchere, som passagerer og rejsende får som alternativ til tilbagebetaling af aflyste rejse- og transporttjenester i forbindelse med covid-19-pandemien[63]. I denne henstilling mindede Kommissionen igen om retten til refusion i henhold til den gældende EU-lovgivning, nemlig pakkerejsedirektivet og EU's forordninger om passagerrettigheder. Samtidig anerkendes i henstillingen den uholdbare cashflow- og indtægtssituation for transport- og rejsesektoren, der skyldes det store antal aflysninger, der fulgte i kølvandet på covid-19-pandemien. Derfor kom Kommissionen med henstillinger til, hvordan vouchere i hele EU kunne gøres mere attraktive som et alternativ til kontant tilbagebetaling for at øge accepten heraf blandt passagerer og rejsende. Henstillingen nævnte også, hvilke typer EU-ordninger der er tilgængelige til støtte for virksomheder i rejse- og transportsektoren.

Ved brev af 14. maj 2020 fra kommissær Reynders og kommissær Vălean[64] henledte Kommissionen alle medlemsstaternes opmærksomhed på denne henstilling. Kommissionen anmodede bl.a. om, at pakkerejsedirektivet og EU's forordninger om passagerrettigheder anvendes korrekt, og at praksis, der er i strid med sådanne regler, opdages rettidigt og straffes effektivt[65].

Med sin henstilling sendte Kommissionen et klart signal til medlemsstaterne og interessenterne om, at den ikke ville imødekomme opfordringer om at sænke forbrugerbeskyttelsen[66]. Flere medlemsstater[67] fulgte Kommissionens henstilling og vedtog

---

[61] Se i denne forbindelse f.eks. også afgørelsen fra den tyske regering af 2. april 2020 om at anmode Kommissionen om på EU-plan at fremsætte forslag om pakkerejser og passagerrettigheder, som midlertidigt bør erstatte kontant refusion med vouchere i tilfælde af covid-19-relaterede aflysninger, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/im-sogenannten-corona-kabinett-der-bundesregierung-wurde-heute-folgender-beschluss-fuer-eine-gutscheinloesung-bei-pauschalreisen-flugtickets-und-freizeitveranstaltungen-gefasst--1738744.

[62] Ref. ARES(2020)1801052.

[63] EUT L 151 af 14.5.2020, s. 10.

[64] Ref. ARES(2020)2559372.

[65] Se også dokumentet med spørgsmål og svar på Kommissionens websted om reaktion på coronavirus: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/passenger-rights-faqs_3107_da.pdf.

[66] I sin beslutning af 19. juni 2020 om transport og turisme i 2020 og derefter opfordrede Europa-Parlamentet Kommissionen til at foreslå fælles EU-regler om vilkår og betingelser for de vouchere, der udstedes i forbindelse med covid-19, idet der bevares et højt niveau af forbrugerbeskyttelse. Det foreslog også at undersøge muligheden for at udarbejde en europæisk rejsegarantiordning for virksomheder med henblik på at sikre finansiel likviditet for at garantere refusion til de rejsende såvel som udgifter til hjemsendelse, sammen med en rimelig kompensation for eventuelle skader i tilfælde af konkurs, jf. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0169_EN.html, punkt 14 og 15.

lovgivning om frivillige vouchere vedrørende pakkerejser og/eller vedtog statsstøtteforanstaltninger for rejsesektoren direkte i henhold til de midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud[68] eller i henhold til traktaten[69]. Forbrugerorganisationer har imidlertid klaget over, at EU-landene, luftfartsselskaberne og rejsearrangørerne ikke har fulgt Kommissionens henstilling korrekt[70].

5.1.2. Midlertidige nationale regler, der fraviger fra pakkerejsedirektivet

Ifølge Kommissionens oplysninger har 15 medlemsstater vedtaget specifikke regler, der midlertidigt tillader arrangører af pakkerejser at indføre vouchere i stedet for at foretage kontant refusion for annullerede rejser eller at udsætte refusionen ud over perioden på 14 dage, hvilket er i strid med artikel 12, stk. 2, artikel 12, stk. 3, litra b), og artikel 12, stk. 4, sammenholdt med artikel 4 i pakkerejsedirektivet.

Som følge deraf og i overensstemmelse med den klare holdning, der kom til udtryk i henstilling 2020/648, indledte Kommissionen traktatbrudsprocedurer mod 11 medlemsstater[71]. Kommissionen indledte ikke traktatbrudssager mod de fire medlemsstater, hvor de midlertidige undtagelser fra pakkerejsedirektivet var udløbet eller var blevet ændret, da Kommissionen besluttede at indlede en traktatbrudssag. På tidspunktet for denne rapport verserer der stadig traktatbrudssager mod fire medlemsstater.

I flere medlemsstater har de pågældende foranstaltninger, selv om de ikke er gældende mere, stadig konsekvenser, f.eks. fordi rejsende, som har modtaget obligatoriske vouchers på grundlag af lovgivning, som er udløbet eller ophævet, skulle vente mindst frem til disse vouchers' udløbsdato, før de kunne kræve refusion af forudbetalinger for aflyste pakkerejser. Kommissionen opfordrede indtrængende disse medlemsstater til at træffe foranstaltninger til at rette op på den situation, som er skabt af tidligere lovgivning, der var i strid med pakkerejsedirektivet, og sikre, at forbrugere, der foretrækker tilbagebetaling af penge i stedet for en voucher, faktisk modtager pengene i overensstemmelse med pakkerejsedirektivet[72].

5.1.3. Nationale statsstøtteforanstaltninger

Ud over de generelle statsstøtteordninger, der også er til rådighed for aktører i turistsektoren, har flere medlemsstater vedtaget specifikke statsstøtteforanstaltninger til støtte for arrangører

---

67 F.eks. har Cypern, Tyskland, Ungarn og Letland fastlagt en lovramme for frivillige vouchere. Grækenland og Italien gjorde det samme efter indledningen af traktatbrudssager. Danmark, Tyskland, Nederlandene og Polen har vedtaget statsstøtteforanstaltninger til støtte for ordninger til beskyttelse mod konkurs eller insolvens.

68 Jf. meddelelse fra Kommissionen af 19. marts 2020 — Midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud (EUT C 91I af 20.3.2020, s. 1). De midlertidige rammebestemmelser blev ændret den 3. april, den 8. maj, den 29. juni, den 13. oktober 2020 og den 28. januar 2021, jf. den uformelle konsoliderede udgave på Kommissionens websted under https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html.

69 I henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF, under tilsvarende hensyntagen til visse krav i de midlertidige rammebestemmelser.

70 Jf. BEUC's rapport "Covid-19 and EU Travellers' Right — Evaluation of the Member States Implementation of the EU Commission Recommendation on 'vouchers'" af 14.12.2020, https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html.

71 Jf. Kommissionens pressemeddelelser af 2. juli og 30. oktober 2020 (under punkt 5 — Retlige Anliggender): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/INF_20_1212 og https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/inf_20_1687.

72 Skrivelse af 30.10.2020 adresseret til ti medlemsstater, ref. nr. ARES(2020)6156146.

af pakkerejser og navnlig indført garantiordninger for vouchere for at sikre, at rejsende får godtgjort deres udgifter i tilfælde af, at rejsearrangøren bliver insolvent, som anbefalet af Kommissionen i dens henstilling 2020/648. Kommissionen godkendte disse foranstaltninger i overensstemmelse med de midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte[73] eller i henhold til traktaten[74].

Danmark vedtog et lån på 200 mio. EUR til Rejsegarantifonden til aflyste rejser på grund af covid-19-udbruddet[75]. Tyskland vedtog en garantiordning på 840 mio. EUR for at sikre frivillige vouchere, der accepteres af rejsende i stedet for kontant refusion[76]. Med denne ordning sigtede Tyskland mod at gøre vouchere til et attraktivt alternativ til kontant refusion. Polen vedtog foranstaltninger til støtte for rejsearrangører og andre virksomheder inden for turisme og kultur[77]. Under denne ordning yder den polske stat refusion til rejsende, der er berørt af covid-19-relaterede aflysninger, på vegne af rejsearrangører, som skal tilbagebetale disse lån. Italien vedtog foranstaltninger med henblik på at yde direkte støtte til rejsearrangører og rejsebureauer for at kompensere for tab[78]. Nederlandene vedtog et lån på 165 mio. EUR til støtte for de fem nederlandske garantifonde, der tilbyder garantiordninger for pakkerejsearrangører[79]. Formålet med denne statsstøtte er at tilvejebringe likviditet til fondene for at sikre tilstrækkelig dækning af alle betalinger til rejsende i tilfælde af rejsearrangørers konkurs eller insolvens, herunder tilbagebetaling af "coronavouchere". Bulgarien vedtog en støtteordning på ca. 26 mio. EUR til rejsearrangører og rejsebureauer som kompensation for tab i forbindelse med refusion til rejsende, hvis pakkerejser er blevet aflyst på grund af covid-19[80]. Cypern vedtog et anslået støttebeløb på 86,6 mio. EUR i form af garantier for kreditnotaer udstedt til forbrugere og pakkerejsearrangører for at sikre disse frivillige vouchere mod udstederens eventuelle konkurs eller insolvens[81]. Sverige vedtog støtte i form af lån til rejsebureauer og rejsearrangører for at støtte dem i opfyldelsen af deres lovbestemte tilbagebetalingsforpligtelser[82]. Østrig vedtog støtte i form af statsgarantier til dækning i en begrænset periode af risikoen for konkurs for pakkerejsearrangører og formidlere af sammensatte rejsearrangementer i betragtning af, at banker og forsikringsselskaber har trukket sig ud af pakkerejseforsikringer, og de vanskeligheder, pakkerejsearrangører og formidlere af sammensatte rejsearrangementer har med at finde garantier til en overkommelig pris på markedet[83].

5.2. Udfordringer

5.2.1. Overholdelse af rejsendes ret til refusion

I hele EU modtog tusindvis af rejsende, hvis rejser måtte aflyses på grund af covid-19, angiveligt ikke refusion inden for 14 dage, jf. artikel 12, stk. 4, i pakkerejsedirektivet. De blev enten nægtet refusion, fik pålagt at tage imod en voucher mod deres ønske, kunne ikke kontakte arrangøren, modtog meget forsinket eller kun delvis refusion eller blev på anden

[73] Se fodnote 68.
[74] Jf. fodnote 69.
[75] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_56856.
[76] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57741.
[77] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_58102.
[78] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59755.
[79] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57985
[80] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59990.
[81] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59668.
[82] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59639.
[83] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521.

måde forhindret i at udøve deres ret[84]. Stigningen i antallet af forespørgsler og klager, der modtages af ATB-instanser, europæiske forbrugercentre og forbrugerorganisationer, gav også anledning til bekymring over respekten for rejsendes rettigheder i henhold til pakkerejsedirektivet.

5.2.2. Problemer for virksomheder

Som beskrevet i afsnit 5.1 udløste covid-19 anvendelsen af begrebet "uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder" som defineret i artikel 3, stk. 12, i pakkerejsedirektivet. I betragtning 31 nævnes f.eks. "*krigsførelse, andre alvorlige sikkerhedsproblemer såsom terrorisme, betydelige risici for menneskers sundhed såsom udbrud af en alvorlig sygdom på rejsedestinationen eller naturkatastrofer såsom oversvømmelser, jordskælv eller vejrforhold, der gør det umuligt at rejse sikkert*". Sådanne begivenheder er normalt, men ikke nødvendigvis begrænset til en bestemt destination eller en bestemt del af verden.

Rejsearrangørerne kan ofte håndtere sådanne begivenheder ved at ændre destinationen, udsætte datoen for rejsen eller yde refusion til den rejsende med krydsfinansiering gennem indtægter fra bestillinger til andre destinationer, hvis disse omstændigheder udelukkende gælder en bestemt destination. I tilfælde af en pandemi, der globalt fører til et kvasistop for rejser over en længere periode, som det er tilfældet med covid-19, er refusionsforpligtelserne væsentligt højere end indtægterne fra nye bestillinger. Desuden har arrangørerne ofte faste omkostninger, der presser virksomhedernes økonomiske situation. Dette kan i sidste ende skade de rejsendes interesser, hvis rejsearrangøren går konkurs, og de rejsende skal gøre krav på aktiverne i konkursboet.

Kommissionens henstilling om vouchere (se 5.1.1 ovenfor) havde også til formål at løse arrangørernes likviditetsproblemer som følge af massive covid-19-relaterede aflysninger. Arrangørernes likviditetsproblemer forværres af det faktum, at de skal tilbagebetale pakkens fulde pris til den rejsende, mens de ikke altid selv rettidigt modtager tilbagebetaling af forudbetalte tjenester, der indgår som en del af pakken. Hvis tjenesteudbydere går konkurs i mellemtiden, er det ikke sikkert, at arrangørerne overhovedet modtager refusion. Dette kan i realiteten føre til en urimelig fordeling af byrden blandt operatørerne i rejseøkosystemet[85].

Nogle pakkerejsearrangører og formidlere rapporterede, at luftfartsselskaberne under covid-19-krisen stoppede den automatiske refusionsmekanisme over for rejsearrangører og andre rejsebureauer gennem de globale distributionssystemer ("IT-bestillingssystemer"), mens rejsearrangørerne var nødt til at tilbagebetale pengene til de rejsende.

Det ulige forhold mellem virksomheder forværres yderligere af forskellige retlige ordninger for rejsearrangører og transporttjenesteydere. I modsætning til i pakkerejsedirektivet har passagerer, der selv aflyser en flyrejse eller anden transporttjeneste, ikke ret til refusion i henhold til EU's forordninger om passagerrettigheder, selv i tilfælde af usædvanlige omstændigheder. I et sådant tilfælde vil de retlige konsekvenser og især passagerens ret til refusion afhænge af vilkårene og betingelserne i den aftale, der er indgået mellem passagererne og transportvirksomheden, og den gældende lovgivning i medlemsstaterne. Hvis f.eks. en rejsende, der bestilte en pakkerejse med en flykomponent, annullerede aftalen om pakkerejsen i overensstemmelse med pakkerejsedirektivet, skal rejsearrangøren betale refusion til den rejsende, men har ikke ret i henhold til EU-lovgivningen til at kræve refusion

[84] Jf. BEUC's rapport (fodnote 70) og undersøgelsen blandt dens medlemmer vedrørende klager i pakkerejsesektoren (ikke offentliggjort).

[85] Betragtning 13 i Kommissionens henstilling (EU) 2020/648.

fra luftfartsselskabet, hvis flyvningen blev gennemført. Arrangøren vil i stedet skulle anvende en eventuel ret til refusion i henhold til den relevante lov i den pågældende medlemsstat.

Nogle rejsearrangører har foreslået at ændre artikel 22 i pakkerejsedirektivet og tilføje en tilbagebetalingsforpligtelse for leverandører af rejseydelser, der ikke leveres som følge af opsigelse af aftalen om pakkerejsen, hvis rejsearrangøren skal betale refusion til den rejsende. Luftfartssektoren har på den anden side givet udtryk for stærk bekymring, med hensyn til at de ofte komplekse virksomhedsforbindelser mellem rejsearrangører og leverandører af rejsetjenesteydelser reguleres i pakkerejsedirektivet.

5.2.3. Officiel rejseadvarsel eller -vejledning

Det er almindeligt anerkendt, at en officiel rejseadvarsel fra de nationale myndigheder er en vigtig indikator for, at en aftale om en pakkerejse kan annulleres som følge af uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder, der påvirker rejsens gennemførelse. Pakkerejsedirektivet indeholder imidlertid ikke noget om den retlige værdi af en rejseadvarsel eller -vejledning fra regeringer, da nogle medlemsstater på tidspunktet for vedtagelsen var stærkt imod enhver henvisning til officielle rejsevejledninger i direktivet[86].

Udstedelse af rejsevejledninger henhører under medlemsstaternes kompetence, idet de udveksler oplysninger om den vejledning, de udsteder, gennem onlinenetværket for konsulære forbindelser (CoOL). Under covid-19-pandemien udstedte medlemsstaterne rejsevejledninger, ikke kun for så vidt angår tredjelande, men også vedrørende andre medlemsstater, hvilket typisk hæmmer alle ikkevæsentlige rejser. I første omgang blev de nationale rejseadvarsler eller -vejledninger ikke koordineret. Dette skabte usikkerhed for rejsebranchen og forbrugerne, navnlig i grænseoverskridende situationer, om deres rettigheder og forpligtelser.

Den 13. oktober 2020 vedtog Rådet en henstilling[87] om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien i EU Selv om den ikke direkte omhandlede rejsevejledninger, nåede medlemsstaterne til enighed om et fælles kort over covid-19-risikoniveauet i EU, som blev offentliggjort af Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme. Desuden forpligtede medlemsstaterne sig til at give offentligheden klare og rettidige oplysninger, bl.a. via platformen Re-open EU[88]. I lyset af den aktuelle epidemiologiske situation ændrede Rådet henstillingen den 1. februar 2021[89].

5.2.4. Vouchere

I modsætning til forordningerne om passagerrettigheder giver pakkerejsedirektivet ikke udtrykkeligt mulighed for at foretage refusion i form af en voucher. I sin henstilling (EU) 2020/648 anerkendte Kommissionen, at rejsearrangører kan foreslå vouchere som alternativ til tilbagebetaling af aflyste rejse- og transporttjenester, som den rejsende frivilligt kan vælge at tage imod, i tilfælde af aflysninger (se afsnit 5.1.1 ovenfor).

---

86 I Kommissionens forslag til pakkerejsedirektivet, COM(2013) 512 final af 9.7.2013, hedder det i betragtning 26: "*Der bør særligt anses for at foreligge uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder, når det i pålidelige og offentligt tilgængelige rapporter, såsom anbefalinger fra medlemsstaternes myndigheder, frarådes at rejse til bestemmelsesstedet*." Denne sætning udgik under de lovgivningsmæssige forhandlinger.

87 Rådets henstilling (EU) 2020/1475 af 13. oktober 2020 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien (EUT L 337 af 14.10.2020, s. 3).

88 https://reopen.europa.eu/da.

89 Rådets henstilling (EU) 2021/119 af 1. februar 2021 om ændring af henstilling (EU) 2020/1475 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien (EUT L 36I af 14.10.2020, s. 1).

Tyskland[90], Ungarn[91], Letland[92] og Cypern[93] har vedtaget nationale regler, der fastsætter en retlig ramme for vouchers, som den rejsende selv kan vælge at tage imod, i pakkerejsebranchen i overensstemmelse med Kommissionens henstilling, navnlig med hensyn til beskyttelse mod udstederens konkurs eller insolvens. Italien og Grækenland har fulgt dele af henstillingen, da de ændrede deres lovgivning efter indledningen af en traktatbrudssag. Spanien ændrede sin lovgivning for at forhindre, at der blev indledt en traktatbrudssag. Irland indførte statsgaranterede kreditnotaer, som kan tilbydes kunder hos rejsearrangører og rejsebureauer, der opererer i Irland, i stedet for kontant tilbagebetaling, hvis kunden accepterer det[94].

Kommissionen anførte klart, at rejsendes ret til refusion som fastsat i pakkerejsedirektivet skulle respekteres, og fandt, at vouchere kun er en acceptabel løsning, hvis den rejsende selv kan vælge at tage imod dem.

5.2.5. Beskyttelse mod konkurs eller insolvens

Spørgsmålet var, om udestående krav om refusion fra rejsende var omfattet af ordningerne for beskyttelse mod konkurs eller insolvens i henhold til pakkerejsedirektivet. I henhold til artikel 17, stk. 1, i pakkerejsedirektivet skal rejsearrangøren stille garanti for, at alle betalinger foretaget af den rejsende, refunderes "*i det omfang de relevante ydelser ikke leveres som følge af rejsearrangørens konkurs eller insolvens*". Kommissionen anførte i sin henstilling 2020/648, at hvis arrangører bliver insolvente, er der risiko for, at mange rejsende ikke modtager nogen refusion overhovedet, da deres krav mod arrangørerne ikke er beskyttet[95].

Ikke desto mindre har repræsentanter for rejsegarantifonde advaret om, at nogle udbydere af beskyttelse mod konkurs kan komme under betydeligt yderligere pres i de kommende måneder, hvis de skulle træde til for at refundere vouchere, der er udstedt af arrangører, der går konkurs i stort antal. Dette er især tilfældet i medlemsstater, der forpligtede eksisterende udbydere af beskyttelse mod konkurs eller insolvens til at dække vouchere uden støtteforanstaltninger[96]. Spørgsmålet er, om refusionerne kan begrænses i lyset af

---

[90] Lov af 10. juli 2020 om afbødning af konsekvenserne af covid-19-udbruddet inden for aftaleret om pakkerejser, BGBl 2020 Teil I Nr. 35 af 16.7.2020, s. 1643.

[91] Regeringsdekret 242/2020 af 27. maj om særlige regler for aftaler om rejseydelser i nødstilfælde.

[92] Lov om håndtering af spredningen af covid-19-infektionen, kapitel V, afsnit 46, Latvijas Vēstnesis, 110A, 9.6.2020, OP nr.: 2020/110A.1.

[93] Nødforanstaltningerne i loven om turismesektoren fra 2020, lov 59(I)/2020 af 22. maj 2020.

[94] https://www.gov.ie/en/publication/1ae3d-refund-credit-note/.

[95] Jf. betragtning 14 til henstilling 2020/648. Jf. også side 6 i referatet fra den tredje gennemførelsesworkshop om pakkerejsedirektivet (25. oktober 2016), hvor det angives, at ordlyden i artikel 17, stk. 1, antyder, at hvis aftalen blev ophævet, før konkursen eller insolvensen opstod, skulle den ikke længere opfyldes på det tidspunkt, hvilket betyder, at konkursen eller insolvensen ikke var skyld i, at rejseydelserne ikke blev leveret, og at beskyttelse mod konkurs eller insolvens i henhold til artikel 17, stk. 1, synes at dække tab af penge som følge af manglende opfyldelse, men ikke krav om refusion, der eksisterede allerede på tidspunktet for konkursen eller insolvensen. Referatet, som er tilgængeligt på https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324, afspejler ikke Kommissionens officielle holdning vedrørende fortolkningen af pakkerejsedirektivet.

[96] Ifølge de oplysninger, som Kommissionen råder over, er værdien af "obligatoriske" coronavouchere udstedt i Frankrig ca. 850 mio. EUR og i Belgien ca. 300 mio. EUR. Den vigtigste nederlandske garantifond dækker vouchere til en samlet værdi af ca. 400 mio. EUR.

pakkerejsedirektivets betragtning 40, hvorefter der ikke skal tages hensyn til "meget usandsynlige risici" med henblik på en effektiv beskyttelse mod konkurs eller insolvens[97].

Forbrugerorganisationer og nogle medlemsstater foreslog i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport, at pakkerejsedirektivet bør ændres for at sikre, at forbrugernes refusionskrav også beskyttes i situationer, hvor aftalen om pakkerejsen er blevet opsagt af årsager, der ikke vedrører rejsearrangørens konkurs eller insolvens, f.eks. på grund af uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder.

5.2.6. Forsikring

Risici i forbindelse med pandemier er ofte udelukket fra forsikringspolicer, navnlig afbestillingsforsikringer[98]. Dette begrænser rejsendes mulighed for at forsikre sig mod eventuelle tab som følge af aflysning af en rejse forårsaget af en pandemi.

Nogle interessenter inden for rejsebranchen har foreslået, at rejsearrangører bør have mulighed for at medtage en passende personlig rejseforsikring i en pakke med en tilvalgs-/fravalgsmulighed. I interessentgruppen for pakkerejsedirektivet har forbrugerorganisationerne imidlertid understreget, at enhver forsikring, som de rejsende selv tegner, på ingen måde bør begrænse de rejsendes eksisterende ret til refusion og beskyttelsen under den obligatoriske beskyttelse mod konkurs eller insolvens.

6. Næste skridt

De spørgsmål, der er beskrevet i denne rapport, navnlig i afsnit 3.2, 4 og 5, og de praktiske konsekvenser heraf kræver yderligere analyse. Navnlig bør covid-19-krisens fulde indvirkning på sektoren og forbrugerbeskyttelsesniveauet evalueres yderligere.

Som bebudet i sin nye forbrugerdagsorden vil Kommissionen på grundlag af resultaterne af denne rapport senest i 2022 foretage en "*mere indgående analyse af, hvorvidt de nuværende lovgivningsmæssige rammer for pakkerejser, herunder vedrørende beskyttelse i tilfælde af konkurs eller insolvens, stadig er hensigtsmæssige med hensyn til at sikre en robust og omfattende forbrugerbeskyttelse til enhver tid under hensyntagen til udviklingen på området passagerrettigheder*"[99]. Den kommende indgående analyse, der er planlagt til 2022, vil ikke have til formål at mindske forbrugerbeskyttelsen. Tværtimod vil Kommissionen vurdere, hvordan det høje forbrugerbeskyttelsesniveau, som pakkerejsedirektivet giver, kan sikres, hvordan forbrugernes rettigheder til enhver tid kan håndhæves effektivt, og hvordan en mere rimelig fordeling af byrden blandt operatørerne i værdikæden kan bidrage til dette formål.

Denne foranstaltning under forbrugerdagsordenen vil tage højde for de relevante tiltag, der er bebudet i strategien for bæredygtig og intelligent mobilitet. Disse foranstaltninger omfatter 1) en gennemgang af lovrammen for passagerrettigheder, herunder for at sikre dens modstandsdygtighed over for omfattende rejseafbrydelser, inklusive muligheder for

---

[97] Betragtning 40 i pakkerejsedirektivet lyder som følger: "*Ved den effektive beskyttelse mod konkurs eller insolvens bør der dog ikke tages hensyn til meget usandsynlige risici, f.eks. den samtidige insolvens eller konkurs af flere af de største rejsearrangører, hvilket i uforholdsmæssig høj grad ville have en indvirkning på omkostningerne til beskyttelse og således hæmme dens effektivitet. I sådanne tilfælde kan garantien for tilbagebetaling være begrænset".*

[98] Jf. f.eks. analysen fra den belgiske forbrugerorganisation Test Achats offentliggjort den 22.10.2020, https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus.

[99] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, En ny forbrugerdagsorden — styrkelse af forbrugernes stilling med henblik på at opnå en bæredygtig genopretning (COM(2020) 696 final af 13.11.2020).

multimodale billetter[100] og 2) en vurdering af mulighederne og, hvis det er relevant, forslag om en passende finansiel beskyttelsesordning for at beskytte passagerer mod risikoen for en likviditetskrise eller insolvens med hensyn til refusion af billetter og om nødvendigt hjemtransport[101] senest i 2022.

Til det formål vil Kommissionen vurdere, om forskellene mellem pakkerejsedirektivet og forordningerne om passagerrettigheder med hensyn til beskyttelse mod konkurs eller insolvens og aflysningsrettigheder er berettigede, eller om reglerne bør tilpasses bedre[102], og om der bør foreslås specifikke regler for situationer som covid-19[103] med det formål at beskytte forbrugerne bedre.

[100] Bilag til COM(2020) 789 final, foranstaltning 63.

[101] Bilag til COM(2020) 789 final, foranstaltning 64.

[102] 149 respondenter i den offentlige høring om den nye forbrugerdagsorden svarede på spørgsmål 3, at EU-reglerne om passagerers og rejsendes rettigheder i forordningerne om passagerrettigheder og pakkerejsedirektivet bør afstemmes bedre (37,91 %). 43 svarede, at forskelle i reglerne er hensigtsmæssige (10,94 %), og 201 svarede "Ved ikke" (51,15 %), jf. den sammenfattende rapport https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation.

[103] 159 respondenter i den offentlige høring om den nye forbrugerdagsorden besvarede spørgsmål 2 om, hvorvidt der bør gælde specifikke regler (f.eks. længere refusionsfrister eller vouchere) i en situation, hvor rejserestriktioner på verdensplan har medført, at rejseaktiviteten nærmest er gået i stå, med "Ja" (40,46 %). 56 respondenter svarede "Nej" (14,25 %), og 178 svarede "Ved ikke" (45,29 %), jf. den sammenfattende rapport på https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation.