

Baggrund og historik for pakkerejser

Inden den oprindelige lov om pakkerejser¹ trådte i kraft, var der ikke civilretlige regler, der særligt regulerede området for køb af pakkerejser. Retsgrundlaget var således aftalefrihed og bestod derfor som udgangspunkt af de almindelige obligationsretlige grundsætninger, aftalelovens² beskyttelsespræceptive og deklaratoriske lovbestemmelser og i visse situationer analogislutninger fra købeloven.³

På baggrund af dette udgangspunkt var rejsearrangørernes almindelige standardvilkår således i høj grad med til at regulere aftalegrundlaget, i det omfang disse vilkår ikke stred imod beskyttelsespræceptive bestemmelser i ovennævnte love.

Derudover blev området reguleret af de særlige transportretlige regler, herunder både de nationale regler som luftfartsloven⁴ og de internationale konventioner som f.eks. Montreal-konventionen fra 1999, Warszawa-konventionen fra 1929 eller Athenkonventionen fra 1974 afhængig af, hvilken transportform den pågældende pakkerejse indeholdt.⁵

De offentligretlige regler, der regulerede området, var primært lov om en rejsegarantifond⁶ og markedsføringsloven,⁷ hvilket ligeledes gør sig gældende i dag.

-
1. Lov nr. 472 af 30. juni 1993 om pakkerejser. I det følgende benævnt som “pakkerejse-loven (1993)”.
 2. Lbkg. nr. 193 af 2. marts 2016 om aftaler og andre retshandler på formuerettens område.
 3. Lbkg. nr. 140 af 17. februar 2014 købelov.
 4. Lbkg. nr. 1149 af 13. oktober 2017 om luftfart.
 5. For en nærmere gennemgang af Montreal- og Warszawa-konventionen, *Kenneth Melancton Nielsen: Passageransvaret ved international luftbefordring*.
 6. Lbkg. nr. 1101 af 3. september 2015 om en rejsegarantifond.
 7. Lov nr. 426 af 3. maj 2017 om markedsføring, jf. nærmere *Sonny Kristoffersen: Forbrugerretten I. Markedsføringsloven anno 2017 i en civil- og offentligretlig kontekst*, 6. udg., 2017.

Retspraksis på området var og er stadig i dag meget sparsom, hvormod der foreligger en righoldig nævnspraksis fra Pakkerejse-Ankenævnet.⁸ Pakkerejse-Ankenævnet er i henhold til § 6 i forbrugerklage-loven⁹ godkendt af Erhvervsministeriet. Denne godkendelse sikrer, at Pakkerejse-Ankenævnets vedtægter indeholder bestemmelser om nævnets sammensætning og sagsbehandling, som er betryggende for såvel forbrugere som rejsebranchen. Pakkerejse-Ankenævnets praksis vil, i det omfang den skønnes anvendelig og relevant, blive medtaget i fremstillingen.

Den 13. juni 1990 vedtog Rådet for de Europæiske Fællesskaber et EF-direktiv om pakkerejser.¹⁰ Der havde ikke tidligere været en fællesskabsretlig regulering på dette specifikke område.¹¹ Tidligere var der gjort et forsøg med en international regulering under UNIDROIT¹² via den såkaldte CCV-konvention også benævnt "(Brussels) International Convention on Travel Contracts" af 23. april 1970, men ikke mange lande endte med at ratificere denne.¹³

Pakkerejsedirektivet (90/314) havde været undervejs i en række år, og således havde Europa-Kommissionen¹⁴ allerede i 1982 tilkendegivet, at man ville udarbejde nogle retningslinjer for en fælles politik vedrørende

8. Nævnet blev stiftet i 1967 som Rejsebureauankenævnet, senere ændret til Ankenævnet for flyrejser. I efteråret 1990 gik de nuværende stiftere, Danmarks Rejsebureau Forening, Rejsearrangører i Danmark og Forbrugerrådet sammen om at etablere Rejse-Ankenævnet, der i 2008 ændrede navn til det nuværende Pakkerejse-Ankenævnet, da det ved en vedtægtsændring blev besluttet, at nævnet som udgangspunkt fremover alene skulle behandle pakkerejser og dermed ikke enkeltstående transportydelse, hvis klagebehandling efterfølgende blev flyttet til Forbrugerklagenævnet.

9. Lov nr. 524 af 29. april 2015 om alternativ tvistløsning i forbindelse med forbrugerklager.

10. Rådets direktiv af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure, (90/314/EØF). I det følgende benævnt "pakkerejsedirektivet (90/314)".

11. Pakkerejsedirektivet (90/314) er behandlet af *Stefano Zunarelli* i *Package Travel Contracts: Remarks on the European Community Legislation*, *Fordham International Law Journal*, Volume 17, Issue 3, 1993, *Susanne Storm* i U 1992B.313: En købelov for tjenesteydelser?, *Ana M. López-Rodríguez* i U 2004B.115: EU-rettenns påvirkning af formueretten – det formelle og det faktiske perspektiv og *Lars Hjortnæs* i *Karnov-kommentaren til pakkerejseloven* (1993).

12. The International Institute for the Unification of Private Law.

13. Konventionen trådte i kraft i følgende lande: Argentina, Cameroun, Dahomey (Benin), Belgien, Kina, Italien, San Marino og Togo (<https://www.unidroit.org/status-ccv-1970?id=1775>).

14. I det følgende benævnt "Kommissionen".

turisme. Den 16. december 1983 blev det besluttet i Europa-Parlamentet, at Kommissionen skulle forberede et direktiv *“to provide legal and social consumer protection for tourists by introducing standard regulations for the journey and the holiday resorts”*.¹⁵ I Rådets resolution af 10. april 1984 blev Kommissionens første retningslinjer for en fællesskabspolitik på turistområdet taget til efterretning, hvorefter Kommissionen blev opfordret til at fremsætte forslag til forbrugerbeskyttelse inden for ferieområdet.¹⁶ Ved Rådets resolution af 6. maj 1986 blev Kommissionens meddelelse om et nyt fremstød på det forbrugerpolitiske område godkendt. I denne meddelelse foreslog Kommissionen bl.a. en harmonisering af lovgivningen vedrørende pakkerejser.¹⁷ Herefter fremsatte Kommissionen den 21. marts 1988 forslag til et direktiv om pakkerejser,¹⁸ der blev endeligt vedtaget af Rådet den 13. juni 1990 som direktivet om pakkerejser, herunder pakkeferie og pakketure (90/314/EØF).

Pakkerejsedirektivet (90/314) var et såkaldt forbrugerbeskyttelsesdirektiv, og det blev vedtaget som led i gennemførelsen af EF's indre marked, hvis formål for det første var at fjerne tekniske handelshindringer, der forhindrede eller komplicerede en rejsearrangørs muligheder for at udbyde pakkerejser i andre lande. Dernæst skulle pakkerejsedirektivet (90/314) sikre den rejsende¹⁹ en vis forbrugerbeskyttelse, således at denne kunne købe pakkerejser i hele fællesskabet på sammenlignelige vilkår.

Justitsministeriet nedsatte herefter et udvalg, der fik til opgave at overveje, hvilke spørgsmål pakkerejsedirektivet (90/314) måtte give anledning til, og på den baggrund udarbejde et lovudkast for pakkerejser.

Pakkerejsedirektivet (90/314) var et minimumsdirektiv, der således gav mulighed for, at medlemsstaterne i forbindelse med gennemførel-

15. COM(88) 41 final, s. 1.

16. COM(88) 41 final, s. 2.

17. EFT nr. C 118 af 7. marts 1986, s. 28.

18. COM(88) 41 final.

19. I de enkelte regelsæt vedrørende pakkerejsereguleringen anvendes forskellige betegnelser for den rejsende. Således gør pakkerejsedirektivet (90/314) brug af begrebet “forbruger”, ligesom pakkerejseloven (1993) anvender begrebet “kunde”. Efter de gældende regler anvendes begrebet “rejsende” generelt, og dette begreb vil blive anvendt i det følgende, medmindre det i konkrete situationer af hensyn til forståelsen og konteksten er skønnet nødvendigt at anvende de oprindelige regelsæts betegnelser.

sen både kunne fastsætte og opretholde lovbestemmelser, der måtte give forbrugeren en bedre beskyttelse, end hvad der fulgte af pakkerejsedirektivets (90/314) bestemmelser. Eftersom der var tale om et minimumsdirektiv, forudsatte Justitsministeriet i dets kommissorium til udvalget, at det blev overvejet, i hvilket omfang der var mulighed for at udvide beskyttelsen ud over, hvad der allerede fulgte af gældende lovgivning og praksis i relation til direktivimplementeringen.²⁰

Ifølge pakkerejsedirektivets (90/314) artikel 9 var medlemsstaterne forpligtede til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme direktivet senest den 31. december 1992. Udvalget fremlagde derfor i december 1992 dets betænkning vedrørende direktivimplementeringen indeholdende et udkast til en pakkerejselov.²¹ Den 28. april 1993 fremsatte Justitsministeriet et forslag til en lov om pakkerejser,²² der i høj grad byggede på betænkningens lovudkast (1992).

Pakkerejseloven (1993) blev herefter vedtaget den 30. juni 1993 og trådte i kraft den 1. oktober 1993.²³ Lovens (1993) § 5 trådte dog først i kraft den 1. januar 1994, så rejsearrangørerne havde mulighed for at ændre markedsføringen i deres katalogudbud til at være i overensstemmelse med de nye regler, jf. § 31, stk. 3, i pakkerejseloven (1993). Den tilhørende bekendtgørelse nr. 776 af 21. september 1993 om pakkerejser trådte i kraft samme dato.²⁴

Pakkerejsedirektivets (90/314) artikel 7 vedrørende den rejsendes beskyttelse mod rejsearrangørens og/eller formidlerens konkurs blev ikke implementeret i pakkerejseloven (1993). Det fremgik af udvalgets kommissorium, at der bl.a. skulle tages stilling til, om lovudkastet (1992) også skulle indeholde regler om beskyttelse mod rejsearrangørens insol-

20. Betænkning 1240/1992 Pakkerejser, s. 9. I det følgende vil "udvalget" således referere til denne betænkning, idet der ikke blev nedsat et lovforberedende udvalg i forbindelse med implementeringen af den gældende pakkerejselov.

21. Betænkning 1240/1992 Pakkerejser indeholdt bl.a. et udkast til en pakkerejselov. I det følgende vil betænkningens lovudkast blive betegnet som "lovudkastet (1992)".

22. I notehenvisningerne benævnt "L 281 FT 1992-93" og som "lovsforslaget (1993)" i øvrigt.

23. Se nærmere *Kaspar Linkis og Lars Hjortnæs* i JUR 1994 112-123: Ny civilretlig lovgivning om pakkerejser og om ændring af reglerne om fortrydelsesret.

24. I det følgende benævnt "bkg. nr. 776 af 21. september 1993" eller "pakkerejsebekendtgørelsen (1993)".

vens.²⁵ Det var udvalgets opfattelse, at den gældende lov om en rejsegarantifond²⁶ i det væsentlige allerede opfyldte kravene i pakkerejsedirektivet (90/314), og på den baggrund fandtes det ikke hensigtsmæssigt at integrere konkursbeskyttelsen i pakkerejseloven.²⁷ Rejsegarantifondsloven blev dog for at opfylde pakkerejsedirektivets (90/314) artikel 7 ændret ved lov nr. 454 af 30. juni 1993, og denne gennemførelse blev ligeledes videreført ved lov nr. 315 af 14. maj 1997.

Pakkerejseloven (1993) introducerede for første gang i dansk ret en gennemgående civilretlig regulering af området for pakkerejser udbudt til salg i Danmark og regulerede retsforholdet mellem køberen af en pakkerejse og rejsearrangøren, herunder rejsearrangørens produktansvar. I overensstemmelse med dansk forbrugerlovgivning blev hensynet til den rejsende sikret ved, at loven generelt blev gjort beskyttelsespræceptiv, således at den ikke kunne fraviges til skade for den rejsende, medmindre der var direkte hjemmel i loven hertil.²⁸

Pakkerejseloven (1993) har herefter reguleret området for salg af pakkerejser fra dens ikrafttræden den 1. oktober 1993 og indtil den 1. juli 2018, hvor den gældende lov om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer²⁹ trådte i kraft.³⁰

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2302 af 25. november 2015 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer³¹ havde ligesom pakkerejsedirektivet (90/314) været undervejs i et stykke tid. Allerede i 1999 blev der fremlagt en rapport vedrørende implementeringen af pakkerejsedirektivet (90/314) i de enkelte lande, hvor det fremgik, at der var betydelige forskelle i, hvordan det var implementeret, og at det på den baggrund ikke kunne antages at have opfyldt sit formål

25. Se konkurslovens § 17, stk. 2, lbkg. nr. 11 af 6. januar 2014, hvorefter en skyldner er insolvent, hvis han ikke kan opfylde sine forpligtelser, efterhånden som de forfalder, medmindre betalingsudygtigheden må antages blot at være forbigående.

26. Lov nr. 150 af 10. april 1979 om en rejsegarantifond.

27. Betænkning 1240/1992 Pakkerejser, s. 18.

28. Jf. § 1 stk. 2, i pakkerejseloven (1993).

29. Lov nr. 1666 af 26. december 2017 om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer. I det følgende benævnt som "pakkerejseloven" og ved direkte §-henvisninger "PRL". Pakkerejseloven er kommenteret i Karnovs lovsamling af *Sonny Kristoffersen* og *Jakob Hahn*.

30. Jf. PRL § 42, stk. 1.

31. I det følgende benævnt "pakkerejsedirektivet".

fuldt ud.³² Den 9. juli 2013 fremsatte Kommissionen et forslag til et nyt direktiv om pakkerejser og formidlede rejsearrangementer samt om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 og direktiv 2011/83/EU og om ophævelse af dagældende pakkerejsedirektiv (90/314).³³

Kommissionens direktivforslag var genstand for en række forhandlinger og justeringer, inden dets førstebehandling i Europa-Parlamentet blev vedtaget den 12. marts 2014. Herefter fulgte en række såkaldte tri-log- eller trepartsforhandlinger i første halvdel af 2015, hvorefter Rådet vedtog dets førstebehandlingsholdning til direktivforslaget den 18. september 2015. Direktivforslagets andenbehandling i Europa-Parlamentet fandt sted den 27. oktober 2015, og det endelige pakkerejsedirektiv i sin nuværende udformning blev vedtaget den 25. november 2015.

Baggrunden for at udarbejde et nyt pakkerejsedirektiv skal bl.a. findes i den teknologiske udvikling, herunder behovet for at få tilpasset reglerne i overensstemmelse med den generelle udvikling på markedet. I den forbindelse anføres det bl.a. i pakkerejsedirektivets præambelbetragtning nr. 1 og 2, at internettet ved siden af de traditionelle distributionskanaler har fået stigende betydning som medium, hvor rejseudbud udbydes eller sælges.

Pakkerejsedirektivet skal desuden harmonisere visse aspekter af medlemsstaternes regulering af aftaler, der indgås mellem rejsende og erhvervsdrivende om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer, med henblik på at fremme det indre markeds funktion med grænseoverskridende handel, fri bevægelighed og etableringsfrihed. Endelig skal det være med til at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau.³⁴

Det overordnede formål med pakkerejsedirektivet er således en fortsættelse af pakkerejsedirektivets (90/314) formål, men med fokus på at få tilpasset beskyttelsens omfang ved at tage højde for den teknologiske udvikling. Pakkerejsedirektivet tilstræber en mere klar afgrænsning og afklaring af reglerens anvendelsesområde henset til, at en række rejseudbud gennem de senere år er blevet udbudt i kombinationer, der har

32. SEC(1999) 1800 final, s. 5 ff. (Report on the Implementation of Directive 90/314/EEC on Package Travel and Holiday Tours in the Domestic Legislation of EC Member States).

33. COM (2013) 512 final.

34. L 33 FT 2017-18 s. 21.

befundet sig i en juridisk gråzone eller slet ikke har været omfattet af pakkerejsedirektivet (90/314).³⁵

Pakkerejsedirektivet er ifølge artikel 4 et totalharmoniseringsdirektiv, hvilket indebærer, at det ikke er tilladt for medlemsstaterne at opretholde eller indføre bestemmelser, der fraviger indholdet af direktivet. Medlemsstaterne kan derfor som udgangspunkt ikke fastsætte strengere eller lempeligere bestemmelser, medmindre direktivet hjemler adgang hertil. Dette skyldes ifølge direktivets indledende præambelbetragtninger, at der er behov for at harmonisere rettighederne og forpligtelserne på området, hvis der skal skabes et egentligt indre marked med en mere ensartet beskyttelse for forbrugerne, samtidig med at der sikres den rette balance mellem et højt niveau af forbrugerbeskyttelse og virksomhedernes konkurrenceevne.³⁶

Eftersom pakkerejsedirektivet er et totalharmoniseringsdirektiv og samtidig udformet betydeligt mere detaljeret end pakkerejsedirektivet (90/314), fandt Justitsministeriet det mest hensigtsmæssigt, at direktivimplementeringen skulle ske ved at udarbejde en helt ny pakkerejselov og ikke blot ved at gennemføre pakkerejsedirektivets bestemmelser som led i en ændring af pakkerejseloven (1993).³⁷

Totalharmoniseringen er kun gældende inden for pakkerejsedirektivets anvendelsesområde, hvilket medfører, at medlemsstaterne på de områder, der ikke er omfattet af direktivet, kan fastsætte andre regler eller bestemme, at regler svarende til pakkerejsedirektivets også skal finde anvendelse.³⁸

Pakkerejsedirektivet skulle ifølge artikel 28, stk. 1, være implementeret i national ret senest den 1. januar 2018, således at reglerne i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, ville finde anvendelse fra den 1. juli 2018.

35. Pakkerejsedirektivets præambelbetragtning nr. 2.

36. Pakkerejsedirektivets præambelbetragtning nr. 5.

37. L 33 FT 2017-18 s. 22.

38. Der er dog et mindre nationalt råderum efter pakkerejsedirektivet, idet det bl.a. følger af præambelbetragtning nr. 21, at medlemsstaterne bør have kompetence til at anvende bestemmelserne i pakkerejsedirektivet på områder, der ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde. Medlemsstaterne kan derfor opretholde eller indføre national lovgivning, der svarer til bestemmelserne eller visse bestemmelser i pakkerejsedirektivet, for så vidt angår aftaler, der falder uden for pakkerejsedirektivets anvendelsesområde.

Det fremgår af pakkerejsedirektivets artikel 26, at Kommissionen senest den 1. januar 2019 forelægger Europa-Parlamentet og Rådet en rapport bl.a. om nogle af de nye definitionsbestemmelser i pakkerejsedirektivet og om, hvorvidt en tilpasning eller udvidelse af definitionerne er hensigtsmæssig. Kommissionen skal endvidere senest den 1. januar 2021 forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en generel rapport om pakkerejsedirektivets anvendelse. Endelig følger det af bestemmelsen, at de pågældende rapporter om nødvendigt skal ledsages af lovgivningsmæssige forslag. Førstnævnte rapport blev offentliggjort den 21. juni 2019,³⁹ og de forholdsvis få konklusioner vil blive inddraget de relevante steder, i det omfang de skønnes at have betydning for denne fremstilling.

Lovforslaget til pakkerejseloven⁴⁰ blev fremsat for Folketinget den 4. oktober 2017 for sammen med lovforslaget til ændring af lov om en rejsegarantifond⁴¹ at gennemføre pakkerejsedirektivet. Lovforslaget blev vedtaget af Folketinget ved dets 3. behandling den 19. december 2017, og loven trådte kraft den 1. juli 2018, jf. PRL § 42.

Det fremgår af lovforslaget, at der i vidt omfang er tale om en videreførelse af de overordnede principper i den hidtidige retstilstand. Det bemærkes således, at hovedpunkterne i lovforslaget i forhold til pakkerejseloven (1993) er en udvidelse af pakkerejsebegrebet, således at flere rejser bliver omfattet af pakkerejseloven, ligesom der introduceres en ny type rejser, de såkaldte sammensatte rejsearrangementer. Med indførelsen af de nye begreber må det forventes, at en større kreds af erhvervsdrivende udbydere af rejseydelser fremover vil være omfattet af reglerne, således at flere rejsende vil nyde beskyttelse efter pakkerejselovens bestemmelser.

39. 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 (Click-through-report). I det følgende benævnt "Kommissionens revisionsrapport 2019".

40. L 33, Forslag til lov om pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer. I notehenvisningerne benævnt som "L 33 FT 2017-18" og ellers som "lovforslaget".

41. L 5, Forslag til lov om ændring af lov om en rejsegarantifond (Sammensatte rejsearrangementer og ændring af finansierings- og bestyrelsesstruktur).

I det følgende vil pakkerejseloven være genstand for en detaljeret gennemgang og analyse i forbindelse med at redegøre for den gældende retsstilling. Henset til ovenstående betragtninger om, at pakkerejseloven på en række områder er en videreførelse af principperne i den dagældende retstilstand, vil fremstillingen i det følgende tage udgangspunkt i en gennemgang af retstilstanden efter dagældende pakkerejselov (1993), i det omfang det er skønnet nødvendigt for at kunne redegøre for og nærmere fastlægge retsstillingen efter den gældende pakkerejselov.

Det vil således fremgå, i hvilket omfang retstillingen efter pakkerejseloven (1993) er eller forventes videreført, ligesom det vil fremgå, på hvilke områder der må forventes ændringer, og hvad de pågældende ændringer består i. Der foreligger endnu ikke retspraksis efter pakkerejseloven, og nævnspraksis er på tidspunktet for manuskriptets indlevering⁴² yderst begrænset. På den baggrund vil fremstillingen primært inddrage relevant praksis efter den tidligere retstilstand til at fastlægge det forventede udgangspunkt for den gældende retsstilling efter pakkerejseloven.

42. August 2019.

Kapitel 2

Lovens anvendelsesområde

I PRL § 1 er lovens anvendelsesområde beskrevet, samtidig med at bestemmelsen undtager visse typer af pakkerejser fra lovens anvendelsesområde. Efter PRL § 1 stk. 1, gælder loven for pakkerejser, der udbydes eller sælges til rejsende af erhvervsdrivende, og for sammensatte rejsearrangementer, der formidles til rejsende af erhvervsdrivende.

I pakkerejseloven (1993) blev der sondret imellem udbud af pakkerejser og aftaler om køb af pakkerejser. Ved pakkerejselovens ikrafttræden er denne sondring fjernet, således at loven som helhed finder anvendelse på pakkerejser, der udbydes eller sælges til rejsende af erhvervsdrivende.¹

2.1. Varighed under 24 timer

Det fremgår af PRL § 1, stk. 2, nr. 1, at pakkerejseloven ikke gælder for pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer, der har en varighed på under 24 timer, medmindre de omfatter overnatning.

Af betænkningen til pakkerejseloven (1993) fremgik det, at udvalget overvejede, hvorvidt man skulle undlade at gøre brug af det tidsmæssige krav om, at rejser med en varighed på under 24 timer var undtaget fra pakkerejselovens (1993) anvendelsesområde. Udvalget valgte dog at fastholde varighedskravet på de 24 timer, som det fulgte af pakkerejse-direktivet (90/314), idet man vurderede, at en bred af række af rejsearrangementer, hvor der ikke var behov for en regulering, ellers ville blive omfattet af lovudkastets (1992) pakkerejsebegreb.²

Med pakkerejseloven videreføres den tidligere gældende tidsbegrænsning i anvendelsesområdet således, at pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer med en varighed på under 24 timer fortsat undtages

1. L 33 FT 2017-18 s. 23.

2. Betænkning 1240/1992 Pakkerejser, s. 128.

fra pakkerejseloven, medmindre de pågældende pakkerejser omfatter en overnatning.

For så vidt angår begrebet overnatning, fremgår det af lovforslaget, at man har fastholdt begrebet overnatning fra pakkerejseloven (1993), også selvom pakkerejsedirektivets artikel 2, stk. 2, litra a, i den danske version gør brug af begrebet “indkvartering natten over”.

I den danske version af pakkerejsedirektivet (90/314) anvendte man begrebet “overnatning”, hvorimod de engelske versioner af såvel det oprindelige som det nye pakkerejsedirektiv gør brug af betegnelsen “overnight accommodation”, ligesom begge tyske versioner gør brug af betegnelsen “Übernachtung”.

Det lægges herefter i lovforslaget til grund, at “indkvartering natten over” trods det forskellige ordvalg i henholdsvis pakkerejsedirektivet (90/314) og pakkerejsedirektivet skal forstås som overnatning.³

2.2. Udbydes lejlighedsvist

PRL § 1, stk. 2, nr. 2, implementerer pakkerejsedirektivets artikel 2, stk. 2, litra b, og på baggrund heraf fremgår det, at pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer, der udbydes eller formidles lejlighedsvist og på nonprofitbasis til udelukkende en begrænset gruppe rejsende undtages fra pakkerejsedirektivets anvendelsesområde.

2.2.1. Begrebet i den tidligere pakkerejselov

Begrebet lejlighedsvist skal ses i sammenhæng med pakkerejselovens (1993) § 3, hvorefter en rejsearrangør var defineret som enhver, der tilrettelagde pakkerejser og udbød eller solgte disse direkte eller gennem en formidler, medmindre denne virksomhed alene blev udøvet lejlighedsvis.

Begrebet har gennem årene været genstand for en række fortolkningsmæssige udfordringer hos Pakkerejse-Ankenævnet og Rejsegarantifonden i forhold til en afgræsning af, hvornår en erhvervsdrivendes udbud af pakkerejser alene kunne betragtes som værende lejlighedsvist.

I relation til den tidligere retstilstand anvendte den danske version af pakkerejsedirektivet (90/314) ordet “jævnligt”, således at man skulle be-

3. L 33 FT 2017-18 s. 23.

trages som rejsearrangør, hvis man jævnligt arrangerede pakkerejser. Udvalget var enig om, at rejsearrangementer af helt privat karakter, selvom disse var årligt tilbagevendende, ikke skulle omfattes af reglerne, ligesom det skulle være tilfældet med lejrskolearrangementer og sportsrejser med overnatning.⁴

På den baggrund foreslog udvalget ud fra en ordlydsfortolkning af de engelske, tyske og franske direktivtekster, at det ville være mere korrekt at anvende betegnelsen "lejlighedsvist". Udvalget lagde herefter til grund, at begrebet skulle fortolkes meget snævert. Det var således kun rejsearrangementer, hvor det var helt tydeligt, at de ikke skulle være omfattet af pakkerejsedirektivets (90/314) forbrugerbeskyttelsesregler, der blev anset for omfattet af begrebet "lejlighedsvist" og dermed undtaget pakke-rejselovens (1993) anvendelsesområde.

Udvalget bemærkede i den forbindelse, at en rejsearrangør af traditionelle rejsearrangementer ville have svært ved at redegøre for, at dennes rejsearrangement skulle undtages, hvilket også måtte være udgangspunktet, når f.eks. aftenskoler og foreninger arrangerede sådanne pakkerejser.⁵

Justitsministeriet var imidlertid ikke helt enig i en så snæver fortolkning af begrebet "lejlighedsvis". Justitsministeriet gav udtryk for, at lovforslaget (1993) skulle fortolkes i lyset af, at pakkerejsedirektivet (90/314) var udformet med større professionelle rejsebureauers virksomhed for øje.⁶

Lovforslaget (1993) anlagde derfor den formålsfortolkning, at det ikke havde været intentionen bag pakkerejsedirektivet (90/314), at man greb ind i den danske tradition med folkelige foreninger og klubber, der af og til arrangerede udflugter og rejser primært for deres medlemmer. Samme betragtning gjorde ifølge Justitsministeriet sig gældende vedrørende de ferieture og udflugter, der af og til blev arrangeret af skoler og aftenskoler. Justitsministeriet udtalte i den forbindelse, at behovet for de foreslåede forbrugerbeskyttelsesregler på dette område var væsentligt mindre, navnlig vedrørende mindre foreninger og klubber mv., hvor det

4. Betænkning 1240/1992 Pakkerejser, s. 134.

5. Betænkning 1240/1992 Pakkerejser, s. 134.

6. L 281 FT 1992-93, s. 6.

blev påpeget, at ledelsen og den øvrige arbejdskraft i disse i vidt omfang var ulønnet.⁷

Justitsministeriet kunne på den baggrund ikke tilslutte sig udvalgets noget mere indskrænkende fortolkning. Det blev derfor foreslået, at man kun blev betragtet som rejsearrangør efter § 3, stk. 1, i lovforslaget (1993), såfremt man udøvede en form for virksomhed, der var så regelmæssig og systematiseret, at den måtte betragtes som havende en erhvervslignende karakter.

Denne i praksis forholdsvis betydningsfulde modifikation til udvalgets udgangspunkt indebar derfor, at mange foreninger med et folkeligt islæt samt skoler og lignende institutioner i udgangspunktet ville være omfattet af begrebet "lejlighedsvis". Hermed ville de kun blive betragtet som rejsearrangører, såfremt tilrettelæggelsen af rejsearrangementerne havde et professionelt tilsnit, hvilket bl.a. var tilfældet, hvis der blev produceret decideret markedsføringsmateriale i et ikke ubetydeligt omfang.⁸

Begrebet "lejlighedsvis" var tillige genstand for en række drøftelser under Retsudvalgets behandling af lovforslaget (1993). Retsudvalget blev forelagt flere spørgsmål vedrørende fortolkningen af begrebet, og Justitsministeriet afgav bl.a. svar på en anmodning fra Landsforeningen Dansk Vandrelaug om at uddybe ovenstående betragtninger fra lovforslaget (1993) omkring begrebet. I forlængelse heraf anførte Justitsministeriet

*"... at spørgsmålet om, hvorvidt folkelige foreninger m.v. er omfattet af loven, afhænger således i første række af, om foreningens virksomhed med at tilrettelægge pakkerejser har erhvervslignende karakter. Afgørelsen herom må træffes på grundlag af en samlet, konkret vurdering af foreningens virksomhed og vil normalt ikke udelukkende kunne baseres på, hvor mange rejser foreningen årligt arrangerer. Der må herudover bl.a. lægges vægt på, om virksomheden med at arrangere ture m.v. undtagelsesvis har det professionelle tilsnit, som omtales i bemærkningerne til lovforslaget."*⁹

Justitsministeriet blev desuden af Foreningen Norden spurgt, hvorvidt et rejsearrangement, der var forbeholdt en enkelt organisations med-

7. L 281 FT 1992-93, s. 6.

8. L 281 FT 1992-93, s. 6.

9. LFB 1993-06-22 nr. 281, s. 2.

lemmer, var omfattet af lovforslaget (1993). I den forbindelse henviste Justitsministeriet til lovforslagets (1993) bemærkninger og udtalte, at man kun blev anset som rejsearrangør, hvis foreningens virksomhed var så systematiseret eller i øvrigt havde et sådant omfang, at den måtte anses for at have erhvervslignende karakter. Det anførtes desuden, at folkelige foreninger kun blev betragtet som rejsearrangører, hvis deres tilrettelæggelse og salg af rejsearrangementer for det første havde et professionelt tilsnit, f.eks. ved, at der blev udarbejdet egentlige rejsebrochurer og lignende markedsføringsmateriale, og for det andet havde et ikke ubetydeligt omfang.

Justitsministeriet konkluderede herefter, at folkelige foreninger, der kun i enkeltstående tilfælde udbød pakkerejser, ikke skulle betragtes som rejsearrangør, og at dette ligeledes gjorde sig gældende, hvis rejserne alene blev annonceret i foreningens medlemsblad. Det skulle således afgøres på baggrund af en konkret og samlet vurdering af foreningens virksomhed, hvorvidt udbuddet af pakkerejser kunne betragtes som lejlighedsvis eller ej. I den forbindelse blev det desuden anført, at det ikke var afgørende for vurderingen, om rejsen kun blev udbudt til en afgrænset kreds, men at dette forhold imidlertid ville tale for, at tilrettelæggelsen af pakkerejser ikke indeholdt det professionelle tilsnit, der var beskrevet i lovforslagets (1993) bemærkninger.¹⁰

Begrebet "lejlighedsvis" har ligeledes været genstand for fortolkning i relation til rejsegarantifondsloven, idet man under arbejdet med implementeringen af pakkerejsedirektivet (90/314) blev opmærksom på, at der var behov for en større revision af rejsegarantifondsloven. Ved denne revision gjorde man brug af pakkerejselovens (1993) begreber, og det blev i den forbindelse lagt til grund, at hvis man erhvervsmæssigt tilrettelagde og udbød pakkerejser, ville man aldrig være omfattet af begrebet lejlighedsvist og skulle derfor betragtes som rejsearrangør. Ifølge lovforslaget til rejsegarantifondsloven ville man også blive anset for rejsearrangør, selvom omsætningen var yderst begrænset og stort set uden profit, så længe det kunne lægges til grund, at man erhvervsmæssigt havde tilrettelagt og udbudt pakkerejser.¹¹

10. LFB 1993-06-22 nr. 281, s. 2.

11. L 115 FT 1996-97 s. 10.

I lovforslaget til rejsegarantifondsloven blev det desuden lagt til grund, at hvis en forening, institution eller lignende kun i enkeltstående tilfælde udbød pakkerejser, ville den som udgangspunkt ikke skulle betragtes rejsearrangør. Det blev endvidere bemærket, at idrætsforeninger, hvis rejsevirkosomhed alene måtte bestå i at arrangere træningsture og lignende for foreningens medlemmer, ikke normalt ville være omfattet af loven. I den forbindelse anførtes det, at man ved vurderingen af, om en aktivitet skulle betragtes som lejlighedsvis eller ej, som udgangspunkt ikke udelukkende kunne basere beslutningen på, hvor mange rejser en given forening arrangerede i løbet af et år. Omvendt ville foreningers og institutioners massive udbud af rejsearrangementer over for offentligheden, f.eks. gennem husstandsomdelte brochurer ikke være lejlighedsvis aktivitet, og de skulle dermed betragtes som rejsearrangører.¹²

Konsekvensen af ovenstående betragtninger har som nævnt givet anledning til en række afgrænsningsspørgsmål i praksis, samtidig med at lovgiver på daværende tidspunkt formentlig ikke havde forudset den udvikling, der har været på netop dette område, hvor både skoler, højskoler, klubber og foreninger mv. i dag rent faktisk udbyder rejsearrangementer i et ikke ubetydeligt omfang.¹³ Det har haft den konsekvens, at deltagerne på rejser udbudt af sådanne skoler og foreninger ikke har nydt godt af den forbrugerbeskyttelse, man ellers ville være omfattet af, hvis pakkerejsen var købt igennem en rejsearrangør, der var omfattet af pakkerejseloven (1993) og dagældende rejsegarantifondslovs bestemmelser. Ud over den manglende forbrugerbeskyttelse, kan det heller udelukkes, at nogle af disse skoler og foreninger, der har udbudt og solgt rejser i et ikke ubetydeligt omfang og alligevel ikke været omfattet af pakkerejseloven (1993), dermed har udbudt rejser i konkurrence med de ordinære rejsearrangører på ulige konkurrencevilkår.

2.2.2. Begrebet i pakkerejseloven

Ovenstående afgrænsningsproblematik i afsnit 2.2.1 er der delvist taget højde for i pakkerejseloven, af hvis § 1, stk. 2, nr. 2, det fremgår, at pakkerejseloven ikke finder anvendelse på pakkerejser og sammensatte rej-

12. L 115 FT 1996-97 s. 10.

13. Danmarks Rejsebureau Forening har i 2019 estimeret denne omsætning til at udgøre mindst 500 millioner kroner om året.

searrangementer, der udbydes eller formidles lejlighedsvis og på non-profitbasis til en begrænset gruppe rejsende. Der er tale om en tekstmær implementering af direktivteksten med den modifikation, at direktivteksten anfører, at udbuddet “udelukkende” sker til en begrænset gruppe rejsende.

I pakkerejsedirektivets præambelbetragtning nr. 19 anvendes begrebet “udelukkende” heller ikke, men derimod begrebet “kun”. PRL § 1, stk. 2, nr. 2, gør hverken brug af “udelukkende” eller “kun”, og det fremgår ikke af lovforslaget eller forarbejderne i øvrigt, hvad ræsonnementet for ikke at gøre brug af et af disse begreber måtte være, eller for den sags skyld om det vil have materiel betydning for implementeringen.

Det lægges i lovforslaget til grund, at de tre betingelser “lejlighedsvis”, “nonprofitbasis” og “begrænset gruppe” skal fortolkes kumulativt, hvilket indebærer, at alle tre betingelser skal være opfyldt, før et udbud af en pakkerejse eller et sammensat rejsearrangement kan undtages fra pakkerejselovens anvendelsesområde.¹⁴

Begrebet lejlighedsvis findes allerede i § 3, stk. 1, i pakkerejseloven (1993) med de dertil hørende fortolkningsbidrag og -udfordringer, der er gennemgået ovenfor i afsnit 2.2.1. Det fremgår af lovforslaget, at der ifølge forarbejderne til pakkerejseloven (1993) skulle foretages en samlet og konkret vurdering af en udbyders aktivitet, før der kunne tages endelig stilling til, om aktiviteten kunne anses som lejlighedsvis eller ej. Til brug for denne vurdering skulle bl.a. indgå følgende momenter: antallet af pakkerejser, om virksomheden med at arrangere pakkerejser havde erhvervslignende karakter, og om pakkerejserne alene blev udbudt til en afgrænset kreds.¹⁵

I Pakkerejse-Ankenævnets sagsnr. 2010/0128 gjorde klageren krav på hel eller delvis refundering af rejsens pris på grund af arrangørens aflysning af rejsen som følge af askeskyen fra den islandske vulkan, Eyjafjallajökull. Rejsearrangøren gjorde gældende, at pakkerejseloven (1993) ikke fandt anvendelse, da det var et privat rejsearrangement, som vedkommende ikke tjente penge på. Nævnet lagde til grund, at rejsearrangøren 10 gange tidligere havde solgt tilsvarende rejser som den foreliggende og tilrettelagte rejse. Nævnet udtalte, at der efter en samlet vurdering af rejsearrangørens virksomhed således ikke var tale om blot lejlighedsvis arrangering af cykelklub-

14. L 33 FT 2017-18 s. 24.

15. L 33 FT 2017-18 s. 24.

bens udflugter, men om en virksomhed af egentlig erhvervs lignende karakter. På den baggrund fandtes den udbudte og solgte rejse at være omfattet af pakkerejseloven (1993).

Pakkerejsedirektivet berører i ovennævnte præambelbetragtning nr. 19 ligeledes begrebet. Af den danske version af pakkerejsedirektivet fremgår det, at "lejlighedsvis" må forstås som højst et par gange om året. I den forbindelse henvises der i lovforslaget til de engelske og tyske versioner af præambelbetragtning nr. 19, der anvender henholdsvis "a few times a year" og "wenige Male im Jahr". Det konkluderes herefter, at lejlighedsvis fremover indebærer, at der kun må udbydes rejseaktiviteter få gange om året.¹⁶ Fortolkningen heraf har desuden været drøftet på et arbejdsmøde i Kommissionen. Drøftelserne fremgår således af et referat fra et arbejdsmøde¹⁷ for repræsentanter fra de enkelte medlemslande, hvor Kommissionen blev forelagt følgende spørgsmål vedrørende præambelbetragtning nr. 19:

"Can the Commission please share their view on how to understand the phrase "a few times a year"? Example: A sports club organises training camps for its 6 football teams, one camp for each in a year, total of organised camps 6 times a year – can it be considered "a few times a year"? Is it in line with the Directive if there are no rules in national legislation on how many times a year packages can be organised as far as it is clear that such organising is occasional? How many times a year is occasional depends a lot on the concrete circumstances – for example schools with 12 classes which want to organise one trip a year for each class – this is technically more than "a few times" but it should still be understood as occasional activity."

Kommissionen bemærkede hertil:

"... the concept of "a few times a year" in Recital 19 is given as an example for "occasionally" and leaves a certain margin of interpretation. 5 or 6 times might still be covered by the exception if all other conditions of Article 2 (2) (b) are met and where this is in

16. L 33 FT 2017-18 s. 24.

17. Kommissionen afholdt flere af disse arbejdsmøder for medlemslandene i forbindelse med implementeringen. Selvom Kommissionens betragtninger ikke nødvendigvis anses for at have høj retskildeværdi, vil de desuagtet blive inddraget i denne fremstilling, idet betragtningerne i relation til forståelsen af pakkerejsedirektivet udgør gode fortolkningsbidrag, der ligeledes er anvendt af Justitsministeriet flere steder i lovforslagets bemærkninger.