

Barne- og familiedepartementet

postmottak@bfd.dep.no

HØRINGSSVAR VEDRØRENDE MIDLERTIDIG FORSKRIFT TIL PAKKEREISELOVEN

Forbrukerrådet viser til at Barne- og familiedepartementet den 06. april 2020 sendte på høring en midlertidig forskrift til pakkereiseloven som følge av utbruddet av Covid-19.

Høringsfristen er av Barne- og familiedepartementet satt til den 07. april 2020 kl. 16:00. Forbrukerrådet oversender med dette sitt høringssvar.

Forbrukerrådets hovedpunkter kan oppsummeres slik:

- Forbrukerrådet understreker viktigheten av at forbrukerrettighetene respekteres og holdes i hevd også i krisesituasjoner.
- Ikke alle forbrukere står fritt til å velge når de skal reise på tur, eller har råd til å vente lenge på å få refusjon. Mange forbrukere har også fått en ny økonomisk hverdag som følge av koronakrisen.
- Forbrukerrådet mener Regjeringen bør se til Danmark og deres løsning slik at pakkereisearrangører tilbys direkte lån og støtte for å unngå konkurs.
- Forbrukere må kunne velge fritt om de ønsker refusjon eller tilgodelapp.
- At avbestilling først kan skje 14 dager før planlagt reise, kommer i tillegg til forslaget om å gi inntil 3 måneders tilbakebetalingsfrist. Dette vil kunne innebære store summer en ikke får tilbakebetalt over en lang periode.
- Den krisesituasjonen som har oppstått er krevende men det påhviler både næringsliv og politiske myndigheter å håndtere den på en måte som ikke rokker ved bærebjelkene i en tillitsbasert markedsøkonomi.



- Forbrukerrådet mener forslaget til forskrift
 - er i strid med Grunnloven § 97, ved at forskriften i sin nåværende form ikke oppfyller vilkårene for tilbakevirkning og
 - griper inn en eksisterende, preseptorisk, rettighet som lå til grunn for bestillingen av de pakkereisene som nå ikke blir gjennomført
 - Ikke tilstrekkelig utreder konsekvensene av å bryte pakkereisedirektivet artikkel 12 nr. 4.
- Forbrukerrådet er positive til at
 - fordringer etter pakkereiseloven gis insolvensdekning
 - selskapene pålegges å utbetale kreditnota ol. dersom forbrukere ikke benytter seg av dem før fristens utløp.
- Forbrukerrådet ville hatt forståelse for en kortere forlengelse av tilbakebetalingsfristen (eks. 14 dager) i påvente av at man fikk på plass en statlig låne- og/eller støtteordning til bransjen.

Innledning

Forbrukerrådet vil innledningsvis understreke viktigheten av at forbrukerrettighetene respekteres og holdes i hevd også i krisesituasjoner. Forbrukerrettighetene er der for å beskytte mennesker i en vanskelig situasjon. Mange forbrukere vil gjerne bidra til at ulike virksomheter kommer gjennom denne krisen, og gjør det ved å både unnlate å kreve refusjoner eller ved å godta ulike former for tilgodelapper. Andre igjen har fått sin økonomiske situasjon betydelig forverret og ser seg ikke i stand til å stå som långiver for ulike bedrifter.

Den krisesituasjonen som har oppstått er krevende og det påhviler både næringsliv og politiske myndigheter å håndtere den på en måte som ikke rokker ved bærebjelkene i en tillitsbasert markedsøkonomi.

Forbrukerrådet forventer at næringslivet respekterer grunnleggende forbrukerrettigheter også i den situasjonen som har oppstått som følge av utbruddet av Covid-19.

De lover og regler som gjelder må følges, og der hvor forbruker har krav på refusjon må de kunne *velge* mellom det og eventuelt tilgodelapper. Når det gjelder pakkereiser er dette ekstra viktig da det for mange gjelder store beløp.



Vår vurdering

Forbrukerrådet yter direkte veiledning til forbrukere på telefon og e-post. Nyheten om den midlertidige forskriften ble spredd i media av NTB den 6. april. Dette medførte at mange forbrukere i løpet av dagen har tatt kontakt og beskrevet en akutt økonomisk situasjon, og de er redde for å ikke få oppgjør for en ferie det ikke blir noe av.

Flere innringere er blitt permittert, og står i kø for å få dagpenger fra NAV. Enkelte av de som tok kontakt 6. april 2020 har mellom 30-60 000 kr utestående for pakkereiser som nå er avlyst. De opplyste at de trenger pengene og de synes det er svært urimelig at de ikke får tilbake pengene de har krav på med en gang. De kan ikke forstå hvorfor de skal yte selskapene kreditt når de selv må ta opp forbrukslån for å leve frem til de får dagpenger eller utbetaling fra reiseselskapet. Beløpene som de har utestående er så høye at de kan leve på beløpene i 1-2 måneder, mens de nå må ta opp lån for å håndtere utgiftene.

Forbrukerrådet har forståelse for at koronakrisen har gjort det krevende for reisearrangørene å klare å refundere alle reiser slik de er pålagt etter §§ 22-24, blant annet fordi leverandørene holder igjen pengene som skal tilbakebetales. Arrangørene har derfor ikke disse pengene. De er i en likviditetsskvis. Vår tilnærming er at i en krisesituasjon som vi nå opplever må staten inn som långiver og sikre likviditeten til de ulike selskapene. At forbruker gjøres til en ufrivillig långiver vil ramme skjevt og ikke minst de mange som selv nå opplever å bli permittert og som trenger penger de har utestående. Ikke alle forbrukere står fritt til å velge når de skal reise på tur, eller har råd til å vente lenge på å få refusjon. Mange forbrukere har også fått en ny økonomisk hverdag som følge av koronakrisen.

Forbrukerrådet vil også påpeke at UD's reiseråd om ikke å anbefale reiser til noe land på ubestemt tid sammenholdt med at pakkereisearrangører legger til grunn at avbestilling først kan skje 14 dager før planlagt reise, kommer i tillegg til forslaget om å gi inntil 3 måneders tilbakebetalingsfrist. Dette vil kunne innebære store summer en ikke får tilbakebetalt over en lang periode.

Forbrukerrådet er kjent med at i Danmark har staten tilført reisegarantifondet (RGF) 1,5 mrd. danske kroner og utvidet RGFs formål slik at pengene ikke bare utløses ved konkurser, men også ved refusjoner som skyldes korona. Pengene skal tilbakebetales rentefritt og solidarisk av bransjen gjennom RGF. Nedbetalingstiden er satt til 30 år. En slik løsning vil redde reisearrangørene fra konkurser og samtidig sørge for at forbrukerne får pengene sine. Vi finner det overraskende at Regjeringen ikke velger en tilsvarende løsning på den



situasjonen som har oppstått. Den løsning som nå er valgt utsetter problemene for bransjen. De bør få direkte lån og støtte for å unngå konkurs.

Om gjeldende rett

Forbrukerrådet er enig i departementets beskrivelse av gjeldende rett. Stortinget vedtok 3. april 2020 en lovhjemmel som i tre måneder gir adgang til i forskrift å forlenge 14-dagersfristen for tilbakebetaling.

Vi har blitt bedt om å avgi synspunkter på forståelsen av forholdet mellom denne lovens varighet og lengden på forlengelsen som kan gis i forskriften.

Endringsforslaget tilfører to nye ledd til pakkereiseloven § 24. Nytt andre og tredje ledd sier:

Kongen kan i forskrift fastsette at 14-dagers fristen kan forlenges. Denne bestemmelsen går i konflikt foran EØS-loven § 2.

Andre ledd oppheves etter tre måneder, med mindre Kongen har besluttet forlengelse.

På samme måte som departementet mener Forbrukerrådet at leddene kan forstås på to måter. Leddene kan forstås slik at

1. tilbakebetalingsfristen i midlertidig forskrift ikke kan vare lenger enn den midlertidige lovens virkningsperiode eller
2. loven ikke regulerer lengden på fristforlengelsen, kun perioden forskriften kan gis.

Ved endringen av pakkereiseloven § 24 ble ikke denne tolkningstvilen adressert, noe som er uheldig med tanke på anvendelsen av denne bestemmelsen.

Forbrukerrådet mener at tilbakebetalingsfristen må fastsettes i forskriften, og følger departementets vurdering på dette punktet. Når det gjelder spørsmål om tilbakevirkning, viser vi til avsnittet under.

Særlig om tilbakevirkning

Kort oppsummert mener Forbrukerrådet at forslaget om tilbakevirkende kraft

- er i strid med Grunnloven § 97, ved at forskriften i sin nåværende form ikke oppfyller vilkårene for tilbakevirkning og
- griper inn en eksisterende rettighet som lå til grunn for bestillingen av de pakkereisene som nå ikke blir gjennomført.



Det følger av Grunnloven § 97 at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft. Forbrukerrådet følger departementets gjennomgang av rettskildene knyttet til Grunnloven § 97.

Spørsmålet om tilbakevirkning gjelder forbrukere i følgende situasjoner:

- De som har bestilt pakkereise, men ennå ikke avbestilt.
- De som har avbestilt pakkereise, men venter på forfall etter dagens 14-dagersregel.
- De som har avbestilt en pakkereise og har et forfalt krav ved at dagens 14-dagersfrist har utløpt.

Rettspraksis legger opp til en helhetsvurdering når tilbakevirkningsspørsmålet skal vurderes, jf. HR-2016-389-A

Egentlig eller uegentlig tilbakevirkning

Det må først avgjøres om forslaget om tilbakevirkning innebærer en «egentlig tilbakevirkning» eller «uegentlig tilbakevirkning».

Vi er enig med departementet i at vurderingen av «egentlig tilbakevirkning» og «uegentlig tilbakevirkning» er en glideskala, jf. HR-2016-389-A med videre henvisninger.

Vi finner det likevel nødvendig å definere dagens endringer som enten egentlige eller uegentlige tilbakevirkninger for å kunne gjøre tilbakevirkningen konkret.

Innledningsvis minner vi om Høyesterett sin uttalelse i Rt.2013.1345:

«Egentlig tilbakevirkning har vi når loven knytter byrder direkte til tidligere handlinger eller begivenheter, det vil si handlinger eller begivenheter som er avsluttet, og som i tid ligger forut for den loven det er tale om. Ved uegentlig tilbakevirkning retter virkningen seg derimot mot den framtidige utøvelsen av etablerte rettsposisjoner.» avsnitt 82 flg.

Forbrukerrådet påpeker at det i denne saken er snakk om endringer av preseptorisk lovgivning satt for å beskytte forbrukeren. Bestemmelsen ble utformet for å gi begge partene forutberegnelighet og bringe klarhet i når tilbakebetalinger skulle finne sted.

Endringen som nå er foreslått legger en ekstra byrde på forbrukeren ved at vedkommende må vente i 3 måneder på oppgjør når kjøpesummen for en avlyst eller avbestilt pakkereise skal refunderes.



Hensynet bak forbrukerlovgivningen er å verne enkeltforbrukeren ved å gi et grunnleggende vern. Forbrukere kommer i sårbare situasjoner på flere områder, blant annet når selskaper ikke følger gjeldende regelverk

Den rettslige stillingen til forbrukeren ved inngåelsen av en pakkereiseavtale er de reglene om avbestilling og refusjon som forelå på avtaletidspunktet.

Forbrukerrådet er kjent med at flere pakkereiseselskaper bevisst bryter dagens 14-dagersfrist, på tross av den eksisterende lovgivningen. Retten til refusjon når en ytelse bortfaller er en av de mest grunnleggende rettighetene i avtaleretten. Med bakgrunn i prinsippet ytelse-mot-ytelse vil bortfall av den ene partens ytelse medføre en tilbakebetalingsplikt.

Pakkereiseloven § 24 gir selskapet en frist på 14 dager til å refundere. En utvidelse av denne fristen til 3 måneder vil medføre et betydelig inngrep i rettighetene til forbrukerne. En endring av preseptorisk lovgiving med tilbakevirkende kraft vil forrykke balansen i avtaleforholdet, der forbrukeren allerede er den svake part. Forslaget vil gripe inn i avtaler der det allerede foreligger binding mellom partene. Dette er således «begivenheter som er avsluttet, og som i tid ligger forut for den loven det er tale om», jf. Rt.2013.1345 avsnitt 82.

Forbrukerrådet ser at forskriftens plassering på skalaen kan gjøres på flere måter, men vi vurderer det likevel slik at forslaget i sin helhet medfører en «egentlig tilbakevirkning» og dermed må vurderes etter den strengeste normen lagt til grunn av Høyesterett i sin anvendelse av Grl. § 97.

Sterke samfunnsmessige interesser

Etter Grunnloven § 97 og omfattende rettspraksis må lov- og forskriftsendringer med tilbakevirkning være begrunnet i «sterke samfunnsmessige hensyn» for at endringen skal gå klar av grunnloven § 97, jf. HR-2016-389-A med videre henvisninger. Det må gjøres en avveining mellom de vernede interesser på den ene siden, og de samfunnsmessige hensynene på den annen.

Spørsmålet er dermed om det foreligger «sterke samfunnsmessige hensyn» for å endre tilbakebetalingsplikten fra 14 dager til tre måneder?

Forbrukerrådet ser at bransjen nå lider under sviktende kundegrunnlag, samt at risikoen for konkurser er ovenhengende. En bølge av konkurser i bransjen kan ha vidtrekkende konsekvenser for den enkelte arbeidstaker og for konkurransen i dette markedet.



Likevel mener vi at det foreslåtte tiltaket vil skade mer enn det gagnar. En slik endring vil utsette problemene for bransjen. Kravene vil likevel komme, og det er ikke usannsynlig at reiseviljen til norske forbrukere vil kjøle betydelig i perioden etter koronasituasjonen. Det er etter vårt syn usannsynlig at en utsatt betalingsfrist på tre måneder vil bidra til at selskapene blir satt i stand til å dekke sine forpliktelser. Vi ser det også som usannsynlig at mange forbrukere kommer til å ønske å takke ja til kreditnotaer ol. som kan brukes til fremtidige reiser slik situasjonen nå er.

Forbrukerrådet er også uenig med departementet i at likviditetsulempen som forbrukeren påføres ved en tre måneders utsettelse er ubetydelig. Mange forbrukere har fått en vesentlig endret økonomi som følge av den pågående situasjonen. Enda flere er i risikozonen for permitteringer eller arbeidsledighet dersom situasjonen blir langvarig.

De seineste ledighetstallene som ble offentliggjort fredag 3. april 2020 viser at summen av arbeidssøkere registrert hos NAV, altså helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak, ved utgangen av mars var på 412 000 personer. Dette utgjør 14,7 prosent av arbeidsstyrken. Dette innebærer at vi i dag har 3,9 ganger flere arbeidsledige enn vi hadde januar 2020.

På grunn av en svakere personlig økonomi vil mange antakelig måtte benytte seg av forbrukslån for å få endene til å møtes dersom utlegg for ubenyttet ferie ikke refunderes i løpet av våren. Vi tenker da særlig på innbyggere som er permittert eller oppsagt, og som er i NAV-kø.

Etter en helhetsvurdering har Forbrukerrådet kommet til at forslaget neppe går klar av Grunnloven § 97 da samfunnsinteressene ikke oppveier konsekvensene for de berørte.

Vår vurdering er også at § 2 andre punktum i den foreslåtte forskriften, som utsetter betalingsplikten for forfalte krav, bryter med Grl. § 97. Dette rammer de som har avbestilt en pakkereise og har et forfalt krav ved at dagens 14-dagersfrist har utløpt. Paragraf 2 andre ledd er vesentlig mer inngripende enn for reiser som ikke er avbestilt. Videre vil den nevnte bestemmelse være moderat mer inngripende enn for gjennomførte avbestillinger der 14-dagersfristen nå løper.

Betydningen av dette er at forskriften etter vårt syn ikke kan gis tilbakevirkende kraft i sin nåværende form.

Bemerkninger rundt «uegentlig tilbakevirkning»

Vi påpeker at dersom hele eller deler av endringene viser seg å være «uegentlig tilbakevirkning», så er vurderingen om forslaget er «klart urimelig eller



urettferdig» for den det gjelder. Her har lovgiver et større spillerom, men det er fortsatt en konkret vurdering, jf. HR-2016-389-A med henvisning til Rt.1996.1415.

Forbrukerrådet viser til den overnevnte vurderingen, og påpeker at endringen også vurdert opp mot den mildere normen for «uegentlig tilbakevirkning» neppe går klar grunnloven § 97.

Andre bemerkninger til forslaget

Her knytter vi noen bemerkninger til andre deler av forslaget.

Om å fravike pakkereisedirektivet artikkel 12 nr. 4

Forarbeidene til pakkereiseloven ved innføringen av pakkereisedirektivet oppsummerer grundig harmoniseringsnivået for direktivet. Pakkereisedirektivet artikkel 4 legger til grunn totalharmonisering:

«Medlemsstatene skal i nasjonal lovgivning ikke beholde eller innføre bestemmelser som avviker fra bestemmelsene i dette direktiv, herunder strengere eller mindre strenge bestemmelser, for å sikre et annet nivå for vern av reisende, med mindre noe annet er fastsatt i dette direktiv.»

Når rettsaktformen direktiv er valgt, fører EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a at et totalharmoniseringsdirektiv «som sådan» skal innføres i norsk rett. Staten Norge har anledning til å gjøre justeringer i form og systematikk, men det materielle innholdet må samsvare med direktivet, jf. EØS-avtalen artikkel 7 bokstav b.

Departementet har ikke redegjort nærmere for fravikelsen av EØS-avtalen i denne saken. I høringsnotatet kap. 1 siste avsnitt er kun følgende setning inntatt:

«Det fremgår imidlertid i punkt 3.3 at vi nå befinner oss i en svært spesiell situasjon, som tilser at terskelen for å fravike direktivet senkes.»

Videre påpeker vi at EU-kommisjonen stiller følgende krav for at en ordning skal være akseptabel i henhold til pakkereisedirektivet:

- Det skal være frivillig for den reisende å akseptere kreditnota istedenfor kontant tilbakebetaling.
- Kreditnotaen skal når som helst kunne innløses i kontanter eller ny reise.
- Kreditnotaen må være sikret ved pakkereisearrangørens konkurs.



Standpunktet til EU-kommisjonen inkluderer ikke noe om en forlengelse av tilbakebetalingsfristen, og forskriften vil dermed være i strid med pakkereisedirektivet artikkel 12 nr. 4, jf. EØS-loven § 2, jf. § 3.

Om kreditnota, gavekort ol.

Forbrukerrådet forstår pakkereiseloven §§ 24 og 42, og pakkereisedirektivet artikkel 12 nr. 4 slik at fordringer som dette faller utenfor insolvensdekningen i pakkereiseloven § 43.

Forskriften fjerner dette hullet, og det er positivt. Forbrukere som frivillig velger å motta en kreditnota vil dermed også være vernet dersom selskapet går konkurs.

Videre er det positivt at det legges inn regler som sikrer utbetaling dersom forbrukeren glemmer, mister eller ved annet grunnlag ikke gjør fordringen gjeldende innen fristen.

Forbrukerrådet er kjent med at store verdier bortfaller hvert år som følge av at tilgodelapper og gavekort foreldes. En automatisk utbetaling fjerner etter vårt syn disse utfordringene.

Alternativet der kreditnotaen må innløses senest ett år etter at UDs reiseråd som følge av Covid-19 er opphevet er også fornuftig, og gir en viss fleksibilitet dersom den nåværende situasjonen blir langvarig.

Avsluttende bemerkninger

Forbrukerrådet ville hatt forståelse for en kortere forlengelse av tilbakebetalingsfristen (eks. 14 dager) i påvente av at man fikk på plass en statlig låne- og/eller støtteordning til bransjen. Det forslaget til forskrift som nå er på høring med utsettelse av tilbakebetaling på hele tre måneder vil etter vår vurdering også skade forbrukers tillit til bransjen og aktørene. Det er ikke bransjen tjent med og det vil gjøre det vanskeligere for bransjen å normalisere forholdene når reiserestriksjonene heves.

Med hilsen

Inger Lise Blyverket
Direktør

Tone Molvær Berset
Juridisk direktør

