

Barne- og familiedepartementet

KONGELIG RESOLUSJON

Midlertidig forskrift om pakkereisearrangørers utsatte tilbakebetalingsplikt til reisende for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19

24/4/20
DTG



KONGELIG RESOLUSJON

Barne- og familiedepartementet
Statsråd: Kjell Ingolf Ropstad

Ref.nr.:
Saknr.: 12
Dato: 24. april 2020

Midlertidig forskrift om pakkereisearrangørers utsatte tilbakebetalingsplikt til reisende for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19

1. Bakgrunnen for forslaget

Pakkereiseloven gjennomfører EUs pakkereisedirektiv (2015/2302/EU). Pakkereiser kan avbestilles av den reisende mot gebyr, jf. pakkereiseloven § 21. Gebyrets størrelse øker jo nærmere avreise pakkereisen avbestilles. Etter pakkereiseloven § 22 har den reisende i visse tilfeller rett til å avbestille pakkereisen, uten å betale avbestillingsgebyr. Retten gjelder ved uunngåelige og ekstraordinære omstendigheter. Retten for den reisende korresponderer med en plikt for pakkereisearrangøren til å betale tilbake hele beløpet for reisen. Etter pakkereiseloven § 24 skal tilbakebetalingen uansett avbestillingsgrunn gjøres uten ugrunnet opphold, og senest innen 14 dager etter avbestilling.

Kravet om rask tilbakebetaling, uten å kunne kreve et avbestillingsgebyr, rammer næringsdrivende hardt. I dagens koronasituasjon, der arrangørene mottar mengder av avbestillinger uten nye ordre, blir deres økonomiske situasjon meget vanskelig.

Stortinget vedtok 3. april 2020 nytt § 24 andre og tredje ledd i pakkereiseloven som gir Kongen kompetanse til i forskrift å forlenge 14-dagersfristen for tilbakebetaling, se lovvedtak 67 (2019-2020). Den midlertidige forskriftshjemmelen i § 24 andre ledd oppheves automatisk etter tre måneder, med mindre Kongen har besluttet forlengelse, jf. tredje ledd. Lovvedtaket ble sanksjonert 24. april 2020.

Forslaget til midlertidig forskrift er hjemlet i den midlertidige bestemmelsen i pakkereiseloven § 24 andre ledd. Forskriften vil ha samme varighet som den midlertidige forskriftshjemmelen i pakkereiseloven § 24 andre ledd, dvs. tre måneder, med mindre Kongen beslutter forlengelse av forskriftshjemmelen etter § 24 tredje ledd. Departementet legger til grunn at forskriftens varighet ikke begrenser lengden på tilbakebetalingsfristen som fastsettes i forskrift.

2. Høringen

Forslaget til midlertidig forskrift var på høring fra kl. 11.00 mandag 6. april til kl. 16.00 tirsdag 7. april 2020. Målsettingen var å få vedtatt og ikraftsatt forskriften før påske. På grunn av tidsaspektet var det ikke praktisk mulig å ha lengre høringsfrist.

16 høringsinstanser har uttalt seg til høringsnotatet. *DNB Bank ASA, Finans Norge, Hurtigruten, NHO Reiseliv (NHO), Norsk Reiseliv, Virke Reiseliv (Virke) og Visit Lillehammer* støtter forslaget til forlenget tilbakebetalingsfrist. NHO bemerker i sin høringsuttalelse at en forlengelse av tilbakebetalingsfristen kan gi arrangørene tid til å finne mulige løsninger på utfordringene. Virke mener forlengelsen er helt nødvendig for å forhindre en rekke konkurser blant reisearrangørene innen kort tid. Virke mener i sin uttalelse at forslagene er viktige, men ikke tilstrekkelige til å redde reisearrangørene fra konkurs. Norsk Reiseliv har tilsvarende synspunkt. Også DnB Bank ASA og Finans Norge mener at fristforlengelsen ikke i tilstrekkelig grad vil hjelpe reiselivsaktørene gitt det inntektsbortfallet disse er utsatt for. *De Historiske hotell & spisesteder, DNB Bank ASA, Finans Norge, First Choice Tours, Hurtigruten, NHO, Norsk reiseliv, Virke og Visit Lillehammer* mener det må vedtas en kompensasjonsordning, slik at pakkereisearrangørene kan få tilført likviditet. Visit Lillehammer bemerker at ettersom kreditorer er forbrukere, er det ikke kreditorer som reisearrangørene kan forhandle med. At forbrukere er kreditorer gjør det, ifølge Virke, ekstra viktig å få på plass en kompensasjonsordning, slik at forbrukerne kan få tilbake det de har krav på så raskt som mulig. *Din Reisepartner AS* viser til at reisearrangørene blir dobbelt skadelidende. De har betalt til underleverandører som ikke refunderer innbetalingene, samt at reisearrangørene altså må betale tilbake de reisende fullt ut.

DnB Bank ASA og Finans Norge påpeker at en fristforlengelse kan føre til økt misnøye blant de reisende og mindre sjanse for gjenbooking, og dermed ha en langsiktig negativ effekt for reiseoperatørene.

Forbrukerrådet, Forbrukertilsynet og professor Hans Fredrik Marthinussen ved Juridisk fakultet ved Universitetet i Bergen går imot forslaget om forlenget tilbakebetalingsfrist. Forbrukerrådet understreker viktigheten av at forbrukerrettighetene respekteres og holdes i hevd også i krisesituasjoner, og mener forslaget om forlenget tilbakebetalingsfrist skader mer enn det gagnar. Endringen vil bare utsette problemene for bransjen. Tilsvarende synspunkter gjøres gjeldende av Forbrukertilsynet.

Forbrukerrådet og Forbrukertilsynet viser til at mange forbrukere står i en vanskelig økonomisk situasjon som følge av koronapandemien. Mange forbrukere er permittert, og tar opp forbrukslån inntil de får dagpenger eller utbetaling fra reiseselskapene. De ser seg ikke i stand til å stå som långiver for ulike bedrifter. Forbrukertilsynet viser til at en pakkereise for en vanlig familie ofte vil beløpe seg på mellom femti og hundre tusen kroner. Forbrukerrådet mener at staten må inn som långiver og sikre likviditeten til de ulike selskapene, ikke forbrukerne. Forbrukerrådet bemerker at det ville hatt forståelse for en kortere forlengelse av

tilbakebetalingsfristen, i påvente av at man fikk på plass en statlig låne- eller støtteordning til bransjen. Etter Forbrukertilsynets vurdering er det neppe aktuelt at Forbrukertilsynet som tilsynsmyndighet fatter vedtak om tvangsmulkt for brudd på tilbakebetalingsplikten i pakkereiseloven § 24.

Forbrukerrådet og Forbrukertilsynet viser til at forslaget med forlenget betalingsfrist bryter med pakkereisedirektivet, og viser til artikkel 4 der det fremgår at direktivet er totalharmonisert, det vil si at medlemsstatene i nasjonal lovgivning ikke kan beholde eller innføre bestemmelser som avviker fra bestemmelser i direktivet, herunder strengere eller mindre strenge bestemmelser, for å sikre et annet nivå for vern av reisende, med mindre noe annet er fastsatt i direktivet. Forbrukerrådet bemerker at forslaget om forlenget frist griper inn i en eksisterende, ufravikelig rettighet som lå til grunn for bestillingen av de pakkereisene som nå ikke blir gjennomført. Forbrukerrådet uttaler videre at forslaget til forskrift ikke tilstrekkelig utreder konsekvensene av å bryte pakkereisedirektivet artikkel 12 nr. 4.

Forbrukerrådet, Forbrukertilsynet og professor Marthinussen mener at forslaget er i strid med Grunnloven § 97. Forbrukertilsynet viser til at pakkereiseloven i sin helhet utgjør en del av pakkereiseavtalen som den enkelte reisende har inngått med arrangøren. Forskriften vil i realiteten gripe inn i rettstilstanden slik den var på avtaletidspunktet, og endre vilkårene i avtaler som er inngått mellom forbrukerne og arrangørene. Etter Forbrukerrådets og Forbrukertilsynets syn er det videre nærliggende å vurdere forskriften etter normen om «egentlig» tilbakevirkning ettersom tilbakevirkningselementet her er særlig fremtredende. Det må da foreligge «sterke samfunnsmessige hensyn» for at tilbakevirkningen skal gå klar av Grunnloven § 97. Forbrukertilsynet viser til at forslaget vil frata de reisende økonomiske rettigheter, og således knytter økonomiske byrder til de reisendes tidligere etablerte rettsposisjoner, hvilket anses som et område hvor Grunnlovens tilbakevirkningsforbud står sterkt. Forbrukerrådet mener fristforlengelsen vil innebære et betydelig inngrep i rettighetene til forbrukerne. En endring av preseptorisk lovgivning med tilbakevirkende kraft vil, ifølge Forbrukerrådet, forrykke balansen i avtaleforholdet mellom næringsdrivende og forbruker, der forbrukeren allerede er den svake part.

3. Departementets vurderinger og forslag

En forlengelse av pakkereisearrangørenes tilbakebetalingsfrist vil bidra til å redusere det økonomiske presset på pakkereisearrangørene i en svært vanskelig tid. Hvor lang tilbakebetalingsfristen bør være, ble ikke drøftet i Prop. 68 L (2019-2020), som ligger til grunn for Stortingets lovvedtak 67 (2019-2020). Store deler av næringslivet opplever bortfall av sin omsetning i større eller mindre grad som følge av covid-19. For pakkereisenæringen er situasjonen spesiell. De fleste pakkereisearrangører selger ingen nye pakkereiser, samtidig som tidligere omsetning må tilbakebetales. Når forskuddsbetalingen for avbestilte pakkereiser skal refunderes innen 14 dager, uten fradrag av et avbestillingsgebyr, stilles pakkereisearrangørene i en meget vanskelig økonomisk situasjon. Reisendes innbetalinger er allerede betalt videre til underleverandører som reisearrangørene har kontraktrettslige forpliktelser overfor. Det er vanskelig for reisearrangørene å få innbetalingene tilbakebetalt

fra underleverandørene, som også befinner seg i en vanskelig økonomisk situasjon. Reisearrangørene påføres derfor en dobbeltbelastning ved at de reisende må refunderes fullt ut. Næringen har opplyst at svært mange vil gå konkurs om kort tid, dersom ikke tilbakebetalingsfristen forlenges. Departementet legger derfor til grunn at det haster å få på plass tiltak som kan gi arrangørene et pusterom.

Dersom arrangøren bryter plikten til å tilbakebetale den reisende innen 14 dager, jf. kravet i pakkereiseloven § 24, risikerer arrangøren sanksjoner fra Forbrukertilsynet som er den instans som håndhever pakkereiseloven. Det følger av pakkereiseloven § 51 jf. markedsføringsloven § 42 at Forbrukertilsynet kan fatte forbuds- og påbudsvedtak med trussel om tvangsmulkt. Tvangsmulkten må betales dersom den næringsdrivende ikke retter seg etter vedtaket. Forbrukertilsynet har i sin høringsuttalelse likevel opplyst at det neppe er aktuelt å fatte vedtak med tvangsmulkt mot reisearrangører som ikke overholder tilbakebetalingsfristen i pakkereiseloven § 24 i dagens situasjon.

Arrangøren kan videre bli forpliktet til å betale den reisende forsinkelsesrenter etter lov om renter ved forsinket betaling m.m. (forsinkelsesrenteloven) § 2. Forsinkelsesrenten er p.t. 9,5 %. Brudd på plikten til å tilbakebetale til reisende kan også medføre at arrangøren kan bli begjært konkurs.

Departementet foreslår at tilbakebetalingsfristen på 14 dager forlenges til 3 måneder. Tremånedersfristen vil gjelde alle pakkereiser som avbestilles eller avlyses til og med 14. juni 2020. Tremånedersfristen vil gjelde fra pakkereisen ble avbestilt eller avlyst. Det vil si at reisearrangøren har frist til 14. september 2020 med å tilbakebetale de reisende som avbestiller pakkereisen 14. juni. Dersom den reisende avbestiller pakkereisen 15. juni, vil tilbakebetalingsfristen igjen være 14 dager. En forlengelse av fristen går i utgangspunktet fremover i tid. Fordi en del tilbakebetalingskrav allerede er forfalt, det vil si at 14-dagerfristen er utløpt, foreslås det at forlenget tilbakebetalingsfrist gis tilbakevirkende kraft. I motsatt fall vil fristforlengelsen i mange tilfeller ikke få reell betydning for pakkereisearrangørenes tilbakebetalingsplikt. Departementet foreslår at fristforlengelsen gjelder alle pakkereiser som har blitt avbestilt eller avlyst fra 1. mars 2020. Å gi forlenget tilbakebetalingsfrist tilbakevirkende kraft, reiser spørsmål i forhold til forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft i Grunnloven § 97.

Særlig om forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft i Grunnloven § 97

Grunnloven § 97 fastsetter at «ingen lov må gis tilbakevirkende kraft». Etter departementets vurdering oppstår det ingen særlige tilbakevirkningsspørsmål overfor dem som foreløpig ikke har avbestilt sin pakkereise. Deres krav på oppgjør reguleres av reglene som gjelder på avbestillingstidspunktet. Departementet er derfor ikke enig med Forbrukertilsynets høringsuttalelse om at det også er et tilbakevirkningsspørsmål for alle pakkereiser som ble bestilt før fristforlengelsen fordi pakkereiseloven inngår som en del av pakkereisearrangørens vilkår med den reisende. Etter departementets vurdering blir det først tale om tilbakevirkning dersom forskriften gis virkning for frister som har begynt å løpe, eller som allerede har utløpt. Og selv om man ser også dette som tilbakevirkning, vil tilbakevirkningselementet i disse

tilfellene være så lite fremtredende at denne delen av forslaget uansett vil gå klar av Grunnloven § 97.

Høyesterett har formulert vurderingstemaet etter Grunnloven § 97 på forskjellige måter, alt etter hvor sterkt tilbakevirkningselement det er tale om. Det skilles mellom «egentlig» tilbakevirkning hvor det knyttes byrder direkte til tidligere handlinger eller begivenheter, og «uegentlig» tilbakevirkning hvor det i stedet er tale om regulering av den framtidige utøvelsen av etablerte rettsposisjoner. Ved «egentlig» tilbakevirkning har Høyesterett lagt til grunn at det må foreligge «sterke samfunnsmessige hensyn» for at tilbakevirkningen skal gå klar av Grunnloven § 97. Ved «uegentlig» tilbakevirkning har Høyesterett lagt til grunn at det er avgjørende hvorvidt tilbakevirkningen er «klart urimelig eller urettferdig». Departementet understreker at «egentlig» og «uegentlig» tilbakevirkning bør ses som to ytterpunkter på en glideskala, og at det kan tenkes forskjellige «mellomformer» eller «overgangsformer».

I den foreliggende sak er det tale om å forlenge en tilbakebetalingsfrist. Forskriften påvirker ikke det underliggende pengekravet («hovedstolen»), men innebærer at forfallstidspunktet utskytes. Etter departementets vurdering er det mest nærliggende å se forskriften som «uegentlig» tilbakevirkning, siden forlengelsen griper inn i den rettsposisjonen som ble etablert da reisen ble avbestilt. Det er ikke tale om å knytte nye byrder til en handling som allerede er foretatt. Departementet ser imidlertid at karakteristikken «uegentlig» tilbakevirkning passer best når det er tale om å forlenge en frist som fremdeles løper. Spørsmålet er mer tvilsomt om fristen allerede har løpt ut, og kravet på tilbakebetaling dermed har forfalt. Behovet for vern er sterkere i slike tilfeller. Forbrukerrådet og Forbrukertilsynet har i høringen stilt spørsmål ved om det her er tale om en «egentlig» tilbakevirkning der vurderingstemaet er hvorvidt tiltaket er begrunnet i et sterkt samfunnsmessig hensyn. Departementet ser imidlertid også dette som «uegentlig» tilbakevirkning, men legger samtidig til grunn at hensynet til de reisende må tillegges større vekt i disse tilfellene.

For de reisende vil fristforlengelsen medføre en likviditetsulempe. Det vil ta lengre tid før de reisende har pengene på konto. For en del pakkereisende kan det være tale om store beløp. I tillegg vil det kunne påløpe rentekostnader for de som har betalt for reisen ved bruk av kredittkort. Disse kostnadene vil ikke kunne dekkes ved forsinkelsesrenter fra reisearrangøren, siden kravet på tilbakebetaling ikke vil være forfalt. Ulempen for de reisende antas å være størst der fristen for tilbakebetaling er utløpt, ettersom de reisende i en slik situasjon har en berettiget forventning om en snarlig tilbakebetaling, og i enkelte tilfeller vil kunne ha begynt å disponere midlene til andre formål. Departementet anser likevel at forventningen objektivt sett ikke kan være så sterk, gitt den vanskelige økonomiske situasjonen reisenæringen nå befinner seg i.

Formålet med å forlenge tilbakebetalingsfristen er å hjelpe bransjen gjennom krisen, blant annet for å unngå konkurser og tap av arbeidsplasser. Departementet registrerer at flertallet av høringsinstansene likevel mener at tiltaket vil ha begrenset effekt isolert sett. Departementet bemerker imidlertid at en fristforlengelse vil gi regjeringen tid til å få på plass en støtteordning til reisearrangørene, slik høringsinstansene etterlyser. Uten en fristforlengelse

risikerer man at mange aktører i bransjen er konkurs før støtteordningen er på plass. Slike konkurser vil være til ugunst både for næringen og de reisende. Å unngå konkurser vil øke sannsynligheten for at de reisende får sine penger tilbake. Fristforlengelsen er forholdsvis kortvarig, og når støtteordningen til reisearrangørene er på plass, vil de reisendes krav på tilbakebetaling kunne utbetales raskere.

En forlengelse av tilbakebetalingsfristen kombinert med en støtteordning til reisenæringen vil bidra til å redusere det økonomiske presset på pakkereisearrangørene i en svært vanskelig tid. Når man sammenholder de ulemper som den enkelte reisende vil bli påført, med de tungtveiende samfunnsmessige hensyn som taler for å gi en begrenset utsettelse av tilbakebetalingsfristen etter pakkereiseloven § 24, er det departementets vurdering at forslaget går klar av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. Dette gjelder både om det legges til grunn at forslaget vil medføre en «uegentlig» eller «egentlig» tilbakevirkning. Departementet legger derfor grunn at det må være adgang til å gi forskriften tilbakevirkende kraft i dagens situasjon.

Når det gjelder Forbrukerrådets påpekning av at forskriftsforslaget er i strid med pakkereisedirektivet, viser departementet til at direktivet må leses i lys av den svært spesielle situasjonen vi nå befinner oss i. Pakkereisedirektivets regler om avbestilling ved uunngåelige og ekstraordinære omstendigheter i artikkel 12 nr. 2 er ikke skrevet for dagens situasjon der hele reisenæringen og reiser til praktisk talt enhver destinasjon rammes. Formålet med direktivets krav om tilbakebetaling på 14 dager – å beskytte de reisende – blir totalt sett fremmet ved forslaget, siden det svekker sannsynligheten for at pakkereisearrangørene går konkurs, og dermed øker sannsynligheten for at de reisende får sine penger tilbake. Departementet viser til at flere andre europeiske land har foretatt regelendringer, blant annet Frankrike, Belgia, Luxembourg og Malta.

4. Administrative og økonomiske konsekvenser

En forlengelse av pakkereisearrangørens tilbakebetalingsfrist innebærer at de reisende må vente lenger på tilbakebetaling fra reisearrangørene. Forlengelsen vil utsette de reisendes adgang til å omdisponere beløpet til å dekke andre behov.

For pakkereisearrangøren innebærer forslaget om forlenget tilbakebetalingsfrist økt mulighet til å unngå konkurs. Så lenge tilbakebetalingskravene ikke anses forfalt, vil arrangørene ikke anses insolvente. Forslaget om at pakkereisearrangørenes plikt til å tilbakebetale reisende ved avlysninger eller avbestillinger forlenges fra 14 dager til 3 måneder, vil gi arrangørene bedre tid til å områ seg og finne løsninger for å bedre sin likviditet.

5. Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft straks.

Barne- og familiedepartementet

t i l r å r:

Midlertidig forskrift om pakkereisearrangørers utsatte tilbakebetalingsplikt til reisende for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19 fastsettes i samsvar med vedlagte forslag.

Sendes tilbake til *førbruker-, tra- og livssynsavdel.*
Det attesteres at denne gjenpart er
i samsvar med kongelig resolusjon
av *24 04 20 20*
Statsrådets kontor, *27 04 20 20.*
Kjellge Kjønn

Midlertidig forskrift om pakkereisearrangørers utsatte tilbakebetalingsplikt til reisende for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av Covid-19

Fastsatt ved kgl.res 24. april 2020 med hjemmel i pakkereiseloven § 24 andre ledd.
Fremmet av Barne- og familiedepartementet.

§ 1 Hva forskriften gjelder

Forskriften gjelder krav på tilbakebetaling som følge av avbestillinger og avlysninger etter pakkereiseloven § 20 andre ledd og §§ 21-23. Forskriften gjelder avbestillinger og avlysninger i perioden 1. mars til 14. juni 2020.

§ 2 Forlengelse av fristen for tilbakebetaling

Fristen for tilbakebetaling til den reisende etter pakkereiseloven § 24 skal være tre måneder. Forlenget tilbakebetalingsfrist gjelder også forfalte krav.

§ 3 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft straks.