



# FORBRUKERTILSYNET

## Barne- og familiedepartementet

*Dokumentet blir kun sendt pr. e-post*

Deres ref.

Vår ref.

Dato:

Sak nr: 20/824-2

07.04.2020

Saksbehandler: Simen Mørk Lanes

Dir.tlf: 908 79 572

## Forbrukertilsynets svar på høring om midlertidig forskrift til pakkereiseloven

### Innledning

Vi viser til departementets brev av 6. april 2020, hvor høringsinstansene inviteres til å uttale seg om forslag til midlertidig forskrift til pakkereiseloven. Som følge av at høringsfristen er på én dag, må det understrekes at våre vurderinger er gjort innenfor en svært kort tidsramme, og om til dels vanskelige rettsspørsmål.

### Bakgrunn og hensyn

Forbrukertilsynet deler departementets og EU-kommisjonens syn på at det foreligger en situasjon med ekstraordinære og uunngåelige omstendigheter for pakkereisearrangørene og deres kunder. Det er også klart at pakkereisedirektivet og pakkereiseloven har preseptoriske regler som regulerer partenes rettigheter og plikter i en slik situasjon.

Situasjonen rammer bransjen hardt. Salget av reiser har stanset opp. Mange arrangører er ikke bare avhengig av at reiserestriksjonene i Norge avvikles før de kan gjenoppta virksomheten. Det er også nødvendig at restriksjonene på de mange reisedestinasjonene i andre land lettes. Tidsaspektet er usikkert, men det er all grunn til å frykte at det går lang tid før arrangørene rent faktisk kan gjenoppta virksomheten. Når salget først kan gjenopptas er det også sannsynlig at etterspørselen etter reiseprodukter er sterk redusert i en lengre periode. Bransjen trenger og fortjener hjelp, men tiltakene må være rettet mot hovedproblemet, en lengre periode med totalt inntektsbortfall. Forbrukertilsynet frykter at det å utsette enkelte av arrangørenes betalingsforpliktelser ikke er egnet til å løse problemene for arrangørene, men kun utsette dem.

Forbrukerne er også hardt rammet av situasjonen. Ved utgangen av mars var mer enn 400 000 registrert som arbeidssøkende. Svært mange forbrukere står i en økonomisk usikker situasjon. Tiltak som begrenser deres rettigheter vil gjøre en vanskelig situasjon verre. En pakkereise for en vanlig familie vil ofte beløpe seg på mellom femti og hundre tusen kroner. Særlig for en familie rammet av arbeidsløshet, men også for mange andre vanlige forbrukere, vil det å måtte vente på et slikt beløp i tre måneder være et alvorlig inngrep i økonomien. Det vil også svekke forbrukernes tillit til pakkereiseproduktet og gjøre det vanskeligere for arrangørene å gjenoppta driften når restriksjonene oppheves. Det er forståelig at forbrukerne vil nøle med å forskuddsbetale denne typen beløp hvis erfaringen er at pengene blir låst i lang tid, selv om reisen blir kansellert. Forbrukertilsynet mener tiltak som skal hjelpe de næringsdrivende på bekostning av forbrukerne derfor verken vil være rimelige eller formålstjenlige i denne situasjonen. Etter vårt syn er det en fare for at den foreslåtte forskriften vil ha en slik effekt, og dette er noe av bakteppet for de rettslige vurderingene som følger.

### **Til punkt 1 Høringsnotatets hovedinnhold**

Forbrukertilsynet viser til høringsnotatets punkt 1, der departementet gjør oppmerksom på at forholdet til EØS-retten ikke er vurdert. Som nasjonal tilsynsmyndighet etter pakkereiseloven, ser vi det likevel som viktig å gi noen innspill vedrørende de grenser EØS-retten setter for medlemsstatenes mulighet til å vedta reguleringer som lempet på de reisendes rettigheter og arrangørens plikter etter pakkereisedirektivet.

Lov om pakkereiser og reisegaranti mv. (pakkereiseloven) av 2018 nr.32 gjennomfører direktiv (EU) 2015/2032 om pakkereiser og sammensatte reisearrangementer (heretter: pakkereisedirektivet).

Pakkereisedirektivet av 2015 bygger på prinsippet om totalharmonisering, hvilket innebærer at medlemsstatene innenfor direktivets virkeområde ikke kan ha nasjonale regler som avviker fra direktivets regler, jf. artikkel 4.

I bakgrunnen for lovforslaget, sa departementet følgende om prinsippet om totalharmonisering (Prop.54 L (2017–2018) s.10):

*«2015-direktivet er basert på prinsippet om totalharmonisering. Det innebærer at medlemsstatene innenfor direktivets virkeområde ikke kan ha nasjonale regler som avviker fra direktivets regler. Nasjonale myndigheter kan derfor ikke gi regler eller retningslinjer som ikke har forankring i direktivteksten eller i formålsbetraktninger.*

Pakkereisedirektivet artikkel 12 nr.4 regulerer arrangørens tilbakebetalingsfrist, blant annet i de tilfeller der den reisende avbestiller eller arrangøren avlyser pakkereisen. Artikkel 12 nr.4 lyder:

*«The organiser shall provide any refunds required under paragraphs 2 and 3 or, with respect to paragraph 1, reimburse any payments made by or on behalf of the traveller for the package minus the appropriate termination fee. Such refunds or reimbursements shall be made to the traveller without undue delay and in any event not later than 14 days after the package travel contract is terminated.»*

Etter direktivet skal arrangøren tilbakebetale alle beløp denne har mottatt fra den reisende uten ugrunnet opphold og senest 14 dager etter at pakkereisen er opphørt.

Direktivets artikkel 12 nr.4 er gjennomført i pakkereiseloven § 24. Pakkereiseloven § 24 lyder:

*«Ved avbestilling av pakkereisen etter § 20 annet ledd, § 21 eller § 22, eller avlysning etter § 23, skal arrangøren betale tilbake alle beløp som er innbetalt for reisen. Ved avbestilling etter § 21 kan avbestillingsgebyret trekkes fra. Tilbakebetalingen skal i alle tilfeller gjøres til den reisende, uten ugrunnet opphold og senest 14 dager etter at pakkereiseavtalen opphørte.»*

På tilsvarende måte som i direktivet, oppstiller pakkereiseloven § 24 en plikt for arrangøren til å tilbakebetale alle beløp denne har mottatt fra den reisende uten ugrunnet opphold og senest 14 dager etter at pakkereisen er opphørt. Bestemmelsen gir de reisende de samme rettigheter som etter pakkereisedirektivet, og dermed en rett til å få tilbakebetalt pengene senest innen 14 dager etter at den reisende har avbestilt eller fått avlyst pakkereisen.

Den foreslåtte forskriftsreguleringen, som er gitt med hjemmel i den nylig vedtatte pakkereiseloven § 24 nytt annet ledd første punktum, om å utvide tilbakebetalingsfristen for arrangøren fra 14 dager til 3 måneder, vil etter vårt syn være i strid med pakkereiseloven § 24 første ledd, som gjennomfører pakkereisedirektivets artikkel 12 nr.4.

Ved motstrid her, vil følgelig pakkereiseloven § 24 første ledd gå foran pakkereiseloven § 24 nytt annet ledd første punktum, jf. EØS-loven § 2.

Loggiver har derimot vedtatt at dette likevel ikke skal gjelde, ved at den nylig vedtatte pakkereiseloven § 24 nytt annet ledd første punktum, i konflikt går foran EØS-lovens § 2, jf. pakkereiseloven § 24 nytt annet ledd annet punktum.

Det er etter vårt syn sannsynlig at en forskrift i strid med direktivet vil være et brudd på Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Vi viser i denne sammenheng også til at EU Kommisjonen har reagert på Belgias valg om å fravike pakkereisedirektivet til ugunst for de

reisende i anledning tilbakebetalingskrav for avbestilte pakkereiser i forbindelse med COVID 19, se: <https://www.en24.news/i/2020/03/didier-reynders-reframes-belgium-on-canceled-package-trips-2.html>.

## Til punkt 5.2 «Særlig om tilbakevirkning»

Forbrukertilsynet viser til høringsnotatets punkt 5.2, der departementet har vurdert adgangen til å forlenge tilbakebetalingsfristen etter pakkereiseloven § 24 første ledd siste punktum, herunder forslaget om å forlenge fristen til tre måneder, opp mot tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. Vi vil i det følgende gi våre kommentarer til ulike problemstillinger knyttet til dette.

- i) Tilbakevirkningsspørsmålet overfor reisende som foreløpig ikke har avbestilt eller fått sin pakkereise avlyst

Departementet skriver innledningsvis at *«[d]et oppstår ingen særlige tilbakevirkningsspørsmål overfor dem som foreløpig ikke har avbestilt sin pakkereise. Deres krav på oppgjør vil reguleres av de regler som gjelder på avbestillingstidspunktet. Tilbakevirkning blir det først tale om dersom forskriften gis virkning for frister som har begynt å løpe, eller som allerede har utløpt.»*

Forbrukertilsynet mener det kan reises spørsmål ved departementets vurderinger om tilbakevirkningsspørsmålet knyttet til de reisende som foreløpig ikke har avbestilt eller fått sin pakkereise avlyst. Etter vårt syn er den mest nærliggende vurderingen at alle avtaler om pakkereiser som ble inngått før lovhjemmelen trådte i kraft, er omfattet av spørsmålet om tilbakevirkning fordi deres krav på oppgjør vil reguleres av de regler som gjaldt på avtaleinngåelsestidspunktet, og ikke avbestillingstidspunktet.

Når avtalene ble inngått under lovgivning som ga rett til tilbakebetaling innen 14 dager, og avtalevilkårene sier det samme, vil en forskrift som endrer avtalen i forbrukerens disfavør ettertid, etter vår vurdering ha tilbakevirkende kraft. Forskriften vil i realiteten gripe inn i rettstilstanden slik den var på avtaletidspunktet. I tillegg vil den gripe inn i og endre vilkårene i avtaler som er alt inngått mellom forbrukerne og arrangørene.

Virke, hvis medlemmer dekker et stort volum av markedet, har utarbeidet en standardavtale i dialog med Forbrukertilsynet som sannsynligvis er brukt i de fleste avtalene som er inngått, se <https://www.forbrukertilsynet.no/lov-og-rett/veiledninger-og-retningslinjer/alminnelige-vilkar-pakkereiser>. Retten til tilbakebetaling er noe upresist beskrevet i pkt. 5 og pkt. 6 annet ledd.

Det avgjørende er imidlertid at pakkereiselovens bestemmelser i sin helhet uansett utgjør en del av pakkereiseavtalen som den enkelte reisende har inngått med arrangøren, og at dette følger av pakkereiseloven selv.

Pakkereiseloven § 9 regulerer opplysninger som arrangøren skal gi til de reisende før det inngås avtale om pakkereise. I bestemmelsens annet ledd fremgår at arrangøren, før avtale inngås, skal gi standardopplysninger ved bruk av relevant standardisert skjema. Skjemaet med standardopplysninger er gitt i vedlegg 1 til pakkereiseforskriften av 2018, se: .

Av skjema 1 fremgår blant annet følgende opplysninger:

*«Den kombinasjonen av reisetjenester du tilbyr, er en pakkereise etter lov om pakkereiser og reisegaranti mv. (pakkereiseloven).*

*Du omfattes derfor av alle rettighetene som gjelder ved pakkereiser.*

*(...)*

*Sentrale rettigheter etter pakkereiseloven:*

*(...)*

*Lov om pakkereiser og reisegaranti mv. ([hyperlenke](#)).»*

Alle opplysningene som arrangøren har gitt til de reisende, herunder standardopplysningsskjemaet i pakkereiseforskriften av 2018, utgjør en del av pakkereiseavtalen mellom arrangøren og den enkelte reisende. Etersom pakkereiseloven som helhet er inntatt i standardopplysningsskjemaet, vil avtaleinngåelsestidspunktet være avgjørende for hvilke rettigheter etter pakkereiseloven som den reisende er omfattet av, og som er avtalt skal gjelde i forholdet mellom arrangøren og den reisende.

Dette betyr at alle reisende som inngikk en pakkereiseavtale før forskriftshjemmelen ble vedtatt 3. april 2020, har en avtalefestet rett til tilbakebetaling i tråd med slik pakkereiseloven § 24 lød på tidspunktet for avtaleinngåelsen, og således en rett til å få tilbakebetalt alle beløp uten ugrunnet opphold og senest 14 dager etter avbestillings- eller avlysningstidspunktet, jf. pakkereiseloven § 24 annet punktum.

Det følger også av pakkereiselovens § 20 at arrangøren ikke ensidig kan endre vilkårene i pakkereiseavtalen etter at den er inngått, med unntak av prisen etter § 19. Dette forsterker ytterligere prinsippet om at det ikke er adgang til å endre avtalen i forbrukerens disfavør etter at avtalen er inngått.

Forbrukertilsynets ser det altså slik at forskriften har tilbakevirkende kraft dersom den gis virkning før forskriftshjemmelen ble vedtatt 3. april 2020, og forbrukerne må innfinne seg med en tilbakebetalingsfrist for arrangøren som er 2,5 måned lenger enn den de opprinnelig inngikk avtale om

ii) Spørsmålet om tilbakevirkning og forholdet til Grunnloven § 97

Innledningsvis vil vi bemerke at vi anser vurderingen opp mot Grunnloven § 97 som noe mangelfull ettersom departementet kun har vurdert spørsmålet om tilbakevirkning overfor de reisende som allerede har avbestilt eller har fått pakkereisen avlyst. Som nevnt over, er vi av den oppfatning at spørsmålet om tilbakevirkning også må vurderes overfor dem som foreløpig ikke har avbestilt eller har fått pakkereisen avlyst. I det følgende vil våre kommentarer knytte seg til de vurderinger som departementet har lagt til grunn som relevante opp mot Grl. § 97.

Spørsmålet som departementet har vurdert er om den foreslåtte forskriftsreguleringen som, med hjemmel i pakkereiseloven § 24 annet ledd første punktum, utsetter pakkereisearrangørers tilbakebetalingsfrist fra 14 dager til 3 måneder, vil være i strid med Grl. § 97, dersom den utsatte tilbakebetalingsfristen gis tilbakevirkende kraft, til ugunst for de reisende.

Departementet har foreløpig konkludert med at den foreslåtte forskriftsreguleringen ikke er i strid med Grl. § 97. Forbrukertilsynet mener det kan reises spørsmål ved denne foreløpige konklusjonen, og vi viser til de anførte grunner under.

Departementet viser til at Høyesterett har formulert vurderingstemaet etter Grunnloven § 97 på forskjellige måter, alt etter hvor sterkt tilbakevirkningselementet det er tale om. I den forbindelse skiller man gjerne mellom «egentlig» og «uegentlig» tilbakevirkning. Vi viser til departementets redegjørelse for praksis fra Høyesterett i høringsnotatet.

Departementet har lagt til grunn at det er mest nærliggende å se forskriften som «uegentlig» tilbakevirkning siden forlengelsen griper inn i den rettsposisjonen som ble etablert da reisen ble avbestilt, og at det ikke er tale om å knytte nye byrder til en handling som allerede er foretatt. Konsekvensen blir at forskriften bare vil være i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 dersom fristforlengelsen kan sies å være «klart urimelig eller urettferdig».

Etter Forbrukertilsynets syn er det mer 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, jf. f.eks. Rt. 2006 s. 293 (Arves trafikkskole), Rt. 2007 s. 1281 (Øvre Ullern) og Rt. 2010 s. 143 (rederiskatt).

*Før* forskriftens ikrafttredelse hadde reisende som hadde avbestilt eller fått avlyst sin pakkereise, en etablert rettsposisjon i form av et krav om tilbakebetaling fra pakkereisearrangøren innen 14 dager for alle de beløp som den reisende hadde forhåndsinnbetalt til arrangøren, jf. pakkereiseloven § 24. Ved forfall ville den reisende i tillegg ha krav på forsinkelsesrenter på tilbakebetalingskravet etter forsinkelsesrenteloven av 1976 § 2.

*Etter* forskriftens ikrafttredelse vil reisende som har avbestilt eller fått avlyst sin pakkereise, og der tilbakebetalingsfristen har begynt å løpe eller allerede har utløpt, likevel ikke ha krav på å få tilbakebetalt pengene de har forhåndsinnbetalt, før om 3 måneder.

Etter vårt syn innebærer forskriftens utvidede tilbakebetalingsfrist å knytte økonomiske byrder til de reisendes tidligere etablerte rettsposisjon.

De økonomiske byrdene omfatter for det første det faktum at forskriften påfører reisende en likviditetsulempe i den perioden den utvidede tilbakebetalingsfristen gjelder, totalt sett i 2,5 måneder lenger enn den reisendes etablerte rettsposisjon før forskriftens ikrafttredelse. For det andre omfatter de økonomiske byrdene det faktum at forskriften fratrar reisende retten til forsinkelsesrenter for den perioden tilbakebetalingsfristen forlenges, totalt sett i 2,5 måneder.

For de tilfeller der tilbakebetalingsfristen har begynt å løpe innebærer dette at den reisende, som har betalt inn en i mange tilfeller betydelig sum uten å få en ytelse tilbake, har en berettiget forventning om å få pengene tilbake senest innen 14 dager, men der denne i strid med den inngåtte avtalen må innfinne seg med å ikke få tilbake pengene før om opptil 3 måneder. Videre har den reisende en berettiget forventning om at dersom pengene ikke er tilbakebetalt innen 14 dager, vil det påløpe forsinkelsesrenter inntil pengene er tilbakebetalt, men der denne i stedet må innfinne seg med å ikke få tillegg av forsinkelsesrenter i en periode på opptil 2,5 måneder.

For de tilfeller der tilbakebetalingsfristen allerede har utløpt, og det har begynt å påløpe forsinkelsesrenter, innebærer dette at den reisende, som har en berettiget forventning om å få pengene tilbake straks, med tillegg av forsinkelsesrenter, men må innfinne seg med å ikke få tilbake pengene før om 2,5 måneder, og uten tillegg av forsinkelsesrenter som allerede hadde begynt å løpe, for en periode på opptil 2,5 måneder.

Å frata reisende økonomiske rettigheter, og således knytte økonomiske byrder til de reisendes tidligere etablerte rettsposisjon, må anses som et område hvor Grunnlovens tilbakevirkningsforbud står sterkt, jf. Rt.2006.293(i avsnitt 70).

Videre viser vi til at bestemmelsen i pakkereiseloven § 24 om at tilbakebetalingsfristen er 14 dager ved avbestilling etter § 22 eller avlysning etter § 23, gjennomfører artikkel 12 nr.4 i pakkereisedirektivet. Det nevnte direktivet bygger som nevnt på prinsippet om totalharmonisering, som innebærer at medlemsstatene innenfor direktivets virkeområde ikke

kan ha nasjonale regler som avviker fra direktivets regler, jf. direktivets artikkel 4. Dette gir de reisende en særlig forventning om at lovendringer ikke skal skje med tilbakevirkende kraft til skade for dem, jf. også Rt.2006.293(i avsnitt 71).

Etter Forbrukertilsynets vurdering er det tvilsomt at det her foreligger slike sterke samfunnsmessige hensyn som likevel kan begrunne at forskriftens fristutsettelse med tilbakevirkende kraft ikke er i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grl. § 97.

Vi mener det foreligger sterke hensyn som tilsier at de mange forbrukerne som nå er i en vanskelig situasjon beholder sin rett til tilbakebetaling innen 14 dager, og med tillegg av forsinkelsesrenter der hvor tilbakebetaling ikke er praktisk mulig. Videre mener vi det kan reises spørsmål om fristutsettelsen med tilbakevirkende kraft vil gi en tilstrekkelig positiv effekt for bransjen til at man kan anføre sterke samfunnsmessige hensyn på vegne av arrangørene.

Forbrukertilsynet mener etter dette at det kan reises flere tungtveiende innsigelser mot departementets foreløpige vurdering av at forskriften ikke er i strid med Grunnloven § 97.

#### **Til punkt 6 «Momenter ved utforming av en ordning med kreditnota»**

Forbrukertilsynet viser til høringsnotatets punkt 6 om momenter ved utforming av en ordning med kreditnota.

Vi er i all hovedsak positive til den ordningen som foreslås og stiller oss bak de krav EU-kommisjonen har oppstilt for at en slik ordning skal være akseptabel i relasjon 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.»*

Vi ser likevel at den foreslåtte forskriftsreguleringen vil gjøre det vanskelig å oppfylle EU-kommisjonens føring med hensyn til at kreditnotaen *når som helst* skal kunne innløses i kontanter, når innløsning av en kreditnota må samordnes med den utsatte fristen for arrangøren til å tilbakebetale den reisende innen tre måneder, for å unngå omgåelser av den utsatte tilbakebetalingsfristen.

Videre skriver departementet i høringsnotatets punkt 6.6 at arrangøren, i henvendelsen til den reisende, bør anmode om at kunden aksepterer en kreditnota istedenfor kontant betaling.



Til dette vil Forbrukertilsynet bemerke at et viktig premiss for den foreslåtte ordningen er, slik EU-kommisjonen har fremholdt, at denne skal være frivillig for den reisende, og at det på ingen måte skal oppleves som et press for den reisende til å velge tilbakebetaling i form av en kreditnota. De reisende skal derfor alltid få presentert valget om å få tilbakebetalt det innbetalte beløp i penger, men samtidig gjøres oppmerksom på at også andre alternativer kan være aktuelle, som f.eks. ordningen med kreditnota.

## **Tilsyn og sanksjoner**

Departementet påpeker at 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.

Som kjent kan det ikke fattes overtredelsesgebyr for brudd på de aktuelle bestemmelsene i pakkereiselovens §§ 22, 23, 24. Dette fremgår av § 52.

Forbrukerne vil kunne gå til Pakkereisenemnda og/eller domstolene med et krav om tilbakebetaling og forsinkelsesrenter etter avtalen. Som vi har redegjort for, kan det reises tungtveiende argumenter for at det ikke finnes et rettslig grunnlag for å endre disse avtalene i ettertid, hverken fra arrangørens side eller ved forskrift. Slik vi ser det er det derfor sannsynlig at Pakkereisenemnda/domstolene må legge til grunn den opprinnelige avtalen.

Etter Forbrukertilsynets vurdering er det altså neppe aktuelt å fatte vedtak om tvangsmulkt for brudd på tilbakebetalingsplikten i pakkereiseloven § 24 fordi det å bruke sanksjoner mot et potensielt stort antall næringsdrivende i den gjeldende situasjon trolig ikke er særlig formålstjenlig.

\*\*\*

Som det fremgår av våre innspill er Forbrukertilsynet bekymret for om forslaget til forskrift vil kunne stå seg i forhold til EØS-retten og Grunnloven. Vi mener også at man ut fra både hensyn til forbrukerne og pakkereisearrangørene bør vurdere andre løsninger. Virkningene av at tilbakebetalingene blir forsinket etter gjeldende regler er at det påløper forsinkelsesrenter. Det er gode argumenter for å anse disse kostnadene som en direkte følge av Coronakrisen. Etter vårt syn bør man derfor, i sammenheng med andre støttetiltak som planlegges, vurdere om det ikke er en bedre løsning å gi arrangørene direkte støtte til dekning av slike utgifter.

Med vennlig hilsen  
for Forbrukertilsynet

Elisabeth Lier Haugseth

Direktør

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevet signatur*