

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun, nr. 95/2018 (endurgreiðslur).

Frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

1. gr.

Við lögin bætist ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 5. mgr. 15. gr. og 2. mgr. 16. gr. er skipuleggjanda eða smásala heimilt að endurgreiða ferðamanni greiðslur sem hann hefur innt af hendi fyrir pakkaferð sem er aflýst eða afþöntuð vegna óvenjulegra og óviðráðanlegra aðstæðna með inneignarnótu. Ferðamanni er heimilt að innleysa inneignarnótuna 12 mánuðum eftir að tímabili skv. 3. mgr. lýkur enda hafi hún þá ekki verið nýtt.

Inneignarnóta skv. 1. mgr. skal greinilega vera inneign vegna pakkaferðar og skal að lágmarki vera að sömu fjárhæð og þær greiðslur sem ferðamaður hefur innt af hendi fyrir pakkaferðina.

Ákvæði 1. mgr. tekur til pakkaferða sem ekki verða farnar á tímabilinu frá 15. mars til og með 30. júní 2020.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Með frumvarpinu er lagt til að við lög um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun, nr. 95/2018, bætist ákvæði til bráðabirgða vegna áhrifa heimsfaraldurs kórónuveiru (SARS-CoV-2) á fyrri hluta ársins 2020.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Útbreiðsla kórónuveirunnar hefur þegar haft gríðarleg áhrif á efnahagskerfi heimsins. Ekki sér enn fyrir endann á þeim áhrifum og mikil óvissa ríkir um hvernig efnahagslífíð muni ná að vinna sig úr þeirri miklu niðursveiflu. Stjórnvöld hér á landi og víðsvegar um heim hafa á undanförunum vikum gripið til víðtækra efnahagsaðgerða sem ætlað er að tryggja að neikvæð áhrif á atvinnulífið vari sem skemmst og að dregið verði eins og kostur er úr því tjóni sem blasir við.

Áhrif útbreiðslu kórónuveirunnar koma sérstaklega illa við ferðaþjónustufyrirtæki hér á landi og við blasir algjört tekjuhrun í greininni. Ferðaskrifstofur sem selt hafa pakkaferðir hafa þurft að aflýsa mörgum þeirra vegna víðtækra ferðatakmarkana sem settar hafa verið á af stjórnvöldum í flestum ríkjum Evrópu og Norður-Ameríku auk þess sem almenningur um

heim allan hefur hætt við ferðalög tímabundið. Áhrif þess að pakkaferð er aflýst er að viðkomandi ferðaskrifstofu ber skylda til að endurgreiða ferðamönnum það sem þeir hafa innt af hendi vegna pakkaferðarinnar innan 14 daga frá því tilkynnt er um aflýsingu eða frá því pakkaferð er afþötuð vegna óvenjulegra og óviðráðanlegra aðstæðna. Þar sem mörgum pakkaferðum hefur nú verið aflýst á skömmum tíma samhliða miklu tekjufalli er ljóst að lausafjárstaða margra ferðaskrifstofa er bágborin. Líkur eru á að töluverðum fjölda ferðaskrifstofa takist ekki að endurgreiða þær greiðslur sem þeim ber og því kann að koma til nokkurs fjölda gjaldþrota ef ekkert er að gert. Ef til þess kemur kunna ferðamenn því að verða fyrir tjóni. Tilgangur frumvarps þessa er að veita ferðaskrifstofum heimild til að endurgreiða ferðamönnum með inneignarnótum sem heimilt verði að innleysa 12 mánuðum eftir að tímabili sem afmarkar óvenjulegar og óviðráðanlegar aðstæður skv. 3. mgr. er lokið hafi þær á þeim tíma ekki verið nýttar til kaupa á annarri pakkaferð, enda ljóst að lausafjárstaða þeirra um þessar mundir stendur í mörgum tilvikum ekki undir þeim greiðslum.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1 Gildandi réttur.

Lög um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun, nr. 95/2018, tóku gildi 1. janúar 2019. Lögin eru sett til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/2302 frá 25. nóvember 2015 um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun. Pakkaferð er samsetning a.m.k. tveggja mismunandi tegunda ferðatengdrar þjónustu vegna sömu ferðar sem felur í sér a.m.k. tvennt af eftirfarandi: flutning farþega, gistingu, leigu bifreiða eða bifhjóls, eða aðra ferðatengda þjónustu sem er ekki í eðlilegum tengslum við farþegaflutning, gistingu eða leigu ökutækja. Í 12. gr. tilskipunarinnar er kveðið á um rétt ferðamanna til fullrar endurgreiðslu án ótilhlýðilegrar tafar og eigi síðar en 14 dögum eftir að pakkaferð er aflýst eða hún afþötuð vegna óvenjulegra og óviðráðanlegra aðstæðna. Ákvæðið er innleitt í 15. og 16. gr. laga nr. 95/2018. Í 3. mgr. 15. gr. kemur fram að skipuleggjandi eða smásali eigi ekki rétt á sérstakri þóknun þegar ferðamaður afpantar ferð vegna óvenjulegra og óviðráðanlegra aðstæðna og í 5. mgr. 15. gr. kemur fram að í slíkum tilvikum skuli ferðamanni endurgreitt innan 14 daga frá afþöntun. Í b-lið 1. mgr. 16. gr. kemur fram að skipuleggjandi eða smásali geti aflýst pakkaferð gegn fullri endurgreiðslu til ferðamanns og án frekari skaðabóta ef skipuleggjandi eða smásala er ekki unnt að efna samninginn vegna óvenjulegra og óviðráðanlegra aðstæðna og ber þá að endurgreiða ferðamanni innan 14 daga frá aflýsingu. Í aðfararorðum tilskipunarinnar kemur fram að óvenjulegar og óviðráðanlegar aðstæður geti m.a. annars náð yfir umtalsverða áhættu fyrir heilbrigði manna á borð við uppkomu alvarlegs sjúkdóms á ákvörðunarstað ferðarinnar. Í greinargerð frumvarps þess sem varð að lögum nr. 95/2018 kemur auk þess fram að m.a. geti verið um að ræða útbreiðslu farsóttá eða sjúkdóma. Af framangreindu leiðir að ferðaskrifstofum sem hafa selt pakkaferðir sem hafa verið afpantaðar eða þeim aflýst vegna útbreiðslu kórónuveirunnar ber að endurgreiða ferðamönnum allar greiðslur innan 14 daga frá aflýsingu eða afþöntun.

Kveðið er á um tryggingaskyldu fyrir sölu pakkaferða í V. kafla tilskipunarinnar og VII. kafla laga nr. 95/2018. Í 2. mgr. 24. gr. laganna kemur fram að skipuleggjandi eða smásali, sem býður til sölu eða selur pakkaferðir til ferðamanna hér á landi, skuli hafa tryggingu fyrir endurgreiðslu þess sem þegar hefur verið greitt fyrir pakkaferð sem ekki er farin í samræmi við samning og til heimflutnings ferðamanns, sé farþegaflutningur hluti pakkaferðar, komi til gjaldþrots eða rekstrarstöðvunar skipuleggjandi eða smásala. Skv. 3. mgr. 25. gr. skal endurgreiða allar greiðslur fyrir pakkaferð sem ekki verður farin vegna gjaldþrots eða rekstrarstöðvunar skipuleggjandi eða smásala og á það einnig við um fyrirframgreiðslur, hvort sem

endanlegur samningur um pakkaferð hefur komist á eða ekki, enda sé sýnt fram á greiðslurnar á fullnægjandi hátt. Í 26. gr. er kveðið á um fjárhæð tryggingar sem ráðherra ákveður í reglugerð hvernig skuli reiknuð út. Hver ferðaskrifstofa skal síðan leggja fram tryggingu í samræmi við útreiknaða fjárhæð. Tryggingaskyldunni er ætlað að tryggja neytendavernd komi til gjaldþrots eða rekstrarstöðvunar þar sem pakkaferðir eru alla jafna fullgreiddar nokkru áður en pakkaferð hefst. Af framangreindum ákvæðum leiðir að komi til gjaldþrots eða rekstrarstöðvunar ferðaskrifstofu sem selur pakkaferðir skal greiða þeim ferðamönnum sem eiga fjármuni inni hjá viðkomandi ferðaskrifstofu af tryggingarfé hennar.

3.2 Tillaga frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér að heimilt verði að endurgreiða ferðamanni vegna pakkaferða sem eru afpantaðar eða er aflýst og átti að fara á tímabilinu 15. mars til og með 30. júní 2020 með inneignarnótu sem heimilt verði að innleysa að liðnum 12 mánuðum eftir að tímabili því sem afmarkar óvenjulegar og óviðráðanlegar aðstæður skv. 3. mgr. er lokið, hafi hún á þeim tíma ekki verið nýtt. Inneignarnótur sem bera skýrt með sér að vera greiðsla vegna pakkaferða falla undir tryggingavernd laga nr. 95/2018, líkt og fram kemur í tilkynningu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins hinn 23. mars sl. Í þeim fordæmalausum aðstæðum sem nú eru uppi í heiminum og koma sérstaklega illa niður á fyrirtækjum í ferðaþjónustu, er ljóst að lögbundinn réttur ferðamanna til fullrar endurgreiðslu er í hættu vegna lausafjávanda ferðaskrifstofa og sá lögbundni réttur getur einnig gert það að verkum að líklegra sé að ferðaskrifstofur sem ella gætu haldið áfram rekstri næstu 12 mánuði verði gjaldþrota. Þá er ekki fyrirséð hvenær sá vandi muni leysast að einhverju ráði og því er óraunhæft að ætla að allar ferðaskrifstofur geti staðið við skuldbindingar sínar sem aftur getur leitt til töluverðs tjóns fyrir ferðamenn. Með því að veita ferðaskrifstofum heimild til að endurgreiða ferðamönnum með inneignarnótum er fyrirtækjunum veitt svigrúm til að vinna sig í gegnum þá erfiðleika sem við blasa nú.

3.3 Aðgerðir annarra ríkja.

Nokkur ríki á Evrópska efnahagssvæðinu hafa gripið til sértækra aðgerða sem taka til pakkaferða vegna þeirra sérstöku áhrifa sem seljendur þeirra verða nú fyrir.

Ríkisstjórn Danmerkur hefur hvatt ferðamenn til að taka við inneignarnótum sem valkost við endurgreiðslu í peningum. Þá hafa lög verið samþykkt þar sem ríkisábyrgð er veitt á greiðslum til ferðamanna úr danska ferðatryggingasjóðnum þegar ferðaskrifstofur verða gjaldþrota. Auk þess var hlutverki ferðatryggingasjóðsins breytt tímabundið þannig að ríkisábyrgð sé einnig á endurgreiðslum ferðaskrifstofa til ferðamanna að uppfylltum nánari skilyrðum.

Ríkisstjórn Noregs hefur lagt til reglugerðarbreytingu sem heimilar ferðaskrifstofum að gefa út inneignarnótur sem valkost við endurgreiðslu í peningum. Þá hafa lög verið samþykkt sem fela í sér reglugerðarheimild til bráðabirgða í þrjá mánuði sem heimilar stjórnvöldum að framlengja 14 daga frestinn til endurgreiðslu. Auk þess hefur norska ferðatryggingasjóðnum verið veitt ríkisábyrgð á greiðslur til ferðamanna úr ferðatryggingum ferðaskrifstofanna.

Ríkisstjórn Austurríkis hefur lagt fram lagafrumvarp þar sem lagt er til að frestur til endurgreiðslu verði framlengdur úr 14 dögum í 90 daga og að ferðaskrifstofum verði leyft að endurgreiða ferðamönnum með inneignarnótum í stað peninga.

Ríkisstjórn Belgíu hefur með útgáfu reglugerðar heimilað ferðaskrifstofum að endurgreiða ferðamönnum með inneignarnótum í stað peninga.

Ríkisstjórn Möltu hefur lagt fram lagafrumvarp þar sem lagt er til að frestur til endurgreiðslu verði framlengdur úr 14 dögum í sex mánuði. Auk þess eru ferðamenn hvattir til að taka við inneignarnótum sem valkost við endurgreiðslu í peningum.

Í Frakklandi og á Ítalíu hafa verið sett sérstök lög um neyðarástand vegna útbreiðslu kórónuveirunnar með víðtækum valdheimildum. Í báðum löndum hefur ferðaskrifstofum verið veitt heimild til að endurgreiða ferðamönnum með inneignarnótum.

Í Lúxemborg hafa einnig verið sett sérstök lög um neyðarástand vegna útbreiðslu kórónuveirunnar og á grundvelli þeirra laga hefur verið sett reglugerð þar sem endurgreiðslurétti ferðamanna var tímabundið vikið til hliðar án þess að kveðið sé á um útgáfu inneignarnóta sem eru innleysanlegar eftir 18 mánuði.

Í flestum ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu hafa stjórnvöld hvatt neytendur til að taka við inneignarnótum í stað endurgreiðslna í peningum og hafa jafnframt tryggt að inneignarnótturnar falli undir tryggingavernd pakkaferðatilskipunarinnar.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til þess að samræmi þess við stjórnarskrá verði sérstaklega metið.

Í 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða er lagt til að skipuleggjanda eða smásala verði heimilt að endurgreiða ferðamönnum með inneignarnótu í stað peningagreiðslu og að inneignarnótan skuli vera innleysanleg 12 mánuðum eftir að tímabili sem afmarkar óvenjulegar og óviðráðanlegar aðstæður skv. 3. mgr. er lokið hafi hún þá ekki verið nýtt. Í 4. mgr. 12. gr. tilskipunar (ESB) 2015/2302, sem tekin var upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 187/2017 frá 22. september 2017, kemur fram að endurgreiða skuli ferðamanni án ótilhlýðilegrar tafar og aldrei síðar en 14 dögum eftir riftun pakkaferðasamningsins. Ljóst er að tillaga 1. mgr. fer í bága við skýr ákvæði tilskipunarinnar og kann þannig að brjóta gegn þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands, sbr. 7. gr. EES-samningsins, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993. Í ljósi þeirra fordæmalausu aðstæðna sem uppi eru og hversu víðtæk áhrif þær hafa á ferðaskrifstofur verður hins vegar að telja réttlætanlegt að gera þessa breytingu þar sem um er að ræða tímabundið ákvæði sem tekur aðeins til pakkaferða sem verða ekki farnar á því tímabili sem ferðatakmarkanir vegna útbreiðslu kórónuveirunnar eru í gildi. Verði heimild til að endurgreiða með inneignarnótum ekki veitt má gera ráð fyrir miklum fjölda gjaldþrota á næstu misserum vegna endurgreiðslukrafna. Þá er einnig horft til þess að önnur ríki á Evrópska efnahagssvæðinu hafa farið eða hafa í undirbúningi að fara svipaða leið og lögð er til í frumvarpi þessu.

5. Samráð.

Frumvarpið er ekki á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar fyrir yfirstandandi löggjafarþing. Í ljósi tilurðar frumvarpsins og efnis þess, sem er að bregðast við verulega neikvæðum áhrifum af útbreiðslu kórónuveirunnar á íslenska ferðaþjónustu, vannst ekki tími til hefðbundins innra og ytra samráðs fyrir framlagningu frumvarpsins á Alþingi. Við vinnslu frumvarpsins var haft óformlegt samráð við Ferðamálastofu og Neytendastofu.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum má telja líklegt að færri ferðaskrifstofur verði gjaldþrota eða fari í rekstrarstöðvun en ef ekkert yrði aðhafst. Annars má gera ráð fyrir nokkrum fjölda gjaldþrota á næstu misserum sem myndi leiða til aukins atvinnuleysis og samdráttar í ferðaþjónustu auk þess sem líkur eru á að fjöldi ferðamanna myndi ekki fá fulla endurgreiðslu í samræmi við lögbundin réttindi sín og verða þannig fyrir tjóni. Erfitt er þó að leggja mat á fjárhæð mögulegs tjóns en ferðaskrifstofur eru mikilvægar fyrir ferðaþjónustuna og því mikið í húfi að hér verði starfandi ferðaskrifstofur þegar draga mun úr áhrifum kórónuveirufaraldursins og

ferðamenn byrja aftur að streyma til landsins. Verði frumvarpið að lögum mun það hafa þau áhrif að draga úr bráðum lausafjárvanda ferðaskrifstofa og bæta þannig rekstrarskilyrði þeirra. Með þeirri aðgerð kunna að vera meiri líkur á því að ferðamenn fái endurgreitt í samræmi við lögbundinn rétt sinn en ef ekkert yrði að gert nú. Þá eru einnig líkur á því að fjöldi ferðamanna muni nýta inneignarnótur sínar til að fara í aðrar pakkaferðir þegar yfirstandandi ástandi verður að mestu lokið og ferðalög almennings hefjast aftur. Ekki verður hins vegar fram hjá því lítið að uppi er mikil óvissa um þróun mála varðandi útbreiðslu kórónuveirunnar, hvenær og hvernig ferðatakmarkunum margra ríkja verði aflétt og hvenær almenningur muni aftur vilja fara í ferðalög. Tillaga frumvarpsins að miða við 12 mánuði byggir m.a. á því að þrátt fyrir allt eru líkur á því að aðstæður hafi breyst töluvert að þeim tíma liðnum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að við lögin bætist ákvæði til bráðabirgða sem felur í sér að seljendum pakkaferða verði heimilt að endurgreiða ferðamönnum með inneignarnótum í stað peningagreiðslna sem verði innleysanlegar 12 mánuðum eftir að því tímabili sem afmarkar óvenjulegar og óviðráðanlegar aðstæður skv. 3. mgr. er lokið hafi þær þá ekki verið nýttar. Lagt er til að þessi heimild gildi aðeins fyrir pakkaferðir sem á að fara á tímabilinu frá 15. mars til og með 30. júní 2020 og hefur verið aflýst eða þær afpantaðar, eða á því tímabili sem fyrirsjáanlegt er að einhverjar ferðatakmarkanir verða í gildi vegna áhrifa af útbreiðslu kórónuveirunnar.

Í 2. mgr. koma fram þau skilyrði sem gilda um inneignarnótur. Þær skulu greinilega vera greiðsla vegna tiltekinnar pakkaferðar og hún skal að lágmarki vera að sömu fjárhæð og greiðslur sem ferðamaður hefur innt af hendi vegna pakkaferðar. Seljendum pakkaferða er að sjálfsögðu heimilt að bjóða viðskiptavinum sínum betri kjör, sbr. einnig 3. gr. laga nr. 95/2018. Um form inneignarnóta vísast einnig til leiðbeininga Neytendastofu sem birtar voru á vef stofnunarinnar 23. mars sl.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.