

Nefndasvið Alþingis
b.t. Atvinnuveganefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík



Reykjavík 23. apríl 2020

Umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun, nr. 95/2018 (endurgreiðslur), 727. mál.

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. 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 afþöntuð vegna óvenjulegra og óviðráðanlegra aðstæðna. Tilskipunin leggur þannig auknar íþyngjandi kröfur á herðar seljanda þjónustunnar og þær kröfur eru skýr undantekning frá almennum viðskiptaháttum með vörur og þjónustu á EES svæðinu.

Þær aðstæður sem nú eru uppi vegna heimsfaraldurs kórónaveiru og t.d. þær ferðatakmarkanir sem faraldrinum fylgja gera bæði ferðaþjónustuaðilum ókleift að afhenda þjónustu og neytendum ókleift að nýta þjónustu, m.a. vegna ferðatakmarkana. Tilskipun Evrópuþingsins, og sú íslenska löggjöf sem innleiðir hana í íslenskan rétt, er ekki skrifuð með núverandi aðstæður í huga, þar sem alger stöðvun á afhendingu ferðaþjónustu er staðreynd í Evrópu og um allan hinn vestræna heim. Forsendur lagasetningarinnar eru því fullkomlega brostnar.

Sú breyting sem lögð er til í frumvarpinu kemur til móts við þennan vanda og er í fullu samræmi við aðgerðir annarra Evrópuríkja sem leiðdar hafa verið í lög á undanförunum vikum til að bregðast við honum. Breytingin er tímabundin aðgerð vegna tímabundins og fordæmalauss vanda.

Grundvallaratriði er að markmið breytingarinnar er að koma í veg fyrir gjaldþrot ferðaskrifstofa vegna lausafjárskorts sem leiði beint af núverandi löggjöf. Gjaldþrot fjölda ferðaskrifstofa myndi hafa alvarlegar afleiðingar fyrir virðisikeðju ferðaþjónustunnar og möguleika atvinnugreinarinnar til verðmætasköpunar að faraldrinum loknum eins og nánar er farið yfir hér að neðan. Einnig myndi gjaldþrot fjölda ferðaskrifstofa koma illa við fjölda neytenda sem þá þyrftu að treysta á tryggingakerfi ferðaskrifstofa um endurgreiðslur.

Af þessu leiðir að breytingin sem hér er lögð til miðar m.a. að því að koma í veg fyrir að neytendur verði fyrir skaða vegna ófullnægjandi trygginga í tilfelli gjaldþrots ferðaskrifstofa, með því að takmarka líkur á slíkum gjaldþrotum.

Ófyrirséður og fordæmalaus vandi veldur forsendubresti.

Sá lausafjárnandi sem nú hefur gert það að verkum að greiðslukeðja ferðaþjónustunnar hefur stöðvast (greiðslur milli fyrirtækja fyrir keypta þjónustu) kemur harkalegar niður á ferðaskrifstofum. Þær standa nú frammi fyrir lagaskyldu um að endurgreiða viðskiptavinum í reiðufé innan 14 daga sé þess krafist. Á

sama tíma geta þessi fyrirtæki t.d. ekki fengið endurgreiðslur frá t.d. hótélum og flugfélögum sem þau hafa þegar keypt þjónustu frá vegna hinna seldu ferða. Virðiskeysjan er slitin og fyrirtækin þurfa því að fjármagna endurgreiðslurnar nær alfarið með eigin fé/þeim hluta greiðslu fyrir þjónustu sem ekki hefur þegar verið greiddur annað eða nýttur í rekstur fyrirtækisins. Þessi staða, lausafjárskortur ferðapjónustufyrirtækja og fyrirsjáanlegt algert tekjufall um fjölda mánaða skeið gerir það að verkum að líf þessara fyrirtækja hangir á blápræði ef viðskiptavinir krefjast endurgreiðslu í stórum stíl á grundvelli lögvarins réttar. Þegar er ljóst að fjöldi þessara fyrirtækja mun ekki ráða við slíkt og mun því fara í gjaldþrot og alvarlegt rof verður í virðiskeysju ferðapjónustunnar. Af þessum ástæðum hefur fjöldi ríkja í Evrópu komið til móts við ferðapjónustufyrirtæki viðkomandi landa og veitt þeim heimild til að gefa út inneignanótu í stað endurgreiðslu í reiðufé, eða með öðrum hætti sem takmarkar flæði lausafjár úr fyrirtækjunum. Fjöldi dæma um slíkar aðgerðir eru talin upp í greinargerð með breytingunni.

Víðtækar afleiðingar ef virðiskeysja ferðapjónustunnar rofnar með gjaldþrotum ferðaskrifstofa.

Ferðaskrifstofur eru ein mikilvægasta dreifileiðin í ferðþjónustu, þrátt fyrir stafræna þróun síðustu ára. Þær miðla viðskiptum áfram til birgja í greininni (hótela, afþreyingaraðila, bílaleiga, hópferðafyrirtækja o.s.frv.). Ef kemur til gjaldþrota ferðaskrifstofa í stórum stíl hefur það veruleg áhrif á alla virðiskeysju atvinnugreinarnar. Það leiðir til hægari uppbyggingar og þar með lengra tekjutaps af atvinnugreininni í heild þar sem mikilvæg viðskiptasambönd tapast sem tekið hefur mörg ár og jafnvel áratugi að byggja upp.

Mikilvægt að vernda íslensk fyrirtæki og tryggja að störf og skatttekjur haldist hér á landi. Á undanförunum árum hafa umsvif erlendra ferðapjónustufyrirtækja (m.a. ferðaskrifstofa) á Íslandi aukist mjög. Gjaldþrot innlendra fyrirtækja á ferðaskrifstofumarkaði getur aukið mjög líkur á að innlend störf, þekking og uppbygging og þar með skatttekjur tapist til framtíðar. Hér er mikilvægt að líta til þess að stjórnvöld í mörgum helstu samkeppnislöndum okkar hafa þegar gripið til aðgerða til að verja þessi fyrirtæki og ef ekkert er að gert hér á landi munu fyrirtæki frá þeim ríkjum hafa afar skýrt samkeppnisforskot á íslenska ferðapjónustu þegar markaðurinn fer aftur af stað.

Sjónarmið um stöðu neytenda.

Ferðskrifstofur og aðrir seljendur sem falla undir pakkaferðalöggjöfina hafa lögskipaða gjaldþrotatryggingu sem tryggir rétt neytenda ef rekstur fyrirtækisins stöðvast. Það er gert til að tryggja jafna endurgreiðslu allra viðskiptavina óháð því hvernig endanleg niðurstaða reksturs viðkomandi ferðaskrifstofu fer, stöðvist rekstur fyrirtækisins. Mikilvægt er að hafa í huga að breytingin á ekki einungis við um íslenska neytendur heldur líka erlenda ferðamenn sem pantað hafa ferðir til Íslands. Hér er því ekki um afmarkað íslenskt neytendamál að ræða heldur samofinn og heildstæðan vanda ferðapjónustu í öllum ríkjum EES svæðisins.

Endurgreiðsla með inneign aðstoðar ferðaskrifstofur við að standa við skuldbindingar sínar og veita afhenda viðskiptavinum þjónustu að jafnvirði þess sem bókað var síðar. Það minnkar líkur á að fyrirtækið verði gjaldþrota og að til tryggingarinnar þurfi að grípa. Endurgreiðsla með inneign tryggir því jafna stöðu neytenda gagnvart gjaldþroti fyrirtækisins.

Að öðrum kosti munu stórtækar endurgreiðslur á grunni núverandi endurgreiðsluskyldu þurrka hratt upp lausafé fyrirtækjanna og hrekja þau í gjaldþrot, sem gerir það að verkum að réttur neytenda er de facto fyrstir koma fyrstir fá. Þeim mun fleiri sem krefjast endurgreiðslu, þeim mun aukast líkur á gjaldþroti fyrirtækjanna. Í þeirri raunstöðu eru þeir sem fyrst hafa krafist og fengið endurgreiðslu í mun

betri stöðu en þeir sem þá neyðast til að treysta á tryggingakerfið um endurgreiðslu að löngum tíma liðnum. Í dag er raunstaða neytenda gagnvart kerfinu því alls ekki jöfn vegna mikillar gjaldþrotaáhættu, enda gerir löggjöfin ekki ráð fyrir aðstæðum eins og þessum.

Breytingin sem hér um ræðir dregur því úr gjaldþrotaáhættu og stuðlar því að jafnari stöðu neytenda gagnvart fyrirtækjunum. Breytingin gerir ráð fyrir því að verði inneign enn ekki nýtt að 12 mánuðum liðnum öðlist neytandinn rétt til að innleysa hana. Skv. skilningi SAF er því í raun verið að fresta endurgreiðsluskyldu ferðaskrifstofa um 12 mánuði, sem er í fullu samræmi við frestanir af sama toga sem önnur Evrópuríki hafa gripið til vandanum til lausnar.

Sjónarmið um afturvirkni laga.

Ekkert almennt bann er við afturvirkri lagasetningu í íslenskri löggjöf en stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, sbr. lög nr. 33/1944 mælir fyrir um bann við afturvirkni laga á ákveðnum réttarsviðum, refsilöggjöf og afturvirkni skattlagningu. Það á ekki við í þessu tilviki. Helstu fræðimenn Íslands á sviði lögfræði, Sigurður Líndal og Ármann Snævarr, hafa m.a. skrifað um að það megi ekki binda löggjafann um of svo að ógerlegt sé fyrir hann að bregðast við ófyrirséðum aðstæðum. Löggjafinn getur sett almennar takmarkanir á meðferð réttinda sem eigendur verða að þola bótalaust. Mikilvægir almannahagsmunir réttlæta afturvirka íþyngjandi lagasetningu. Þær einstöku aðstæður sem nú eru uppi réttlæta lagasetningu sem þessa. Lögin eru sett með almennum og hlutlægum hætti við ákveðið neyðarástand.

Nýjasta tilvikið þar sem reyndi á afturvirkni í lagasetningu var við setningu neyðarlaganna, Neyðarlög nr. 125/2008. Með þeim var bætt við lagagrein sem gerði það að verkum að við skipti á búí fjármálafyrirtækis skyldu innstæðutryggingar og tryggingarkerfi fyrir fjárfesta verða að forgangskröfum í búí fjármálafyrirtækja. Það reyndi á gildi þeirrar lagasetningar í dómi Hæstaréttar í máli nr. 340/2011. Hæstiréttur staðfesti réttmæti lagasetningarinnar vegna hinna fordæmalausú aðstæðna sem voru í þjóðfélaginu á þeim tíma og með þeim rökum sem koma m.a. fram hér að ofan.

Með ofangreint í huga er ljóst að lagasetning með þessu hætti er heimil.

Eru aðrar leiðir færar sem tryggja fyllilega bæði líf fyrirtækja og rétt neytenda?

Samtök ferðaþjónustunnar hafa undanfarnar fjórar vikur lagt gríðarlega vinnu í að afla upplýsinga og greina stöðu íslenskra ferðaskrifstofa, sem og að safna upplýsingum um aðgerðir annarra Evrópuríkja, greina þær og meta með hvaða hætti verði best komið til móts við þennan vanda hér á landi. Samtökin hafa í þeirri vinnu lagt áherslu á að aðgerðir hér á landi séu sambærilegar við það sem gerst hefur annars staðar og að áhrif þeirra verði eins jákvæð og mögulegt er gagnvart fyrirtækjum, neytendum og stöðu ríkissjóðs.

Að mati Samtaka ferðaþjónustunnar er sú breyting sem hér er lögð til einföldust og skilvirkust þeirra sem í boði eru til að ná markmiðum sem lögð eru til grundvallar. Hún er sambærileg við markmið og útfærslu í mörgum samanburðarríkjum og stofnar ekki til aukinna útgjalda ríkissjóðs. Breytingin mun hafa þau raunáhrif að minnka til muna líkur á gjaldþrotum fyrirtækja og þar með einnig minnka mjög líkur á því að neytendur muni þurfa að treysta á tryggingakerfi ferðaskrifstofa um endurgreiðslur vegna gjaldþrota þeirra.

Samtök ferðaþjónustunnar styðja breytinguna eindregið og leggja mikla áherslu á að hún verði að lögum.

Virðingarfyllst,

A handwritten signature in blue ink, reading "Jóhannes Þór Skúlason". The signature is written in a cursive, flowing style.

Jóhannes Þór Skúlason
framkvæmdastjóri Samtaka ferðaþjónustunnar