



NEYTENDASTOFA

Ákvörðun nr. 8/2020

Réttur til endurgreiðslu við afpöntun pakkaferða hjá FERIA

I.

Málsmeðferð

1.

Með bréfi Neytendastofu til FERIA ehf., dags. 17. mars 2020, var til þess vísað að stofnuninni hafi borist fjöldi fyrirspurna og ábendinga frá ferðamönnum vegna pakkaferða til Spánar, sem áætlaðar séu á tímabilinu 17.-23. mars 2020 og feli í sér flutning og hótulgistingu. Samkvæmt ábendingunum hafi ferðamennirnir leitað til FERIA og telji forsendur ferðarinnar brostnar þar sem áfangastaður sé skilgreindur sem hááhættusvæði samkvæmt heilbrigðisyfirvöldum vegna COVID-19 auk þess sem spænsk yfirvöld hafa lýst yfir 15 daga útgöngubanni sem hófst þann 16. mars sl. en FERIA hafi ekki fallist á þau sjónarmið.

Af þessu tilefni vilji Neytendastofa vekja athygli FERIA á ákvæðum laga nr. 95/2018, um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun. Í bréfinu var vísað sérstaklega til 1., 3. og 4. mgr. 15. gr. laganna. Það sé mat Neytendastofu að til álita komi hvort aðstæður á Spáni, þ.e. sem skilgreint hááhættusvæði vegna COVID-19 og vegna útgöngubanns, leiði til þess að til staðar séu óvenjulegar og óviðráðanlegar aðstæður sem hafi veruleg áhrif á framkvæmd pakkaferðar og þar af leiðandi eigi ferðamenn rétt til afpöntunar án greiðslu þóknunar skv. 3. mgr. 15. gr. laga nr. 95/2018.

2.

Svar FERIA barst með tölvubréfi, dags. 18. mars 2020, þar sem segir að FERIA geri alvarlegar athugasemdir við stjórnarsýslulega meðferð málsins hjá Neytendastofu. Vísað sé með almennum hætti til þess að stofnuninni hafi borist ábendingar og fyrirspurnir frá ferðamönnum vegna pakkaferða til Spánar en ekki sé ljóst af bréfinu hvort að ætlunin sé að taka stjórnvaldsákvörðun gagnvart FERIA. Ef svo sé bæri stofnuninni að veita FERIA nægjanlegar upplýsingar svo félaginu sé unnt að bregðast við með viðeigandi hætti, taka afstöðu til ágreiningsins og gæta lögmæts andmælaréttar skv. 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Félagið telji ljóst að samkvæmt 1. gr. b-liðar II. kafla tilmæla framkvæmdastjórnarinnar frá 4. apríl 2001, um meginreglur fyrir aðila sem vinni utan dómstóla að úrlausn deilumála sem varði neytendur, beri Neytendastofu að



tryggja gagnsæi málsmeðferðar en í því felist meðal annars skylda til að veita aðilum máls fullnægjandi upplýsingar varðandi ágreiningsmál.

Þá geri félagið alvarlegar athugasemdir við þann stutta frest sem veittur sé til þess að veita skýringar og athugasemdir. Telji félagið að almenn skírskotun í aðstæður í bréfinu ófullnægjandi rökstuðning fyrir 30 klukkustunda fresti til andsvara. Starfsmenn félagsins vinni nú hörðum höndum við að aðstoða íslenska ríkisborgara sem séu strandaglópar á meginlandi Evrópu við að komast til síns heima og sé sú vinna í forgrunni hjá félaginu þessa stundina. Með hliðsjón af ofangreindu og umfangi málsins sé óskað eftir rýmri svarfresti.

Í tölvubréfi Neytendastofu, dags. 18. mars 2020, segir að sá stutti svarfrestur sem veittur sé helgist af aðstæðum í málunum og sé í samræmi við það sem komið hafi fram á fundi hjá Ferðamálastofu, þann 15. mars 2020. Þá vilji stofnunin benda á að áfrýjunarnefnd neytendamála hafi ekki gert athugasemdir við stutta fresti í málum þegar mikið liggja á töku ákvarðana og hafi talið að fullnægjandi andmælaréttur sé veittur þrátt fyrir stuttan frest. Varðandi þær ábendingar sem um ræði þá hafi flestar borist í síma og séu í samræmi við það sem rætt hafi verið á framangreindum fundi, þ.e. hvort ferðaskrifstofunni beri skylda að endurgreiða þeim ferðamönnum sem eigi eða hafi átt ferð til Spánar eftir að Spánn hafi verið lýst sem hááhættusvæði og útgöngubann tók gildi þar.

Þá var í tölvubréfinu veittur framlengdur svarfrestur.

3.

Viðbótarsvör Feria bárust Neytendastofu með bréfi, dags. 23. mars 2020. Þar segir að til viðbótar við það sem áður hafi komið fram í svari Feria vilji félagið ennfremur benda á að efast megi um hæfi og óhlutdrægni Neytendastofu til töku stjórnvaldsákvörðunar í tengslum við aflýsingu pakkaferða. Í þessu samhengi bendi félagið á frétt sem birt var á vef stofnunarinnar þann 26. febrúar 2020. Með fréttatilkynningunni, sem rituð sé í nafni stofnunarinnar, hafi hún fyrirfram tekið almenna afstöðu varðandi einstök mál sem kunni að koma upp í tengslum við aflýsingu pakkaferða, farið út fyrir valdsvið sitt og sé þar af leiðandi vanhæf á grundvelli 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Feria telji að taka verði mið af atvikum hverju sinni þegar metið sé hvort óvenjulegar og óviðráðanlegar aðstæður séu til staðar í skilningi 3. mgr. 15. gr. laga nr. 95/2018 og þá hvort slíkar aðstæður hafi veruleg áhrif á framkvæmd pakkaferðar eða flutning farþega til ákvörðunarstaðar. Telji félagið að einstaklingur sem vissi eða mátti vita af aðstæðum sem kunni að hafa áhrif á framkvæmd pakkaferðar geti ekki borið fyrir sig að slíkar aðstæður teljist óvenjulegar.

Þó vissulega megi fallast á að þær aðstæður sem skapast hafi á Spáni kunni að teljast óviðráðanlegar beri að meta í einstaka tilfellum hvort að aðstæðurnar séu óvenjulegar og til þess fallnar að hafa áhrif á framkvæmd pakkaferðarinnar. Samkvæmt almennum meginreglum



kröfuréttar sem ákvæðið byggir á, einkum reglum um ómöguleika eða „force majeure“, sé það almennt ekki nægjanlegt að til staðar séu óviðráðanlegar aðstæður heldur verði slíkar aðstæður að gera það að verkum að samningsaðila sé ómögulegt að efna samning samkvæmt efni sínu. Sú pakkaferð sem vísað sé til í bréfi Neytendastofu feli í sér flug og gistingu. Þegar flugferð sé framkvæmd og hótél gisting standi viðkomandi ferðamönnum til boða telji félagið ekki óhugsandi að öllum hlutaðeigandi aðilum sé unnt að efna samninginn samkvæmt efni sínu og því sé ekki hægt að fullyrða með óyggjandi hætti að aðstæðurnar hafi veruleg áhrif á framkvæmd pakkaferðar eða flutning farþega til ákvörðunarstaðar í skilningi laga nr. 95/2018.

Að auki vilji félagið benda á að túlka beri hugtakið „þóknun“ samkvæmt almennri málvenju en hvergi sé í lögum nr. 95/2018 mælt fyrir um að ferðamaður eigi rétt á fullri endurgreiðslu þegar aflýst sé vegna óvenjulegra og óviðráðanlegra aðstæðna. Ef ætlun löggjafans hafi verið að mæla fyrir um fulla endurgreiðslu pakkaferða hafi honum verið í lófa lagið að taka það skýrt fram líkt og mælt sé fyrir um í 1. mgr. 14. gr. og 1. mgr. 16. gr. laga nr. 95/2018.

Félagið telji hafið yfir allan vafa að túlka beri inntak 3. mgr. 15. gr. á þann hátt að skipuleggjanda sé óheimilt að krefjast sérstaks afbókunargjalds þegar ferðamaður afpanti ferð vegna óvenjulegra og óviðráðanlegra aðstæðna en jafnframt beri skipuleggjanda að endurgreiða ferðamanni greiðslur sem ekki séu inntar af hendi frá skipuleggjanda til annarra aðila sem aðild eigi að samningnum, og framkvæma ferðatengda þjónustu sem ekki sé unnt að aflýsa.

Sé ekki fallist á ofangreint beri Neytendastofa að líta til leiðbeininga Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins varðandi tilskipun EB 2015/2302 þar sem segi orðrétt:

„Having regard to the strains on liquidity of tour operators because of missing new bookings coupled with reimbursement claims, travellers should consider accepting that their package tour is postponed to a later point in time. Having regard to the current uncertainty to make travel plans, that could be done by means of a credit note (so-called “voucher”). However, the traveller should have the possibility to ask for a full refund if, eventually, he or she does not make use of the voucher.“

Félagið telji að túlka beri inntak þessara leiðbeininga á þann hátt að skipuleggjanda sé rétt og skylt að veita ferðamanni endurgreiðslu í formi inneignar í ákveðin tíma. Nýti ferðamaður ekki þessa inneign beri skipuleggjandi að endurgreiða ferð eftir að gildistími inneignar rennur út.

II.

Niðurstaða

1.

Í máli þessu kemur til álita hvort FERIA ehf. beri að endurgreiða ferðamönnum sem keypt hafa pakkaferðir af félaginu til Spánar þar sem til staðar séu óvenjulegar og óviðráðanlegar aðstæður



sem hafa veruleg áhrif á framkvæmd pakkaferðar eða flutning farþega til ákvörðunarstaðar og leiði til þess að ferðamaður geti afpantað pakkaferð án greiðslu þóknunar, í samræmi við 3. mgr. 15. gr. laga nr. 95/2018, um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun.

Af hálfu FERIA kom fram að taka verði mið af aðstæðum hverju sinni þegar metið sé hvort 3. mgr. 15. gr. laga nr. 95/2018 eigi við og bent á að samkvæmt almennum meginreglum kröfuréttar sé almennt ekki nægjanlegt að til staðar séu óvenjulegar aðstæður heldur verði þær að gera það að verkum að samningsaðila sé ómögulegt að efna samning sinn. Félagið telji ekki óhugstandi að öllum hlutaðeigandi aðilum hafi verið unnt að efna þá samninga sem hér komi til álita, að efni sínu. Þá er á það bent að hugtakið „þóknun“ sé ekki skilgreint í lögnum og skilja megi 3. mgr. 15. gr. laganna þannig að í því felist ekki full endurgreiðsla kaupverðs.

Í svari FERIA kemur fram að efast sé um hæfi og óhlutdrægni Neytendastofu til töku stjórnvaldsákvörðunar þar sem stofnunin hafi birt fréttatilkynningu þann 26. febrúar s.l. Neytendastofa hafnar þessum rökum og bendir á að stofnunin hafi með fréttatilkynningunni verið að sinna leiðbeiningaskyldu sinni sem eftirlitsstjórnvalds og eingöngu komi fram í henni almennar upplýsingar um ákvæði 15. gr. laganna sem leiða má af skýru orðalagi laganna og lögskýringargögnum. Þá komi sérstaklega fram í fréttinni að meta þurfi aðstæður í hverju tilviki fyrir sig, líkt og FERIA bendir á í svari sínu, og að stofnunin hafi ekki tekið stjórnvaldsákvörðun þar sem tekin sé afstaða til þess hvenær sjúkdómar á ferðastað teljist óvenjulega og óviðráðanlegar aðstæður.

2.

Lög nr. 95/2018 gilda um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun sem seljendur bjóða til sölu, selja eða hafa milligöngu um sölu á til ferðamanna. Markmið þeirra er að tryggja neytendavernd við kynningu, gerð og efndir samninga um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun.

Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. laganna getur ferðamaður afpantað pakkaferð áður en ferðin hefst gegn greiðslu sanngjarnar þóknunar. Undantekning á greiðslu sanngjarnar þóknunar er í 3. mgr. 15. gr., sem er svohljóðandi:

„Skipuleggjandi eða smásali á ekki rétt á greiðslu þóknunar af hendi ferðamanns ef afpöntun er vegna óvenjulegra og óviðráðanlegra aðstæðna sem hafa veruleg áhrif á framkvæmd pakkaferðar eða flutning farþega til ákvörðunarstaðar [...].“

Ákvæðið felur í sér undanþágu frá þeirri meginreglu að ferðamaður skuli greiða sanngjarna þóknun við afpöntun ferðar. Í umfjöllun um ákvæðið, í greinargerð með frumvarpi til laganna, er tiltekið að til óvenjulegra og óviðráðanlegra aðstæðna geti t.d. talist stríðsástand, útbreiðsla farsóttar eða sjúkdóma o.fl. sem haft getur afgerandi áhrif á ferðalög til viðkomandi staða. Samkvæmt ákvæðinu þurfa hinar óvenjulegu og óviðráðanlegu aðstæður annað hvort að hafa veruleg áhrif á framkvæmd pakkaferðar eða á flutning farþega til ákvörðunarstaðar til þess að ákvæðið eigi við. Í þeim tilvikum þar sem slíkar aðstæður eru við líði á ferðamaður því rétt á



fullri endurgreiðslu af verði pakkaferðar. Skál slík endurgreiðsla eiga sér stað innan 14 daga samkvæmt 5. mgr. 15. gr. laganna.

3.

Í 11. tölul. 4. gr. laga nr. 95/2018 er að finna eftirfarandi skilgreiningu: „Óvenjulegar og óviðráðanlegar aðstæður: Aðstæður sem eru ekki á valdi þess aðila sem ber þær fyrir sig og ekki hefði verið hægt að komast hjá jafnvel þótt gripið hefði verið til réttmætra ráðstafana.“ Samkvæmt umfjöllun um ákvæðið í greinargerð með frumvarpi til laganna skal ákvæðið túlkað með hugtakið „force-majeure“ í huga.

Af orðalagi 11. tölul. 4. gr. laga nr. 95/2018 og lögskýringargögnum telur Neytendastofa óumdeilt að aðstæður vegna COVID-19 faraldursins séu óvenjulegar og óviðráðanlegar í skilningi laganna. Sú túlkun er jafnframt í samræmi við sjónarmið sem fram koma í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins varðandi framangreind atriði. Óvenjulegar og viðráðanlegar aðstæður leiða þó ekki til þess, einar og sér, að ferðamaður eigi rétt til afpöntunar pakkaferðar án greiðslu þóknunar. Við mat á því þarf að líta til þess hvort aðstæðurnar hafi veruleg áhrif á annað hvort framkvæmd pakkaferðar eða flutning farþega til áfangastaðar, sbr. 3. mgr. 15. mgr. laga nr. 95/2018.

Hvað fyrra skilyrðið varðar, þ.e. að umræddar aðstæður hafi veruleg áhrif á framkvæmd pakkaferðar, verður að líta til hvernar og einnar pakkaferðar, samsetningar hennar og hversu víðtæk áhrif óvenjulegu og óviðráðanlegu aðstæðurnar hafa á framkvæmd pakkaferðarinnar.

Líkt og fram kom í bréfi Neytendastofu snýr mál þetta að kvörtunum og ábendingum sem Neytendastofu bárust frá ferðamönnum vegna pakkaferða til Spánar sem fólu í sér flug og gistingu á umræddu tímabili. Mál þetta varðar pakkaferðir þar sem ljóst var við upphaf ferðar og staðfest að hérland heilbrigðisyfirvöld höfðu skilgreint Spán sem hááhættusvæði vegna hættu á COVID-19 smiti, einnig hafði verið tilkynnt um að almennt útgöngubann yrði í gildi á Spáni á meðan á ferðunum stæði og að ferðamenn þyrftu að sæta tveggja vikna sóttkví við heimkomu samkvæmt ákvörðun héraendra heilbrigðisyfirvalda.

Neytendastofa telur tilmæli heilbrigðisyfirvalda um skilgreind áhættusvæði vera veigamikinn þátt við mat á áhrifum farsóttar á framkvæmd pakkaferðar og hvort hún leiði til endurgreiðsluréttar samkvæmt ákvæðum laganna. Þó getur þurft að taka tillit til slíkra tilmæla eftir aðstæðum hvers ferðamanns, þannig að tilmælin geta haft aukið vægi fyrir ferðamenn sem af heilsufarsástæðum eru undir meiri hættu af því að smitast af sjúkdómnum eða eru í aukinni hættu á alvarlegum veikindum af völdum hennar. Tilmæli heilbrigðisyfirvalda hafa í tengslum við COVID-19 verið gefin út í fleiri en einu stigi en við upphaf þeirra pakkaferða sem hér koma til álita var áfangastaður skilgreindur með mikla áhættu fyrir alla almenna ferðamenn og því er um að ræða aðstæður sem hafa að mati Neytendastofu veruleg áhrif á framkvæmd pakkaferðarinnar.



Til þess er einnig að líta að í leiðbeiningum Evrópusambandsins um túlkun og framkvæmd pakkaferða samkvæmt tilskipun Evrópusambandsins vegna COVID-19 hafa komið fram sjónarmið um að verulega skert aðgengi að þjónustu á ferðastað geti leitt til þess að hinar óvenjulegu og óviðráðanlegu aðstæður hafi veruleg áhrif á framkvæmd pakkaferðar, jafnvel þó slíkt aðgengi sé ekki hluti pakkaferðar í þeim skilningi að ferðamaður hafi t.d. þegar greitt fyrir aðgang að söfnum eða öðrum ferðamannastöðum eða að aðgengið komi fram í samningi um pakkaferð. Með hliðjón af ákvæðum laganna og að teknu tilliti til ofangreindra sjónarmiða í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins telur Neytendastofa útgöngubann á áfangastað hafa veruleg áhrif á framkvæmd pakkaferðar. Að sama skapi telur stofnunin að þegar fyrir liggur að ferðamenn þurfi að sæta tveggja vikna sóttkví við heimkomu sé um að ræða svo mikið óhagræði fyrir ferðamenn að telja verði að það hafi veruleg áhrif á framkvæmd pakkaferðarinnar.

Leiðbeiningar og túlkun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, sem ber ábyrgð á framkvæmd samræmdrar löggjafar á innri markaðnum þ.m.t. Evróputilskipun um pakkaferðir, getur haft verulega þýðingu við túlkun og framkvæmd Evrópulöggjafar að þessu leyti eins og hún er innleidd hér á landi með lögum nr. 95/2018. Neytendastofa telur einnig ljóst með vísan til ofangreindra lögskýringargagna, svo og eðli máls og hvernig atvikum er að öðru leyti háttáð, að ekki sé unnt að þrengja svo að skilningi ákvæðisins að nægjanlegt sé að ferðaskipuleggjandi geti afhent flug og gistingu til upphaflegs áfangastaðar. Aðstæður er varða útgöngubann eða skilyrði um sóttkví við heimkomu eru þess eðlis að mati Neytendastofu að þær leiða til þess að skipuleggjandi getur ekki krafist þóknunar frá ferðamanni, sbr. ákvæði 3. mgr. 15. gr. laga nr. 95/2018.

Hvað síðara skilyrðið varðar, þ.e. að umræddar aðstæður hafi veruleg áhrif á flutning farþega til ákvörðunarstaðar, skal til þess litið að skilyrðið tekur til þeirra tilvika þegar samgöngur eru ómögulegar. Getur það t.d. átt við ef flugvelli er lokað eða samgöngur hafa verið bannaðar. Fyrir liggur að ýmis ríki Evrópu hafa gripið til útgöngu- og samgöngubanns vegna COVID-19 og í þeim tilvikum er því um að ræða óvenjulegar og óviðráðanlegar aðstæður sem hafa veruleg áhrif á flutning farþega til ákvörðunarstaðar. Í málinu sem hér er til meðferðar koma til álita pakkaferðir frá Íslandi til Spánar. Við upphaf pakkaferðanna hafði hvorugt ríki lýst yfir samgöngubanni og flugsamgöngur heimilar. Neytendastofa telur því að aðstæðurnar eins og atvikum er hér háttáð hafi því ekki haft veruleg áhrif á flutning farþega til ákvörðunarstaðar.

4.

Með vísan til alls ofangreinds voru fyrir hendi óvenjulegar og óviðráðanlegar aðstæður sem höfðu veruleg áhrif á framkvæmd umræddra pakkaferða FERIA til Spánar sem til álita koma í ákvörðun þessarar. Samkvæmt 3. mgr. 15. gr. laga nr. 95/2018 á FERIA því ekki rétt á greiðslu þóknunar af hendi ferðmanna sem afpanta pakkaferð á meðan aðstæður eru með þeim hætti sem fjallað er um í ákvörðun þessari. Af sömu ástæðum gat FERIA aflýst pakkaferðunum gegn fullri endurgreiðslu en án greiðslu frekari skaðabóta.



III. Ákvörðunarorð:

„Feria ehf., Skógarhlíð 12, 105 Reykjavík, á ekki rétt á greiðslu þóknunar af hendi ferðamanna sem afpanta pakkaferð til Spánar, samkvæmt 1. mgr. 15 gr. laga nr. 95/2018, um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun þar sem við upphaf pakkaferðar voru fyrir hendi óvenjulegar og óviðráðanlegar aðstæður sem hafa veruleg áhrif á framkvæmd pakkaferðar. Spánn var skilgreint sem hááhættusvæði vegna COVID-19, almennt útgöngubann var í gildi samkvæmt ákvörðun spænskra yfirvalda og samkvæmt ákvörðun hérlendra heilbrigðisyfirvalda ferðamönnum skylt að sæta tveggja vikna sóttkví við heimkomu. Er þar um að ræða óvenjulegar og óviðráðanlegar aðstæður sem hafa veruleg áhrif á framkvæmd pakkaferðar og á seljandi því ekki rétt til greiðslu þóknunar af hendi ferðamanns samkvæmt 1. mgr. 15. gr. laga nr. 95/2018 og fer um rétt ferðamanna því ótvírætt samkvæmt ákvæðum 3. mgr. 15 gr. laganna.“

Neytendastofa, 31. mars 2020

Tryggvi Axelsson
forstjóri

Þórunn Anna Árnadóttir