



Udvalgsrapport om lov om en rejsegarantifond

September 2014

INDHOLD

1. Resumé	3
2. Indledning	14
2.1 Udvalgets opgaver	15
3. Rejsegarantifondsloven	17
3.1 Kort gennemgang af rejsegarantifondsloven	17
3.2 Udfordringer vedrørende dækningsområdet	18
4. Pakkerejsedirektivet	20
4.1 Europakommissionens forslag til nyt pakkerejsedirektiv	20
5. Vilkår på rejsemarkedet	23
5.1 Rejsemarkedet	23
5.2 Håndhævelse af danske regler i et internationalt marked	24
5.3 Andre former for konkursdækning	26
5.4 Konkurs sikring i andre lande	27
6. Udvalgets overvejelser og anbefalinger	28
6.1 Indledning	28
6.2 Harmonisering	29
6.3 Passagerafgift for alle rejsende (5-krone-modellen)	34
6.4 Præcisering af den nuværende lovgivning	42
7. Udfordringer af institutionel og økonomisk karakter	48
7.1 Indledning	48
7.2 Differentieret garantiskala	48
7.3 Billeje	49
7.4 Bestyrelsens sammensætning	49
7.5 Garantistillelse	51
7.6 Fondskassens sammensætning	53
7.7 Ankenævn	54
7.8 Hvordan konkursdækningen tilbydes og gebyrer for dækningen	56
Bilag 1: Om udvalget	57
Bilag 2: Alternative løsningsmodeller som udvalget ikke arbejder videre med	59
- Forsikring af flyselskaber	59
- Forsikring af privatkunder	59
- Delvis deregulering, informationsindsats og nødfond	59
- Afgift for alle forbrugere via indboforsikringer	60
Bilag 3: Oversigt over løsninger i andre lande	62
Nederlandene	64
Norge	64
Storbritannien	65
Sverige	65
Tyskland	66
Bilag 4: Baggrund om rejsegarantifondsloven	69
Historisk gennemgang af rejsegarantifondsloven	69

Kort gennemgang af rejsegarantifondsloven.....	70
Etableringskravet.....	72
Ansvaret for en formidler for en rejseudbyder	74
Tilbud om konkursdækning	76
Bilag 5: Forbrugerklagenævnets praksis om en formidlers hæftelsesansvar.....	77
Bilag 6: Konkursdækning - Hvordan tilbydes dækningen i praksis?	80
Air Canada:	81
Air China	81
Air France.....	81
Air Greenland A/S	81
Alsie Express A/S.....	82
Atlantic Airways	82
Cathay Pacific	83
Danish Air Transport A/S.....	83
Egyptair	83
Emirates	83
Icelandair.....	84
JAT Airways AD	84
KLM.....	84
Primera Air Scandinavia A/S	84
Qatar Airways.....	84
SAS	84
Singapore Airlines	84
South African Airways	85
Sun-Air of Scandinavia A/S	85
TAP Portugal Airlines	85
Bilag 7: Luftfartsloven	86
Bilag 8: Brancheforeningen Dansk Luftfarts overslag på administrative omkostninger for flyselskaber	88
Bilag 9: Beregningsgrundlag for fondens størrelse ved indførelse af passagerafgift.....	91

1. RESUMÉ

For pakkerejser følger det af pakkerejsedirektivet, at en arrangør og formidler har pligt til at stille sikkerhed for tilbagebetaling og hjemtransport, hvis pakkerejsen ikke kan gennemføres på grund af arrangørens konkurs. Reglen herom er implementeret i den danske rejsegarantifondslov.

I 2009 besluttede man i Danmark at udvide Rejsegarantifondens dækningsområde til også at omfatte tilfælde, hvor en forbruger har købt en stand-alone flyrejse af en dansk etableret rejseudbyder. Konkursdækningen forudsætter, at privatkunden har fået tilbudt og har valgt at tilkøbe denne konkursdækning, som dækker refundering af forudbetalinger og hjemtransport, hvis flyselskabet går konkurs, mens privatkunden er i udlandet. Hvis man ser på den største danske flykonkurs, havde ca. 6 % af de forbrugere, der var berørt af Cimber Sterlings konkurs, ifølge Rejsegarantifondens skøn, valgt at tilkøbe konkursdækning og var derfor omfattet, da konkursen ramte. Udvidelsen er en særlig dansk ordning og gælder kun på dansk jurisdiktion

Ordnningen blev evalueret i 2013, og der er bred enighed blandt interessenterne om, at ordningen på flyområdet ikke fungerer hensigtsmæssigt. Det skyldes primært følgende forhold:

For det første indebærer ordningen en konkurrencemæssig skævhed, idet ordningen kun omfatter dansk etablerede rejseudbydere. Østre Landsret fastslog i en dom fra juli 2012, at Norwegian Air ikke er etableret i Danmark. Denne dom betyder, at en række flyselskaber, som udbyder flyvninger fra Danmark, ikke er omfattet af loven og derfor ikke er forpligtede til at tilbyde en konkursdækning. Dette skaber en konkurrencemæssig ulige situation for de dansk etablerede flyselskaber, da de pålægges administrative og økonomiske byrder, som deres udenlandske konkurrenter ikke er pålagt.

For det andet giver ordningen ikke en effektiv forbrugerbeskyttelse. Østre Landsrets dom medfører, at en stor gruppe af danske forbrugere ikke har mulighed for at købe konkursdækning og få deres udgifter dækket i tilfælde af konkurs, fordi de udenlandsk etablerede rejseudbydere ikke skal tilbyde konkursdækningen. Blandt de forbrugere, som skal tilbydes konkursdækning i forbindelse med køb af flybilletter, er det kun få der vælger at benytte sig af denne mulighed.

For det tredje har der været begrænset anvendelse af ordningen. Ordningen har i gennemsnit været benyttet af ca. 150.000 rejsende årligt i de 4 år ordningen har eksisteret¹.

Samlet set er der derfor langt færre rejseudbydere, der er omfattet af ordningen, end det oprindeligt var forudsat ved ændringen af loven. Dette resulterer i, at beskyttelsen af forbrugerne mod et flyselskabs konkurs er

¹ Rejsegarantifondens årsrapporter 2010-2013

ringere end oprindelig forudsat, og at dansk- og udenlandsk etablerede rejseudbydere ikke ligestilles konkurrencemæssigt.

På denne baggrund har regeringen i efteråret 2013 besluttet at nedsætte et udvalg, som har haft til opgave at udarbejde anbefalinger til Folketinget i forbindelse med en eventuel revision af Rejsegarantifondsloven.²

Da rejsemarkedet i høj grad er et internationalt marked, er der enighed i udvalget om, at konkursdækning principielt bedst kan reguleres internationalt, og ikke via nationale særregler.

Der findes ikke offentlige ordninger i andre EU-lande end Danmark, der i tilfælde af konkurs sikrer forbrugerne refunderinger af forudbetalinger og hjemtransport ved køb af flybilletter, der ikke er købt i forbindelse med en pakkerejse.

Det er således et grundlæggende forhold og en ramme for de løsningsmodeller der er beskrevet i afsnit 6, at det ideelle ville være EU- eller anden international regulering på dette område. I den forbindelse har EU-Kommissionen i sin meddelelse fra 2013 om konkurssikring og flypassagerer³ peget på, at en styrket myndighedsanvendelse af de allerede eksisterende regler om luftfartsselskabers økonomiske robusthed i forordning 1008/2008 sammenholdt med bestemmelserne i forordning 261/2004, kan skabe en sund baggrund for forbrugerbeskyttelsen.⁴

Udvalget har bl.a. på baggrund af undersøgelser af det danske system, erfaringer fra andre lande og en række konsekvensvurderinger drøftet syv løsningsmodeller.

Tre af løsningerne har det bedste potentiale til at kunne løse de identificerede udfordringer. De tre løsninger er henholdsvis:

- Harmonisering af området
- Passagerafgift for alle rejsende (5-krone-modellen)
- Præcisering af den nuværende lovgivning.

Harmonisering

Denne løsning indebærer, at rejsegarantifondsloven ændres, så flyselskaberne ikke længere forpligtes til at tilbyde forbrugerne konkursdækning af flybilletter gennem rejsegarantifonden. Dermed afskaffes den nuværende særligt danske model, og behovet for at flyselskaberne skal stille økonomisk sikkerhed til fonden bortfalder således.

² Udvalget består af: Danmarks Rejsebureau Forening, Brancheforeningen Dansk Luftfart, Forsikring og Pension, Forbrugerrådet TÆNK, Rejsearrangører i Danmark, Rejsegarantifondens bestyrelsesformand, Finansministeriet, Justitsministeriet, Transportministeriet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Erhvervs- og Vækstministeriet (formand).

³ COM(2013) 129 Communication from the Commission to the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Passenger Protection in the event of Airline Insolvency.

⁴ Spørgsmål til DEP: En tilføjelse af dette til rapporten vil nok kræve, at vi vender den med TS. Vi er mest tilbøjelige til at undlade bemærkningerne fra BDL vedr. dette jf. kommentarer side 4, 24, 30 samt 88.

Denne løsning skal suppleres med en informationsindsats, som oplyser forbrugerne om deres rettigheder i forhold til køb af flybilletter og hvilke andre muligheder, der findes for at få dækket tab pga. konkurs.

Det skal i den forbindelse oplyses, at hvis en forbruger har købt indkvartering eller anden transport med et internationalt betalingskort (MasterCard, Maestro, Visa, American Express) direkte hos en udbyder, og udbyderen går konkurs, kan forbrugeren efter de internationale kortselskabers nuværende regler gøre indsigelse via sin bank.⁵ Herefter vil banken søge at få dækket kortholders tab. Der findes i begrænset omfang rent kommercielle forsikringsordninger på det danske marked, der dækker mod flyselskabers konkurs.

Forbrugernes retsstilling, hvis en virksomhed går konkurs, er reguleret i konkursloven.

Hvis en udbyder af flytransport går konkurs, vil forbrugere, der har købt en ydelse hos udbyderen, have et simpelt krav mod konkursboet. Alle kreditorer med simple krav, får dækket den samme procentandel af deres fordring. Erfaringsmæssigt vil denne procentandel være lav.

Udover reglerne i konkursloven er der på meget få områder ved lovgivning etableret ordninger, der sikrer forbrugerne særlige vilkår i tilfælde af en virksomheds konkurs. Ud over Rejsegarantifonden, kan Indskydergarantien på det finansielle område, Garantifonden for Skadesforsikrings-selskaberne samt Lønmodtagernes Garantifond nævnes.

Det bemærkes i den forbindelse, at hvis man som rejsekunde ikke har fået dækket sit tab gennem Rejsegarantifonden eller på anden vis, er tab udover en bagatelgrænse på 2.000 kroner fradragsberettiget. Det er en forudsætning, at kravet er anmeldt i konkursboet, og at det er afgjort, at kravet ikke vil blive dækket.

[Et mindretal i udvalget (Rejsegarantifondens bestyrelsesformand Susanne Larsen⁶, Brancheforeningen Dansk Luftfart og Forsikring & Pension,) ser harmonisering som en mulig og proportional løsning, som de anbefaler. Begrundelsen er, at den skaber bedre konkurrencemæssig ligestilling for danske luftfartsselskaber, medfører betragtelige administrative lettelser, er nem at kommunikere til forbrugere og rejseudbydere samt er i tråd med lovgivningen i de andre EU-lande.

Et mindretal af udvalget (Forbrugerrådet TÆNK og Rejsearrangører i Danmark) ser ikke harmonisering som en mulig løsning. Forbrugerrådet TÆNK, mener den forringer forbrugerbeskyttelsen for de forbruge-

⁵ Disse regler kan kreditkortselskaberne naturligvis vælge at ændre.

⁶ I forhold til udvalgets anbefalinger skal der gøres opmærksom på, at Susanne Larsen, der er bestyrelsesformand i Rejsegarantifonden, udtaler sig som individuelt udvalgsmedlem og ikke på vegne af Rejsegarantifonden. Baggrunden herfor er, at Rejsegarantifondens bestyrelse indeholder Danmarks Rejsebureau Forening, Rejsearrangører i Danmark, Brancheforeningen Dansk Luftfart og Forbrugerrådet TÆNK som også sidder i dette udvalg. Susanne Larsen udtaler sig således ikke på bestyrelsesmedlemmernes vegne, men på baggrund af sin erfaring som bestyrelsesformand for Rejsegarantifonden.

re, der har købt flybilletter og anbefaler i stedet passagerafgiftsmodellen.

Rejsearrangører i Danmark angiver, at de ikke kan støtte harmoniseringsmodellen, da de mener, at det både konkurrence- og forbrugerbeskyttelsesmæssig er ulogisk, at selv-arrangerede pakkerejser ikke er dækket, mens arrangerede pakkerejser er det. Det er RIDs opfattelse, at da ca. 50 pct. af de ferierejsende rejser på selv-arrangerede pakkeferie-rejser, vil en harmonisering og deregulering indebære, at ca. halvdelen af alle pakkeferierejsende med fly er dækket, mens den anden halvdel ikke er det. RID kan - både ud fra et forbrugerbeskyttelseshensyn og et konkurrenceperspektiv – ikke støtte en model, hvorefter en selv-arrangeret pakkerejse ikke er dækket, mens en arrangeret pakkerejse er det.

Danmarks Rejsebureau Forening angiver, at harmonisering alene er et acceptabelt valg, hvis ikke der opnås flertal for den udgave af passagerafgiftsmodellen, der er beskrevet nedenfor som løsning 1a, og ud fra den forudsætning, at der samtidigt ændres i reglerne for garantistillelse.

Finansministeriet, Justitsministeriet, Transportministeriet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Erhvervs- og Vækstministeriet angiver, at harmonisering ikke er en hensigtsmæssig løsning, da det forringer forbrugerbeskyttelsen.

Passagerafgift

Denne løsning indebærer, at der pålægges alle kunder med en flybillet med begyndelsessted i Danmark en afgift, der skal dække hjemtransport og refundering af forudbetalinger i tilfælde af flyselskabets konkurs. Modellen betyder, at flyselskaber ikke længere skal stille garantier eller bidrage til Rejsegarantifonden.

Ordningen vil medføre en væsentlig udvidelse af den forbrugerbeskyttelse, der var formålet med den nuværende ordning. I praksis har flyselskaberne ikke mulighed for at adskille privatkunder og erhvervs-kunder, og ordningen vil derfor som udgangspunkt omfatte alle kunder. I den nuværende lov er udgangspunktet, at kun privatkunder (forbrugere) er omfattet af dækningen.

Der skal i forbindelse med den foreslåede ordning etableres en fond. Hvis erhvervsrejsende også omfattes, anslås det, at fondsstørrelsen skal være i størrelsesordenen 0,55 mia. til 1,6. mia. kroner. Fonden forventes at kunne opbygges over 10-29 år med en passagerafgift på 5 kroner pr. billet. Fonden skal således være markant større end på nuværende tidspunkt.

Behovet for midler er naturligvis afhængigt af afgiftens størrelse, og om der indføres en selvrisiko, beløbsgrænser eller andre forhold, der vil formindske størrelsen af en eventuel udbetaling ved et flyselskabs konkurs.

Især mens fonden opbygges, skal staten garantere for manglende fondsmidler, hvilket vil indebære en betragtelig risiko.

Håndhævelsen af ordningen over for udenlandsk etablerede selskaber, der opererer i Danmark, vanskeliggøres af, at den skal ske via sagsanlæg anlagt af rejsegarantifonden, hvilket er administrativt byrdefuldt og tidskrævende.

Såfremt et udenlandsk flyselskab ikke opkræver og indbetaler afgiften, vil det således de facto medføre, at det alene er danske selskaber, der kommer til at finansiere opbygningen af fonden. Manglende overholdelse af reglerne vil således resultere i manglende konkurrencemæssig ligestilling.

[Forbrugerrådet TÆNK anbefaler passagerafgiftsmodellen med den begrundelse, at den skaber en forbedret forbrugerbeskyttelse og er lettere at administrere end det nuværende system.

Danmarks Rejsebureau Forening og Rejsearrangører i Danmark anbefaler ligeledes passagerafgiftsmodellen under den forudsætning, at garantistillelse for flyselskaberne bibeholdes, og at refundering for tabte forudbetalinger af flydelen af pakkerejser ved et flyselskabs konkurs udbetales til rejseudbyderen. Endvidere angiver Rejsearrangører i Danmark, at anbefalingen gives under den forudsætning, at der sker en reduktion af pakkerejsearrangørernes garantier i Rejsegarantifonden, således at der ikke kræves dobbelt sikring/garantistillelse/betaling for flydelen på samme pakkerejse.

To medlemmer af udvalget (Brancheforeningen Dansk Luftfart samt Rejsegarantifondens bestyrelsesformand) kan ikke støtte denne løsning, da de mener, at den ikke er proportional, ikke skaber konkurrencemæssig ligestilling for virksomhederne og vil være vanskelig at håndhæve i praksis. De mener desuden ikke, at den administrativt er simplere end den nuværende model, hvis den forventeligt vanskelige håndhævelse tages i betragtning.

Finansministeriet, Justitsministeriet, Transportministeriet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Erhvervs- og Vækstministeriet støtter ikke passagerafgiftsmodellen, da den vurderes at være disproportional og desuden udsætter staten for en væsentligt forøget økonomisk risiko.

Forsikring & Pension foretrækker, at området reguleres internationalt. Hvis der eksisterer et nationalt politisk ønske om en løsning som supplement til Pakkerejsedirektivet, ser Forsikring & Pension passagerafgiftsmodellen som et muligt alternativ til harmonisering. Forsikring & Pension anerkender, at modellen skaber en forbedret forbrugerbeskyttelse.]

Præcisering af den nuværende lovgivning

Denne løsning omfatter en præcisering af, hvilke virksomheder der er omfattet af loven og en præcisering af, hvordan konkursdækningen skal tilbydes ved stand-alone flybilletter og lignende forhold, der er blevet

drøftet i udvalget. Det vil sige, at den eksisterende model tilpasses, således at flere flyselskaber omfattes, og flere forbrugere får adgang til at tilkøbe konkursdækning.

Løsningen indebærer, at definitionen af, hvilke flyselskaber der omfattes af lovgivningen ændres, samtidigt med at de administrative og direkte byrder lettes.

Det foreslås, at der introduceres en mindstegrænse for at undgå disproporportionale byrder for flyselskaber, der har meget lille aktivitet fra danske lufthavne. Hvordan denne grænse konkret skal fastsættes uden konsekvens for fair og lige konkurrence behandles nærmere i forbindelse med et eventuelt lovforslag.

Løsningen indebærer desuden, at der etableres en central hjemmeside i regi af Rejsegarantifonden, hvor konkursdækningen for enkeltstående flybilletter tilbydes. Det vil således alene være pålagt de omfattede udbydere af enkeltstående flybilletter i rejsebeviset at henvise tydeligt til denne hjemmeside.

På pakkerejseområdet fastholdes den nuværende ordning og det nuværende etableringsbegreb.

Ved denne løsning fastholdes princippet om, at forbrugerne selv kan vælge, om de ønsker konkursdækningen eller ej. Det kan være relevant både i forhold til at lade forbrugerne vurdere deres risikovillighed selv og i forhold til at forbrugere, der er dækket på anden vis, kan fravælge dækningen. Forbrugere, der eksempelvis har købt deres rejse på et internationalt kreditkort, vil være dækket af charge-back regler og vil således kunne få deres penge tilbage ad den vej. Det vil der blive gjort opmærksom på, ifm. tilbud om køb af konkursdækning for at undgå, at forbrugerne dobbeltforsikrer sig.

Håndhævelsen af ordningen over for udenlandsk etablerede selskaber vil skulle ske ved at Rejsegarantifonden anlægger sag. Håndhævelsen vanskeliggøres af, at den skal ske via sagsanlæg, hvilket kan være tidskrævende og administrativt byrdefuldt.

Finansministeriet, Justitsministeriet, Transportministeriet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Erhvervs- og Vækstministeriet angiver, at denne præcisering af den nuværende lovgivning vil være det mest hensigtsmæssige i forhold til at afveje erhvervs- og forbrugerforhold og anbefaler derfor denne løsning.

Forsikring & Pension kan tilslutte sig den holdning, regeringens repræsentanter i udvalget fremfører, herunder at forbrugernes frie valg sikres.

Rejsegarantifondens bestyrelsesformand Susanne Larsen støtter præciseringsmodellen, idet den vil give flere danske forbrugere mulighed for at købe konkurssikring til en flybillet i endnu højere grad end tilfældet er i dag. Der er imidlertid forsat uhenigtsmæssigt, at det er frivilligt, om kunden vil købe konkurssikring, fordi det giver anledning til

forvirring hos kunderne (i og med at pakkerejser altid er omfattet af fondens dækning). Herudover kan det blive en udfordring, at få udenlandske flyselskaber til at lade sig registrere og stille garanti og betale bidrag samt at indsende løbende oplysninger. Endelig kan det blive en udfordring at få flyselskaberne og andre rejseudbydere til at linke kunderne på en hensigtsmæssig, ensartet måde, så forbrugerne let finder muligheden for at tilkøbe konkursdækning.

Rejsearrangører i Danmark angiver, at medmindre passagerafgifts-/5-kronersmodellen bliver besluttet i en form, der ikke indebærer dobbelt-dækning for pakkerejseudbydere, kunne præciseringsmodellen være et alternativ. Rejsearrangører i Danmark mener dog ikke, at en central hjemmeside administreret af Rejsegarantifonden er en hensigtsmæssig løsning. Salg af flybilletter og konkurssikring bør foretages af flyselskaberne.

Forbrugerrådet Tænk ser ikke en præcisering af den nuværende lovgivning som en løsning, idet der stadig vil være begrænset forbrugerbeskyttelse og vanskeligheder i forhold til håndhævelse.

Brancheforeningen Dansk Luftfart kan ikke anbefale præciseringsmodellen, fordi den ikke vil kunne håndhæves i praksis og dermed fortsat vil lægge byrden på danske selskaber til skade for deres konkurrenceevne i et internationalt marked. Modellen er disproportional og kræver meget store håndhævelsesressourcer og vil skabe et billede af Danmark som et luftfartsfjendtligt land til skade for den internationale tilgængelighed og dermed det danske vækstgrundlag.

Danmarks Rejsebureau Forening kan ikke støtte denne løsning i dens nuværende udformning, da den fremstår både kursorisk og mangelfuld og i det hele taget ikke synes gennemtænkt. Der er ikke foretaget beregninger på de økonomiske konsekvenser og hermed statens risiko. Der er ikke taget stilling til konsekvenserne af manglende efterlevelse, ligesom modellens forslag om at undtage visse virksomheder fra lovens forpligtelser vil være stærkt konkurrenceforvridende. Endelig fremstår den fra en forbrugervinkel som uigennemskuelig og vilkårlig i relation til, hvordan og hvornår forbrugeren modtager informationer om muligheden for køb af dækning.

Øvrige modeller

Udover de tre modeller som udvalget har arbejdet videre med, har følgende andre modeller været overvejet og er ikke fundet tilstrækkeligt brugbare eller relevante af udvalget:

Forsikring af flyselskaber

Denne model indbefatter, at flyselskaberne forpligtes til at have en forsikring, der sikrer deres kunder refundering af forudbetalinger og hjemrejse ved flyselskabets konkurs.

Forsikring af privatkunder

Denne model indbefatter, at det gøres obligatorisk for flyselskaberne at tilbyde passagerer afrejsende fra DK en konkursforsikring (i privat regi).

Delvis deregulering, informationsindsats og nødfond

Området dereguleres delvist, så der ikke længere er dækning for refundering af forudbetalinger for flybilletter. Der etableres en nødfond som skal sikre, at alle forbrugere, som har købt en rejseforsikring, har ret til hjemtransport, hvis de har købt en flybillet, og deres flyselskab går konkurs. Nødfonden opbygges af midler, som indkræves via afgifter på rejseforsikringer. Der gennemføres endvidere en informationsindsats rettet mod forbrugere.

Forsikringsafgift på indboforsikringer

Der opkræves årligt 25 kroner pr. købt indboforsikring, som anvendes til at opbygge en fond, der dækker alle forbrugeres tab ved et luftfarts-selskabs konkurs. Fonden opbygges i regi af Rejsegarantifonden og vil dække forbrugernes tab af forudbetalte flybilletter og udgifter til hjemtransport. Alle forbrugere vil være dækket af ordningen. Afgiften opkræves via forsikringsselskaberne. Flyselskaber og udbydere af flybilletter vil ikke længere skulle stille garantier eller bidrage til Rejsegarantifonden.

Øvrige udfordringer af institutionel og økonomisk karakter

Herudover har udvalget taget stilling til en række udfordringer af institutionel og økonomisk karakter. Det drejer sig om:

- Differentieret garantiskala
- Billeje
- Bestyrelsens sammensætning
- Almindelig garantistillelse
- Fondskassens sammensætning
- Ankenævn.

Differentieret garantistillelse

I evalueringen blev det fremhævet som et problem, at der er forskel på den garantiskala, som rejseudbydere og charterrejseudbydere (udbydere, hvor flycharterrejser udgør 50 % af omsætningen eller derover) stiller garanti efter.

Der er enighed i udvalget hvad angår differentieret garantistillelse, som anbefales afskaffet, da Rejsegarantifonden alligevel vurderer hvert enkelt selskabs risiko individuelt.

Billeje

Siden lovens udvidelse, hvor billeje også blev omfattet, har der ikke været biludlejningsselskaber registret i Rejsegarantifonden.

Der er enighed i udvalget om, at billeje ikke bør være omfattet af lovgivningen, da denne del af ordningen reelt ikke har haft nogen betydning.

Bestyrelsens sammensætning

Rejsegarantifondens bestyrelses sammensætning rejser to problemstillinger i forhold til bestyrelsens upartiskhed og effektiviteten af bestyrelsens sagsbehandling.

Et flertal i udvalget mener ikke, der er grund til at ændre på det nuvæ-

rende system. Rejsegarantifondens bestyrelsesformand mener, der bør ses nærmere på bestyrelsens sammensætning.

Almindelig

garantistillelse

Det nuværende garantisystem indebærer ulemper, både for Rejsegarantifonden, som vurderer regnskaberne, og for rejseudbyderne, som skal levere de relevante data og stille de krævede garantier.

Rejsegarantifonden har til opgave løbende at vurdere, om tilsynet foregår på bedste vis, og om der er tilstrækkelig gennemsigtighed i forhold til, hvordan tilsynet praktiseres. Rejsegarantifonden oplyser, at rejsegarantifondens bestyrelse løbende vurderer, om vejledningerne til omfattede virksomheder kan forbedres.

Det vurderes af Finansministeriet, Justitsministeriet, Transportministeriet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Erhvervs- og Vækstministeriet, at implementeringen af pakkerejsedirektivet, der på nuværende tidspunkt er under forhandling, formentlig vil give anledning til gennemgang af reglerne for Rejsegarantifonden. Problemstillingen kan derfor tages op i forbindelse hermed. Indtil da opfordrer Finansministeriet, Justitsministeriet, Transportministeriet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Erhvervs- og Vækstministeriet til, at Rejsegarantifondens bestyrelse til at overveje om vejledningerne til omfattede virksomheder kan forbedres.

Danmarks Rejsebureau Forening er kritisk over for Rejsegarantifondens tilsyn, hvis brug af forhøjede garantier ikke er proportional med den faktiske konkursrisiko i rejsebranchen. Garantikravene er ud fra en likviditetsmæssig betragtning konkurrencebegrænsende ift. udenlandsk etablerede rejsearrangører og medfører betydelige hindringer i vækstgrundlaget for rejsebranchen. Problematikken bør derfor adresseres hurtigst muligt, idet revisionen af Pakkerejsedirektivet ikke kan forventes afsluttet foreløbigt.

Rejsearrangører i Danmark er kritisk over for omfanget af Rejsegarantifondens brug af forhøjede garantier og mener, at problematikken bør adresseres hurtigst muligt.

Brancheforeningen Dansk Luftfart anbefaler, at rammerne for forhøjet garanti revurderes snarest muligt.

Rejsegarantifondens bestyrelsesformand anbefaler, at de nuværende regler fastholdes for at sikre en rimelig afbalancering af rejseudbydernes og fondens risiko.

Forbrugerrådet TÆNK mener ikke, at der er behov for ændring af reglerne for garantistillelse, medmindre det kan underbygges, at tilsynet kan foregå effektivt, og at de nødvendige garantier kan sikres ved en anden model.

Forsikring og Pension er ikke inddraget i den nuværende ordning og afstår derfor at komme med anbefalinger

Fondskassens sammensætning

Da Rejsegarantifondsloven ved den seneste ændring i 2009 blev udvidet til også at omfatte udbydere af flyrejser og billeje i udlandet, blev det vurderet, at det var en fordel at have én fondskasse, frem for en fondskasse til indbetalinger vedrørende pakkerejser og en fondskasse til indbetalinger vedrørende flyrejser og billeje i udlandet med konkursdækning. Dette har medført, at pakkerejsekunder i praksis har indbetalt en større andel af midlerne i den samlede fondskasse.

Brancheforeningen Dansk Luftfart, Rejsegarantifondens formand, og Forsikring og Pension kan støtte, at fondskasserne opdeles, hvis passagerafgiftsmodellen vælges. Det anbefales med baggrund i, at der ved en opsplittet dækning også bør være opsplittede fondskasser.

Rejsearrangører i Danmark anbefaler en opdeling af fondskasserne, hvis passagerafgiftsmodellen eller præciseringsmodellen vælges.

Danmarks Rejsebureau Forening kan kun støtte en samlet kasse, hvis passagerafgiftsmodellen gennemføres. I alle andre tilfælde skal den opdeles.

Forbrugerrådet TÆNK mener ikke, at der er behov for at opsplitte fondskasserne, uanset hvilken model der vælges].

Hvis man vælger præciseringsmodellen mener Finansministeriet, Justitsministeriet, Transportministeriet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Erhvervs- og Vækstministeriet ikke, at der er behov for at opsplitte fonden.

Ankenævn

Det fremgår af Rejsegarantifondsloven, at Rejsegarantifonden skal finansiere og sekretariatsbetjene et ankenævn på rejseområdet. Pakkerejse-Ankenævnet, der er et privat ankenævn godkendt efter forbrugerklageloven⁷, behandler i dag klager over pakkerejser, mens Forbrugerklagenævnet, der er offentligt, behandler klager over flytransport. Det fremgår derfor af forarbejderne til den seneste lovændring, at det vil være naturligt, at der oprettes et fælles rejseankenævn, der skal behandle klager over pakkerejser, flytransport og billeje i udlandet.

Et flertal i udvalget er enige i målsætningen om, at branchen sammen med Forbrugerrådet TÆNK selv bør oprette en klageadgang for de relevante forbrugere.

Rejsearrangører i Danmark er enige i målsætningen om, at branchen, sammen med Forbrugerrådet TÆNK, selv bør oprette en klageadgang for de anførte forbrugere. Finansiering af et sådant ankenævn bør afspejle antallet af pakkerejsearrangørernes henholdsvis flyselskabernes klager i nævnet.

En lovregulering vil efter Danmarks Rejsebureau Forenings opfattelse stride mod principperne om, at private ankenævne skal oprettes på fri-

⁷ Lov nr. 1095 af 8. september 2010 om forbrugerklager.

villig basis.

Brancheforeningen Dansk Luftfart anfører, at de flyrelaterede sager allerede behandles på kompetent vis i Forbrugerklagenævnet. Brancheforeningen anerkender dog, at det for forbrugeren kan være formålstjenligt med en samlet klageadgang, og kan derfor tilslutte sig ovenstående under den forudsætning, at alle omfattede luftfartsselskaber bidrager til finansieringen på rimelig og fair vis.

Forbrugerrådet TÆNK mener, at det ville være bedre, hvis det af loven specifikt fremgik, at der skulle oprettes en samlet klageadgang for forbrugerne. Forbrugerrådet Tænk henviser til, at dette også fremgik af bemærkningerne til den oprindelige lov.

Udvalgets behandling og konkrete anbefalinger i relation til disse specifikke problemstillinger fremgår af kapitel 7 i denne rapport.

2. INDLEDNING

Rådets direktiv af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure (pakkerejsedirektivet) er gennemført ved Pakkerejseloven. Artikel 7 i EU-direktivet indeholder en regel om arrangørens og formidlerens pligt til at stille sikkerhed for tilbagebetaling og hjemtransport, hvis en pakkerejse ikke kan gennemføres på grund af arrangørens insolvens m.v.⁸ Denne bestemmelse er implementeret ved Rejsegarantifondsloven⁹. Det fremgår bl.a. af loven, at en kunde, der har købt en pakkerejse fra en rejseudbyder, der er registreret i Rejsegarantifonden, kan få en forudbetaling igen, hvis rejseudbyderen går konkurs, inden rejsen påbegyndes, jf. rejsegarantifondslovens § 5¹⁰. Hvis rejseudbyderen går konkurs, mens kunden er på rejse i udlandet, indebærer ordningen, at kunden kan blive transporteret hjem, jf. rejsegarantifondslovens § 5.

Oprindeligt omfattede konkursdækningen kun pakkerejser, men ved en ændring af rejsegarantifondsloven blev dækningen med virkning fra 2010 udvidet til også at gælde i tilfælde, hvor en forbruger har købt en flyrejse eller billeje i udlandet af en rejseudbyder, der er etableret i Danmark. Udvidelsen af dækningsområdet for en rejseudbyders konkurs til også at gælde for flyrejser og billeje er en særlig dansk ordning.

Konkursdækningen for flyrejser omfatter kunder, der har købt en flybillet til privat brug, dvs. en forbruger, og ikke en erhvervsrejsende. Konkursdækningen forudsætter endvidere, at forbrugeren har valgt at tilkøbe konkursdækningen hos Rejsegarantifonden. Ordningen har kun i større omfang været anvendt én gang i forbindelse med Cimber Sterlings konkurs i 2012. Ifølge Rejsegarantifondens skøn havde ca. 6 % af de forbrugere, der var berørt af Cimber Sterlings konkurs, valgt at tilkøbe konkursdækning og var derfor omfattet, da konkursen ramte. Det er ikke fastlagt specifikt i rejsegarantifondsloven, hvornår eller hvorledes konkursdækningen skal tilbydes. Årsagerne til det begrænsede tilkøb kan være flere, eksempelvis manglende kendskab til ordningen, besværlige tilkøbsprocesser og/eller manglende behov. (se bilag 6 om hvordan tilkøbet tilbydes i praksis).

Det er kun rejseudbydere, der er etableret her i landet, som er omfattet af rejsegarantifondsloven og derfor har pligt til at tilbyde Rejsegarantifondens konkursdækning.

I en dom afsagt af Østre Landsret i juli 2012 blev det fastslået, at Norwegian Danmark ikke kan anses for etableret her i landet, da flyselskabet ikke har et kontor i Danmark, hvorfra der sælges billetter, eller hvortil kunderne har adgang. Dommen indebærer, at en række flyselskaber, der udbyder flybilletter i Danmark ikke har pligt til at tilbyde en privatkunde køb af Rejsegarantifondens konkursdækning, fordi flyselskaberne ikke har et salgskontor i Danmark.

⁸ Lov nr. 472 af 30. juni 1993 om pakkerejser.

⁹ Lov nr. 1192 af 8. december 2009 om en rejsegarantifond.

¹⁰ Dækningen på pakkerejseområdet gælder for "kunder". Dette omfatter både privat- og erhvervskunder.

Den 27. maj 2013 oversendte erhvervs- og vækstministeren en evaluering af rejsegarantifondsloven til Folketinget. Det blev heri påpeget, at der var bred enighed blandt interessenterne om, at ordningen med konkursdækning ikke fungerede hensigtsmæssigt, hvad angik køb af flyrejser.

Årsagerne hertil er primært, at mange forbrugere ikke har mulighed for at købe konkursdækning ved køb af flyrejser, fordi mange flyselskaber opererer i Danmark uden at være etableret her i landet og dermed ikke er omfattet af rejsegarantifondsloven. Dette skaber desuden en konkurrencemæssig ulige situation for de dansk etablerede flyselskaber, da de pålægges administrative og økonomiske byrder, som deres udenlandske konkurrenter ikke er pålagt.

Herudover peges der i evalueringen fra maj 2013 på andre væsentlige problemstillinger, som berører rejseudbydere – både rejsearrangører og flyselskaber.

På denne baggrund har regeringen i efteråret 2013 besluttet at nedsætte et udvalg.

2.1 UDVALGETS OPGAVER

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget skal:

- forstå et grundigt analysearbejde af rejsegarantiområdet,
- med baggrund i analysearbejdet konkretisere udfordringerne på området, herunder i forhold til konkurrencemæssig ligestilling og gennemskuelighed for forbrugerne,
- vurdere, hvorvidt rejsegarantifondsloven virker efter hensigten, og om gevinsten står mål med problemerne, og
- på baggrund heraf opstille konkrete forslag til justeringer af rammerne for rejsegarantiområdet.

Udvalget skal i sit arbejde have særligt fokus på:

- at analysere og konkretisere konsekvenser af mulige løsningsforslag bl.a. med afsæt i Erhvervs- og Vækstministeriets evaluering af Lov om en rejsegarantifond,
- at den konkurrencemæssige ligestilling i løsningsforslagene analyseres og konkretiseres,
- at der i analysearbejdet sker inddragelse af erfaringer fra andre EU-lande, herunder om muligt oplysninger om, hvordan forbrugerne er sikret mod konkurs i andre lande,
- at bevare forbrugerbeskyttelsen med en økonomisk og konkurrencemæssigt set proportional løsning,

- samspillet med EU-reguleringen af området, herunder det netop fremsatte forslag til revision af pakkerejsedirektivet.

Udvalgets løsningsforslag må ikke belaste de offentlige finanser, og løsningsforslagene skal holde selskaberne udgiftsneutrale i forhold til den nuværende ordning.

Udvalget er sammensat af en bred kreds af interessenter og offentlige myndigheder.

3. REJSEGARANTIFONDSLOVEN

3.1 KORT GENNEMGANG AF REJSEGARANTIFONDSLOVEN

Rejsegarantifonden blev oprettet i 1979. I det følgende gennemgås kort de bestemmelser i rejsegarantifondsloven, som har betydning for kunderne¹¹. I bilag 4 findes en mere detaljeret gennemgang af de ændringer loven har gennemgået, de enkelte regler og de problemstillinger, som den gældende ordning rejser.

Rejsegarantiordningen indebærer efter loven, at en kunde, der har købt en rejseydelse, kan få refunderet en forudbetaling af Rejsegarantifonden, hvis rejseudbyderen går konkurs, jf. § 5, stk. 1, 1. pkt.

Hvis rejseudbyderen går konkurs, mens kunden er på rejse i udlandet, indebærer ordningen, at Rejsegarantifonden inden rimelig tid skal sørge for hjemtransport af kunden, jf. § 5, stk. 2, og § 5 a, stk. 3.

Ved købet af en pakkerejse indtræder konkursdækningen automatisk. En pakkerejse er en kombination af transport, indkvartering og/eller anden væsentlig turistmæssig ydelse (fx cykelleje, ekspertbistand, tegnekursus m.v.), som er købt samlet hos en rejseudbyder eller en formidler for en udenlandsk udbyder, der er omfattet af rejsegarantifondsloven. Konkursdækningen indtræder automatisk, uanset om rejsen er købt til privat brug eller ej.

Hvis der kun købes en flybillet – eller billeje i udlandet formidlet af en dansk rejseudbyder – indtræder konkursdækningen kun, hvis flybilletten er købt til privat brug, og kunden har tilkøbt dækning hos Rejsegarantifonden, jf. § 5 a, stk. 1. Dækning hos Rejsegarantifonden koster pt. 20 kroner pr. kunde.

Ifølge bemærkningerne til loven skal afgrænsningen af, hvorvidt der er tale om en privat rejse eller en erhvervsrejse tage udgangspunkt i købelovens definition af forbrugerkøb. Efter købelovens § 4 a, stk. 1, er der tale om forbrugerkøb, når en køber (forbruger) foretager et køb hos en erhvervsdrivende, der handler som led i sit erhverv, når køberen hovedsagelig handler uden for sit erhverv.

Rejseudbydere, der er etablerede her i landet, samt formidlere for udenlandske rejseudbydere, har pligt til at lade sig registrere i Rejsegarantifonden, jf. § 20 og tilbyde privatkunder konkursdækning, jf. § 5 a og § 9, stk. 3. Udvalget har undersøgt, hvordan konkursdækning for flybilletter tilbydes til forbrugerne, se nærmere herom i bilag 6.

¹¹ Bestemmelser, der bl.a. har betydning for rejseudbydere, gennemgås i kapitel 7.

Afgørende for registreringspligten og pligten til at tilbyde konkursdækning er således, at den pågældende rejseudbyder er *etableret* her i landet.

I forbindelse med udvidelsen af rejsegarantiordningen i 2009 til også at omfatte individuel flytransport og billeje i udlandet¹² blev det præciseret i bemærkningerne, at det afgørende for, om en rejseudbyder eller en formidler kan anses for etableret her i Danmark, er, om arrangøren har et *forretningssted eller en repræsentant her i landet, som kunderne fysisk kan henvende sig til*. Det blev endvidere understreget, at en dansk hjemmeside på internettet ikke er tilstrækkeligt til, at en rejseudbyder kan anses for etableret i Danmark.

Østre Landsret har ved dom af 4. juli 2012¹³ fastslået, at Norwegian Danmark, som er en filial af Norwegian Air Shuttle ASA, Norge, ikke er registreringspligtig i Rejsegarantifonden. På baggrund af landsrettens dom er retstilstanden i dag, at en udenlandsk rejseudbyder kun kan anses for etableret i Danmark, hvis rejseudbyderen enten har et forretningssted, som kunderne fysisk kan henvende sig til, dvs. et decideret salgskontor, eller har en repræsentant, som kunderne ligeledes fysisk kan henvende sig til med henblik på køb af flybilletter. Se nærmere om etableringsbegrebet og Østre Landsrets dom i bilag 4 vedr. etableringskravet.

3.2 UDFORDRINGER VEDRØRENDE DÆKNINGSOMRÅDET

Udviklingen på området, som beskrevet ovenfor i afsnit 3.1 samt bilag 4, 5 og 6, indebærer en række udfordringer i forhold til den gældende danske ordning om dækning af forbrugeres køb af flybilletter¹⁴:

- Kravet, om at et flyselskab skal være etableret her i landet, indebærer, at en række flyselskaber ikke er forpligtet til at tilbyde konkursdækning til privatkunder. Der er således langt færre flyselskaber omfattet af ordningen,¹⁵ end det oprindeligt var forudsat ved ændringen af rejsegarantifondsloven i 2009.
- Etableringsproblematikken indebærer en konkurrencemæssig skævhed, idet flyselskaber og andre rejseudbydere, der er etableret i

¹² FT 2008-09, A, L 180 som fremsat, s. 5.

¹³ 7. afd., nr. B-1676-11, Norwegian Danmark, filial af Norwegian Air Shuttle ASA, Norge, mod Rejsegarantifonden.

¹⁴ Loven gælder også for billeje, men loven har indtil videre ikke fundet anvendelse på dette område.

¹⁵ Rejsegarantifonden har den 23. april 2013 oplyst, at 15 flyselskaber som en udløber af Norwegian-dommen havde ladet sig afregistrere, og at der herefter var 22 flyselskaber, der var registrerede i fonden.

Danmark, er forpligtede til at tilbyde en konkursdækning, mens flyselskaber, der ikke er etablerede i Danmark, men konkurrerer med dansk etablerede flyselskaber og udbyder flyvninger fra Danmark, ikke mødes med det samme krav.

- De fleste flyselskaber tilbyder onlinebooking. Et flyselskab har kun pligt til at tilbyde konkursdækning, hvis det er etableret i Danmark. I praksis indebærer dette, at en stor gruppe af forbrugere, som køber flybilletter online hos et udenlandsk flyselskab, ikke har mulighed for at tilkøbe konkursdækning. På grund af udviklingen på markedet er beskyttelsen af forbrugerne mod et flyselskabs konkurs således ikke til stede i samme grad, som oprindeligt forudsat.
- Endvidere er det, når købet af flybilletter sker via en formidler, usikkert, hvem – flyselskabet eller formidleren – der skal tilbyde konkursdækningen, og hvordan konkursdækningen konkret skal tilbydes. Såfremt konkursdækningen skal tilbydes af formidleren, er det desuden usikkert, om konkursdækningen i så fald dækker mod formidlerens, flyselskabets eller begges konkurs. Beskyttelsen af forbrugerne mod et flyselskabs konkurs er således heller ikke på denne baggrund til stede i samme grad som oprindeligt forudsat.

4. PAKKEREJSEDIREKTIVET

Pakkerejsedirektivet blev implementeret i Danmark i 1993.

Det følger af artikel 7 i pakkerejsedirektivet, at en rejsearrangør og/eller formidler, der er part i en kontrakt, skal godtgøre, at vedkommende stiller tilstrækkelig garanti til i tilfælde af insolvens eller konkurs at sikre tilbagebetaling af erlagte beløb og hjemtransport af forbrugeren. Bestemmelsen blev implementeret i dansk ret ved en ændring i 1993 af rejsegarantifondsloven¹⁶.

Det følger af artikel 5 i pakkerejsedirektivet, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at den rejsearrangør og/eller formidler, der er part i kontrakten, er ansvarlig over for forbrugeren for, at de kontraktmæssige forpligtelser opfyldes, uanset om disse forpligtelser påhviler rejsearrangøren/formidleren selv eller andre tjenesteydere, og uden at indskrænke rejsearrangørens og/eller formidlerens ret til at søge sig fyldestgjort hos sådanne andre tjenesteydere.

I forhold til pakkerejser gælder der således mange af de samme regler på tværs af landegrænserne i EU, og forbrugerne har dermed den samme beskyttelse, uanset om de har købt en pakkerejse hos en dansk eller en europæisk udbyder af pakkerejser. Dette er i modsætning til rejseudbydere, som kun udbyder flybilletter.

4.1 EUROPAKOMMISSIONENS FORSLAG TIL NYT PAKKEREJSEDIREKTIV

I pakkerejsedirektivet fra 1990¹⁷ er der fastsat en række rettigheder for europæiske rejsende (forbrugere) i forbindelse med køb af pakkerejser med f.eks. fly, hotel og billeje.

Siden 1990 er der efter EU-Kommissionens opfattelse sket en fundamental ændring af rejsemarkedet. Navnlig bruger flere især internettet til at sammensætte individuelle rejsearrangementer frem for at vælge en færdigarrangeret pakkerejse i en brochure.

De nuværende regler er efter Kommissionens opfattelse vanskelige at anvende i forhold til mere moderne måder at kombinere rejseydelser på, og dette skaber usikkerhed dels hos køberne om, hvorvidt de er omfattet af beskyttelsen, dels hos udbyderne i forhold til, hvilke forpligtelser de har.

¹⁶ Jf. FT 1992-93, L 278 og lov nr. 454 af 30. juni 1993.

¹⁷ Rådets direktiv af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure (90/314/EØF) (pakkerejsedirektivet)

Kommissionen har på denne baggrund fundet, at pakkerejsedirektivet bør moderniseres med henblik på at tilpasse direktivet til udviklingen inden for rejsemarkedet.

Kommissionens forslag til direktiv bygger på en høring af bl.a. branche- og forbrugerorganisationerne.

Der lægges med forslaget til direktiv navnlig op til at tydeliggøre og modernisere anvendelsesområdet for beskyttelsen af rejsende, der køber kombinationer af rejseydelser til samme rejse/ferie, herunder at gøre forpligtelserne efter direktivet teknologineutrale.

Det følger af forslaget, at formålet er at søge at mindske de retlige forskelle og styrke den gensidige anerkendelse af beskyttelsen i tilfælde af konkurs eller insolvens med henblik på at minimere hindringerne for handel på tværs af grænserne og mindske omkostningerne for erhvervsdrivende, der ønsker at sælge rejseydelser på tværs af grænserne, samt sikre lige vilkår for alle på rejsemarkedet.

Med forslaget bevares den overordnede opbygning af det gældende direktiv, mens anvendelsesområdet for beskyttelsen af de rejsende præciseres og udvides på visse punkter.

Det præciseres således, at kombinationer af flere rejseydelser – en pakkerejse – fra en enkelt erhvervsdrivende er omfattet af reguleringen, uanset at det er den rejsende selv, der medvirker til at sammensætte rejsen, f.eks. via internettet.

Endvidere udvides direktivets anvendelsesområde med henblik på under visse omstændigheder at medtage pakkerejser fra flere erhvervsdrivende, dvs. kombinationer af rejseydelser, der købes hos forskellige erhvervsdrivende. Disse rejsearrangementer bliver således også omfattet af den beskyttelse af den rejsende, som gælder ved pakkerejser, herunder fuldt ansvar for levering af kontraktmæssig ydelse og pligt til at yde beskyttelse i tilfælde af konkurs eller insolvens.

Desuden udvides direktivets anvendelsesområde med henblik på at medtage formidlede rejsearrangementer fra flere erhvervsdrivende. Med "formidlede rejsearrangementer" omfattes kombinationer af rejseydelser, der ikke har de typiske træk for pakkerejser, men som vedrører samme rejse eller ferie.

For sådanne rejsearrangementer fastsættes der en mindre omfattende beskyttelse af den rejsende bestående af en beskyttelse i tilfælde af rejsearrangørens konkurs eller insolvens og en pligt til at give klare og tydelige oplysninger om, at det er den enkelte tjenesteyder (og ikke formidleren), som er ansvarlig for kontraktmæssig levering af den enkelte ydelse.

Yderligere foreslås det, at rejser under 24 timers varighed ikke skal være omfattet medmindre der indgår indkvartering i pakken.

Der lægges endvidere op til at revidere en række bestemmelser i det gældende direktiv bl.a. for at sikre, at rejsende informeres bedre om de ydelser, som de køber, og om deres muligheder for at klage, hvis noget går galt.

5. VILKÅR PÅ REJSEMARKEDET

5.1 REJSEMARKEDET

Rejsemarkedet i Danmark er betragteligt. Ifølge Dansk Statistik¹⁸ er der i gennemsnit for hver husstand i Danmark brugt 5.350 kroner på pakkerejser og 1.943 kroner på flytransport i 2012.¹⁹

Der er på både markederne for flytransport og pakkerejser en generel stigning i forbruget af disse ydelser siden år 2000 – toppende i årene 2007-2008.

Hvis man ser på rejsemønstrene for danskerne, så blev der foretaget 4,5 millioner længere²⁰ ferierejser til udlandet i 2012. Af disse er langt de fleste inden for Europa (78 %). Det mest almindelige er at flyve til ferien i udlandet (64 %).

Rejsemarkedet er et internationalt marked. Ydelserne bevæger sig i sagens natur over grænser, men også selve salget foregår i højere og højere grad fra virksomheder, der er etableret i andre lande både inden for og uden for EU. Det skyldes bl.a., at flere bruger internettet til at sammensætte og booke rejsearrangementer.

Det er især på flyområdet, at markedet er kendetegnet ved at være internationaliseret. Den største udbyder på markedet i Danmark er SAS, som er etableret i Danmark og som er registreret i Rejsegarantifonden. Umiddelbart efter SAS følger tre flyselskaber som står for en væsentlig del af det danske marked, herunder en stor del af forbrugersegmentet. Disse tre flyselskaber er ikke etableret i Danmark og derfor ikke registrerede i Rejsegarantifonden.

På markedet for pakkerejser gør problematikken sig ikke gældende i samme grad, da de største udbydere alle er etableret i Danmark og er registrerede i Rejsegarantifonden.

Den nuværende ordning omkring flyrejser har været i kraft siden januar 2010 og har kun i større omfang været i brug ved Cimber Sterlings konkurs i 2012. Rejsegarantifonden udbetalte ca. 15,5 millioner kroner i erstatning til de omkring 6.500 forbrugere, der havde tilkøbt konkursdækning, og som enten var ude at rejse, da Cimber Sterling gik konkurs, eller som ikke kom af sted på grund af konkursen. Heraf blev der sørget for hjemtransport af ca. 100 strandede kunder. Rejsegarantifonden har vurderet, at behovet for hjemtransport ville have været langt højere, hvis konkursen var indtruffet i højsæsonen. Rejsegarantifonden har skønnet, at de 6.500 forbruger udgør ca. 6 % af alle de forbrugere, der var berørt

¹⁸ www.statistikbanken.dk

¹⁹ Tallene opgøres som et gennemsnit over tre år – de seneste tal er fra 2010-2012.

²⁰ Med mere end 4 overnatninger.

af konkursen. De resterende har enten fået deres tab dækket via tilbageførsel af betalinger via internationale kreditkort, har gjort krav i konkursboet²¹ eller har anset pengene for tabt.

5.2 HÅNDHÆVELSE AF DANSKE REGLER I ET INTERNATIONALT MARKED

Udvalget har i lyset af den stigende internationalisering købsadfærden på rejsemarkedet undersøgt mulighederne for og udfordringerne med håndhævelse af dansk lovgivning, herunder opkrævning af danske afgifter, over for udenlandske virksomheder.

Inddragelse af licens

Reglerne om udstedelse af licens for EU/EØS-flyselskaber findes i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24. september 2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet. I den forbindelse har EU-Kommissionen i sin meddelelse fra 2013 om konkurssikring og flypassagerer²² peget på, at en styrket myndighedsanvendelse af de allerede eksisterende regler om luftfartsselskabers økonomiske robusthed i forordning 1008/2008 sammenholdt med bestemmelserne i forordning 261/2004, kan skabe en sund baggrund for forbrugerbeskyttelsen.

Det følger heraf, at et flyselskab har krav på at få udstedt licens, såfremt det opfylder en række betingelser. Licensen udstedes af den kompetente licensudstedende myndighed i den medlemsstat, hvor flyselskabets hovedvirksomhed er beliggende.

En licens kan kun suspenderes eller tilbagekaldes, såfremt flyselskabet ikke længere opfylder betingelserne.

Forordningen giver ikke mulighed for at suspendere eller tilbagekalde en licens, som følge af manglende betaling af nationale afgifter. Endvidere er det kun den myndighed, som har udstedt licensen, der har mulighed for at suspendere eller tilbagekalde en licens. Der vil derfor ikke i Danmark være mulighed for at suspendere eller tilbagekalde en licens udstedt til et flyselskab, hvis hovedvirksomhed ligger i en anden medlemsstat.

Hindring af at luftfartøjet forlader flyvepladsen

²¹ Det bemærkes i den forbindelse, at hvis man som rejsekunde ikke har fået dækket sit tab gennem Rejsegarantifonden eller på anden vis, er tab udover en bagatelgrænse på 2.000 kroner fradragsberettiget. Det er en forudsætning, at kravet er anmeldt i konkursboet, og at det er afgjort, at kravet ikke vil blive dækket.

²² COM(2013) 129 Communication from the Commission to the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Passenger Protection in the event of Airline Insolvency..

Der er i luftfartsloven §§ 145 og 146 hjemmel til, at hhv. Trafikstyrelsen og indehaveren af flyvepladsen kan hindre, at luftfartøjet forlader flyvepladsen i nogle ganske særlige tilfælde. Se nærmere herom i bilag 7.

Trafikstyrelsen har vurderet, at det ikke vil være muligt at indføre en regel, der forhindrer luftfartøjer i at forlade flyvepladsen ved manglende betaling af danske afgifter af den type, som vil være relevant i forbindelse med forbrugerbeskyttelsesmæssig konkursdækning.

Øvrige håndhævelsesmuligheder

SKAT har ansvaret for inddrivelse af restancer til det offentlige, herunder også for selvejende institutioner som Rejsegarantifonden.

Trafikstyrelsen har siden 1. juli 2013 opkrævet et safety-bidrag, der dækker Trafikstyrelsens funktionstilsyn med civil luftfart. Safety-bidraget opkræves fra flyselskaber, der flyver fra danske lufthavne, og er på 6,25 kroner pr. passager. Konkret opkræves safety-bidraget ved, at flyselskaberne månedligt betaler en faktura fra Trafikstyrelsen, som udgør det samlede safety-bidrag for de passagerer, som flyselskabet har befordret pågældende måned. Grundlaget for faktureringen er månedlige indberetninger fra lufthavnene om det antal afrejsende passagerer, der skal betales safety-bidrag for pr. flyselskab.

Enkelte udenlandske flyselskaber betalte som udgangspunkt ikke det opkrævede beløb. Trafikstyrelsen har dog, efter en længere periode og en målrettet indsats, løst dette og har inddrevet den manglende betaling af safety-bidrag fra udenlandske flyselskaber.

Såfremt et udenlandsk flyselskab nægter at betale en afgift, medfører det en inddrivelsessag som skal føres i det land, hvor flyselskabet er etableret og under det pågældende lands regler.

Hvis regler omfatter oplysningspligt, udlevering af regnskaber og garantistillelse er problematikken lignende. I forhold til danske virksomheder vil der, som på nuværende tidspunkt, kunne håndhæves efter straffebestemmelserne der er nævnt i Rejsegarantifondsloven. I forhold til omfattede udenlandsk etablerede virksomheder, så vil Rejsegarantifonden skulle forfølge dette nærmere. Dette kan ske ved henvendelser til den pågældende, afregistrering i fonden og i sidste ende civile søgsmål under national lovgivning.

Håndhævelse af reglerne over for udenlandsk etablerede selskaber, der opererer i Danmark, vil således vanskeliggøres af, at den skal ske via sagsanlæg anlagt af rejsegarantifonden, hvilket er administrativt byrdefuldt og tidskrævende.

5.3 ANDRE FORMER FOR KONKURSDÆKNING

Hvis en forbruger har købt indkvartering eller anden transport med et internationalt betalingskort (MasterCard, Visa, American Express) direkte hos en udbyder, og udbyderen går konkurs, kan forbrugeren gøre indsigelse via sin bank. Herefter vil banken søge at få dækket kortholders tab.²³

Kortholder har efter de internationale kortselskabers regler gode muligheder for at få tilbageført sin betaling (charge back) for en forudbetalt ydelse, hvis ydelsen ikke kan leveres som følge af konkurs.²⁴ Muligheden for chargeback følger af reglerne for de enkelte internationale kort, som giver kortholderen en videre adgang til chargeback end den danske betalingstjenestelov. Det skal hertil bemærkes, at de internationale kortselskaber kan beslutte at ændre deres regler, herunder muligheden for charge back.

Det har ikke været muligt at indhente præcise data på, hvor mange privatkunder der reelt vil være dækket på den måde.

Det kan dog oplyses, at der ved udgangen af 2012 var udstedt skønsmæssigt 11 millioner betalingskort i Danmark – eller ca. 2 kort pr. dansker. Heraf var 4,8 millioner Dankort, inklusive knap 3,7 millioner Visa-Dankort, mens der var udstedt lidt over 3,5 millioner internationale kort, omtrent lige fordelt på debet- og kreditkort. Antallet af andre kreditkort anslås til 2,6 millioner.²⁵

Der har hidtil ikke været forsikringer på det danske marked²⁶, der dækker mod flyselskabers konkurs. Der er dog for nyligt kommet et forsikringsprodukt på det danske marked, der dækker mod flyselskabers konkurs, ligesom der findes lignende produkter på det svenske marked. Danske forbrugere kan frit købe forsikringsprodukter i andre lande, hvis de ønsker det.

Den almindelige konkurslovgivning gælder på langt de fleste forbrugermarkeder i Danmark. De eneste undtagelser, der har kunnet identificeres, ud over de der er nævnt i denne rapport, er Indskydergarantien på det finansielle område og Garantifonden for Skadesforsikringsselskaberne. En konkurs på alle andre forbrugermarkeder vil betyde, at forbrugere, der har købt en vare eller ydelse, vil have et simpelt krav mod konkursboet. Det bemærkes i den forbindelse, at hvis man som rejsekunde ikke har fået dækket sit tab gennem Rejsegarantifonden eller på anden

²³ Hvis der betales med et VisaDankort, kan betalingen ske med Dankort-delen eller med Visa-delen. Typisk trækkes pengene via Dankort-delen, hvis selskabet er dansk etableret, og charge-back er ikke en mulighed i de tilfælde, hvor det sker. Trækkes pengene via Visadelen, er charge-back muligt. Det er typisk ikke klart for kunden, om betalingen trækkes via Dankort- eller Visadelen.

²⁴ Gælder ikke hjemtransport, men alene forudbetalinger for ydelser som ikke leveres.

²⁵ Betalingsrådets "Rapport om nye betalingsløsninger", november 2013. Rapporten findes på www.nationalbanken.dk

²⁶ Se <http://safeaway.dk/rejseforsikringer/voksenrejseforsikring/>

vis, er tab udover en bagatelgrænse på 2.000 kroner fradragsberettiget. Det er en forudsætning, at kravet er anmeldt i konkursboet, og at det er afgjort, at kravet ikke vil blive dækket.

5.4 KONKURSSIKRING I ANDRE LANDE

Udvalget har endvidere undersøgt rejsegarantiordningerne i en række udvalgte lande med henblik på at få overblik over, hvordan andre EU-lande har indrettet deres rejsegarantiordninger og for at afdække, om der findes erfaringer med konkurssikring af stand-alone flybilletter. De undersøgte lande er Norge, Sverige, Nederlandene, Tyskland og Storbritannien²⁷. Landedes ordninger er vurderet i forhold til dækningsområde, finansiering, finansiel kontrol, etableringsbegreb, brugerbetaling, typer af udbydere der er omfattet, og håndhævelse.

Der er endvidere udarbejdet en kort beskrivelse af SAFI (Scheduled Airline Failure Insurance), IATA (International Air Transport Association) og BSP (Billing Settlement Plan) som alle er systemer, der i et vist omfang kunne facilitere tilbagebetalinger til forbrugerne ved tab som følge af konkurs.

Det kan på baggrund af ovenstående konkluderes, at der ikke findes offentlige ordninger i andre EU-lande end Danmark, der giver mulighed for at sikre forbrugerne refunderinger af forudbetalinger og hjemtransport ved flybilletter, der ikke er købt i forbindelse med en pakkerejse.

Endeligt er der helt overordnet undersøgt, hvordan pakkerejsedirektivet er blevet implementeret i andre EU-lande.

²⁷ En mere grundig gennemgang kan ses i bilag 3.

6. UDVALGETS OVERVEJELSER OG ANBEFALINGER

6.1 INDLEDNING

Rejsemarkedet er et internationalt marked. Ydelserne bevæger sig i sagens natur over grænser, men også selve salget foregår reelt fra rejseudbydere, der er etableret i andre lande både inden for og uden for EU. Det vurderes, at en betragtelig del af specielt markedet for flybilletter serviceres af virksomheder, der ikke er underlagt den danske rejsegarantifondslovgivning, da de ikke er etableret i Danmark.

Der er enighed i udvalget om, at konkursdækning derfor ideelt set bør reguleres internationalt.

Udvalget har ikke kunnet identificere konkursdækningsordning af flybilletter i andre europæiske lande. Der er endvidere ikke i forbindelse med revisionen af det nuværende pakkerejsedirektiv tegn på, at (stand-alone) flybilletter vil blive omfattet. I direktivudkastet lægges dog op til, at der skal stilles garanti for såkaldt formidlede rejsearrangementer, som er selvkomponerede, pakkerejselignende rejsearrangementer.²⁸

Det er således et grundlæggende forhold og en ramme for de efterfølgende løsningsmodeller, at det ideelle ville være EU-, eller anden international regulering på dette område, men at der ikke umiddelbart er sådanne regler på vej.

Der er konsensus i udvalget om, at de nuværende regler ikke fungerer efter hensigten, da de ikke giver den tilsigtede forbrugerbeskyttelse, ikke skaber konkurrencemæssig ligestilling mellem virksomhederne og desuden reelt ikke omfatter en stor del af det marked, som det var intentionen med loven skulle omfattes.

Udvalget har bl.a. på baggrund af undersøgelser af det danske system, erfaringer fra andre lande og en række konsekvensvurderinger drøftet syv overordnede løsningsmodeller til sikring af privatkunderne mod en rejseudbyders konkurs.

Udvalget har konkluderet, at fem af disse modeller ikke er mulige at realisere, da de enten ikke kan håndhæves og/eller knytter sig til et meget begrænset udbud af private forsikringsprodukter, eller på anden vis er uhensigtsmæssige.

Modellerne er beskrevet i bilag 2.

²⁸ I udkastet til pakkerejsedirektivet lægges der op til, at visse typer af selvarrangerede pakkerejselignende arrangementer skal omfattes. Det vil kunne betyde, at nogle typer af rejseaktiviteter, der ikke i dag er omfattet af pakkerejsedirektivet, vil blive det fremover.

Der er derfor arbejdet videre med tre modeller, som omfatter henholdsvis harmonisering, pålæggelse af en passagerafgift på alle afrejsende (5-krone-modellen) og en præcisering af den nuværende lovgivning. Disse modeller er beskrevet i afsnit 6.2, 6.3 og 6.4.

Hver af de tre udvalgte modeller er vurderet i forhold til følgende syv faktorer:

- Forbrugerbeskyttelse
- Konkurrencemæssig ligestilling
- Finansiering, erhvervsmæssige omkostninger og statsfinansielle omkostninger
- Håndhævelse og juridiske forhold
- Andre udfordringer
- Relevante erfaringer
- Proportionalitet.

Udvalgets medlemmer har på baggrund af beskrivelserne vurderet fordele og ulemper ved modellerne og på den baggrund afgivet en anbefaling for hver løsningsmodel.

I forhold til udvalgets anbefalinger skal der gøres opmærksom på, at Susanne Larsen, der er bestyrelsesformand i Rejsegarantifonden, udtaler sig som individuelt udvalgsmedlem og ikke på vegne af Rejsegarantifonden. Baggrunden herfor er, at Rejsegarantifondens bestyrelse indeholder Danmarks Rejsebureau Forening, Rejsearrangører i Danmark, Brancheforeningen Dansk Luftfart og Forbrugerrådet TÆNK som også sidder i dette udvalg. Susanne Larsen udtaler sig således ikke på bestyrelsesmedlemmernes vegne, men på baggrund af sin erfaring som bestyrelsesformand for Rejsegarantifonden.

6.2 HARMONISERING

Denne løsning indebærer, at Rejsegarantifondsloven harmoniseres med resten af Europa, så pligten til at lade sig registrere i Rejsegarantifonden fjernes for udbydere af stand-alone flybilletter. Dermed afskaffes den nuværende danske særordning. Dette vil skulle suppleres med en informationsindsats, som oplyser forbrugerne om deres rettigheder i forhold til køb af flybilletter og muligheder for at få refunderet forudbetalinger ved anvendelse af internationale betalingskort og forsikringer, samt muligheden for skattefradrag i forbindelse med konkurs.

Forbrugerbeskyttelse

Forbrugerbeskyttelsen, i forhold til de forbrugere der vælger at tilkøbe dækningen, fjernes i forhold til forudbetalinger af flybilletter og hjemtransport, når flybilletten ikke er en del af en pakkerejse.

Det vil medføre, at forbrugernes retsstilling ville blive ført tilbage til de almindelige principper, der gælder, når en virksomhed går konkurs og som er reguleret i konkursloven.

Den almindelige konkurslovgivning gælder på langt de fleste forbrugermarkeder i Danmark. Der er enkelte undtagelser, hvor man har etableret særlige ordninger som yder forbrugerne en særlig beskyttelse. Udover rejseområdet gør det sig gældende på følgende områder: Indskydergarantien på det finansielle område og Garantifonden for Skadesforsikringselskaberne.²⁹

En harmonisering af området vil betyde, at forbrugere, der har købt en flybillet, vil have et simpelt krav mod konkursboet. Hvis forbrugeren ikke får dækket sit tab i konkursboet, er tabet, udover en bagatelgrænse på 2.000 kroner, fradagsberettiget.

Hvis en forbruger har købt indkvartering eller anden transport med et internationalt betalingskort (MasterCard, Maestro, Visa Electron, American Express) direkte hos en udbyder, og udbyderen går konkurs, kan forbrugeren gøre indsigelse via sin bank. Herefter vil banken søge at få dækket kortholders tab.

Kortholder har efter de internationale kortselskabers regler gode muligheder for at få tilbageført sin betaling (charge back) for en forudbetalt ydelse, hvis ydelsen ikke kan leveres som følge af konkurs. Muligheden for charge back følger af reglerne for de enkelte internationale kort, som giver kortholderen en videre adgang til charge back end den danske betalingstjenestelov. Det skal hertil bemærkes, at de internationale kortselskaber kan beslutte at ændre deres regler, herunder muligheden for charge back.

For nyligt er en dansk forsikringsudbyder endvidere begyndt at tilbyde en konkursforsikring for flyrejser.³⁰ En harmonisering af reglerne kan tænkes at medføre en styrkelse af dette private marked.

Det er vurderingen, at harmoniseringen vil forenkle reglerne, således at det bliver tydeligere for både forbrugere og virksomheder, hvilke regler der gælder. Dette vil gøre Rejsegarantifondens informationsopgave enklere.

Hertil kommer, at kun relativt få forbrugere har valgt at tilkøbe konkursdækningen under den nuværende ordning. Ifølge Rejsegarantifondens skøn havde ca. 6 % af de forbrugere, der var berørt af Cimber Sterlings konkurs, valgt at tilkøbe konkursdækning og var derfor omfattet, da konkursen ramte.

Forbrugerrådet TÆNK samt Rejsearrangører i Danmark anfører, at modellen burde betegnes som deregulering fremfor harmonisering

Konkurrencemæssig ligestilling

Harmonisering vil betyde en ligestilling mellem dansk og udenlandsk etablerede rejseudbydere på området. I dag er der ikke identificeret

²⁹ Rapport fra arbejdsgruppen om konkursdækning af indkvartering og anden transport end flytransport, april 2010, Økonomi- og Erhvervsministeriet. Rapporten findes på KFST.dk.

³⁰ <http://safeaway.dk/rejseforsikringer/voksenrejseforsikring/>

ordninger i andre europæiske lande, der som udgangspunkt dækker flybilletter, der ikke er en del af en pakkerejse (se bilag 3 for en oversigt over andre landes ordninger).

Der vil således ske en konkurrencemæssig ligestilling mellem de udbydere, der tilbyder (stand-alone) flybilletter, som ikke er omfattet af pakkerejsedirektivet.

De produkter, der er omfattet af pakkerejsedirektivet, er også konkurrencemæssigt tilnærmelsesvist ligestillede (inden for Europa), da de samme regler gælder for alle der udbyder disse rejseydelser.

Rejsearrangører i Danmark og Danmarks Rejsebureau Forening angiver, at der ikke sker en konkurrencemæssig ligestilling mellem udbydere af pakkerejser og flyselskaberne, da pakkerejseudbydere er pålagt at stille garantier til sikkerhed for de rejsendes forudbetalinger og hjemtransport (som følge af Pakkerejsedirektivet), mens flyselskaberne ikke vil være pålagt de samme byrder i forhold til stand-alone flybilletter.

Den konkurrencemæssige situation gør sig på nuværende tidspunkt gældende i de andre 27 medlemslande, mens det kun er i Danmark, at visse luftfartsselskaber pålægges samme byrde.

Finansiering, erhvervmæssige omkostninger og statsfinansielle omkostninger

Der vil ikke skulle tilvejebringes finansiering, da området dereguleres. Der vil formentlig i mindre omfang være omkostninger i forhold til forbrugerinformation om den nye situation.

Løsningen indebærer en lettelse af både administrative og direkte omkostninger for de flyselskaber og rejsearrangører, der sælger stand-alone flybilletter. I forbindelse med at den særlige danske ordning blev indført i 2009, blev de administrative byrder vurderet. Disse blev opgjort til at være relativt begrænsede. Luftfartsbranchen har imidlertid vurderet, at de reelle byrder har vist sig at være højere, end det blev anslået i forbindelse med lovens fremsættelse.

[Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL) har bidraget med et overslag over omkostningerne ved de nuværende regler i forhold til tre typer af flyselskaber. Det anslås af BDL, at omkostningerne (både administrative og direkte) er i følgende størrelsesorden:

- *For et mindre flyselskab (med en omsætning på ca. 200 millioner kroner) ca. 80.000 kroner årligt.*
- *For et mellemstort flyselskab (med en omsætning på ca. 500 millioner kroner) ca. 470.000 kroner årligt.*
- *For et større flyselskab (med en omsætning på ca. 3.800 millioner kroner) ca. 780.000 kroner årligt.^{31]}*

³¹ Mere data på hvordan overslaget er udregnet af Brancheforeningen Dansk Luftfart kan ses i bilag 8.

På samme vis må det antages, at andre rejseudbydere vil få administrative lettelser som følge af en harmonisering ved ikke at skulle stille garantier for flybillets refundering og hjemrejse i de tilfælde, hvor der er tale om, at det solgte produkt er en stand-alone flybillet.

Endeligt vil der være tale om en administrativ lettelse for Rejsegarantifonden, der administrerer den nuværende ordning.

Der er ingen økonomiske statslige forpligtelser, hvis området dereguleres. Staten er naturligvis pålagt de samme forpligtelser på området for pakkerejser som tidligere.

Håndhævelse og juridiske forhold

Der vil ikke være behov for håndhævelse på området for refunderingen af forudbetalinger og hjemtransport til privatkunder ved køb af flybilletter, der ikke er del af en pakkerejse, da området dereguleres.

Der er ikke juridiske implikationer, bortset fra at de relevante dele af loven vil skulle ændres.

Det er en væsentlig fordel ved denne model, at den danske lovgivning bliver harmoniseret med de regler, der gælder i de andre 27 EU-medlemsstater (og EEA-lande), samt i resten af verden.

Andre udfordringer

Det vurderes, at en harmonisering vil gøre det lettere at kommunikere til forbrugerne og rejsebranchens virksomheder, hvad deres rettigheder og pligter er.

Relevante erfaringer

Der er ikke i andre EU-lande etableret ordninger, der minder om den, der på nuværende tidspunkt gælder i Danmark. Denne model vil således repræsentere en harmonisering af reglerne med resten af Europa. Der er heller ikke erfaringer med at deregulere på området ligesom der heller ikke var sådanne erfaringer, da man i 2009 indførte den nuværende danske særordning.

Proportionalitet

Der er ikke andre europæiske lande, der har konkurssikringsordninger for flybilletter. Desuden kan det anføres, at den Europæiske Kommission i deres konsekvensanalyse (impact assesment) af det fremsatte pakke-rejsedirektiv specifikt har afvist at udvide den dækning, der på nuværende tidspunkt gælder for pakkerejser, til også at omfatte separate flybilletter.

Harmonisering af området forudsætter, at de positive forbrugerbeskyttelseffekter, der på nuværende tidspunkt eksisterer, vurderes ikke at være proportionale i forhold til administrative og direkte byrder for de virksomheder, der er underlagt ordningen.

Det skal i den sammenhæng nævnes, at Rejsegarantifonden ved den hidtil største danske flykonkurs udbetalte ca. 15,5 millioner kroner i erstatning til de omkring 6.500 forbrugere, der havde tilkøbt konkursdæk-

ning, og som enten var ude at rejse, da Cimber Sterling gik konkurs, eller som ikke kom afsted på grund af konkursen. Rejsegarantifonden har skønnet, at de 6.500 forbrugere udgør ca. 6 % af alle de forbrugere, der var berørt af konkursen. Tallet skal dog ses i lyset af, at få forbrugere i praksis ikke tilkøber konkursdækning, og at det kan skyldes forskellige årsager, der spænder fra manglende behov til unødige besværlige tilkøbsprocesser – foruden lavt kendskab til ordningen.

Set i lyset af at det således er forholdsvist få forbrugere, der vælger at være omfattet af ordningen – og de alternative muligheder der eksisterer for beskyttelse – vurderer Rejsegarantifondens bestyrelsesformand og Brancheforeningen Dansk Luftfart, at de administrative omkostninger, som den nuværende ordning medfører, ikke er proportionale.

Udvalgets overvejelser

Af positive effekter fremhæves:

- Administrative og direkte økonomiske lettelser for danske virksomheder
- Administrative lettelser for Rejsegarantifonden
- Konkurrencemæssig ligestilling både nationalt og internationalt
- Enklere regler, der er nemmere at kommunikere til forbrugerne.

Af negative effekter fremhæves:

- Forbrugerbeskyttelsen vil ikke længere omfatte refundering af forudbetalinger og hjemtransport ved køb af flybilletter, der ikke er en del af en pakkerejse.
- *Rejsearrangører i Danmark og Danmarks Rejsebureau Forening angiver, at der ikke sker en konkurrencemæssig ligestilling mellem udbydere af pakkerejser og udbydere af stand-alone flybilletter.*

Samlet vurdering og anbefaling

Et mindretal i udvalget (Rejsegarantifondens bestyrelsesformand, Brancheforeningen Dansk Luftfart og Forsikring & Pension) ser harmonisering som en mulig og proportional løsning, som de anbefaler. Begrundelsen er, at den skaber bedre konkurrencemæssig ligestilling, medfører betragtelige administrative lettelser, er nem at kommunikere til forbrugere og rejseudbydere samt er i tråd med lovgivningen i de andre EU-lande.

Danmarks Rejsebureau Forening angiver, at harmonisering alene er et acceptabelt valg, hvis ikke der opnås flertal for den udgave af passagerafgiftsmodellen, der er beskrevet nedenfor som løsning 1a, og ud fra den forudsætning, at der samtidigt ændres i reglerne for garantistillelse.

Et mindretal af udvalget (Forbrugerrådet TÆNK og Rejsearrangører i Danmark) ser ikke harmonisering som en mulig løsning. Forbrugerrådet TÆNK mener, den forringer forbrugerbeskyttelsen for de forbrugere der har købt flybilletter og anbefaler i stedet passagerafgiftsmodellen. Rejsearrangører i Danmark angiver, at de ikke kan støtte harmoniseringsmodellen, da de mener, at det både konkurrence- og forbrugerbeskyttelsesmæssigt er ulogisk, at selv-arrangerede pakkerejser ikke er dækket, mens arrangerede pakkerejser er det.

Finansministeriet, Justitsministeriet, Transportministeriet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Erhvervs- og Vækstministeriet angiver, at harmonisering ikke er en hensigtsmæssig løsning, da det forringer forbrugerbeskyttelsen.

6.3 PASSAGERAFGIFT FOR ALLE REJSENDE (5-KRONE-MODELLEN)

Denne løsning omfatter, at der pålægges alle kunder (både erhverv og private) med en flybillet med begyndelsessted i Danmark en afgift, der skal kunne dække hjemtransport og refundering af forudbetalinger i tilfælde af flyselskabets konkurs. Alle rejsende vil ligeledes være dækket af ordningen. Afgiften opkræves via flyselskaberne. Flyselskaber og udbydere af flybilletter vil ikke længere skulle stille garantier eller bidrage til Rejsegarantifonden fra flyselskabernes side.

Forbrugerbeskyttelse

Der sikres obligatorisk fuld dækning for alle kunder – for både refundering af forudbetalinger og hjemtransport for så vidt angår flybilletter, der ikke er en del af en pakkerejse. Hverken erhvervs- eller private kunder vil ikke kunne til- eller fravælge dækningen.

Det vil være en omfattende udvidelse af forbrugerbeskyttelsen i forhold til den nuværende ordning, da alle forbrugere og erhvervskunder, der køber en flybillet, vil være dækket af fonden. Dette omfatter også alle passagerer fra andre lande som har en billet med afgang fra en dansk lufthavn – hvilket vil omfatte både andre EU-lande og ikke EU-lande. Det grundlæggende princip er, at de der betaler til ordningen også skal være dækket af den.

Konkurrencemæssig ligestilling

Løsningen må som udgangspunkt vurderes at indebære en konkurrencemæssig ligestilling af flyselskaberne på det danske marked, idet ingen vil være pålagt særlige forpligtigelser.

Brancheforeningen Dansk Luftfart har anført, at modellen ikke vil medføre en konkurrencemæssig ligestilling mellem danske og udenlandske flyselskaber. Dette skyldes, at danske flyselskabers passagerer i højere grad belastes af den ekstra afgift. Udenlandsk etablerede flyselskaber har hovedparten af deres kundebase uden for Danmark og vil derfor være mindre belastet af afgiften.

Håndhævelsen af ordningen over for udenlandsk etablerede selskaber, der opererer i Danmark, vanskeliggøres af, at den skal ske via sagsanlæg anlagt af rejsegarantifonden, hvilket er administrativt byrdefuldt og tidskrævende.

I øvrigt kan eventuelle håndhævelsesproblemer medføre, at virksomheder, der er underlagt reglerne, vælger at etablere sig andetsteds end i

Danmark (man kan både forestille sig at etablering undgås i Danmark eller EU). Hvis virksomhederne oplever, at betalingen af afgiften i praksis kun vanskeligt kan håndhæves for udenlandsk etablerede virksomheder, vil dette indgå i en vurdering af, hvorvidt en virksomhed vil etablere sig i Danmark.

Der har været anført, at en ny afgift vil skabe en nedgang i passagerer fra danske lufthavne, fordi luftfartselskaber vil søge til andre lufthavne, der ikke vil være pålagt afgiften. Denne effekt blev i 2005 undersøgt af Skatteministeriets arbejdsgruppe, som konkluderede, at en passagerafgift på 75 kroner i værste fald kunne medføre en passagernedgang på 3-4 %.

Analysen tog udgangspunkt i en passagerafgift på 75 kr., som er en væsentlig forskel på 5 kr., som passagerafgiftsmodellen omfatter. Da analysen blev foretaget for 9 år siden, kan vilkårene have ændret sig væsentligt i begge retninger.

Finansiering, erhvervmæssige omkostninger og statsfinansielle omkostninger

Passagerafgiftsmodellen skal beskytte både privat- og erhvervs kunder, i modsætning til den gældende lovgivning, hvor kun private forbrugere der har tilkøbt konkursdækninger er omfattet. Modellen skal finansieres gennem alle kunder, der skal betale afgiften pr. afgang fra Danmark (ikke inkluderende transfer og transit-passagerer i det omfang de kan adskilles).

Udvalget er enige om, at hverken lufthavne eller flyselskaber vil være i stand til at adskille privat- og erhvervs kunder. I praksis vil den eneste løsning på dette problem være, at ordningen dækker alle rejsende og ikke kun private forbrugere, som det oprindeligt var formålet. Dette vil naturligvis have væsentlige konsekvenser for den nødvendige fondsstørelse ligesom, det skal noteres, at erhvervs kunder vil blive dækket på obligatorisk basis.

Endvidere vil passagerer der flyver indenrigs blive pålagt passagerafgiften to gange – både ved ud- og hjemrejse. Indenrigsbilletter koster typisk et mindre beløb, og hjemtransport må desuden antages at være relativt billigere. Opkrævningen af passagerafgiften to gange vil derfor dårligt afspejle risikoen.

Trafikstyrelsen vurderer, at opkrævning af afgiften ikke kan ske ved, at afgiften opkræves af lufthavnen i forbindelse med andre lufthavnsafgifter. Da en direkte opkrævning via lufthavnen ikke er mulig, kan afgiften eventuelt opkræves efter samme metode som benyttes ved det safety-bidrag (afgift for Trafikstyrelsens tilsyn), som Trafikstyrelsen opkræver hos flyselskaber for hver passager, som flyselskabet beforder for flyvninger der afgår fra danske lufthavne. Safety-bidraget udgør p.t. 6,25 kroner pr. passager. Konkret opkræves safety-bidraget ved, at flyselskaberne månedligt betaler en faktura fra Trafikstyrelsen, som udgør det samlede safety-bidrag for de passagerer, som flyselskabet har befordret pågældende måned. Grundlaget for faktureringen er månedlige indbe-

retninger fra lufthavnene om det antal afrejsende passagerer, der skal betales safety-bidrag for pr. flyselskab.

Det anslås, at en fond, der skal dække alle rejsende, vil skulle være på ca. 0,55-1,6 mia. kroner. Se beregningsgrundlaget for fondens størrelse i bilag 9.

Det forventes, at fondsopbygningen formentlig ikke vil overstige 55 millioner kroner årligt, hvis passagerafgiften er på 5 kroner. Det betyder, at det vil tage 10 – 29 år at opbygge fonden.

Længden af denne periode vil afhænge af afgiftens størrelse, og om der indføres en selvrisiko, beløbsgrænser eller andre forhold, der vil formindske størrelsen af en eventuel udbetaling ved et flyselskabs konkurs.

Der forudsættes i den gældende ordning, at staten garanterer for manglende fondsmidler. Hvis man forudsætter, at denne praksis fortsættes, vil der, især indtil fonden har opbygget en tilstrækkelig størrelse, være en væsentlig udekket risiko for staten. Efter ét års opkrævning af passagerafgiften vil statens risiko således beløbe sig til op mod ca. 1.545 millioner kroner afhængig af den valgte beregningsgrundlag (forudsat der ikke er yderligere tab for fonden).

Forbrugerrådet TÆNK anfører, at der findes andre områder, hvor staten indestår for en risiko, eksempelvis på Stormflodsordningen og Garanti-fonden for Skadesforsikringsselskaberne.

Håndhævelse og juridiske forhold

Hvis denne løsning gennemføres, skal rejsegarantifondsloven ændres.

Udvalget vurderer, at der er tale om en afgift (omfordeling af midler) og ikke et gebyr (vederlag for en konkret ydelse), ved, at der godt nok er tale om en dækning i tilfælde af konkurs, men ikke et direkte forhold mellem betalingen og en konkret ydelse.

Der er krav om direkte lovhjemmel ved opkrævning af afgifter, og en sådan vil derfor skulle tilføjes i loven.³²

Pakkerejsedelen kan håndhæves som hidtil (se dog kapitel 7 om udvalgets anbefalinger inden for administrationen af pakkerejsereglerne).

Det er undersøgt, hvilke muligheder der er for at opkræve passagerafgift fra udenlandske rejseudbydere, som nægter at betale afgiften. Se nærmere i afsnit 5.2.

Såfremt et udenlandsk flyselskab nægter at betale en afgift, medfører det en inddrivelsessag som skal føres i det land, hvor flyselskabet er etableret og under det pågældende lands regler.

³² Som følge af grundlovens § 43. Se desuden Højesteretsdom H.D. 29. juni 1993 i sag 68/1993.

Trafikstyrelsen har erfaring med at opkræve udeståender fra udenlandske flyselskaber. I forbindelse med indførelse af safety-bidraget var der to større udenlandsk etablerede flyselskaber, som ikke betalte, og opkrævningen blev oversendt til SKAT med henblik på inddrivelse. Det lykkedes efter en længere periode og en målrettet indsats at få de to selskaber til at betale.

Forbrugerrådet TÆNK og Rejsearrangører i Danmark mener ikke, at det er påvist, at der vil opstå problemer med håndhævelse for flyselskaber, der ikke er etableret i Danmark. Den resterende del af udvalget mener, at det er sandsynligt, at der vil opstå håndhævelsesproblemer.

Herudover er det undersøgt, hvorvidt opkrævning af en afgift til konkursdækning vil være i strid med servicedirektivet,³³ der bl.a. opregner de almene tvingende hensyn, som et værtsland undtagelsesvis kan tilgode-se i den nationale lovgivning, og som kan begrunde restriktioner over for grænseoverskridende tjenesteydelser. Transportydelser er specifikt undtaget (herunder luftfart, jf. § 1, stk. 3, nr. 4), hvorfor det ikke vurderes at en eventuel passagerafgiftsmodel vil stride mod servicedirektivets bestemmelser. En ændring vil derfor ikke skulle notificeres til Kommissionen i henhold til servicedirektivets bestemmelser.

Andre udfordringer

Dobbeltopkrævning

Ved køb af en pakkerejse er hjemtransport og refundering af forudbetalte rejseomkostninger, herunder flybilletter, dækket af Rejsegarantifonden i tilfælde af pakkerejseudbyderens konkurs.

Forbrugerne betaler således for opbygningen af en fond til at dække pakkerejseudbyderens konkurs. Hvis et af de flyselskaber, som en pakkerejseudbyder benytter, går konkurs, er der rejseudbyderens ansvar, at det som forbrugeren har købt leveres eller refunderes.

Hvis denne løsning indføres, og refunderinger af forudbetalinger og hjemtransport ved en flykonkurs er dækket via en obligatorisk passagerafgift, vil forbrugere, der har købt en pakkerejse, blive opkrævet passagerafgiften, da det ikke er muligt at udskille pakkerejsekunder fra øvrige afrejsende fra danske lufthavne.

Udfordringen er, at pakkerejsekunder allerede er dækket i tilfælde af flyselskabets konkurs. En passagerafgift vil derfor betyde, at pakkerejsekunder vil komme til at betale (passagerafgiften) for en dækning, som de allerede har.

Det kan betegnes som en omfordeling fra pakkerejsekunder til flyrejsekunder, eller en dobbeltopkrævning for den konkursdækning (som man kun er dækket af én gang).

³³ Direktiv 2006/123 af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked.

Der er fremlagt tre mulige løsninger på denne problematik i forbindelse med udvalgets arbejde. De tre modeller beskrives nærmere nedenfor.

Løsning 1a:

Danmarks Rejsebureau Forening foreslår, at Rejsegarantifonden fremover også skal dække rejseudbyderes tab ved et flyselskabs konkurs. Der stilles fortsat garantier fra rejsearrangørerne, der dækker hele pakkerejsen (i tilfælde af rejsearrangørens konkurs).

- Hvis et flyselskab går konkurs, vil passagerer, der har købt en stand-alone-flybillet, således få dækket deres tab direkte af Rejsegarantifonden. Rejsearrangører der har solgt en pakkerejse vil kunne få dækket deres tab af flybillet-delen i fonden og gennemføre den pakkerejse, der er bestilt eller tilbagebetale forudbetalingen til kunden.
- Hvis rejsearrangøren går konkurs, dækkes tabene som på nuværende tidspunkt af Rejsegarantifonden.

Rejsearrangørerne stiller fuld garanti for deres egen konkurs (også for flydelen af det produkt, der er solgt), således at statens risiko ved modellen minimeres). Det kan overvejes, om garantistillelsen for flydelen på sigt kan nedskrives forholdsmæssigt i takt med passagergebyrets opbygning af fondskassen til det ønskede niveau, idet statens risiko qua indbetalingerne alt andet lige vil falde tilsvarende.

Løsning 1b

Rejsearrangører i Danmark foreslår, at Rejsegarantifonden fremover også skal dække rejseudbyderes tab ved et flyselskabs konkurs. Derudover stilles der mindre garantier, da flydelen anses for fuldt ud at være fondens ansvar – også ved en rejsearrangørs konkurs.

- Hvis et flyselskab går konkurs, vil passagerer, der har købt en stand-alone-flybillet, således få dækket deres tab direkte af Rejsegarantifonden. Rejsearrangører vil kunne få dækket deres tab af flybillet-delen i fonden og gennemføre den rejse, der er bestilt eller tilbagebetale forudbetalingen til kunden.
- Hvis rejsearrangøren går konkurs, dækkes tabene delvist via 5-krone-fonden og delvist via den garanti, som rejsearrangørerne har stillet (for den del af rejsen som ikke er fly).

Givet, at 5-kroners betalinger skønnes tilstrækkelig til at dække risikoen for et flyselskabs konkurs og givet, at en sådan betaling også vil finde sted for hver af rejsearrangørernes pakkerejsekunder, er det alene den udækkede risiko (typisk hotel m.v.), som arrangøren skal afdække ved en garanti. Herved kan det sikres, at der ikke vil blive tale om dobbelttopkrævning.

To fondskasser

Ved denne løsning vurderer et flertal af udvalget at der kan være behov for to separate fondskasser inden for Rejsegarantifonden – en der dækker forbrugerne under de regler, der gælder for pakkerejser, og en der dækker flyområdet. (Se mere i afsnit 7.6 om fondskassens sammensætning).

Der vil dog være en periode, hvor staten indestår for forskellen mellem garantifondens størrelse på flyområdet og eventuelle krav. Et flertal af udvalget vurderer, at det umiddelbart vil være svært at forestille sig en situation, hvor staten skulle dække (eller stille lånegarantier) for manglende midler, hvis der er penge i en separat fondskasse som i vid udstrækning skal dække et lignende formål.

Forbrugerrådet TÆNK er ikke enig i den betragtning og mener ikke, der er behov for en opsplitning i to fondskasser.

Efter Danmarks Rejsebureau Forenings opfattelse vil der ikke være noget til hinder for at have en samlet fondskasse, hvis det er den af Danmarks Rejsebureau Forening anbefalede løsningsmodel i relation til passagerafgiftsmodellen, og hvori pakkerejser indgår, der gennemføres. I så fald vil konsekvensen være, at alle rejseudbydere bidrager på lige vilkår til det samme formål.

Transit- og transferpassagerer

Lufthavnene kan ikke skelne mellem ægte afrejsende og transit- og transferpassagerer. De data har kun luftfartsselskaberne – men kun i de situationer, hvor der er tale om klassisk transfer, forstået som en transfer med samme selskab /alliance. Passagerer, der er selv-transfererende (tager bagagen ud, og checker ind på ny) vil fremstå som "ægte" afrejsende, selv om de rettelig burde opfattes som transfer. Det vil også gælde på indenrigsflyvninger.

Brancheforeningen Dansk Luftfart angiver, at en afgift som den foreslåede vil betyde, at danske lufthavne i stigende grad vil blive fravalgt som transit/transfer-hub.

Der bør tages stilling til denne dækning i forbindelse med udarbejdelse af det konkrete lovforslag for så vidt angår transit- og transferpassagerer, da det ikke umiddelbart er intentionen, at disse også skal dækkes af modellen.

Garantistillelse

I den nuværende lovgivning skal flyselskaber og udbydere af flyrejser, der er registreret i Rejsegarantifonden, stille garanti for forudbetalinger og hjemtransport. Dette medfører, at de der er ansvarlige for virksomhedsførelsen også er de, der skal stille garantierne. Der er altså en hensigtsmæssig incitamentsstruktur.

I passagerafgiftsmodellen er der ikke sammenfald mellem virksomhedsførelsen hos flyselskaberne og den sikkerhed, der stilles i fonden som

indsamles via passagerafgiften. Dermed er den nuværende incitamentsstruktur ikke sikret ved passagerafgiftsmodellen.

Danmarks Rejsebureau Forening og Forbrugerrådet TÆNK har foreslået, at garantistillelse som udgangspunkt bibeholdes på flyområdet.

Se i øvrigt ovenstående afsnit om de tre modeller for at imødekomme dobbelttopkrævningsproblematikken. Disse tre modeller medfører forskellig grad af garantistillelse.

Relevante erfaringer

Der findes ikke erfaringer fra andre lande, hvor en lignende model er anvendt.

Se i øvrigt bilag 3 for en landeoversigt.

Proportionalitet

Kunder vil ikke have frit valg i forhold til at til- eller fravælge konkursdækningen. Erhvervs-kunder vil endvidere blive omfattet af ordningen, da det i praksis ikke er muligt at sondre mellem privat- og erhvervs-kunder.

Det bør overvejes, om der er et reelt behov hos forbrugerne, der er proportionalt med at opbygge en fond i størrelsesordenen 0,55-1,6 mia. kroner over en 10-29-årig periode, hvor staten indestår for eventuelle tab ud over fondens størrelse og som omfatter både erhvervs- og privatkunder.

Ved den hidtidigt største danske flykonkurs udbetalte Rejsegarantifonden ca. 15,5 millioner kroner i erstatning til de omkring 6.500 forbrugere, der havde tilkøbt konkursdækning. Rejsegarantifonden har skønnet, at de 6.500 forbrugere udgør ca. 6 % af alle de forbrugere, der var berørt af konkursen. Der var i 2012 ca. 160.000 rejsekunder, der valgte at tilkøbe konkursforsikringen, hvilket dog skal ses i perspektiv af de ca. 8,5 millioner afrejsende forbrugere (De 8,5 millioner omfatter dog også pakerejse-kunder).

Behovet for midler er naturligvis afhængigt af, om der indføres en selvrisiko, beløbsgrænser eller andre forhold, der vil formindske størrelsen af en eventuel udbetaling ved et flyselskabs konkurs. Såfremt man vælger at indføre sådanne begrænsninger, vil det have konsekvenser i negativ retning for forbrugerbeskyttelsen.

Endelig skal behovet holdes op imod de begrænsede muligheder for håndhævelse over for udenlandske rejseudbydere og de konsekvenser det kan have for den konkurrencemæssige ligestilling.

Udvalgets overvejelser

Af positive effekter fremhæves:

- Administrative omkostninger lettes for danske (og dansk etablerede) rejseudbydere.

- Forbrugerbeskyttelsen forbedres ved, at alle forbrugere (og erhvervsdrivende) vil være dækkede for både refundering af forudbetalinger og for hjemtransport ved flyselskabers konkurs.
- Enklere regler, der er nemmere at kommunikere til forbrugerne.
- Konkurrencemæssig ligestilling mellem omfattede udbydere af pakkerjser og omfattede udbydere af stand-alone flybilletter i Danmark.
-

Af negative effekter fremhæves:

- *Brancheforeningen Dansk Luftfart mener ikke, at der skabes konkurrencemæssig ligestilling mellem dansk og udenlandsk etablerede flyselskaber, da de dansk etablerede flyselskaber vil have større volumen i Danmark, og deres kunder derfor i højere grad vil være pålagt afgiften.*
- Danske lufthavne vil blive pålagt administrative omkostninger.
- Risiko for at udenlandske luftfartselskaber oplever det som dyrt og besværligt at anvende danske lufthavne, og på den baggrund fravælger danske destinationer.
- Ændret incitamentsstruktur, da flyselskaberne ikke bærer omkostningerne proportionelt i forhold til den risiko, de har for konkurs.
- Staten vil skulle stille betragtelige lånegarantier for eventuelle manglende midler i fonden i en lang periode.
- Manglende effektive håndhævelsesmuligheder
- Manglende mulighed for adskillelse af erhvervs- og privatkunder, hvilket vil medføre, at alle rejsende vil blive omfattet.
- Udenlandske passagerer vil også blive omfattet i det omfang de bidrager til fonden.

Samlet vurdering og anbefaling

Forbrugerrådet TÆNK anbefaler passagerafgiftsmodellen, med den begrundelse, at den skaber en forbedret forbrugerbeskyttelse og er administrativt lettere end det nuværende system.

Danmarks Rejsebureau Forening anbefaler ligeledes passagerafgiftsmodellen under den forudsætning at rejseudbydere kan få deres flydel af en pakkerjse dækket ved en flykonkurs. Garantistillelse for pakkerjseudbyderne bibeholdes således, at de forsat indestår for risikoen for deres egen konkurs. (Model 1A – som beskrevet ovenfor).

Rejsearrangører i Danmark anbefaler, at passagerafgiftsmodellen udvides således, at flydelen skal være fuldt dækket af passagerafgiften – også hvis der er tale om rejseudbyderens konkurs. Derfor nedskrives garantistillelsen også, så rejseudbyderne ikke skal stille garanti for flydelen af deres pakkerjser. Hvis dette ikke er praktisk muligt, kan præciseringsmodellen accepteres. (Model 1B som beskrevet ovenfor).

To medlemmer af udvalget (Brancheforeningen Dansk Luftfart, Rejsegarantifondens bestyrelsesformand) kan ikke støtte denne løsning, da de mener, at den ikke er proportional, ikke skaber konkurrencemæssig ligestilling for virksomhederne og vil være vanskelig at håndhæve i praksis. De mener ikke, at den administrativt er simplere end den nu-

værende model, hvis den forventeligt vanskelige håndhævelse tages i betragtning.

Finansministeriet, Justitsministeriet, Transportministeriet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Erhvervs- og Vækstministeriet støtter ikke passagerafgiftsmodellen, da den vurderes at være disproportional og desuden udsætter staten for en væsentligt forøget økonomisk risiko.

Forsikring & Pension foretrækker, at området reguleres internationalt. Hvis der eksisterer et nationalt politisk ønske om en løsning som supplement til Pakkerejsedirektivet, ser Forsikring & Pension passagerafgiftsmodellen som et muligt alternativ til harmonisering. Forsikring & Pension anerkender, at modellen skaber en forbedret forbrugerbeskyttelse.

6.4 PRÆCISERING AF DEN NUVÆRENDE LOVGIVNING

Denne løsning indebærer, at der foretages en række ændringer i forhold til den nuværende lovgivning.

Definitionen, af hvilke flyselskaber der er omfattet af lovgivningen, ændres, således at flere flyselskaber vil være omfattet. Det betyder at de omfattede vil være:

- Alle dansk etablerede udbydere af rejseydelser (Flyselskaber, rejsebureauer, rejsearrangører og formidlere).
- Flyselskaber, der har et vist antal afrejsende kunder fra danske lufthavne (uanset etableringssted).

Der indføres en undtagelse for flyselskaber, der har relativt få afrejsende passagerer fra Danmark, for at undgå disproportional administrative byrder for disse selskaber.

Den præcise grænse for, hvornår flyselskaber kan blive undtaget, vil blive fastlagt ved udarbejdelsen af det konkrete lovforslag.

Samtidigt udvikles der en central hjemmeside, hvor konkursdækningen udbydes. Flyselskaber og andre udbydere af stand-alone flybilletter skal således tydeligt henvise til den centrale hjemmeside i rejsebeviset. Rejsebeviset skal udstedes umiddelbart efter købsprocessen er afsluttet. Forbrugeren vil herefter have mulighed for at købe konkursdækning indenfor et passende tidsrum. ³⁴På den centrale hjemmeside kan forbrugeren tilkøbe konkursdækningen, hvis de ønsker det (for et lignende beløb, som det der kendes i dag – pt. 20 kr.). Garantistillelsen for flyselskaberne og andre udbydere bibeholdes.

Løsningen indebærer, at der ikke vil foregå ændringer i forhold til pakkerejser, udover de ting, der nævnes i afsnit 7.

Forbrugerbeskyttelse

³⁴ Sekretariatet tænker umiddelbart 48 timer, hvilket vil blive præciseret i lovforslaget..

Med løsningen sikres det, at forbrugerne kan vælge konkursdækning for flybilletter, der ikke er en del af en pakkerejse. Selve konkursforsikringen vil blive solgt fra en central hjemmeside, som flyselskaberne forpligtes til at henvise til. På hjemmesiden vil der være tydelig information om øvrige forsikringsmuligheder, således man forebygger, at forbrugerne dobbeltforsikrer sig. Erhvervs kunder vil ikke være omfattet af ordningen.

Det vil være en udvidelse af forbrugerbeskyttelsen i forhold til den nuværende ordning, da flere forbrugere, der køber en flybillet med afgang fra en dansk lufthavn, vil have mulighed for at tilkøbe konkursdækningen og dermed være dækket af fonden.

Det foreslås, at dækningen begrænses til at omfatte rejsende, hvor rejsen påbegyndes fra en dansk lufthavn, og at transfer- og transitpassagerer skal undtages fra ordningen. Det er kun private forbrugere, der omfattes af ordningen, virksomheder vil ikke kunne tilkøbe konkursdækning.

Modellen indebærer ikke, at der bliver mulighed for, at rejseudbydere kan konkursdække deres eventuelle tab, ved en flykonkurs gennem ordningen. Den aftalepart, som forbrugeren har indgået en aftale med, er ansvarlig for rejsens gennemførelse og de forpligtelser, der i øvrigt er, i forhold til rejsegarantifondsloven. Det er ikke intentionen at rejseudbydere skal kunne få dækket tab af rejsegarantifonden, hvis deres underleverandører skulle gå konkurs. Dette svarer til de almindelige aftaleretlige regler.

Da der indføres en afgrænsning, som undtager flyselskaber med relativt få afgang fra Danmark, vil nogle forbrugere kunne opleve, at der ikke kan købes en konkursforsikring, hvis de køber en flyrejse af et af disse flyselskaber.

Det er forventningen, at der vil være behov for, at Rejsegarantifonden skal gennemføre en større informationsindsats for, at informere både forbrugere og rejseudbydere om de nye regler. Der er ligeledes forventningen, at der løbende skal gives information om hvilke virksomheder, der er dækkede af ordningen, og hvilke der ikke er.

Konkurrencemæssig ligestilling

Modellen må som udgangspunkt vurderes at føre til en mere lige konkurrencemæssig situation på det danske marked for flybilletter, idet flere af udbyderne af enkeltstående flybilletter er pålagt de samme forpligtelser.

Forpligtelserne består hovedsageligt i tydeligt at henvise forbrugerne til den centrale hjemmeside, når rejsebeviset fremsendes, at redegøre for deres økonomiske forhold over for Rejsegarantifonden, samt at stille de garantier, som Rejsegarantifonden vurderer, er nødvendige.

På grund af de noget mere omstændige håndhævelsesmuligheder over for udenlandsk etablerede flyselskaber og andre udbydere af flybilletter, kan der opstå en ulige konkurrencemæssig situation mellem de danske flyselskaber og øvrige rejseudbydere af flybilletter, som overholder reglerne, og de udenlandske flyselskaber, som undlader samme.

Der er et meget begrænset udbud af private konkursforsikringer på det danske marked, og det vurderes således ikke, at en offentlig hjemmeside med tilbud om et tilkøb af konkursforsikring reelt vil hæmme et eksisterende eller kommende privat marked for disse ydelser.³⁵

Finansiering, erhvervsmæssige omkostninger og statsfinansielle omkostninger

Der lægges ikke op til en ændring i finansieringen af ordningen. Løsningen indebærer, at flere flyselskaber vil blive omfattet, og at selve salget af konkursdækningen gøres enklere for flyselskaberne og andre udbydere ved, at der skabes en central hjemmeside, der varetager selve tilbudet om og betalingen for konkursdækningen.

Flyselskaber og andre udbydere vil være forpligtet til at indføre et tydeligt link til hjemmesiden i deres rejsebeviser, men der vil til gengæld ikke være krav om, at konkursdækningen sælges af flyselskabet. Denne ændring vurderes samlet set at være en administrativ lettelse for de virksomheder, der er omfattet af de gældende regler.

Der vil skulle tilvejebringes midler til at etablere en central hjemmeside i regi af Rejsegarantifonden. I den forbindelse vil der være en engangsudgift. Desuden vil der være udgifter til den løbende drift af en sådan hjemmeside. Det foreslås, at midlerne til etableringen tilvejebringes via obligatoriske bidrag fra de omfattede flyselskaber og øvrige rejseudbydere af flybilletter. De nærmere forhold vil blive fastsat i et eventuelt lovforslag.

Håndhævelse og juridiske forhold

Hvis denne løsning gennemføres, skal rejsegarantifondsloven ændres.

Håndhævelse af disse regler vil foregå som i dag, hvor Rejsegarantifonden påser, at de omfattede virksomheder overholder reglerne. Rejsegarantifonden kan politianmelde overtrædelser, hvis virksomheder ikke overholder reglerne. Der vil, som beskrevet i afsnit 5.2., kunne opstå problemer i forhold til at håndhæve reglerne for virksomheder uden for Danmark og uden for EU/EØS.

Pakkerejsedelen kan håndhæves som hidtil (se dog kapitel 7 om udvalgets anbefalinger inden for administrationen af pakkerejsereglerne).

Det foreslås desuden, at Rejsegarantifonden løbende fører en offentlig tilgængelig liste over, hvilke virksomheder der er med i ordningen, og hvilke der ikke er. Desuden vil Rejsegarantifonden løbende kommunikere til forbrugerne, hvilke virksomheder, der ikke overholder de gældende regler. Det vurderes, at dette vil kunne supplere håndhævelsen, ved at skabe et incitament for rejseudbydere til at overholde reglerne.

³⁵ Der findes i skrivende stund kun én dansk udbyder, som tilbyder konkursdækning som et forsikringsprodukt. Dette produkt er en del af en større pakke og kan således ikke købes separat.

Se <http://safeaway.dk/rejseforsikringer/voksenrejseforsikring/>

Andre udfordringer

Der opstår som udgangspunkt ikke nye udfordringer ved denne model, da den grundlæggende bygger på den eksisterende lovgivning. Der er dog enkelte spørgsmål, som er relevante og som behandles nedenfor:

Fondskasser

Ved denne model vurderer regeringens repræsentanter i udvalget, at der ikke vil være behov for to separate fondskasser.

Dansk Rejsebureau Forening kan ikke støtte, at der er tale om en samlet kasse i denne model, idet der vil være forskelsbehandling af de pakke-rejsekunder, der har opbygget den nuværende fond, hvis forbrugere, der ikke har bidraget til denne skal nyde beskyttelse af disse midler.

Transit- og transferpassagerer

Lufthavnene kan ikke skelne mellem afrejsende fra Danmark og transit- og transferpassagerer. De data har kun luftfartsselskaberne – men kun i de situationer, hvor der er tale om klassisk transfer, forstået som en transfer med samme selskab /alliance. Passagerer, der er selv-transfererende (tager bagagen ud, og checker ind på ny) vil derfor fremstå som afrejsende. Det vil også gælde på indenrigsflyvninger.

Der bør tages stilling til denne dækning i forbindelse med udarbejdelse af det konkrete lovforslag for så vidt angår transit- og transferpassagerer, da det ikke umiddelbart er intentionen, at disse skal dækkes af modellen.

Rejseudbydere med få afgang fra Danmark

For at undgå at pålægge udbydere af stand-alone flybilletter disproportional administrative byrder, foreslås det, at der indføres en mindstegrænse for hvilke flyselskaber og andre udbydere, der er omfattet af lovgivningen. Hvordan mindstegrænse skal udformes behandles i forbindelse et eventuelt lovforslag.

Relevante erfaringer

Der findes ikke erfaringer fra andre lande, hvor en lignende model er anvendt.

Se i øvrigt bilag 3 for en landeoversigt.

Proportionalitet

Forbrugerne vil kunne til- eller fravælge konkursdækningen, således som det også oprindeligt var meningen med loven.

Intentionen er at sikre, at det system der etableres er proportionelt med den reelle efterspørgsel hos forbrugerne. Ved at bibeholde forbrugernes frie valg sikres det, at forbrugerbeskyttelsen fastholdes samtidigt med, at de erhvervsdrivende ikke pålægges unødige byrder.

Regeringens repræsentanter i udvalget vurderer, at denne løsning bedst afspejler en hensigtsmæssig tilgang, der på den ene side sikrer en god beskyttelse og på den anden side ikke pålægger de erhvervsdrivende administrative byrder, der overstiger forbrugernes efterspørgsel.

Ved den hidtidigt største danske flykonkurs udbetalte Rejsegarantifonden ca. 15,5 millioner kroner i erstatning til de omkring 6.500 forbrugere, der havde tilkøbt konkursdækning. Rejsegarantifonden har skønnet, at de 6.500 forbrugere udgør ca. 6 % af alle de forbrugere, der var berørt af konkursen. Der var i 2012 ca. 160.000 rejsekunder, der valgte at tilkøbe konkursforsikringen, hvilket dog skal ses i perspektiv af de ca. 8,5 millioner afrejsende forbrugere (De 8,5 millioner omfatter dog også pakerejse-kunder).

På grund af den fortsatte garantistillelse (og Rejsegarantifondens tilsyn) vil der formentligt ikke være behov for at øge fondens størrelse væsentligt. Det er muligt, at en udvidelse af, hvor mange flyselskaber og andre udbydere, der er omfattet af reglerne vil resultere i et behov for en marginalt større fondsstørrelse, men dette vurderes ikke i sammenhængen at være en væsentlig udfordring.

Dansk Rejsebureau Forening er uenig i denne vurdering, idet DRF tværtimod vurderer, at der vil kunne være en tilsvarende risiko som ved passagerafgiftsmodellen.

Endelig skal behovet for disse regler holdes op imod mulighederne for håndhævelse over for udenlandske rejseudbydere, og de konsekvenser det kan have for den konkurrencemæssige ligestilling.

Udvalgets overvejelser

Af positive effekter fremhæves:

- Administrative omkostninger lettes for de allerede omfattede virksomheder.
- Forbrugerbeskyttelsen forbedres ved at flere forbrugere får mulighed for at tilvælge konkursdækningen.

Af negative effekter fremhæves:

- Udenlandske passagerer vil også blive omfattet i det omfang de påbegynder deres rejse i en dansk lufthavn og vælger at tilkøbe konkursforsikringen.
- Risiko for at udenlandske luftfartselskaber oplever det som dyrt og besværligt at anvende danske lufthavne, og på den baggrund fravælger danske destinationer.
- Omfanget af statens risiko er uafklaret, men der vil under alle omstændigheder være betydelig risiko, hvis ikke flyselskaberne stiller de efterspurgte garantier.
- Manglende effektive håndhævelsesmuligheder.
- Manglende mulighed for adskillelse af erhvervs- og privatkunder, hvilket vil medføre risiko for, at alle rejsende vil blive omfattet.

Samlet vurdering og anbefaling

Finansministeriet, Justitsministeriet, Transportministeriet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Erhvervs- og Vækstministeriet støtter en præcisering af den nuværende lovgivning, med den argumentation at dette vil være det mest hensigtsmæssige i forhold til at afveje er-

hvervs- og forbrugerforhold.

Forsikring & Pension kan tilslutte sig den holdning, regeringens repræsentanter i udvalget fremfører, herunder at forbrugernes frie valg sikres

Rejsegarantifondens bestyrelsesformand Susanne Larsen støtter præciseringsmodellen, idet den vil give flere danske forbrugere mulighed for at købe konkurssikring til en flybillet i endnu højere grad end tilfældet er i dag. Der er imidlertid forsat u hensigtsmæssigt, at det er frivilligt, om kunden vil købe konkurssikring, fordi det giver anledning til forvirring hos kunderne (i og med at pakkerejser altid er omfattet af fondens dækning). Herudover kan det blive en udfordring, at få udenlandske flyselskaber til at lade sig registrere og stille garanti og betale bidrag samt at indsende løbende oplysninger. Endelig kan det blive en udfordring at få flyselskaberne og andre rejseudbydere til at linke kunderne på en hensigtsmæssig, ensartet måde, så forbrugerne let finder muligheden for at tilkøbe konkursdækning.

Rejsearrangører i Danmark angiver, at medmindre passagerafgifts-/5-kronersmodellen bliver besluttet i en form, der ikke indebærer dobbeltdækning for pakkerejseudbydere, kunne præciseringsmodellen være et alternativ. Rejsearrangører i Danmark mener dog ikke, at en central hjemmeside administreret af Rejsegarantifonden er en hensigtsmæssig løsning. Salg af flybilletter og konkurssikring bør foretages af flyselskaberne.

Forbrugerrådet Tænk ser ikke denne model som en løsning, idet den stadig vil give begrænset forbrugerbeskyttelse og vanskeligheder i forhold til håndhævelse.

Brancheforeningen Dansk Luftfart kan ikke anbefale præciseringsmodellen fordi den ikke vil kunne håndhæves i praksis og dermed fortsat vil lægge byrden på danske selskaber til skade for deres konkurrenceevne i et internationalt marked. Modellen er disproportional og kræver meget store håndhævelsesressourcer og vil skabe et billede af Danmark som et luftfartsfjendtligt land til skade for den internationale tilgængelighed og dermed det danske vækstgrundlag.

Danmarks Rejsebureau Forening kan ikke støtte denne løsning i dens nuværende udformning, da den fremstår både kursorisk og mangelfuld og i det hele taget ikke synes gennemtænkt. Der er ikke foretaget beregninger på de økonomiske konsekvenser og hermed statens risiko. Der er ikke taget stilling til konsekvenserne af manglende efterlevelse, ligesom modellens forslag om at undtage visse virksomheder fra lovens forpligtelser vil være stærkt konkurrenceforvridende. Endelig fremstår den fra en forbrugervinkel som ugennemskuelig og vilkårlig i relation hvordan og hvornår forbrugeren modtager informationer om muligheden for køb af dækning.

7. UDFORDRINGER AF INSTITUTIONEL OG ØKONOMISK KARAKTER

7.1 INDLEDNING

I evalueringen af lov om en rejsegarantifond, som Erhvervs- og Vækstministeriet oversendte til Folketingets Erhvervsudvalg i maj 2013, blev en række udfordringer af institutionel og økonomisk karakter belyst. Disse forhold, der går på tværs af modellerne for konkurssikring af flyrejse omfatter:

- Differentieret garantiskala
- Billeje
- Bestyrelsens sammensætning
- Garantistillelse
- Fondskassens sammensætning
- Hvordan konkursdækningen tilbydes og gebyrer for dækningen
- Ankenævn.

Disse udfordringer er beskrevet og vurderet nærmere nedenfor.

7.2 DIFFERENTIERET GARANTISKALA

I evalueringen blev det fremhævet som et problem, at der er forskel på den garantiskala, som rejseudbydere og charterrejseudbydere (udbydere, hvor flycharterrejser udgør 50 % af omsætningen eller derover) stiller garanti efter. Garantistillelsen for charterrejseudbydere er højere end for øvrige rejseudbydere. Baggrunden for den differentierede garantiskala er bl.a., at charterrejsende typisk betaler for en rejse længe før selve afrejsetidspunktet. Derudover sender charterrejsebureauerne mange kunder afsted på én gang, hvilket øger risikoen for et større tab ved konkurs.

Det har været fremført af RID, at mere end 50 % af de ferierejsende med fly ikke vælger en charterrejsearrangør, men selv sammensætter deres ferie, typisk med lavprisfly. Den overvejende del af disse flyrejser købes på nettet, hvor den samlede betaling sker på bookingtidspunktet. Ved booking af charterrejser betales derimod typisk kun et depositum. Rejsebureauer i Danmark har på den baggrund anført, at forudbetalingsrisikoen for udbydere af charterrejser ikke er større end ved andre rejseformer, hvorfor der ikke er begrundelse for at opretholde højere charterrejsegarantier.

Hertil bemærkes, at den fremtidige risiko ikke nødvendigvis kan vurderes på baggrund af den historiske sandsynlighed for konkurs. Eftersom

flere af de store charterrejseudbydere ikke nødvendigvis har en solid økonomi, er risikoen væsentligt større. Det er således sjældent, at en stor charterrejseudbyder går konkurs, men det kan til gengæld få meget store konsekvenser, hvis/når det sker. Dette skyldes, at fonden ved en charterrejseudbyders konkurs skal dække udgifter til både fly, hotel, billette mv., hvor fonden i dag ved konkursdækning af flybilletter alene skal dække forudbetalinger af flybilletter og hjemtransport.

Endvidere kan det anføres, at Rejsegarantifondens tilsyn med virksomhederne (både charter- og andre typer arrangører) giver mulighed for at forhøje kravet til garantistillelse, hvis der skønnes at være behov for det.

En løsning kan være at ensrette garantiskalaen for rejseudbydere og charterrejseudbydere.

Samlet vurdering og anbefaling

Et samlet udvalg anbefaler, at den differentierede garantistillelse afskaffes. Rejsegarantifonden fører tilsyn med virksomhederne løbende og kræver garantier, der afspejler risikoen for konkurs i den enkelte virksomhed. Der er derfor ikke længere behov for en differentieret garantistillelse for charterselskaber.

Forsikring og Pension er ikke inddraget i den nuværende ordning og afstår derfor fra at komme med anbefalinger.

7.3 BILLEJE

Siden lovens udvidelse, hvor billeje også blev omfattet, har der ikke været biludlejningsselskaber registret i Rejsegarantifonden. Udvidelsen af loven har derfor formentlig ikke haft nogen effekt på den reelle forbrugerbeskyttelse. I praksis har det vist sig, at biludlejningsbranchens forretningsmodel ikke er indrettet som forudsat.

En løsning kan være at afskaffe denne specifikke regel, da den har vist sig at være uden effekt.

Samlet vurdering og anbefaling

Et samlet udvalg anbefaler, at billeje ikke omfattes ved en eventuel kommende revision af Rejsegarantifondsloven med den begrundelse at denne regel har vist sig ikke at have nogen effekt, og at der formentligt heller ikke kan forventes at opstå væsentlige problemer på dette område.

Forsikring og Pension er ikke inddraget i den nuværende ordning og afstår derfor fra at komme med anbefalinger.

7.4 BESTYRELSENS SAMMENSÆTNING

Bestyrelsen i Rejsegarantifonden består i den nuværende form af repræsentanter for branchen og forbrugerne. Konkret er Rejsearrangører i

Danmark, Danmarks Rejsebureau Forening, Brancheforeningen Dansk Luftfart, Forbrugerrådet TÆNK, Handels- og Kontorfunktionærerne Forbund (HK) og Dansk Cyklistforbund repræsenteret i bestyrelsen.

Når der skal træffes beslutning om eventuel forhøjet garantistillelse m.v., vurderes sagen af formanden, stedfortræderen og en tilsynschef fra Rejsegarantifondens sekretariat. Når disse har vurderet sagen og ekstraheret eventuelle forretningshemmeligheder, forelægges sagen for bestyrelsen, som tager endelig stilling.

I evalueringen blev det peget på, at bestyrelsens sammensætning rejser to problemstillinger.

For det første kan der rejses tvivl om bestyrelsens upartiskhed, da bestyrelsen overvejende består af interessenter. Den nuværende sammensætning af bestyrelsen har givet anledning til en række habilitetsspørgsmål.

For det andet sikrer den nuværende sammensætning af bestyrelsen ikke en effektiv sagsbehandling på et objektive grundlag, idet bestyrelsesmedlemmerne, af hensyn til forretningshemmeligheder og fortrolige børsfølsomme oplysninger, ikke kan få forelagt regnskaberne og derfor ikke kan træffe beslutninger om en eventuel garantistillelse på objektive grundlag.

En løsning kan være at erstatte den nuværende bestyrelse bestående af interessenter, med uvildige fagpersoner, fx en økonomisk og en juridisk ekspert.

Ulempen ved en sådan ændring vil dog være, at der skabes større afstand mellem bestyrelsen og rejsebranchens interessenter og dermed en lavere grad af legitimering af bestyrelsens beslutninger.

Forbrugerrådet TÆNK har endvidere fremhævet, at der er en lang tradition for deltagelse af interessenter på sådanne ordninger.

Samlet vurdering og anbefaling

Et flertal af udvalget (Rejsearrangører i Danmark, Forbrugerrådet TÆNK, Brancheforeningen Dansk Luftfart) mener ikke, at der er behov for en ændring af bestyrelsens sammensætning. Det anføres, at der er en fin balance mellem interessenterne, og at den nødvendige ekspertise er til stede. Danmarks Rejsebureau Forening mener, at det kan være hensigtsmæssigt at udvide bestyrelsen med uafhængige medlemmer, der besidder såvel juridisk som økonomisk indsigt.

Brancheforeningen Dansk Luftfart anerkender problematikken omkring de fortrolige børsfølsomme oplysninger, der behandles og gør opmærksom på, at hvis bestyrelsen skal organiseres anderledes, skal det være med enten alle de væsentligste interessenter eller helt uden interessenter i bestyrelsen. Det ses af denne del af udvalget som en styrke at have konkret branchekendskab i forbindelse med bestyrelsens arbejde.

Finansministeriet, Justitsministeriet, Transportministeriet, Konkurren-

ce- og Forbrugerstyrelsen samt Erhvervs- og Vækstministeriet finder ikke umiddelbart grund til at ændre bestyrelsens sammensætning.

Rejsegarantifondens bestyrelsesformand anbefaler, at der skal ses på bestyrelsens sammensætning.

Forsikring og Pension er ikke inddraget i den nuværende ordning og afstår derfor, at komme med anbefalinger.

7.5 GARANTISTILLELSE

Efter den gældende lov stiller rejseudbydere en standardgaranti beregnet efter omsætning (lovens § 8) eller en forhøjet garanti, når det efter en konkret analyse må antages, at der er særlig risiko for, at fonden vil lide tab på grund af rejseudbyderens økonomiske forhold (lovens § 19).

Den garanti, som den enkelte rejseudbyder skal stille for salget af fly/billeje alene med konkursdækning, er afhængig af antallet af rejsende, som har tilkøbt konkursdækningen, idet den omsætningsbaserede garanti, som rejseudbyderne (herunder flyselskaberne) skal stille, beregnes efter omsætningen på de flybilletter, hvor der er tilvalgt konkursdækning.

Ordningen med forhøjet garantistillelse indebærer, at rejseudbydere, som er i forhøjet risiko for konkurs, typisk vil skulle stille forhøjet garanti og dermed selv skulle stille sikkerhed for stort set hele det beløb, fonden kan blive påført i tab ved en konkurs. Rejsegarantifonden har eksempelvis oplyst, at Cimber Sterling (som gik konkurs i 2012) selv dækkede de forsikrede forbrugeres tab via den forhøjede garanti.

Det nuværende garantisystem har visse ulemper, både for Rejsegarantifonden, som vurderer regnskaberne, og for rejseudbyderne, som skal levere de relevante data og stille de krævede garantier.

Rejsegarantifonden har udfordringer med at få udleveret regnskaber³⁶ og håndhæve garantistillelse for udenlandske rejseudbydere, der alene er etableret i Danmark med et mindre kontor, og som ikke selv ligger inde med de nødvendige oplysninger til brug for beregningen af garantistillelsen. Hvis rejseudbyderen ikke fremsender de nødvendige oplysninger, kan Rejsegarantifonden slette registreringen. Hvis rejseudbyderen ikke indstiller udbud og salg, efter at registreringen er slettet, kan Rejsegarantifonden indgive politianmeldelse og/eller bede fogeden nedlægge

³⁶ Helt praktisk modtager Rejsegarantifonden årsrapport og specifikationshæfte en gang om året, og rejseudbyderen kan også være pålagt at indsende saldobalancer (eksempelvis hvert kvartal) uden revisorpåtegning. Rejsegarantifonden er af den opfattelse, at der ikke er særlige udfordringer forbundet med dette.

forbud mod gennemførelse af de rejser, der er solgt efter, at virksomhedens registrering blev slettet.

Det har af Danmarks Rejsebureau Forening - med tilslutning fra Rejsearrangører i Danmark- været anført, at brugen af forhøjet garantistillelse efter deres opfattelse i praksis har nogle uønskede virkninger, idet de mener, at Rejsegarantifonden ikke i tilstrækkelig grad accepterer risiko for at lide tab. Rejsearrangører i Danmark har tilsluttet sig synspunkter fra Danmarks Rejsebureau Forening.

Ydermere angiver Dansk Rejsebureau Forening, at der henset til den i forvejen lave konkurshyppighed i rejsebranchen, at risikoen for enkelte konkurrencer kunne anerkendes, da det sikrer et konkurrencedygtigt og dynamisk marked med plads til nye udbydere.

Rejsegarantifondens bestyrelsesformand mener ikke, at det er korrekt, at fonden ikke påtager sig en del af risikoen for tab og mener desuden, dette er tydeligt afspejlet i de tab, som fonden har haft historisk.

Samlet vurdering og anbefaling

Finansministeriet, Justitsministeriet, Transportministeriet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Erhvervs- og Vækstministeriet vurderer, at implementeringen af Pakkerejsedirektivet, der på nuværende tidspunkt er under forhandling, formentlig vil give anledning til gennemgang af reglerne for Rejsegarantifonden. Problemstillingen kan derfor tages op i forbindelse hermed. Indtil da opfordrer regeringens repræsentanter Rejsegarantifondens bestyrelse til at overveje om vejledningerne til omfattede virksomheder kan forbedres.

Danmarks Rejsebureau Forening og Rejsearrangører i Danmark er kritiske over for Rejsegarantifondens tilsyn, hvis brug af forhøjede garantier ikke er proportional med den faktiske konkursrisiko i rejsebranchen. Garantikravene er ud fra en likviditetsmæssig betragtning konkurrencebegrænsende ift. udenlandsk etablerede rejsearrangører og medfører betydelige hindringer i vækstgrundlaget for rejsebranchen. Danmarks Rejsebureau Forening og Rejsearrangører i Danmark anbefaler, at der for at undgå disproportionalt garantikrav skabes faste måltal for, hvornår der kan kræves forhøjet garantistillelse. Problematikken bør adresseres hurtigst muligt, idet revisionen af Pakkerejsedirektivet ikke kan forventes afsluttet foreløbigt.

Brancheforeningen Dansk Luftfart anbefaler også, at rammerne for forhøjet garanti revurderes snarest muligt.

Rejsegarantifondens bestyrelsesformand anbefaler, at de nuværende regler fastholdes for at sikre en rimelig afbalancering af rejseudbydernes og fondens risiko.

Forbrugerrådet TÆNK mener ligeledes ikke, at der er behov for ændring af reglerne for garantistillelse, medmindre det kan underbygges at tilsynet kan foregå effektivt og at de nødvendige garantier kan sikres

ved en anden model.

Forsikring og Pension er ikke inddraget i den nuværende ordning og afstår derfor at komme med anbefalinger]

7.6 FONDSKASSENS SAMMENSÆTNING

Da Rejsegarantifondsloven ved den seneste ændring i 2009 blev udvidet til også at omfatte udbydere af flyrejser og billeje i udlandet, blev det vurderet, at der var en fordel at have én fondskasse, frem for en fondskasse til indbetalinger vedrørende pakkerejser og en fondskasse til indbetalinger vedrørende flyrejser og billeje i udlandet med konkursdækning. Dette skyldes, at det er administrativt lettere at have én fondskasse sammenholdt med, at beskyttelseshensynet ift. forbrugere er ens for de to områder – nemlig beskyttelse mod følgerne af rejseudbyderes konkurs.

Dette medfører, at pakkerejsekunder har indbetalt en større andel af midlerne i den samlede fondskasse.

Rejsearrangører i Danmark har tilkendegivet, at de mener, der er skævhed i, at de midler, som deres kunder primært har indbetalt, også dækker eventuelle tab for flyselskabers konkurs. Forbrugerrådet TÆNK er ikke enig i denne betragtning – og mener ikke, at der er behov for en opsplitning i to fondskasser.

Stillingstagen til denne udfordring er afhængigt af den model, der vælges til håndtering af flykonkurser.

Model 1 - Harmonisering

Ved model 1 (harmonisering) er udfordringen ikke længere relevant. Da der alene vil være én fondskasse til dækning af pakkerejseområdet som følge af, at flyområdet dereguleres.

Model 2 - Passagerafgift

Ved denne model skal der tages stilling til, om der er behov for to separate fonde indenfor Rejsegarantifonden – en der dækker forbrugerne under de regler, der gælder for pakkerejser, og en der dækker flyområdet for forbrugere/kunder.

Model 3 – Præciseringsmodellen

Ved denne model skal der tages stilling til, om der er behov for to separate fonde indenfor Rejsegarantifonden – en der dækker forbrugerne under de regler, der gælder for pakkerejser, og en der dækker flyområdet for forbrugere/kunder.

Staten vil indestå for forskellen mellem garantifondens størrelse på flyområdet og eventuelle krav fra rejsende, der påvirkes af en flykonkurs.

Regeringens repræsentanter finder det vanskeligt at forestille sig en situation, hvor staten skulle dække (eller stille lånegarantier) for manglende midler, hvis der er penge i en separat fondskasse, som i vid udstrækning skal dække et lignende formål.

Samlet vurdering og anbefaling

Et flertal af udvalget (bestående af Rejsearrangørerne i Danmark, Rejsegarantifondens bestyrelsesformand samt Forsikring og Pension) anbefaler, at fondskassen opdeles i to, hvis passagerafgiftsmodeller eller præciseringsmodellen vælges med den begrundelse, at der bør være separate fonde til at dække separate beskyttelsesobjekter, og at kunderne alene skal bidrage til den fond som de er beskyttede af.

Brancheforeningen Dansk Luftfart kan tilslutte sig, at fondskassen opdeles i to, hvis passagerafgiftsmodellen vælges, fordi finansieringen i denne model er afgiftsfinansieret og dermed uafhængig fra den øvrige finansiering af Rejsegarantifonden.

Danmarks Rejsebureau Forening mener, at der godt kan være en samlet fondskasse, hvis passagerafgiftsmodellen (i den form som DRF kan støtte) vælges. Ved de øvrige modeller bør det bærende princip være, at der skal være separate fonde til separate beskyttelsesobjekter – så kunder alene bidrager til den fond, som de er dækkede af.

Hvis man vælger præciserings- eller harmoniseringsmodellen, mener Finansministeriet, Justitsministeriet, Transportministeriet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Erhvervs- og Vækstministeriet og Brancheforeningen Dansk Luftfart ikke, at der er behov for at opsplitte fonden.

Forbrugerrådet TÆNK mener ikke, der er behov for en opsplitning i to fondskasser

7.7 ANKENÆVN

Det fremgår af Rejsegarantifondsloven, at Rejsegarantifonden skal finansiere og sekretariatsbetjene et ankenævn på rejseområdet. Pakkerejse-Ankenævnet, der er et privat ankenævn godkendt efter forbrugerklageloven³⁷, behandler i dag klager over pakkerejser, mens Forbrugerklagenævnet, der er offentligt, behandler klager over flytransport. Pakkerejse-Ankenævnet er overvejende finansieret af det administrationsgebyr, som de registrerede rejseudbydere indbetaler til fonden. Som konsekvens af, at loven pr. 1. januar 2010 blev udvidet til også at dække udbydere af flytransport og billeje i udlandet, skal udbydere af flytransport og billeje ligeledes betale et administrationsgebyr. Det fremgår derfor af forarbejderne til den seneste lovændring, at det vil være naturligt, at der oprettes et fælles rejseankenævn, der skal behandle klager over pakkerejser, flytransport og billeje i udlandet.

³⁷ Lov nr. 1095 af 8. September 2010 om forbrugerklager

Rejsegarantifonden finansierer og betjener pakkerejseankenævnet, men fonden har ikke indflydelse på omkostningerne eller hvilke rejseudrejser, der skal være omfattet af nævnets kompetence.

Pakkerejseudbydere og flyrejseudbydere er endnu ikke blevet enige om oprettelsen af et fælles rejseankenævn. Ankenævnet behandler derfor fortsat alene klager over pakkerejser, mens klager over flyrejser behandles af det offentlige Forbrugerklagenævn. Når der ikke har kunnet skabes enighed om et udvidet ankenævn, skyldes det primært uenighed om finansieringen af ankenævnet.

Rejsearrangører i Danmark (RID) foreslår, at der søges en løsning på udvidelsen af ankenævnet ved, at finansieringen sker på baggrund af det antal sager, der behandles for henholdsvis fly- og pakkerejsesagerne i nævnet. Dette støttes af Danmarks Rejsebureau Forening.

Forbrugerrådet TÆNK har den holdning, at det er uigennemsigtigt for forbrugerne, at der skal klages forskellige steder i forhold til, hvad klagen præcist drejer sig om.

En løsning kunne derfor være at fastsætte i loven, at flyselskaber skal være omfattet af rejseankenævnet (samt hvordan denne skal finansieres) – såfremt parterne fortsat ikke kan finde en løsning, der er acceptabel for begge.

En anden konstruktion kunne være, at flybranchen opretter deres eget separate nævn, som behandler klager indenfor deres område og finansierer denne klagebehandling.

Samlet vurdering og anbefaling

Et flertal af udvalget (bestående af Rejsegarantifondens bestyrelsesformand) Danmarks Rejsebureau Forening, Rejsearrangører i Danmark-, Finansministeriet, Justitsministeriet, Transportministeriet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Erhvervs- og Vækstministeriet er enige i målsætningen om, at parterne skaber klageadgang for alle forbrugere på området via et eller flere ankenævne, med en tilhørende aftale om, hvordan dette finansieres.

Brancheforeningen Dansk Luftfart anfører, at de flyrelaterede sager allerede behandles på kompetent vis i Forbrugerklagenævnet. Brancheforeningen anerkender dog, at det for forbrugeren kan være formålstjenligt med en samlet klageadgang, og kan derfor tilslutte sig ovenstående under den forudsætning, at alle omfattede luftfartsselskaber bidrager til finansieringen på rimelig og fair vis.

Et mindretal af udvalget (Forbrugerrådet TÆNK) mener, at det ville være bedre, hvis det af loven specifikt fremgik, at der skulle oprettes en samlet klageadgang for forbrugerne. Forbrugerrådet Tænk henviser til, at dette også fremgik af bemærkningerne til den oprindelige lov. Forbrugerrådet TÆNK anfører, at parterne indtil videre ikke har været i stand til at blive enige om en aftale om et samlet nævn.

Forsikring og Pension er ikke inddraget i den nuværende ordning og afstår derfor at komme med anbefalinger.

7.8 HVORDAN KONKURSDÆKNINGEN TILBYDES OG GEBYRER FOR DÆKNINGEN

Hvis præciseringsmodellen vælges, vil der i loven være behov for en definition af, hvordan henvisningen til den centrale hjemmeside skal foregå. Det er den umiddelbare tanke, at henvisningen kan ske i forbindelse med, at rejsebeviset udstedes. På dette rejsebevis skal det fremgå klart og tydeligt, at forbrugeren på den centrale hjemmeside kan købe en konkursdækning.

Det er ikke tanken, at flyselskaberne vil kunne opkræve ekstra gebyrer i forbindelse med denne henvisning (da der typisk alene vil være tale om et link i en e-mail).

Dette præciseres i forbindelse med det forestående lovarbejde.

Samlet vurdering og anbefaling

Finansministeriet, Justitsministeriet, Transportministeriet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Erhvervs- og Vækstministeriet støtter, at der i loven tilføjes, hvordan henvisning til den centrale hjemmeside skal foregå. Der vurderes ikke at være behov for at forbyde pålæggelse af ekstra-gebyrer for denne henvisning, men dette kan behandles nærmere i forbindelse med selve lovarbejdet.

Forbrugerrådet TÆNK anfører, at måden hvorpå konkursdækning tilbydes bør reguleres, så man sikrer, at konkursdækningen tilbydes i sammenhæng med de øvrige relaterede ydelser inden købet afsluttes på en tydelig måde og uden mulighed for gebyr.

Brancheforeningen Dansk Luftfart anfører, at nye præskriptive regler vil øge luftfartselskabernes omkostninger, fordi der skal gennemføres ændringer i og tilpasninger af bookingplatforme og softwaresystemer. samtidig med at allerede gennemførte faciliteter må afskrives

Rejsearrangører i Danmark er af praktiske og administrative årsager skeptiske over for en central, af Rejsegarantifonden administreret, hjemmeside. Derudover skønner foreningen, at henvisning til en sådan hjemmeside vil reducere de rejsendes køb af konkurssikring. Foreningen anbefaler, at konkurssikringen skal udbydes af flyselskaberne og købes samtidig med flybilletten.

BILAG 1: OM UDVALGET

Udvalgets sammensætning

Erhvervs- og vækstministeriet (formand)	Kontorchef Line Nørbæk
Danmarks Rejsebureau Forening	Afdelingschef Jakob Hahn
Brancheforeningen Dansk Luftfart	Chefkonsulent Per Henriksen
Finansministeriet	Fuldmægtig Katrine Færch-Jensen
Forbrugerrådet TÆNK	Seniorjurist Mads Mølgaard Braüner Seniorrådgiver Asta Ostrowski
Forsikring & Pension	Konsulent Nanna Dalsgaard Wilkens
Justitsministeriet	Fuldmægtig Liv Ann Uggerhøj
Rejsearrangører i Danmark	Direktør Henrik Specht
Rejsegarantifonden	Bestyrelsesformand Susanne Larsen
Transportministeriet (Trafikstyrelsen)	Specialkonsulent Lisbet Lykke Holm
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen	Kontorchef Signe Schmidt

I forhold til udvalgets anbefalinger skal der gøres opmærksom på, at Susanne Larsen, der er bestyrelsesformand i Rejsegarantifonden, udtaler sig som individuelt udvalgsmedlem og ikke på vegne af Rejsegarantifonden. Baggrunden herfor er, at Rejsegarantifondens bestyrelse indeholder Danmarks Rejsebureau Forening, Rejsearrangører i Danmark, Brancheforeningen Dansk Luftfart og Forbrugerrådet TÆNK, som også sidder i dette udvalg. Susanne Larsen udtaler sig således ikke på bestyrelsesmedlemmernes vegne, men på baggrund af sin erfaring som bestyrelsesformand for Rejsegarantifonden.

Sekretariatet

Sekretariatet havde på tidspunktet for rapportens afgivelse følgende sammensætning:

Erhvervs- og vækstministeriet:
Fuldmægtig Lars Bang Meile

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen:
Specialkonsulent Lasse Hamilton Heidemann,
Fuldmægtig Tanja Højrup (efterfulgt af fuldmægtig Peter Roepstorff)

Udvalgets arbejde

Udvalget har afholdt 4 møder i perioden 28. oktober 2013 – 25. juni 2014.

Udover disse fulde udvalgsmøder har der været afholdt en række bilaterale møder mellem medlemmerne af udvalget og sekretariatet.

Anvendte udtryk i rapporten

Nedenfor følger en oversigt over begreber, udtryk mv., som er anvendt i rapporten:

Charterstol	Flybillet på et charterfly (betegnelsen anvendes primært i Sverige og Norge).
Stand-alone flybillet	Flybillet købt separat fra andre rejseydelser. (Flybillet der ikke er en del af en pakkerejse).
Forbruger	Se nedenfor om privatkunde.
Formidler	Virksomhed, der alene formidler en rejseydelse og derfor ikke indgår en aftale med forbrugeren men alene formidler kontakt mellem forbrugeren og den relevante rejseudbyder.
Pakkerejседirektivet	Rådets direktiv 90/314/EØF om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure.
Privatkunde	En kunde, der har indgået en aftale om en rejseydelse – flytransport eller billeje i udlandet – til privat brug, jf. § 5 a i RGFL.
Rejsegarantifondsloven RGFL	eller Lovbekendtgørelse nr. 1192 af 8. december 2009 om en rejsegarantifond.
Rejseudbyder	Alle der udbyder en rejseydelse – både rejsearrangører og flyselskaber.
Rejseydelser	Transport, indkvartering og andre turistmæssige ydelser, som udgør en væsentlig del af pakkerejsen, men som ikke er direkte knyttet til transport eller indkvartering.

BILAG 2: ALTERNATIVE LØSNINGS- MODELLER SOM UDVALGET IKKE ARBEJDER VIDERE MED

- FORSIKRING AF FLYSELSKABER

Denne model indbefatter, at flyselskaberne forpligtes til at have en forsikring, der sikrer deres kunder refundering af forudbetalinger og hjemrejse ved flyselskabets konkurs.

Denne model vurderes utilstrækkelig, da den ikke kan håndhæves for flyselskaber, der ikke er etableret i Danmark, og man derfor risikerer at skabe en konkurrencemæssig ulige situation for dansketalerede flyselskaber.

Endvidere har udvalgets medlem, der repræsenterer brancheorganisationen Forsikring og Pension redegjort for, at der ikke findes sådanne forsikringsprodukter på markedet og, at der formentlig ikke vil opstå sådanne forsikringsprodukter.

Udvalget besluttede derfor, at der ikke skulle arbejdes videre med denne model.

- FORSIKRING AF PRIVATKUNDER

Denne model indbefatter, at det gøres obligatorisk for flyselskaberne at tilbyde passagerer afrejsende fra Danmark en konkursforsikring (i privat regi).

Denne model vurderes utilstrækkelig, da den ikke kan håndhæves for flyselskaber, der ikke er etableret i Danmark, og man derfor risikerer at skabe en konkurrencemæssig ulige situation for dansketalerede rejseudbydere.

Endvidere har udvalgets medlem der, repræsenterer brancheorganisationen Forsikring og Pension redegjort for, at der kun i meget begrænset omfang findes sådanne forsikringsprodukter på markedet (i Danmark).

Udvalget besluttede derfor, at der ikke skulle arbejdes videre med denne model.

- DELVIS DEREGULERING, INFORMATIONSSINDSATS OG NØDFOND

Modellen lægger op til tre grundlæggende ændringer.

For det første dereguleres dele af området. Der vil efterfølgende ikke være dækning for refundering af forudbetalinger for flybilletter, der ikke

er en del af en pakkerejse. I de tilfælde hvor forbrugere har købt deres flybillet med et internationalt betalingskort direkte hos en udbyder, og udbyderen går konkurs, kan forbrugeren gøre indsigelse via sin bank. Herefter vil banken søge at få dækket kortholders tab.

For det andet etableres der en nødfond. Nødfonden skal sikre, at alle forbrugere som har købt en rejseforsikring, har ret til hjemtransport, hvis de har købt en flybillet, og deres flyselskab går konkurs. Nødfonden opbygges af midler, som indkræves via afgifter på rejseforsikringer, samt de ca. 6 millioner kroner, som er indbetalt til rejsegarantifonden via den nuværende ordning. Garantistillelse, bidrag og øvrige forpligtigelse afskaffes for flyselskaber.

For det tredje skal der gennemføres en informationsindsats, som oplyser forbrugerne om deres rettigheder i forhold til køb af flybilletter, herunder om nødfonden og muligheder for at få refunderet forudbetalinger ved anvendelse af internationale betalingskort.

Finansieringen af nødfonden sker ved at pålægge rejseforsikringer en afgift i størrelsesordenen 30 kroner pr. rejseforsikring

Denne model vurderes utilstrækkelig, da betingelserne i modellen med en nødfond adskiller sig væsentligt fra pakkerejsedækningen, hvilket kan vanskeliggøre tilfredsstillende kendskab til ordningen, idet information til forbrugerne erfaringsmæssigt er vanskeligt, når det vedrører begivenheder, der ikke finder sted så ofte.

Udvalget besluttede derfor, at der ikke skulle arbejdes videre med denne model.

- AFGIFT FOR ALLE FORBRUGERE VIA INDBOFORSIKRINGER

Denne model indebærer, at der årligt opkræves 25 kroner pr. købt indboforsikring, som anvendes til at opbygge en fond, der dækker alle forbrugernes³⁸ tab ved et luftfartsselskabs konkurs. Fonden opbygges i regi af Rejsegarantifonden og vil dække forbrugernes tab af forudbetalte flybilletter og udgifter til hjemtransport. Alle forbrugere vil være dækket af ordningen. Afgiften opkræves via forsikringselskaberne. Flyselskaber og udbydere af flybilletter vil ikke længere skulle stille garantier eller bidrage til Rejsegarantifonden.

Der sikres obligatorisk fuld dækning for alle forbrugere. Dette gælder både for refundering af forudbetalinger og hjemtransport og for flybilletter, der ikke er en del af en pakkerejse. Det vil være en omfattende udvidelse af forbrugerbeskyttelsen i forhold til den nuværende ordning.

³⁸ Modellen ligger op til at forbrugere med danske folkeregisteradresser dækkes, hvis de har startet deres flyrejse i en dansk lufthavn.

Der vil ikke være et direkte forhold mellem de forbrugere, der betaler til ordningen (via indboforsikringerne), og de forbrugere der vil være dækket af ordningen (de forbruger der køber stand-alone flybilletter).

Afgiften vil desuden blive opkrævet pr. hustrand uafhængigt af hustrandes størrelse og det antal personer, der er dækket for de 25 kroner vil således variere. Der vil ske en omfordeling fra større hustrande til mindre hustrande, foruden omfordelingen fra dem der betaler, men ikke rejser til den gruppe der rejser, men ikke betaler. Der vil desuden være en gruppe danske forbrugere (de ca. 10 % af danske hustrande der ikke har en indboforsikring), der slet ikke vil indbetale til ordningen, men vil være dækket af den.

Der vil ske en konkurrencemæssig ligestilling mellem dansk og udenlandsk etablerede flyselskaber og andre rejseudbydere, der tilbyder (stand-alone) flybilletter. De ydelser, der er omfattet af pakkerejsedirektivet, er også konkurrencemæssigt ligestillede (indenfor Europa), da de samme regler gælder for alle, der udbyder disse rejseydelser.

De private konkursforsikringer, der på nuværende tidspunkt udbydes på det danske marked vil formentligt ophøre med at blive udbudt, hvis denne model gennemføres.

Afgiften opkræves af de forsikringselskaber, der sælger indboforsikringer, og midlerne overføres til en fond, der administreres af Rejsegarantifonden.

Fonden forventes at kunne opbygges til en størrelse på ca. 0,7 -0,8 mia. kroner over 12-14 år med en afgift på 25 kroner pr. år pr. indboforsikring.

Der vil i forbindelse med den foreslåede ordning blive pålagt forsikringselskaberne administrative byrder i forhold til at opkræve afgiften (sammen med den almindelige præmiebetaling) og overføre midlerne til fonden. Omkostninger vil især udspringe af, at der skal foretages væsentlige ændringer i IT-systemer, tilpasninger og test. Herforuden vil justering af afgiften, ophør og genoptagelse medføre administrative omkostninger.

Der vil ske en væsentlig administrativ og direkte økonomisk lettelse for de flyselskaber, der i dag er registreret i fonden.

Denne model vurderes utilstrækkelig, primært fordi der er ringe sammenhæng mellem de, der bidrager til fonden og de som vil være dækkede af den. Endvidere er udvalget kritisk overfor at påføre forsikringselskaberne administrative og direkte byrder for at dække eventuelle konkurser på fly-området.

Udvalget besluttede derfor, at der ikke skulle arbejdes videre med denne model.

BILAG 3: OVERSIGT OVER LØSNIN- GER I ANDRE LANDE

Når et flyselskab går konkurs, kan forbrugerne blive påført en række tab afhængigt af, om forbrugeren allerede er afrejst, eller om afrejsen ikke er påbegyndt endnu. Hvis afrejsen er sket, er tabet primært forbrugers udgifter til hjemtransport. Hvis rejsen ikke er påbegyndt, er udgiften forudbetalingen af billetten.

Der findes flere mekanismer til at beskytte forbrugeren i de tilfælde, hvor forbrugeren har købt en pakkerejse. En pakkerejse er omfattet af pakke-rejsedirektivet. Direktivet trådte i kraft i 1990 og har betydet, at alle EU-lande er forpligtet til at sikre, at kunder, der har købt pakkerejser, sikres hjemrejse eller tilbagebetaling af forudbetalte beløb i tilfælde af rejsear-rangørens insolvens eller konkurs. I Danmark sker det via Rejsegaranti-fonden, der er en kollektiv ordning.

Det er noget mere problematisk, hvis forbrugeren alene har købt en stand-alone flybillet. Ifølge en rapport udført på vegne af DG Move³⁹ (Den Europæiske Kommissions General Direktorat for transport) er antallet af forbrugere, der er dækket via pakkerejsedirektivet, støt faldende som følge af en stigende grad af online bookinger direkte ved flyselskaberne.

Af samme rapport⁴⁰ fremgår, at 76 % af europæiske passagerer (på stand-alone flybilletter) i perioden 2000-2010 ikke har været dækket af nogen form for forbrugerbeskyttelse ved konkurser. 14 % har kunnet få pengene tilbage via deres kreditkort, og 8 % fik deres penge returneret via IATA (BSP) ved hjælp af deres rejseudbyder. Endelig var 2 % dæk- ket af SAFI-ordningen.

Det opgøres endvidere i samme rapport, at det gennemsnitlige tab for alle passager, der havde behov for hjemtransport, var 796 EUR (5.970 k.). For længere⁴¹ rejser (long-haul) var det gennemsnitlige tab 1.109 EUR (8.317 kroner), mens det gennemsnitlige tab for kortere⁴² rejser (short haul) var 335 EUR (2.512 kroner). Det gennemsnitlige tab for en passager, der endnu ikke var afrejst, beløb sig til 260 EUR (1.950 kroner).

Der er ikke identificeret løsninger i andre europæiske lande, der har en dækning for flybilletter, der ikke er en del af en pakkerejse.

Nedenfor følger en oversigt over de løsninger, der findes i Nederlandene, Norge, Storbritannien, Sverige Tyskland.

³⁹ European Commission, Impact assesment of passenger protection in the event og airline insolvency, Final report, March 2011 (for DG MOVE af Steer Davies Gleave)

⁴⁰ European Commission, Impact assesment of passenger protection in the event og airline insolvency, Final report, March 2011 (for DG MOVE af Steer Davies Gleave)

⁴¹ Hovedsageligt til destinationer uden for Europa

⁴² Hovedsageligt til destinationer inden for Europa

Land	Dækningsområde	Finansiering	Finansiel kontrol	Etableringsbegreb	Brugerbetaling	Typer af udbydere	Håndhævelse	Evt.
Norge	Pakkerejser + flybilletter bestilt i gennem rejseudbydere	Ordringen finansieres hovedsageligt gennem de garantier, der kræves. Administration af ordningen dækkes via et årligt gebyr på rejseudbydere. Det årlige gebyr er på mellem 3.500 og 70.000 norske kroner), afhængigt af rejseudbyderens omsætning	En omfattende virksomhed skal til enhver tid kunne godtgøre over for Rejsegarantifonden, at den nødvendige garanti er til stede.	Rejseudbydere etableret i Norge skal være omfattede hvis de sælger pakkerejser. Formidlere skal stille den nødvendige garanti, hvis ikke den udenlandske rejseudbyder der formidles på vegne af, kan godtgøre, at vedkommende allerede har stillet den nødvendige garanti.	Nej	Kun rejseudbydere, der tilbyder pakkerejser	Det er ikke taget stilling til udbydere, der sælger til norske kunder fra tredjelande. Rejsegaranti stillet i andre EØS-lande accepteres som substitut for garantistillelse i Norge)	
Sverige	Pakkerejser + flybilletter bestilt i gennem rejseudbydere	Ordringen finansieres ved rejseudbyderens sikkerhedsstillelse	Kammerkollegiet (svarende til Rejsegarantifonden i DK) prøver, om der foreligger en gyldig sikkerhedsstillelse. Hvis ikke, risikerer rejsearrangøren straf. Konsumentverket fører tilsyn og kan foretage inspektioner.	Forpligtelsen gælder rejseudbyderen, som markedsfører pakkerejser eller transport, der finder sted i forbindelse med pakkerejser.	Nej	Kun rejseudbydere og formidlere af pakkerejser	Rejsegaranti stillet i andre EØS-lande accepteres som substitut for garantistillelse i Sverige	Forpligtelsen til at stille sikkerhed for pakkerejser gælder, uanset om rejsen er solgt til private personer, selskaber eller andre juridiske personer.
Storbritannien	Pakkerejser + flybilletter fra godkendte rejseudbydere, der ikke straks udsteder billet efter bestilling	ATOL finansieres gennem bidrag (ATOL Protection Contribution). Her indbetaler rejseudbyderen £2.5 pr. passager til Air Travel Trust Fund. Der er desuden en general reservefond, som administreres af Civil Aviation Authority (CAA), og som er opbygget via passagergebyrer. Medlemmer af fonden skal også stille sikkerhed (insurance bond fra CAA), der modsvarer det højeste af to beløb - 15 % af omsætningen eller £ 40.000 (350.000 k.).	Civil Aviation Authority(CAA) fører tilsyn, afhængigt af den vurderede risiko. De godkendte rejseudbydere skal aflægge rapporter med vekslende hyppighed, afhængigt af størrelse.	Forpligtelsen til at opnå licens i ATOL gælder for rejseudbydere, der sælger pakkerejser og flybilletter i UK	Nej	Udbydere af pakkerejser og flybilletter fra godkendte rejseudbydere, der ikke straks udsteder billet efter bestilling	CAA håndhæver ATOL	

Tyskland	Kun pakkerejser	Ordningen finansieres gennem tegnede forsikringer eller garantistillelse (ved udstedelse af <i>Sicherungsschein</i>)	Forsikring hos rejseudbyderne	Reglerne for <i>Sicherungsschein</i> gælder kun for tyske rejseudbydere. Rejseudbydere fra andre MS skal overholde egne pakkerejserregler	Nej	Kun rejseudbydere og formidlere af pakkerejser	Ikke anledning til problemer, da reglerne gælder tyske rejseudbydere, som de tyske myndigheder har sanktionsmuligheder over for.
Nederlandene	Kun pakkerejser	Der er krav om garantistillelse, som for de fleste rejseudbyderes vedkommende medfører et medlemskab af SGR (Stichting Garantiefonds Reisgelden) Alle pakkerejseudbydere skal stille sikkerhed, men det er ikke obligatorisk at være medlem i SGR.	De rejseudbydere der er medlemmer af SGR, finansierer deres virke	Den nederlandske lov gælder for nederlandske rejseudbydere, men hvis en nederlandsk virksomhed er formidler er pakkerejse på vegne af en rejseudbyder i et tredjeland, bliver formidleren ansvarlig for garantistillelse	Nej	Rejseudbydere der sælger pakkerejser, er omfattet	Den nederlandske forbrugerstyrelse (Consumer Authority) overvåger, at artikel 512 i den nederlandske lov (Civil Code) overholdes

Nederlandene

SGR-garantien omfatter pakkerejser og sikrer, at udbydere af disse er forsikret i tilfælde af rejseudbyderens konkurs.

Garantistillelsen gælder både for tilbagebetaling af forudbetalinger og for hjemtransport. Lufttransport ved rutefly er specifikt undtaget.

I Nederlandene er de fleste rejsearrangører (95 %) medlemmer af SGR.

Der håndhæves, så vidt vides, ikke for virksomheder, der ikke er etableret i Nederlandene.

Norge

Den norske ordning gælder ikke, hvis kunden kun har købt en flybillet direkte hos et flyselskab, eller hvis kunden har købt dele af rejsen hos forskellige leverandører.

Kunden skal have købt mindst to af tre pakkerejseelementer (transport, overnatning, væsentlig turistmæssig ydelse) fra samme rejseudbyder for, at der kan ske refusion af forudbetalinger.

Derudover skal forbrugeren selv sikre sig, at rejseudbyderen har stillet garanti hos den norske Rejsegarantifond. Rejseudbydere af pakkerejser skal stille rejsegaranti. Rejseudbyderen skal også stille garanti for transport, som sker sammen med en pakkerejse, forudsat at den hovedsagelig er til personlig brug for en privatkunde. Der skal også stilles garanti for transport- og indkvarteringsydelser, der tilsammen har væsentlige ligheder med en pakkerejse.

Rejsegarantien skal endvidere stilles af en formidler på vegne af en udenlandsk rejseudbyder, medmindre det kan godtgøres, at rejseudbyderen selv har stillet en sådan garanti.

Reglerne gælder desuden for såkaldte "charter-stole", som alene er transport i forbindelse med pakkerejser. Det er dog et krav, at privatkunder køber flybilletten af en rejseudbyder.

Alle udbydere af pakkerejser skal ved annoncering af pakkerejser oplyse, at de har stillet garanti – enten ved at benytte den norske Rejsegarantifonds logo eller i klartekst.

Den, som indestår for garantien, forpligter sig til på ethvert tidspunkt at kunne udbetale (til fonden) et beløb, der er stort nok til at dække om sætningen for den garanterede virksomhed.⁴³

Der betales endvidere et årsgebyr til den norske Rejsegarantifond, som hovedsageligt skal dække fondens udgifter til administration af rejsegarantiordningen.

Overtrædelser kan straffes med bøder eller fængsel i op til tre måneder.

Der håndhæves, så vidt det har kunnet afdækkes, ikke for rejseudbydere etableret uden for Norge.

Storbritannien

Alle rejseudbydere og formidlere skal have en særlig licens – Air Travel Organiser's License (ATOL) – for at udbyde pakkerejser. Når privatkunder køber en pakkerejse hos en godkendt rejseudbyder, udstedes der et ATOL-certifikat som bevis for, at kunden er omfattet af ordningen. Beskyttelsen omfatter en eventuel hjemrejse eller tilbagebetaling i tilfælde af rejseudbyderens konkurs.

Udover pakkerejser er privatkunder omfattet, hvis de køber flybilletter, men ikke får udstedt disse straks efter bestillingen. Dette er mest almindeligt med charterrejser, men kan også gælde for lavprisrejser. ATOL gælder ikke for ferie eller flyvninger booket direkte hos flyselskaber.

Loven håndhæves, så vidt der har kunnet afdækkes, ikke for rejseudbydere etableret uden for Storbritannien.

Sverige

Efter den svenske rejsegarantilov skal rejseudbydere og formidlere af pakkerejser inden salg eller markedsføring af rejserne stille sikkerhed hos det såkaldte Kammerkollegiet, som i hvert enkelt tilfælde afgør størrelsen af sikkerheden. I § 4 i Reisegarantilag fremgår det, at Kammerkollegiet fastsætter garantibeløbets størrelse på månedlig basis og under hensyn til rejsearrangørens type og omfang.⁴⁴

⁴³ <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2007-01-03-3/%C2%A75#§5>

⁴⁴ http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Resegarantilag-1972204_sfs-1972-204/

Forpligtelsen til at stille sikkerhed bruges til at kompensere kundernes eventuelle tab ved forudbetalinger og eventuelle omkostninger ved hjemsendelse i tilfælde af en rejseudbyders konkurs.

Hvis rejsen ikke er afsluttet, kan garantien blive anvendt til at tilbagebetale de rejsende. Forpligtelsen til at stille sikkerhed anses for at bidrage til et mål om, at kun erhvervsdrivende med tilstrækkelige midler til at beskytte deres kunder rent faktisk vil vove sig ud i rejsebranchen.

Reglerne gælder desuden for såkaldte "charter-stole", som alene er transport solgt af en arrangør, der også sælger pakkerejser. Det er dog et krav, at privatkunder køber flybilletten af en rejseudbyder.

De samlede udbetalinger til forbrugeren kan ikke overskride den sikkerhed, der er stillet til Kammerkollegiet.

Der håndhæves, så vidt det har kunnet afdækkes, ikke for rejseudbydere etableret uden for Sverige.

Tyskland

Den tyske ordning indebærer, at pakkerejseudbydere skal være forsikret eller stille en bankgaranti. Rejseudbyderen eller formidleren må kun acceptere betaling fra privatkunder efter at have udstedt et certifikat (Sicherungsschein), der muliggør et direkte krav mod forsikringsselskabet. Reglerne om Sicherungsschein gælder kun, hvis rejsen varer mere end 24 timer, inkluderer mindst én overnatning og rejsens samlede pris overstiger 75 EUR.

Forsikringsselskabet kan dog årligt begrænse sit ansvar til 110 millioner EUR. Af denne grund kan privatkunder blive nødt til at vente med at blive kompenseret til slutningen af året, hvor forsikringsselskabet kan klarlægge, hvorvidt grænsen på 110 millioner EUR er nået. Overskrides beløbsgrænsen, kompenseres privatkunderne forholdsmæssigt.

Der håndhæves, så vidt det har kunnet afdækkes, ikke for rejseudbydere etableret uden for Tyskland.

I **Flandern** (region af Belgien) er der iværksat en ordning i 2007, der udvidede pakkerejsebegrebet til at omfatte "ethvert selskab der sælger billetter til passagerer", således at flyselskaberne (ligesom pakkerejseudbydere) blev forpligtet til at have en forsikring, der kunne dække forbrugernes tab i tilfælde af konkurs.

1 ud af 4 flyselskaber overholdt i 2010 lovgivningen.

Andre ordninger:

SAFI (Scheduled Airline Failure Insurance) er en ordning, der har gjort det muligt for passagerer i nogle EU-lande at sikre sig mod et flyselskabs konkurs. Ordningen findes primært i Storbritannien og Irland, omend SAFI også sælges i Tyskland, Nederlandene, Sverige og Tjekkiet. Ordningen udelukker rejseudbydere, om hvem det er offentligt kendt, at

de er i finansielle problemer. Dækningen gælder både for hjemtransport og tilbagebetaling af forudbetalte beløb.

Betalinger for billetter købt via **IATA** (International Air Transport Association) bliver låst i et centralt betalingssystem (BSP – Billing Settlement Plan), før de føres videre til et flyselskab. Hvis flyselskabet går konkurs, kan betalinger, der endnu ikke er videreført til flyselskabet, tilbagebetales til passageren (eller hjemrejsen kan udbydes til IATA's medlemmer mod udbetaling af forudbetalingen). Dette foregår på frivillig basis, og IATA er ikke forpligtiget til at tilbyde hverken tilbagebetalinger eller hjemrejse.

Implementering af pakkerejsedirektivet

Det kræves efter pakkerejsedirektivets artikel 7, at den rejsearrangør og/eller formidler, der er part i kontrakten, skal godtgøre, at vedkommende stiller tilstrækkelig garanti til, i tilfælde af insolvens eller konkurs, at sikre tilbagebetaling af erlagte beløb og hjemtransport af forbrugeren.

Udvalget har undersøgt, hvorledes denne bestemmelse er blevet implementeret i en række lande. Undersøgelserne viser, at implementeringen er sket på tre overordnede måder:

- Det kræves, at den enkelte virksomhed forsikrer sig mod konkurs. Dækningen skal typisk gælde en vis procentdel af virksomhedens årlige omsætning (over et minimumsbeløb).
- Virksomheden skal stille sikkerhed (typisk hos en bank). Denne sikkerhed skal kunne dække en vis procentdel af virksomhedens årlige billetsalg.
- En afgift opkræves som en del af enhver pakkerejse. Afgiften indgår i en central fond, som benyttes til at dække refundering af forudbetalinger og hjemrejse til relevante passagerer.

Land	Implementering af artikel 7 i pakkerejsedirektivet ⁴⁵
Frankrig	Rejseudbydere skal enten stille en bankgaranti eller være forsikret.
Tyskland	Rejseudbydere skal enten stille en bankgaranti eller være forsikret.
Irland	Sikkerhed (Bonds) svarende til 4 % af den forventede "licensable" omsætning for rejseudbydere og 10 % for turoperatører. Dette suppleres med en reservefond administreret af CAR(Commission for Aviation Regulation), når sikkerheden ikke er til-

⁴⁵ Terminologien i skemaet afspejler de relevante landes love og er derfor ikke nødvendigvis konsistent med den terminologi der benyttes for den danske beskrivelse af forholdene, som de fremgår af denne rapport.

	strækkelig. Der kan også købes forsikring i stedet for sikkerhedsstillesen.
Italien	Rejseudbydere skal være forsikrede mod konkurs. Der er desuden en reservefond, som administreres af Ministeriet for Turisme og er opbygges ved hjælp af bidrag fra rejseudbyderne.
Polen	Der skal stilles en bankgaranti på 6 % af sidste års indkomst eller forsikres mod konkurs. I praksis har dette ikke kunnet dække omkostningerne ved hjemtransport og refundering af forudbetalinger.
Portugal	Arrangører og udbydere skal være forsikret mod konkurs.
Slovakiet	Arrangører og udbydere skal enten stille en bankgaranti eller være forsikret. Dette er suppleret med en reservefond.
Spanien	Rejsearrangørerne er ansvarlige for tab. Disse skal stille sikkerhed, der afdækker deres risiko; det kan enten være ved en bank eller ved hjælp af en forsikring. Reglerne varierer mellem forskellige regioner i Spanien
Storbritannien	Der er en general reservefond, som administreres af Civil Aviation Authority (CAA), og som er opbygget via passagergebyrer. Medlemmer af fonden skal også stille sikkerhed over for CAA, der modsvare det højeste af to beløb – 15 % af omsætningen eller £ 40.000 (350.000 kroner).

Kilde: Impact assesment of passager protection in the event of airline insolvency, Marts 2011, Steer Davies Gleave for DG MOVE (EU-Kommissionen)

I Storbritannien og Sverige gælder det desuden, at alle køb på kreditkort over ca. 1.000 kroner gør kreditkortudbyderen ansvarlig for at købet effektueres. Der findes desuden en række kreditkort, der tillader tilbageførelse af betalingen (charge-back), hvis et køb ikke fuldbyrdes, eksempelvis hvis en rejse ikke kan gennemføres, fordi rejseudbyderen er gået konkurs.

BILAG 4: BAGGRUND OM REJSEGARANTIFONDSLOVEN

HISTORISK GENNEMGANG AF REJSEGARANTIFONDSLOVEN

Nedenfor følger en historisk gennemgang af de ændringer, som rejsegarantifondsloven har gennemgået siden Rejsegarantifonden blev oprettet i 1979:

Den private, selvejende institution Rejsegarantifonden blev oprettet ved lov nr. 150 af 10. april 1979 om en rejsegarantifond. Fonden blev oprettet for at sikre danske rejsekunder mod de uheldige konsekvenser af en rejsearrangørs konkurs. Baggrunden herfor var en rejsearrangørs økonomiske sammenbrud i 1978, hvor rejseselskabets kunder strandede på rejsemålene uden mulighed for hjemtransport, og hvor hotellerne afkrævede dem betaling for opholdet, fordi rejsearrangøren ikke havde betalt hotellerne.

Ved lov nr. 454 af 30. juni 1993 blev loven ændret med henblik implementering af artikel 7 i Rådets direktiv 90/314/EØF om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure. Lovændringen indebar bl.a., at de daværende gældende regler om en garantiordning blev udbygget, således ordning kom til at omfatte flere rejsearrangører.⁴⁶

Under arbejdet med forberedelse af lovændringen i 1993 viste det sig, at der var behov for en mere gennemgribende revision af rejsegarantifondsloven fra 1979, som ikke kunne nås inden fristen (den 1. januar 1993) for gennemførelsen af rejsepakke-direktivet. Rejsegarantifondens udgifter var begyndt at overstige indtægterne, og fondens formue forventedes at blive halveret på grund af en række konkurser i rejsebranchen.

Et udvalg blev nedsat til nærmere undersøgelse, og bl.a. som en udløber af udvalgsarbejdet vedtog Folketinget en helt ny rejsegarantifondslov, som erstattede den tidligere - lov nr. 315 af 14. maj 1997. Målet med loven var bl.a. at konsolidere Rejsegarantifonden og indføre regler, som skulle sikre større kontrol med usolide og useriøse virksomheder i rejsebranchen. Rejsegarantifonden fik bl.a. mulighed for at kræve dokumentation for lovens overholdelse samt forhøjet garantistillelse for charterrejsearrangører efter en omsætningsafhængig skala.⁴⁷

⁴⁶ Jf. FT 1992-93, L 278 og lov nr. 454 af 30. juni 1993.

⁴⁷ Jf. FT 1996-97, L 115 og lov nr. 315 af 14. maj 1997.

Ved en ændring i 2000 fik Rejsegarantifonden mulighed for at slette en arrangør fra fondens register, hvis vedkommende ikke efterlever fondens krav om at stille forhøjet sikkerhed.⁴⁸

Med en ændring i 2004 fik Rejsegarantifonden mulighed for at føre et målrettet tilsyn med rejsearrangører og formidlere samt mulighed for at kræve forhøjet garantistillelse af rejsearrangører/formidlere, der driver virksomhed på et uforsvarligt økonomisk grundlag og dermed giver fonden en forøget risiko for tab. Det målrettede tilsyn indebærer 1) årlig indberetning af nøgletal, 2) løbende brancheovervågning og 3) undersøgelse af nye rejsearrangører i forbindelse med registreringer.⁴⁹

Formålet med en lovændring i 2008 var at sidestille Rejseankenævnet med andre godkendte, private ankenævn således, at der anvendes de samme principper for drift og finansiering. Dette indebærer fx., at en større del af udgifterne til sekretariatsbetjeningen af rejseankenævnet dækkes kollektivt af rejsebranchen.⁵⁰ I den forbindelse blev der ikke ændret ved, at klager over pakkerejser behandles af Rejseankenævnet, mens flyklager behandles af Forbrugerklagenævnet.⁵¹

Ved lovændringen i 2009 blev forbrugerbeskyttelsen i forbindelse med køb af ferierejser udvidet, idet det blev obligatorisk for udbydere af flytransport og billeje i udlandet at tilbyde kunder dækning af Rejsegarantifonden. Det er dog frivilligt for forbrugeren at tilkøbe konkursdækningen.⁵²

KORT GENNEMGANG AF REJSEGARANTIFONDSLOVEN

I det følgende gengives de bestemmelser i rejsegarantifondsloven, som har betydning for kunderne⁵³:

Boks 1. Rejsegarantifondsloven

§ 2, stk. 1 Ved en rejseydelse forstås:

1. En pakkerejse, som består af en kombination af mindst to af følgende elementer, såfremt de af rejseudbyderen udbydes samlet eller har været udbudt på forhånd og sælges samlet, og såfremt den samlede ydelse har en varighed på over 24 timer eller omfatter overnatning:
 - a) Transport.
 - b) Indkvartering.

⁴⁸ Jf. FT 1999-2000, L 35 og lov nr. 164 af 15. marts 2000.

⁴⁹ Jf. FT 2003-04, L 116 og lov nr. 207 af 29. marts 2004.

⁵⁰ Jf. FT 2007-08 (2. samling), L 121 og lov nr. 513 af 17. juni 2008.

⁵¹ Med virkning fra april 2008 overgik klager over flyrejser til Forbrugerklagenævnet.

⁵² Jf. FT 2008-09, L 180 og lov nr. 518 af 12. juni 2009.

⁵³ Bestemmelser, der bl.a. har betydning for rejseudbydere, gennemgås i kapitel 7.

c) Anden turistmæssig ydelse, der ikke er direkte knyttet til transport eller indkvartering, men som udgør en væsentlig del af pakkerejsen.

2. En ydelse, der omfatter transport og indkvartering, som er aftalt med samme rejseudbyder eller formidler, men som ikke er omfattet af nr. 1.
3. Transport og anden turistmæssig ydelse, som ikke har en varighed på over 24 timer, men har en samlet pris på over 1.000 kroner.
4. Flytransport.
5. Billeje i udlandet formidlet af en dansk rejseudbyder

§ 5, stk. 1 Når en kunde har indgået en aftale om en rejseydelse, jf. § 2, stk. 1, nr. 1-3, kan kunden få beløb, der er erlagt som betaling for et arrangement, godtgjort af fonden, hvis rejseudbyderens økonomiske forhold har medført, at en rejseydelse ikke kan påbegyndes. Hvis rejseydelsen af samme grund afbrydes, kan kunden kræve godtgørelse fra fonden for den del af vederlaget, som svarer til de ydelser, der ikke er opfyldt over for kunden.

Stk.2. Medfører en rejseudbyders økonomiske forhold, at der ikke er sikret kunden passende hjemtransport, skal fonden inden rimelig tid sørge herfor.

Stk.3. Medfører en rejseudbyders økonomiske forhold, at der ikke er sikret kunden passende overnatningsmuligheder samt andre væsentlige fornødenheder, skal fonden sørge herfor eller yde en rimelig godtgørelse.

Stk.4. Fonden kan endvidere yde kunden en rimelig godtgørelse for tab, der skyldes en rejseudbyders økonomiske forhold.

Stk.5. Fonden kan yde en godtgørelse til en formidler, der som følge af en rejseudbyders økonomiske forhold har opfyldt kundens krav, jf. § 28, stk. 1, i lov om pakkerejser.

Stk.6. Fonden kan medvirke til, at rejseydelser gennemføres, såfremt fonden skønner, at den derved vil opnå en væsentlig økonomisk besparelse.

§ 5a, stk. 1 Når en kunde har indgået en aftale om en rejseydelse til privat brug, jf. § 2, stk. 1, nr. 4 og 5, er kunden dækket, såfremt kunden har valgt dækning hos Rejsegarantifonden, jf. § 9.

Stk.2. Det skal tydeligt fremgå af rejsebeviset, om kunden har valgt dækning hos Rejsegarantifonden eller ej.

Stk.3. Medfører en rejseudbyders økonomiske forhold, at der ikke er sikret kunden passende hjemtransport, skal fonden inden rimelig tid sørge herfor.

Stk.4. Fonden kan endvidere yde kunden en rimelig godtgørelse for tab, der skyldes en rejseudbyders økonomiske forhold.

§ 9, stk. 3 Når en kunde har indgået en aftale om en rejseydelse til privat brug, jf. § 2, stk. 1, nr. 4 og 5, kan kunden vælge dækning af Rejsegarantifonden, jf. § 5 a. Vælger kunden dækning hos Rejsegarantifonden, skal kunden erlægge et bidrag herfor til rejseudbyderen, som skal viderebetale bidraget til fonden. Bidragets størrelse fastsæt-

tes af fondens bestyrelse og godkendes af økonomi- og erhvervsministeren.

§ 20, stk. 1 Pligten til at lade sig registrere omfatter her i landet etablerede rejseudbydere og formidlere for udenlandske rejseudbydere.

ETABLERINGSKRAVET

§ 20 i rejsegarantifondsloven fastslår en registreringspligt i Rejsegarantifonden for "her i landet etablerede rejseudbydere og formidlere for udenlandske rejseudbydere." Afgørende for registreringspligten er således, at den pågældende rejseudbyder er *etableret* her i landet. Med registreringspligten følger en pligt for rejseudbyderen til at tilbyde privatkunder dækning mod et flyselskabs konkurs, jf. § 5 a og § 9, stk. 3, i rejsegarantifondsloven.

I forbindelse med udvidelsen af rejsegarantiordningen i 2009 til også at omfatte individuel flytransport og billeje i udlandet⁵⁴ blev etableringsbegrebet præciseret i bemærkningerne:

Boks 1. Lovbemærkninger om etableringskravet

"Det foreslås, at forudsætningen i den nugældende lov, om at rejsearrangøren eller formidleren skal være etableret i Danmark for at være omfattet af loven, videreføres, således at det alene er rejseudbydere af flytransport m.v., der er etableret i Danmark, som bliver omfattet af loven. Det, som er afgørende for, om en rejseudbyder er etableret i Danmark, er, om arrangøren har et forretningssted eller en repræsentant i Danmark, som kunderne fysisk kan henvende sig til. En dansk hjemmeside på internettet er efter Rejsegarantifondens praksis ikke tilstrækkeligt til, at udbyderen kan siges at være etableret i Danmark."

Østre Landsret tog i dom af 4. juli 2012⁵⁵ stilling til etableringskravet i rejsegarantifondslovens § 20 i et sagsanlæg rejst af Norwegian Danmark mod Rejsegarantifonden, der den 13. november 2008 havde truffet afgørelse om, at Norwegian Danmark var registreringspligtig i fonden.

Som begrundelse for afgørelsen havde Rejsegarantifonden anført:

"[...] at flyselskaber, der flyver til og fra Danmark (enten direkte eller via code shares o. lign.), er registreringspligtige i fonden, fordi flyselskabets tilknytning til Danmark i form af de hyppige, kontinuerlige flyvninger til og fra Danmark, tillægges mere vægt end fx hvorvidt flyselskabet har et

⁵⁴ FT 2008-09, A, L 180 som fremsat, s. 5.

⁵⁵ 7. afd., nr. B-1676-11, Norwegian Danmark, filial af Norwegian Air Shuttle ASA, Norge, mod Rejsegarantifonden.

egentligt salgskontor i Danmark og/eller udsteder fakturaer fra Danmark.”

Østre Landsret fandt, at Norwegian Danmark, som er en filial af Norwegian Air Shuttle ASA, Norge, ikke var registreringspligtig i Rejsegarantifonden. Landsretten tillagde det afgørende vægt, at Norwegian Danmark, selvom det var en selskabsretligt registreret filial af det norske flyselskab Norwegian Air Shuttle ASA, *ikke kunne betragtes som et forretningssted, som kunderne fysisk kunne henvende sig til*, jf. bemærkningerne til 2009-lovændringen.

Det norske flyselskab Norwegian Air Shuttle ASA havde benyttet det danske selskab Novia A/S til groundhandling i Københavns Lufthavn, men disse og en række tilknyttede ydelser gjorde efter landsrettens opfattelse ikke, at Novia, som foretog groundhandling for en række andre flyselskaber, kunne anses for *repræsentant* for Norwegian Air Shuttle ASA. Novias A/S' kontor i Københavns Lufthavn udgjorde heller ikke efter landsrettens opfattelse et forretningssted for Norwegian Air Shuttle ASA.

Boks 2. Østre Landsrets præmisser i Norwegian dommen

”Efter forarbejderne til lov nr. 518 af 12. juni 2009 om ændring af lov om en rejsegarantifond og lov om finansiel virksomhed er det afgørende for, om en rejseudbyder er etableret i Danmark, jf. Rejsegarantifondslovens § 20, at arrangøren har et forretningssted eller en repræsentant i Danmark, som kunderne fysisk kan henvende sig til.

Efter bevisførelsen kan det lægges til grund, at Norwegian Air Shuttle ASA, Norge, i Danmark driver et antal flyruter til og fra lufthavne i Danmark. Salg af billetter til forbrugere i Danmark sker efter det oplyste via internettet og i meget begrænset omfang pr. telefon. I alle tilfælde udstedes flybillet og faktura af Norwegian Air Shuttle ASA, Norge.

Norwegian Danmark er selskabsretligt registreret i Danmark som filial af Norwegian Air Shuttle ASA, Norge, under CVR nummer 32083927. Norwegian Danmark driver virksomhed i Danmark fra lejede lokaler i Københavns Lufthavn i form af et administrationskontor, som markedsfører Norwegian i Danmark og dele af Sverige. Fra kontoret foretages ikke salg af flybilletter til forbrugere, og kunder har ikke adgang til kontoret.

Efter vidnet 's forklaring finder landsretten, at Novia A/S' dispositioner i forbindelse med ”groundhandling” for Norwegian – herunder i mindre omfang ombooking og salg af flybilletter for Norwegian – ikke har en sådan karakter, at Novia må anses for repræsentant for Norwegian, ligesom Novias kontor i Københavns Lufthavn ikke udgør et forretningssted for Norwegian.

På denne baggrund, og da hverken antallet af Norwegians flyruter eller befordrede passager til og fra Danmark eller Norwegians omsætning i denne forbindelse kan føre til, at Norwegian anses for etableret i Danmark – som dette begreb må forstås efter rejsegarantifondslovens § 20 – tager landsretten Norwegian Danmarks påstand til følge.”

På baggrund af landsrettens dom er retstilstanden i dag den, at en i udlandet hjemmehørende rejseudbyder kun kan anses for etableret i Danmark, og dermed er registreringspligtig i Rejsegarantifonden, hvis rejseudbyderen enten har et forretningssted, som kunderne fysisk kan henvende sig til, dvs. et decideret salgskontor, eller har en repræsentant, som kunderne ligeledes fysisk kan henvende sig til med henblik på køb af flybilletter.

ANSVARET FOR EN FORMIDLER FOR EN REJSEUDBYDER

Har en kunde købt en pakkerejse af en formidler, der handler i rejsearrangørens navn, følger det af § 28, stk. 1, i pakkerejseloven,⁵⁶ at formidleren hæfter umiddelbart over for kunden for økonomiske krav, som i medfør af loven kan rejses over for arrangøren. Kunden kan derfor vælge, om han vil rette sit økonomiske krav mod arrangøren eller formidleren. De krav, der kan blive tale om at rette mod formidleren, er krav om forholdsmæssigt afslag, erstatning og tilbagebetaling af forudbetalte beløb.

Efter § 28, stk. 2, i pakkerejseloven indtræder formidleren i kundens krav mod arrangøren, og formidlerens krav kan bortfalde eller nedsættes, hvis kundens krav skyldes formidlerens forhold.

Rejsegarantifondsloven indeholder ikke en tilsvarende bestemmelse om en formidlers ansvar over for en privatkunde i tilfælde af rejseudbydere (flyselskabets) konkurs, hvor en kunde alene har købt en flybillet (eller lejet en bil i udlandet gennem en dansk rejseudbyder).

Det følger imidlertid af Forbrugerklagenævnets hidtidige praksis, at privatkundens krav om tilbagebetaling af den erlagte købesum kan fremsættes over for den direkte kontraktpart, dvs. formidleren. En formidler kan efter Forbrugerklagenævnets hidtidige praksis kun frigøre sig fra dette direkte hæftelsesansvar, hvis formidleren på en tilstrækkelig tydelig måde har tilkendegivet over for forbrugeren, at formidleren kun handlede som agent eller formidler af flybilletter, og forbrugeren har erklæret sig indforstået hermed. Dette gælder også for et vilkår om, at formidleren ikke hæfter for et flyselskabs konkurs.

⁵⁶ Lov nr. 472 af 30. juni 1993 om pakkerejser.

Et udvalg af Forbrugerklagenævnets hidtidige praksis om en formidlers (et rejsebureaus) hæftelsesansvar er gennemgået i bilag 5.

Retten i Roskilde afsagde den 2. januar 2014 dom i en sag, hvor en forbruger krævede erstatning af en formidler for udgifter til køb af en erstatningsrejse, som forbrugeren havde købt som følge af Cimber Sterling A/S' konkurs. Retten fandt på baggrund af en konkret vurdering, at formidleren alene havde optrådt som formidler og derfor ikke hæftede for Cimber Sterlings A/S' konkurs.

Retten fastslog indledningsvis, at et formidlerforbehold er et byrdefuldt vilkår, og at en vedtagelse af vilkåret derfor kræver, at forbrugeren er blevet gjort særlig opmærksom på vilkåret og udtrykkeligt har erklæret sig indforstået hermed.

I den konkrete sag vurderede retten, at vilkåret var vedtaget.

Boks 3. Retten i Roskildes præmisser i formidler dommen

"Efter bevisførelsen lægger retten til grund, at sagsøgte gør opmærksom på vilkåret i "footeren" nederst på hver enkelt side på såvel hjemmesiden som i bookingflowet, og at vilkåret også optræder centralt på hjemmesiden umiddelbart inden og efter at rejsen betales. Vil-kåret er endvidere medtaget som det første afsnit i sagsøgtes rejsebetingelser, som en kunde aktivt og positivt skal bekræfte at have læst og accepteret inden bestillingen af en rejse kan gennemføres. Endelig fremgår det, at en kunde ved booking af en rejse aktivt skal tage stilling til en række tillægsprodukter herunder rejseforsikring og forsikring i anledning af flyveselskabets konkurs.

Efter sagsøgers forklaring lægger retten til grund, at han i forbindelse med købet af flyrejsen krydsede af i rubrikken om, at han havde læst og accepteret sagsøgtes rejsebetingelser, men at han rent faktisk ikke forinden havde gennemlæst betingelserne eller åbnet det link, der var henvist til. Sagsøgeren fravalgte endvidere den tilbudte forsikring i anledning af flyselskabets konkurs, og han læste ikke den tilgængelige uddybende information om dette produkt, selvom der var henvist hertil via et link.

Retten finder, at sagsøgte på en tilstrækkelig og klar måde har tilkendegivet over for sagsøgerne, at sagsøgte alene optrådte som formidler af rejsen på vegne af flyselskabet. Forbeholdet er navnlig iøjnefaldende i forbindelse med betaling af rejsen, men er også fremhævet i sagsøgtes rejsebetingelser, som sagsøgeren positivt har bekræftet at have læst og accepteret. Retten bemærker i den forbindelse, at køb af rejser på internettet er almindeligt forekommende, ligesom der generelt ved internethandel stilles links til rådighed, hvorved forbrugeren på en effektiv måde kan få adgang til yderligere information.

Under de foreliggende omstændigheder, hvor vilkåret har været særligt fremhævet under bookingforløbet, og hvor sagsøgeren ydermere aktivt har tilkendegivet at have læst og accepteret rejsebetingelserne, finder retten, at forbeholdet må anses for vedtaget parterne imellem. Retten finder således ikke, at sagsøgeren kunne have en berettiget opfattelse af, at sagsøgte eller Goleif.dk var hans aftalepart.”

Forbrugerombudsmanden er efterfølgende gået ind i sagen, som mandatar for forbrugeren på grund af sagens principielle karakter. Der er efterfølgende søgt om tilladelse til at appellere dommen hos Procesbevillingsnævnet. Denne tilladelse blev givet d. 24. juni 2014 og sagen vil derfor blive ført ved Østre Landsret.

TILBUD OM KONKURSDÆKNING

Rejsegarantifondsloven indeholder ikke udtrykkelige bestemmelser om, hvordan og hvornår en konkursdækning skal tilbydes. Det fremgår dog af § 5 a, stk. 2:

”Det skal tydeligt fremgå af rejsebeviset, om kunden har valgt dækning hos Rejsegarantifonden eller ej.”

Det udledes heraf, at konkursdækningen skal udbydes i umiddelbar tilknytning til købet af en rejseudrejse.

Udvalget har undersøgt, hvordan konkursdækningen for flybilletter tilbydes til forbrugerne. I bilag 6 kan man se en mere grundig gennemgang af undersøgelsen. Kort opsummeret er resultatet, at:

- De fleste flyselskaber (95 %) tilbyder online booking.
- Af de flyselskaber, der tilbyder online booking, har ca. 1/3 (32 %) af flyselskaberne information om rejsegarantifonden/ konkursdækningen på hjemmesiden.
- Ca. hvert 10. flyselskab (9 %) oplyser på forsiden om rejsegarantifonden eller muligheden for konkursdækning.
- Kun et enkelt ud af samtlige flyselskaber, der udbyder dækningen i forbindelse med online købet, pålægger ekstra gebyr for tilkøbet.

På baggrund heraf antages det, at mange forbrugere i praksis ikke kender til muligheden for tilkøb af konkursdækning eller oplever det som meget besværligt at købe den.

BILAG 5: FORBRUGERKLAGENÆVNETS PRAKSIS OM EN FORMIDLERS HÆFTELSESANSVAR

Nedenfor gennemgås et udvalg af Forbrugerklagenævnets praksis om en formidlers (et rejsebureau) hæftelsesansvar.

Forbrugerklagenævnets afgørelse af 30. april 2009 "Agentforbehold ikke gyldigt" (sagsnr. 08/05412):

En forbruger havde købt en returbillet af et rejsebureau. 12 dage før afrejsen fik forbrugeren skriftligt oplyst, at rejsen var annulleret, og vedkommende fik pengene retur. Forbrugeren bestilte herefter selv en ny returrejse på rejsebureauets hjemmeside. Rejsen havde afgang en dag senere end den første rejse og kostede 145 kroner mere. Rejsen gik fra København via Frankfurt til Accra i Ghana.

På afrejsedagen fik forbrugeren i lufthavnen oplyst, at flyet var blevet aflyst. Forbrugeren accepterede en ombooking til et andet flyselskab, hvor vedkommende kun blev 1 time forsinket i forhold til det oprindelige ankomsttidspunkt. Forbrugeren skulle i stedet mellemlande i Amsterdam. Flyet blev dog så forsinket, at forbrugeren ikke nåede den videre forbindelse i Amsterdam. Flyselskabet sørgede for overnatning og forplejning, men forbrugeren ankom 1 dag forsinket til Ghana.

Forbrugeren krævede efterfølgende erstatning for, at den første rejse blev aflyst så sent uden, at der blev tilbudt en erstatningsrejse. Forbrugeren krævede tillige erstatning for forsinkelsen på den anden rejse, som resulterede i, at vedkommende havde betalt for hotel i Ghana, som ikke kunne udnyttes på grund af forsinkelsen.

Rejsebureauet afviste forbrugers krav, da man ikke anså sig for ansvarlig for forbrugers billet. Forbrugeren blev i stedet henvist til at reklamere til flyselskaberne.

Forbrugeren indbragte sagen for Forbrugerklagenævnet. Under sagens behandling blev forbrugeren oplyst om de gældende regler efter EU-forordning 261/2004 om flypassagerers rettigheder. Efter forordningen skal krav om kompensation på grund af aflysninger og forsinkelser rettes mod flyselskabet, og en eventuel klagesag skal behandles af Statens Lufthavnsvesen (i dag Trafikstyrelsen). Forbrugeren ønskede ikke at klage til flyselskaberne, og sagen blev viderebehandlet mod rejsebureauet.

Forbrugerklagenævnet traf herefter følgende afgørelse:

"Nævnet bemærker indledningsvis, at indklagede ikke på tilstrækkelig tydelig måde har tilkendegivet over for klageren, at indklagede alene handlede som agent eller formidler af flybilletter, hvorfor indklagede hæfter som aftalepart over for klageren."

[...]

Forbrugerklagenævnets afgørelse af 14. september 2009 "Flyafgang aflyst på grund af flyselskabs konkurs" (sagsnr. 08/07440):

En forbruger havde købt en returbillet hos et rejsebureau. Forbrugeren skulle flyve retur til Danmark den 2. september 2008, men hjemrejsen blev aflyst, da flyselskabet var gået konkurs. Forbrugeren købte derfor en ny hjemrejsebillet hos et andet rejsebureau med afrejse til Danmark den 3. september 2008. Forbrugeren krævede udgifterne til den nye hjemrejsebillet erstattet af rejsebureauet. Rejsebureauet ville imidlertid kun refundere halvdelen af den oprindelige billet, da forbrugeren ikke havde benyttet hjemrejsen.

Sagen blev indbragt for Forbrugerklagenævnet, der traf følgende afgørelse:

"Nævnet lægger indledningsvis til grund, at indklagede er klagerens direkte kontraktpart, og at indklagede derfor hæfter for det af klageren fremsatte erstatningskrav i overensstemmelse med almindelige aftaleretlige principper, uagtet flyselskabets konkurs.

Indklagede har ikke leveret den aftalte ydelse, og klageren er derfor berettiget til i forbindelse med hjemrejsen at få refunderet sine udgifter til køb af en ny flybillet, idet det bemærkes, at klageren efter omstændighederne må anses for at have overholdt sin tabsbegrænsningspligt."

Forbrugerklagenævnets afgørelse af 20. marts 2012 "Flyafgang aflyst på grund af dårligt vejr"(sagsnr. 11/01884):

En forbruger købte to flybilletter til New York hos et rejsebureau. Dagen før afrejse modtog forbrugeren besked om, at flyafgangen var blevet aflyst på grund af dårligt vejr. Samme dag afbestilte forbrugeren det forudbestilte hotel, men i henhold til hotellets afbestillingsbetingelser blev vedkommende opkrævet betaling for tre nætter. Forbrugeren krævede erstatning for de afholdte udgifter til hotellet, men rejsebureauet afviste forbrugers krav. Sagen blev indbragt for Forbrugerklagenævnet, som traf følgende afgørelse:

"Denne sag drejer sig om, hvorvidt forbrugeren på grund af en aflysning af en flyafgang den 28. december 2010 er berettiget til erstatning for afholdte udgifter til et booket hotel.

Forbrugeren har oplyst, at hun efter købet af flybilletter til New York og retur også har booket hotelovernatninger for fem nætter i New York. Herudover har forbrugeren oplyst, at hun dagen inden den planlagte afrejse har modtaget en besked om, at flyafgangen fra London til New York er blevet aflyst. Endelig har forbrugeren oplyst, at hun har afbestilt hotelovernatningerne, men at hun i henhold til hotellets aftalebetingelser er blevet opkrævet betaling for tre nætter på grund af den sene afbestilling, i alt 2.752,39 kroner. Forbrugeren har gjort gældende, at hun ikke i forbindelse med bestillingen af billetterne har accepteret den erhvervsdrivendes aftalebetingelser om bl.a. et agentforbehold.

Den erhvervsdrivende har afvist forbrugers krav, idet flyselskabet har aflyst afgang fra London til New York på grund af dårlige vejrforhold i New York. Herudover har den erhvervsdrivende gjort gældende, at der er taget et agentforbehold.

[...]

Nævnet har lagt til grund for afgørelsen, at det fremgår af aftalebetingelserne, at den erhvervsdrivende er formidler. Nævnet har vurderet, at der er tale om et så byrdefuldt vilkår, der kun kan anses for vedtaget, hvis forbrugeren udtrykkeligt har erklæret sig indforstået med det pågældende vilkår.

Nævnet har ved afgørelsen lagt vægt på, at det ikke kan anses for godtgjort, at forbrugeren var indforstået med vilkåret, da vilkåret ikke har været særligt fremhævet. Vilkaeret kan efter nævnets vurdering ikke anses for vedtaget, selvom forbrugeren måtte have accepteret aftalebetingelserne ved bookingen.

Det er nævnets vurdering, at det følger af almindelige obligationsretlige principper, at en forbruger altid kan rette sin reklamation til sin kontraktspart – i dette tilfælde rejsebureauet – og at rejsebureauet hæfter for sine underleverandørers handlinger og undladelser.

[...]"

BILAG 6: KONKURSDÆKNING - HVORDAN TILBYDES DÆKNINGEN I PRAKSIS?

En vigtig faktor for udbredelse af konkursdækningen i dens nuværende form er naturligvis, hvordan den tilbydes til forbrugerne. I den nedestående tabel kan man få et overblik over, hvordan dækningen tilbydes, og om der tages ekstra gebyrer (oveni prisen for dækningen).

Flyelskab	Mulighed for online booking?	Oplyses der tydeligt om garantien på hjemmesiden?	Findes der information om forsikringen på hjemmesiden?	Oplyses der om forsikringen under køb?	Pålægges der ekstra gebyrer for garantien?	Tilbydes der private rejseforsikringer online?
Air Canada	Ja	Nej	Nej	Nej	-	Ja
Air China	Nej	Nej	Nej	-	-	-
Air France	Ja	Nej	Nej	Nej	-	Ja
Air Greenland A/S	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej	ja
Alsie Express A/S	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej
Atlantic Airways	Ja	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej
Cathay Pacific	Ja	Nej	Nej	Nej	-	Nej
Danish Air Transport A/S	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja	Nej
Egyptair	Ja	Nej	Nej	Nej	-	Nej
Emirates	Ja	Nej	Nej	Nej	-	Nej
Icelandair	Ja	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej
JAT Airways AD	Ja	Nej	Nej	Nej	-	Nej
KLM	Ja	Nej	Nej	Nej	-	Ja
Primera Air Scandinavia A/S	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej	ja
Qatar Airways	Ja	Ja	Ja	Nej	-	Nej
SAS	Ja	Nej	Ja	Ja(Efter køb)	Nej	Ja
Singapore Airlines	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej
South African Airways	Ja	Nej	Nej	Nej	-	Nej
Sun-Air of Scandinavia	Ja	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej
TAP Portugal Airlines	Ja	Nej	Nej	Ja	Nej	Ja
Thai Airways	Ja	Nej	Nej	Nej	-	Nej
Turkish Airlines	Ja	Nej	Nej	Nej	-	Nej

Kilde: Baseret på desk research fortaget i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i december 2013.

Oversigt i tal

Rent overbliksmæssigt kan det konkluderes at:

- 95 % af flyselskaberne tilbyder online booking (21 ud af 22)
- 9 % oplyser tydeligt (på forsiden) omkring rejsegarantifonden eller muligheden for konkursforsikring
- 32 % har information om rejsegarantifonden/konkursforsikringen på hjemmesiden
- 32 % oplyser om konkursforsikringen under booking
- 1 flyselskab der udbyder forsikringen under køb pålægger ekstra gebyr for tilkøbet af konkursforsikringen

Kort om hvert flyselskab

Air Canada:

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Der oplyses ikke om konkursforsikringen hverken under bestilling, sammen med oplysninger om de øvrige rejseforsikringer eller ved søgning på hjemmesiden.

Air China

- Det er ikke muligt at købe billetter online fra Danmark (Via egen hjemmeside)
- Telefonisk henvendelse er nødvendig.

Air France

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Der oplyses ikke om konkursforsikringen hverken under bestilling, sammen med opstillingen af de private rejseforsikringer eller ved en søgning på hjemmesiden.

Air Greenland A/S

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Konkursforsikringen er en tilkøbsmulighed under bestilling
- Det er muligt at læse mere om denne forsikring på deres egen hjemmeside, via link

FORSIKRINGER * Skal udfyldes

[Tilbage](#) [> Fortsæt](#)

FORSIKRINGER PRIS

Afbestillingsforsikring? Ja Nej 350 DKK/person

Dækker dine udgifter til flybilletten, hvis du bliver syg inden din afrejse [Info](#)

Privatrejsende? Ja Nej

Er du privatrejsende kan du tegne en forsikring der dækker din flybillet hvis dit luftfartsselskab går konkurs.

Konkursforsikring? Ja Nej 20 DKK/person

Dækker din flybillet (som privatperson, ikke erhvervsrejsende), hvis dit luftfartsselskab går konkurs. [Info](#)

Alsie Express A/S

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Konkursforsikringen er en tilkøbsmulighed under bestilling
- Det er muligt at læse mere om denne forsikring på deres egen hjemmeside, dog skal man under menuen "Hjælp" – "Før Rejsen"- "Konkursrejseforsikring"

For og efternavn

Titel:
 Fornavn:
 Efternavn:
 Baggage:

fødselsdato:
 Depart:
 Return:

Special services

type af service	CPH-SGD	Beløb (DKK)	SGD-CPH	Beløb (DKK)	Total (DKK)
Konkursforsikring	<input type="text" value="0"/>	20.00	<input type="text" value="0"/>	20.00	0.00

Atlantic Airways

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Konkursforsikringen er en tilkøbsmulighed under bestilling (Dog noget længere inde i bestillingsprocessen (Efter navn og mail))
- Det er muligt at læse mere om denne forsikring ved link der åbner rejsegarantifondens egen hjemmeside (forsiden) i nyt vindue

Rejsegarantifondens Konkursdækning

Såfremt du køber en privatrejse fra Danmark, har du mulighed for at købe en konkursdækning hos Rejsegarantifonden.

[Læs mere her](#)

- | | | |
|----------------------------------|---|----------------------------|
| <input type="radio"/> | Ja tak, dette er en privatrejse fra Danmark og jeg ønsker at købe en Konkursdækning. | Pris: 20,00 DKK pr. person |
| <input checked="" type="radio"/> | Nej tak, dette er en privatrejse men jeg ønsker ikke at købe en Konkursdækning. | Pris: 0,00 DKK pr. person |
| <input type="radio"/> | Nej tak, dette er en forretningsrejse (og derfor er det ikke muligt at købe en Konkursdækning). | Pris: 0,00 DKK pr. person |

Cathay Pacific

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Der oplyses ikke om konkursforsikringen hverken under bestilling eller ved en søgning på hjemmesiden.

Danish Air Transport A/S

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Konkursforsikringen er en tilkøbsmulighed under bestilling

PASSAGERER

Voksne 1	Titel*	Fornavn*	Efternavn*
	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Rejsegarantifonden / Konkursikring

Konkurssikring gælder kun på indenrigsruter i Danmark

Konkurssikringen gælder den/de personer på danske indenrigsruter, der har tilvalgt og betalt for konkurssikringen, da flybilletten blev købt. Det fremgår af [billetten/fakturaen] om konkurssikringen er tilvalgt eller ej.

Hvis du har tilvalgt konkurssikring, og Danish Air Transport A/S går konkurs, vil du være omfattet af Rejsegarantifondens dækning. Det betyder flg.:

- Hvis du stranded på destinationen på grund af konkursen, sørger Rejsegarantifonden for, at du bliver transporteret hjem.
- Hvis du endnu ikke er kommet af sted, får du billetens pris refunderet af Rejsegarantifonden.
- Beløbet for konkurssikring er kr. 30 pr. person, hvoraf kr. 20 videresendes til Rejsegarantifonden, mens det resterende beløb dækker garantistiftelsesomkostninger og administration.

KONTAKT INFORMATION

- Der er med egne ord beskrevet hvad denne forsikring dækker over (den tilbydes kun på indenrigsruter i Danmark)
- Der pålægges et administrationsgebyr på 10 kroner.

Egyptair

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Det er ikke muligt at vælge Danmark som land
- Der oplyses ikke om konkursforsikringen hverken under bestilling eller ved en søgning på hjemmesiden. (Hvilket kan skyldes ovenstående)

Emirates

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Der oplyses ikke om konkursforsikringen hverken under bestilling eller ved en søgning på hjemmesiden.

Icelandair

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Konkursforsikringen er en tilkøbsmulighed under bestilling (Dog noget længere inde i bestillingsprocessen (Under betalingsinformationerne, i bunden))
- Det er muligt at læse mere om denne forsikring ved link der åbner rejsegarantifondens egen hjemmeside i nyt vindue (Under "Vejledning ved konkurs")

JAT Airways AD

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Der oplyses ikke om konkursforsikringen hverken under bestilling eller ved en søgning på hjemmesiden.

KLM

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Der oplyses ikke om konkursforsikringen hverken under bestilling eller ved en søgning på hjemmesiden.

Primera Air Scandinavia A/S

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Det oplyses at flyselskabet er medlem af fonden, (under "Flyvning" – "Forsikring" (Eller via forsiden "Forsikring" i bunden) men ikke mere direkte hvad denne dækker over. Der linkes til rejsegarantifondens egen hjemmeside.
- Konkursforsikringen er en tilkøbsmulighed under bestilling

Qatar Airways

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Oplysning om konkursforsikring findes i venstre menuen på forsiden
- Der oplyses ikke om konkursforsikringen under bestilling
- Konkursforsikringen skal bestilles ved henvendelse på mail og bankoverførsel

SAS

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Det oplyses om konkursforsikringen under "Alt om rejsen" – "Før rejsen" – "Konkursrejseforsikring"
- Der oplyses ikke om konkursrejseforsikringen under bestilling, men først efter endt betaling.

Singapore Airlines

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Det oplyses på forsiden med billede om muligheden for at benytte sig af rejsegarantifonden (Slideshow)

- Det oplyses ikke om muligheden under booking (Ikke alle rejser kan bookes online)
- Garantien skal tilkøbes efter bestilling af billet ved at kontakte dem på mail.

South African Airways

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Der oplyses ikke om konkursforsikringen hverken under bestilling eller ved en søgning på hjemmesiden.

Sun-Air of Scandinavia A/S

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Oplysning om rejsegarantifonden under hovedmenuen "Flyrejsen" – Rejsegarantifonden
- Konkursforsikringen skal tilkøbes ved telefonisk henvendelse efter bestilling af billet

TAP Portugal Airlines

Beløb i alt			
Alle priser på denne side er i Dansk krone [DKK]			
Pris (pr. person)	<input type="checkbox"/> Skatter, afgifter og gebyrer (pr. person)	Passagerer	I ALT
19157,00	2550,00	1 Voksen	21707,00
	<input type="checkbox"/> Rejsegarantifondens konkursdækning	1 Passagerer	20,00
PRIS I ALT FOR ALLE PASSAGERER			21707,00 DKK

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Konkursforsikringen er en tilkøbsmulighed under bestilling
- Der findes ikke yderligere oplysninger om hverken rejsegarantifonden eller konkursdækningen

Thai Airways

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Det oplyses ikke om muligheden for konkursforsikring, på trods af at der i en undermenu oplyses om vigtigheden af anskaffelsen af private rejseforsikringer.

Turkish Airlines

- Billetter kan købes online via egen hjemmeside
- Det oplyses ikke om muligheden for konkursforsikring på hjemmesiden

BILAG 7: LUFTFARTSLOVEN

Luffartsloven – lovbekendtgørelse nr. 1036 af 28. august 2013 – bygger i vidt omfang på international regulering. Det gælder først og fremmest Chicago-Konventionen fra 1944 om international civil luftfart.

Hertil kommer EU-reguleringen bestående af den såkaldte 3. luffarts-pakke, som i form af forordninger har taget sigte på at liberalisere området og sikre fri konkurrence for den del af luftfarten, der består af erhvervsmæssig lufttransport, i EU og mellem EU og de lande, der indgår aftale med EU om anvendelse af Fællesskabets regler.

Der findes dog også en række bestemmelser, som er at betragte som rent danske, og som ikke har været påkrævet af international regulering. Blandt disse omtales nedenfor bestemmelser om håndhævelse over for luffartøjer, som fx ikke lever op til sikkerhedskrav, eller som ikke har betalt afgifter.

Det fremgår af luffartslovens § 145, at hvis der, når en flyvning skal påbegyndes, er grund til at antage, at et luffartøj "ikke er luftdygtigt eller bemanded på behørig måde, eller de for den pågældende flyvning i øvrigt gældende vilkår efter denne lov eller de i medfør heraf udfærdigede bestemmelser ikke er opfyldt," kan Trafikstyrelsen⁵⁷ forbyde luffartøjets start samt om fornødent hindre, at det forlader flyvepladsen, indtil forholdet er bragt i orden.

Med den nuværende formulering tager bestemmelsen kun sigte på at hindre et luffartøj i at forlade en dansk flyveplads, hvis der er sikkerhedsmæssige problemer med luffartøjet.

Videre fremgår det af luffartslovens § 146, at hvis der ikke for et luffartøj, som skal afgå fra en flyveplads, hvis benyttelse til flyvning står åben for offentligheden, er erlagt afgift, som står i forbindelse med fartøjets seneste landing og ophold på samt afgang fra flyvepladsen, kan indehaveren af flyvepladsen hindre, at luffartøjet forlader flyvepladsen, indtil afgiften er betalt, eller der er stillet fornøden sikkerhed for betalingen.

Efter den nugældende formulering af bestemmelsen tager den kun sigte på at hindre et luffartøj i at forlade en dansk flyveplads, hvis der ikke er betalt afgifter, som står i forbindelse med fartøjets landing, ophold og afgang fra flyvepladsen, dvs. forhold, der knytter sig snævert til flyets omkostninger for lufthavnen.

⁵⁷ Eller den, som Trafikstyrelsen bemyndiger hertil. I så fald skal beslutningen "uopholdelig" forelægges Trafikstyrelsen til prøvelse.

Efter luftfartsloven kræver regelmæssig luftfart i erhvervsøjemed over dansk område tilladelse af trafikministeren, jf. § 75. Efter § 146 a kan en ansøgning om tilladelse hertil afslås, hvis ansøgeren har betydelig forfalden gæld til det offentlige, hvorved forstås beløb i størrelsesordenen 50.000 kroner og derover. En tilladelse kan endvidere tilbagekaldes, hvis indehaveren af en tilladelse har betydelig forfalden gæld til det offentlige, hvorved forstås beløb i størrelsesordenen 100.000 kroner og derover. Tilbagekaldelsen kan ske på tid fra 1 til 5 år eller indtil videre. Afgørelsen skal indeholde oplysning om adgangen til at begære domstolsprøvelse og om fristen herfor.

Efter den nugældende ordlyd tager bestemmelsen kun sigte på, at tilbagekaldelse til regelmæssig luftfart i erhvervsøjemed kan ske i tilfælde, hvor indehaveren har betydelig forfalden gæld til det offentlige. Det skal dog understreges, at den gældende § 146 a ikke gælder for EU/EØS-flyelskaber, og i øvrigt kun for tilladelser udstedt af de danske myndigheder.

Efter luftfartslovens § 148, stk. 1, gælder at et flyelskab på nærmere angivne betingelser for Trafikstyrelsens tilsyn med den civile luftfart skal betale en afgift på 6,00 kroner for hver passager, som flyelskabet befordrer. Betales afgiften ikke, kan inddrivelse ske efter reglerne om inddrivelse af gæld til det offentlige.

Transportministeren kan herudover i medfør af § 148, stk. 6, fastsætte regler om betaling til hel eller delvis dækning af omkostningerne ved øvrige opgaver, herunder offentlige forretninger og tilsynsvirksomhed, i henhold til denne lov eller fællesskabsretlige regler på luftfartsområdet.

BILAG 8: BRANCHEFORENINGEN DANSK LUFTFARTS OVERSLAG PÅ ADMINISTRATIVE OMKOSTNINGER FOR FLYSELSKABER

Overslaget er udarbejdet af Brancheforeningen for Dansk Luftfart i forbindelse med udvalget arbejde.

Grundforudsætninger:

Adm.bidrag RGF (2012):

- Grundbidrag 4000 kroner.
- Omsætningsbidrag 580 kroner. pr. 1 millioner omsætning (relateret omsætning)

Normal garantistillelse: jf. Lovens § 8, stk. 1 -6.

Forhøjet garantistillelse: fuld afdækning af eksponeret salg – tillagt tillæg for skønnet hjemrejseomkostning.

Finansieringsomkostning garantistillelse: 5 % p.a.

Afskrivningsperiode software, bookingplatforme mv. : 3 år

CASE 1 – Mindre selskab med lille forbrugersalg og begrænset tilkøb

Case-forudsætninger:

Luftfartsselskab med 200 millioner kroner i årlig omsætning. Erhvervs-mæssig passagertrafik i rutedrift udføres parallelt med andre luftfartsaktiviteter. Rutetrafik udgør ca. 180 millioner kroner i årlig omsætning.

20 % af ruteomsætningen er forbruger / privatsalg, modsvarende ca. 36 millioner kroner.

Selskabet har en tilkøbsprocent af konkursdækning på 2 % af den forbrugerrelaterede omsætning. Det salg, der er omfattet af Rejsegarantifondsloven er altså lig 0,72 millioner kroner.

	Beløb (kr.)	Omk. pr. år
Oprindelig oprettelse og ændring af bookingplatforme mv.	75.000	26.875
Administrationsbidrag til RGF	-	4.418
Omkostning til normal garanti	300.000	15.000
Løbende omkostninger til intern administration, indberetning, revision mv.	-	35.000
I alt pr. år		81.293

% i ft samlet forbrugeromsætning: 0,226

% i ft tilkøbet: 11,29

CASE 2 – Mellemstort selskab med markant forbrugersalg og tilkøb:

Case-forudsætninger:

Luftfartsselskab med 500 millioner kroner i årlig omsætning. Hovedaktiviteten er erhvervsmæssig passagertrafik i rutedrift.

40 % af omsætningen er forbruger / privatsalg, altså 200 millioner kroner.

Selskabet har en tilkøbsprocent af konkursdækning på 50 % af den forbrugerrelaterede omsætning. Det salg, der er omfattet af Rejsegarantifondsloven er altså lig 100 millioner kroner

	Beløb (kr.)	Omk. pr. år
Oprindelig oprettelse og ændring af bookingplatforme mv.	300.000	107.500
Administrationsbidrag til RGF	-	62.000
Omkostning til normal garanti	2.000.000	100.000
Løbende omkostninger til intern administration, indberetning, revision mv.	-	200.000
I alt pr. år		469.500

% i ft samlet forbrugeromsætning: 0,235

% i ft tilkøbet: 0,4695

CASE 3 - Stort selskab med stort erhvervssalg og begrænset tilkøb

Case-forudsætninger

Luftfartsselskab med 3.800 millioner kroner i årlig omsætning. Hovedaktiviteten er erhvervsmæssig passagertrafik i rutedrift.

38 % af omsætningen er forbruger / privatsalg, modsvarende ca. 1.444 millioner kroner.

Selskabet har en tilkøbsprocent af konkursdækning på 10 % af den forbrugerrelaterede omsætning. Det salg, der er omfattet af Rejsegarantifondsloven er altså ca. 144 millioner kroner.

	Beløb (kr.)	Omk. pr. år
Oprindelig oprettelse og ændring af bookingplatforme mv.	750.000	268.750
Administrationsbidrag til RGF	-	70.120
Omkostning til normal garanti	2.000.000	100.000

Løbende omkostninger til intern administration, indberetning, revision mv.	-	350.000
I alt pr. år		788.870

% i ft samlet forbrugeromsætning: 0,055

% i ft tilkøbet: 0,548

BILAG 9: BEREGNINGSGRUNDLAG FOR FONDENS STØRRELSE VED INDFØRELSE AF PASSAGERAFGIFT

På baggrund af oplysninger fra Rejsegarantifonden har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen opstillet et overslag på passagerafgiftsfondens størrelse. Fonden skal dække både forudbetalinger og hjemtransport.

For at kunne beregne fondens udgifter til forudbetalinger er der taget udgangspunkt i Cimber, da alle oplysninger er offentligt tilgængelige som følge af konkursen. Cimber havde en årlig omsætning på ca. 2 milliarder kroner. Cimber havde lavsæson om vinteren og højsæson i påsken og om sommeren. Forudbetalinger udgjorde typisk mellem 75 - 250 millioner kroner i løbet af året. De maksimale forudbetalinger var på ca. 250 millioner kroner svarede til ca. 12,5 % af den årlige omsætning.

Fondens maksimale udgifter til forudbetalinger er beregnet med udgangspunkt i SAS, der på nuværende tidspunkt er det største flyselskab på det danske marked.

Danmarks Rejsebureau Forening har anslået et beløb, der i værste fald kan beløbe sig til 450 millioner kroner. De har baseret beregningerne på SAS offentliggjorte regnskaber og en række kvalificerede estimater.

Brancheforeningen Dansk Luftfart (der har SAS som medlem) har anslået, at beløbet reelt er noget større, nemlig ca. 1.100 millioner. De beregninger er baseret på SAS interne tal, der ikke kan offentliggøres, da der er tale om forretningshemmeligheder.

Forskellen på estimaterne skyldes primært, at Brancheforeningen Dansk Luftfart har foretaget estimatet ud fra en worst case betragtning, mens DRF's estimat bygger på en mere gennemsnitlig betragtning. Men forskellen understreger, at det er svært at vurdere den samlede risiko for tab og sekretariatet har følgende valgt, at arbejde med et spænd mellem det laveste estimat (DRF) og det højeste estimat (BDL).

Hertil kommer omkostningerne til en mulig hjemtransport, som er anslået til ca. 100 millioner, hvis et mindre flyselskab går konkurs (disse tal er baseret på fortrolige oplysninger fra Trafikstyrelsen, Brancheforeningen Dansk Luftfart og Rejsegarantifonden). Ved et større flyselskabs konkurs vil udgifterne til hjemtransport være betydeligt højere, da konkursen vanskeliggør muligheden for at tilvejebringe den nødvendige kapacitet (både pga. antal af passagerer der er ude og pga. de væsentligt færre afgang retur til Danmark) og den gennemsnitlige pris for en hjemtransport vil kunne stige betragteligt. Denne stigning anslås til en faktor fem. Det vil sige, at fondens midler i forhold til hjemtransport anslås til at skulle være mellem 100 og 500 millioner kroner.

Fonden vil således skulle have en størrelse mellem 550-1.600 millioner kroner.

Disse tal omfatter både erhvervs- og privatkunder.

Perioden det vil tage at opbygge fonden er anslået på baggrund af antallet af afrejsende passagerer fra Danmark på nuværende tidspunkt (minus transfer og transit). Det drejer sig om ca. 11 millioner privat- og erhvervs-kunder.⁵⁸ Det vil altså ved et bidrag pr. passager på 5 kroner tage 10-29 år at tilvejebringe 550-1.600 millioner kroner – forudsat at der ikke er tab i fonden undervejs.

Disse tal er de bedst mulige estimater, som kan tilvejebringes på det foreliggende grundlag, men der tages ikke højde for den fremtidige udvikling, og baserer sig på situationen netop nu. Sekretariatet er dog af den opfattelse, at de sætter en ramme og giver et nyttigt størrelsesforhold for omkostningerne.

Behovet for midler er afhængigt af afgiftens størrelse, og om der indføres en selvrisiko, beløbsgrænser eller andre forhold, der vil formindske størrelsen af en eventuel udbetaling ved et flyselskabs konkurs, herunder størrelsen på de omfattede flyselskabers og øvrige rejseudbyders stillede garantier.

⁵⁸ <http://www.statistikbanken.dk>