

2013

Erhvervs- og
Vækstministeriet

EVALUERING AF LOV OM EN REJSEGARANTIFOND

Indhold

1. Resume.....	3
2. Indledning	5
2.1. Den gældende ordning	5
2.2. EU-regulering.....	7
2.3. Nøgletal for Rejsegarantifonden	7
3. Primære problemstillinger.....	10
3.1. Selskaber etableret i Danmark	10
3.2. Frivillighed.....	12
3.3. Alene til privat brug	12
3.4. Billeje i udlandet	13
4. Øvrige problemstillinger	13
4.1. Flybilletter købt via et rejsebureau.....	13
4.2. Bestyrelsens sammensætning.....	14
4.3. Garantistillelse	15
4.4. Én samlet fondskasse	16
4.5. Hvordan konkursdækningen tilbydes.....	16
4.6. Ankenævn	17
4.7. Forsikringsordninger	17
4.8. Differentieret garantiskala.....	17
4.9. Gebyr for tilvalg af konkursdækning	18
5. Internationale betalingskort og tilbageførsel af forudbetalinger (charge back).....	19
6. Konklusion	20
Bilag 1: Oversigt over mulige løsningsmodeller	22
1. Primære problemstillinger.....	22
1.1. Passagergebyr.....	22
1.1.1. Passagergebyrer (private og erhverv, ingen garantistillelse)	24
1.1.2. Passagergebyrer (kun private, ingen garantistillelse)	25
1.1.3. Passagergebyrer (private og erhverv, inkl. garantistillelse).....	26
1.1.4. Passagergebyrer (kun private, inkl. garantistillelse)	26
1.1.5. Passagerafgift (alle afrejsende) til dækning af forbrugere	27
1.2. Genetablere reglerne fra før 2010	28
1.3. Justering af lovens omfang (internationale betalingskortsregler for charge back)	29

1.4. Forsikringsmodel	30
2. Øvrige problemstillinger	31
2.1. Pakkerejser (afskaffelse af administrationsgebyret)	31
2.2. Flybilletter købt via et rejsebureau.....	31
2.3. Bestyrelsens sammensætning.....	32
2.4. Én samlet fondskasse	33
2.5. Hvordan skal konkursdækningen tilbydes	33
2.6. Ankenævn	34
2.7. Differentieret garantiskala.....	34
2.8. Gebyrer for tilvalg af konkursdækning.....	35

1. Resume

Indtil 2010 omfattede rejsegarantiordningen alene pakkerejser. Ordningen skulle sikre, at alle kunder, der havde købt pakkerejser, kunne blive transporteret hjem eller få deres penge igen, hvis en rejseudbyder gik konkurs. Med virkning fra den 1. januar 2010 blev Rejsegarantifondens dækningsområde udvidet. Det blev obligatorisk for dansk etablerede rejseudbydere og formidlere for udenlandske rejseudbydere, som sælger flyrejser og billeje i udlandet, at være registreret i Rejsegarantifonden og at tilbyde forbrugere dækning af Rejsegarantifonden. Konkursdækning for flyrejser eller billeje er frivilligt for forbrugerne og tilkøbes for et beløb på 20 kr. Beløbet overføres til Rejsegarantifonden.

Hvad enten der sælges flybilletter, billeje i udlandet eller pakkerejser, skal der stilles en garanti til Rejsegarantifonden, hvis man er omfattet af loven. Garantiens størrelse er afhængig af rejseudbyderens omsætning. Derudover kan fonden kræve, at en rejseudbyder eller formidler omfattet af loven, stiller en forhøjet garanti, hvis der er særlig risiko for, at fonden vil lide tab. Hvis en rejseudbyder/formidler går konkurs, vil Rejsegarantifonden først søge at dække forbrugernes tab ved hjælp af den stillede garanti. Alle rejseudbydere/formidlere omfattet af loven betaler desuden et administrationsbidrag til driften af fonden og et rejseankenævn. Dette bidrag er også delvist afhængigt af udbyderens omsætning.

Den nuværende ordning omkring *flyrejser* har medført en øget forbrugerbeskyttelse ved flyselskabers konkurs, hvilket senest har vist sig ved Cimber Sterlings konkurs i 2012. Rejsegarantifonden udbetalte ca. 15.5 millioner kr. 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 på et andet tidspunkt.

Hjemtransport er meget omkostningstung. Rejsegarantifonden har skønnet, at de 6.500 forbruger udgør ca. 6 pct. af alle de forbrugere, der var berørt af konkursen. De resterende har enten fået deres tab dækket via tilbageførsel af betalinger via internationale kreditkort, har gjort krav i konkursboet eller har anset pengene for tabt.

Rejsegarantifonden anslår, at såfremt fonden skulle have dækket alle tab for de forbrugere, der havde forudbetalt Cimber Sterling billetter på det tidspunkt, virksomheden gik konkurs, ville dette have beløbets sig til mindst 200 millioner kroner.

Det er ikke muligt at opgøre præcist, hvor mange forbrugere, der blev berørt af Cimber Sterlings konkurs, fordi de ikke alle havde tilkøbt en konkursdækning. Der foreligger ikke data for antallet af rejsekunder, der, fordi de har anvendt et internationalt betalingskort, har fået tilbageført deres penge via deres kortudsteder. Det skyldes, at indløseren i forhold til Cimber Sterling var udenlandsk, hvorfor det ikke har været muligt at indhente data om omfanget af tilbagebetalinger

(charge back). Den danske indløser – Nets – har ikke adgang til oplysninger fra de udenlandske indløsere.¹

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 kr. fradragsberettiget. Det er en forudsætning, at kravet er anmeldt i konkursboet, og at det er afgjort, at kravet ikke vil blive dækket. Kurator i Cimber Sterlings konkursbo har marts 2013 oplyst, at der ikke vil være penge til de simple kreditorer i boet.

I forhold til *konkursdækning af billeje i udlandet* har ordningen ikke været anvendt og har derfor formentlig ikke umiddelbart haft nogen virkning i praksis. Rejsegarantifonden har således ikke efter lovens ikrafttræden registreret danske biludlejere, der formidler billeje i udlandet. Dette skyldes, at danske biludlejere i forbindelse med formidling af billeje i udlandet fakturerer og servicerer deres kunder fra selskabernes kontorer i udlandet. Når Rejsegarantifonden skal vurdere, om et selskab er etableret i Danmark, ser fonden bl.a. på, om selskabet fakturerer deres kunder fra Danmark. Da faktureringen sker fra udlandet, ligger omsætningen reelt ikke i de danske selskaber, og Rejsegarantifonden har derfor fundet det vanskeligt at opretholde et registreringskrav.

I forhold til *forbrugerbeskyttelse* generelt, er der enighed blandt interessenterne om, at den nuværende ordning omkring flyrejser ikke fungerer hensigtsmæssigt. Udfordringerne med forbrugerbeskyttelse i forbindelse med flyrejser er et af de væsentlige punkter. Det skyldtes især det forhold, at ordningen kun omfatter dansk etablerede rejseudbydere. Langt den største del af flybilletter købes i dag på nettet. Der er en række flyselskaber, som udbyder billetter i Danmark, men ikke er etableret her i landet. Det betyder, at de pågældende selskaber ikke er omfattet af loven, og at en stor gruppe af forbrugere dermed ikke har mulighed for at få deres udgifter dækket i tilfælde af konkurs.

Samtidig er der helt praktiske udfordringer forbundet med at tilkøbe konkursdækning. Det er ikke i nærmere omfang beskrevet i rejsegarantifondsloven, hvordan konkursdækningen skal tilbydes. Det har medført, at konkursdækningen i visse tilfælde ikke er udbudt tydeligt nok. Dermed har forbrugerne i visse tilfælde ikke været klar over muligheden for at tilvælge konkursdækningen.

Endvidere har der været eksempler på rejsearrangører, som oveni prisen for konkursdækningen (20 kr.) har pålagt forbrugeren gebyrer i forbindelse med købet, i nogle tilfælde op til 3-4 gange prisen, dvs. op mod 80 kr. Dette kan medføre, at forbrugerne finder det mindre attraktivt at købe konkursdækningen.

Andre problemstillinger rummer primært udfordringer for rejseudbyderne, herunder spørgsmålene om administrationsgebyr, en samlet fondskasse og garantistillelse.

Evalueringen indeholder i bilag 1 en beskrivelse af en række løsningsmodeller. De skitserede løsningsmodeller indeholder alle både fordele og ulemper, som beskrives i forbindelse med den enkelte løsningsmodel.

¹ En indløser er den, der har indgået aftale med sælgeren om at overføre betalinger fra køberens konto.

Det har dog ikke umiddelbart været muligt at identificere en løsning, der afhjælper problemerne med den eksisterende ordning uden at skabe nye udfordringer.

2. Indledning

Evalueringen af rejsegarantifondsloven tager udgangspunkt i en undersøgelse af ordningen, der blev indført ved den seneste ændring af loven i 2010, dvs. konkursdækning af flybilletter og billeje i udlandet.

I forbindelse med evalueringen har der været afholdt møder med relevante interessenter med henblik på at afdække konkrete problemstillinger i forhold til den nuværende lov. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har konkret haft møder med bestyrelsen for Rejsegarantifonden, Rejsegarantifonden, Forbrugerrådet, Rejsearrangører i Danmark (RID), Danmarks Rejsebureau Forening (DRF), Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL), Board of Airline Representatives in Denmark (BARD) og Danske Biludlejere.

2.1. Den gældende ordning

Rejsegarantifonden blev oprettet i 1979 som følge af "Lov om en rejsegarantifond". Loven blev ændret i 1993 som følge af implementering af pakkerejsedirektivet (Rådets direktiv 90/314/EØF om pakkerejser). Under arbejdet i 1992 og 1993 med forberedelse af implementeringen af pakkerejsedirektivet viste der sig at være behov for en mere omfattende revision af loven. På den baggrund blev loven ændret i 1997, hvorefter det blev muligt at imødegå, at fonden blev udnyttet af visse rejsearrangører. For at modvirke, at enkeltpersoner gentagne gange påførte fonden tab, blev der således indført adgang for fonden til at kræve forhøjet garantistillelse af personer eller selskaber, der tidligere havde deltaget i arrangørvirksomhed, og som havde påført fonden et udækket tab.

Rejsegarantifondsloven gennemgik yderligere ændringer i henholdsvis 2000 og 2004 for at sikre Rejsegarantifonden flere muligheder for at kunne gribe ind overfor virksomheder drevet på et uforsvarligt økonomisk grundlag.

Med ændringen af loven i 2000 fik Rejsegarantifonden mulighed for at slette en arrangørs registrering i fonden, hvis arrangøren ikke inden for en kort frist efterkom fondens krav om forhøjet garantistillelse. Sletning fra registeret indebærer, at den pågældende arrangør ikke længere lovligt kan sælge rejsearrangementer, som er omfattet af loven.

Med ændringen af loven i 2004 indførtes et målrettet tilsyn med rejsearrangørerne samt mulighed for at kræve forhøjet garantistillelse af rejsearrangører, der driver virksomhed på et uforsvarligt økonomisk grundlag og dermed giver fonden en forøget risiko for tab. Det målrettede tilsyn indeholder følgende elementer: Årlig indberetning af nøgletal, løbende brancheovervågning og undersøgelse af nye rejsearrangører i forbindelse med registreringerne.

Lovændringen i 2004 var udmøntningen af en løsningsmodel, som den daværende Forbrugerstyrelse forhandlede med DRF, RID, Forbrugerrådet og Rejsegarantifondens formand. Lovændringen og de skærpede tilsynsmuligheder samt mulighed for at kræve forhøjet garantistillelse havde bred opbakning blandt brancheorganisationerne og Forbrugerrådet, idet det fandtes nødvendigt med skærpede tilsynsmuligheder med erhvervsdrivende, der drev virksomhed på uforsvarligt økonomisk grundlag.

Indtil 2010 omfattede rejsegarantiordningen alene pakkerejser. Ordningen skulle sikre, at alle kunder, der havde købt pakkerejser, kunne blive transporteret hjem eller få deres penge igen, hvis en rejseudbyder gik konkurs.

En pakkerejse er automatisk omfattet af fondens dækning, hvis den er købt hos en rejseudbyder eller en formidler for en udenlandsk udbyder, der er omfattet af rejsegarantifondsloven etableringsbegreb, uanset om rejsen er købt til privat brug eller ej.

Som en pakkerejse anses et rejsearrangement, hvor kunder køber en kombination af minimum to af følgende elementer:

- 1) transport,
- 2) indkvartering eller
- 3) anden væsentlig turistmæssig ydelse.

Alle kunder, der eksempelvis køber en kombination af fly og indkvartering eller fly og anden væsentlig turistmæssig ydelse, er således dækket af Rejsegarantifonden. Det er et krav, at hele pakkerejsen købes hos samme virksomhed. Økonomisk kompensation ydes, hvis arrangørens økonomiske forhold har medført, at et rejsearrangement ikke kan påbegyndes, eller hvis det afbrydes.

I Danmark sker det via Rejsegarantifonden, der er en privat selvejende institution, som har sin egen bestyrelse.

Med en ændring af loven i 2010 blev Rejsegarantifondens dækningsområde udvidet. Det blev fra den 1. januar 2010 obligatorisk for dansk etablerede rejseudbydere og formidlere for udenlandske rejseudbydere, som sælger flyrejser og billeje i udlandet, at være registreret i Rejsegarantifonden og at tilbyde forbrugere dækning fra Rejsegarantifonden.

I modsætning til pakkerejser gælder konkursdækningen for flyrejser kun rejser, der er købt til privat brug, ligesom konkursdækningen ikke automatisk følger med, men skal tilkøbes individuelt af forbrugeren mod betaling af et bidrag på pt. 20 kr. Beløbet overføres til Rejsegarantifonden.

Efter loven skal konkursdækningen senest udbydes i umiddelbar tilknytning til købet af rejseydelsen, men loven fastsætter ikke, hvordan dette nærmere skal ske.

Konkursdækningen skal sikre, at alle forbrugere, der har valgt konkursdækning i forbindelse med køb af en flyrejse, bliver transporteret hjem uden ekstraomkostninger, hvis rejseudbyderen går konkurs. Derudover skal forbrugere, der har forudbetalt deres rejser, have deres penge tilbagebetalt.

Konkursdækningen sikrer forbrugeren ved rejseudbyderens konkurs. Det indebærer følgende:

- Hvis en forbruger har købt en flybillet gennem et flyselskab, og flyselskabet går konkurs, vil forbrugers tab blive dækket af Rejsegarantifonden.
- Tilsvarende gælder, hvis en forbruger har købt en flybillet gennem et rejsebureau og rejsebureauet går konkurs.

- Hvis en forbruger derimod har købt en flybillet gennem et rejsebureau, og flyselskabet går konkurs, er der ikke dækning gennem Rejsegarantifonden, da det ikke er rejseudbyderen, der går konkurs. Rejsegarantifonden vil i så fald henvise forbrugeren til at søge at finde en løsning med rejsebureauet. Efter Forbrugerklagenævnets praksis vil det være rejsebureauet, som forbrugeren har indgået sin aftale med, der som udgangspunkt hæfter for forbrugers krav.
- Hvad enten der sælges flybilletter eller pakkerejser, skal der stilles en garanti til Rejsegarantifonden, hvis man er omfattet af loven. Garantien størrelse er afhængig af rejseudbyderens omsætning.
- Derudover kan fonden kræve, at en rejseudbyder eller formidler omfattet af loven, stiller en forhøjet garanti, hvis der er særlig risiko for, at fonden vil lide tab. Hvis en rejseudbyder/formidler går konkurs, vil Rejsegarantifonden først søge at dække forbrugernes tab ved hjælp af den stillede garanti.
- Alle rejseudbydere/formidlere omfattet af loven betaler desuden et administrationsbidrag til driften af fonden og et rejseankenævn. Dette bidrag er også delvist afhængigt af udbyderens omsætning.

2.2.EU-regulering

Rejsegarantifonden blev oprindeligt oprettet ved lov i 1979 for at sikre danske pakkerejsekunder mod de uheldige konsekvenser af en rejsearrangørs konkurs. I 1990 trådte pakkerejsedirektivet (direktiv 90/314/EØF af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure) i kraft. Direktivet medførte, at alle EU-lande var forpligtet til at sikre, at kunder, der havde købt pakkerejser, skulle sikres hjemrejse eller tilbagebetaling af forudbetalte beløb i tilfælde af rejsearrangørens insolvens eller konkurs.

I forhold til pakkerejser gælder der således de samme regler på tværs af EU, og forbrugerne har dermed samme rettigheder, uanset om de har købt en pakkerejse hos en dansk eller en europæisk (eller europæisk etableret) pakkerejseudbyder.

En revision af pakkerejsedirektivet har været ventet i flere år. EU-Kommissionen har den 28. januar 2013 udsendt en pressemeddelelse, hvor det fremgår, at Kommissionen er ved at undersøge tre muligheder, når det gælder revisionen af direktivet: Modernisering af den nuværende lovgivning, en bibeholdelse af status quo eller helt atfjerne lovgivningen på området. Baggrunden for undersøgelsen er ifølge Kommissionen, at udviklingen af internettet og fremkomsten af lavprisluftfartsselskaber de seneste år har revolutioneret den måde, folk organiserer deres ferie. Et stigende antal EU-borgere sammensætter nu selv deres ferie. Disse ændringer i rejsemarkedet, især virkningerne af online booking, betyder, at den samlede andel af turister, der booker traditionelle pakkerejser, og derfor er beskyttet af direktivet, er faldende. Det forventes, at Kommissionens stillingtagen til en eventuel revision vil komme inden sommerferien.

2.3.Nøgletal for Rejsegarantifonden

Nærværende afsnit gennemgår en række nøgletal for Rejsegarantifondens virke.

Tabel 1: Omfanget af rejseudbydere, der er dækket af Rejsegarantifonden, antallet af udbydere, der stiller forhøjet garanti og udviklingen i disse forhold

	2008	2009	2010*	2011
Antal rejseudbydere	594	632	651	661
Antal rejseudbydere på forhøjet garanti	84	123	141	174
Andel på forhøjet garanti i pct.	14,1 pct.	19,5 pct.	21,7 pct.	26,3 pct.

Kilde: Rejsegarantifondens årsrapporter 2008-2011

*: Ordningen blev udvidet til også at omfatte flyrejser og billeje i 2010.

Antallet af registrerede rejseudbydere er steget med 11,3 pct. fra 594 registrerede i 2008 til 661 registrerede i 2011. Antallet af rejseudbydere på forhøjet garanti er i samme periode steget med 107,1 pct. fra 84 på forhøjet garanti i 2008 til 174 i 2011. Andelen af registrerede på forhøjet garanti er steget med 12,2 pct.point fra 14,1 i 2008 til 26,3 i 2011. Ved udgangen af 2011 havde i alt 633 rejseudbydere stillet garantier over for fonden på i alt 685 mio. kr.

Tabel 2: Antallet af rejseudbydere på forhøjet garanti fordelt efter omsætning

Omsætning	Antal	Procent
Kr. 0-5 mio.	152	84,4 pct.
Kr. 5-50 mio.	24	13,3 pct.
Kr. 50 + mio.	7	2,2 pct.

Kilde: Rejsegarantifonden - opgjort af tilsynet pr. 30. maj 2012

Som det fremgår af ovenstående tabel, er det primært de rejseudbydere, som har omsætning under 5 mio.kr., der afdækker fondens risiko ved at stille forhøjet garanti. Mange små rejseudbydere har accepteret at stille forhøjet garanti frem for at skulle konsolidere selskabet eller sende løbende regnskabsopfølgning, idet forhøjet garanti er en mere fordelagtig løsning for dem. Hovedparten af de registrerede rejseudbydere i fonden har en omsætning under 5 mio.kr., hvorfor det er naturligt, at antallet af rejseudbydere på forhøjet garanti i denne gruppe alt andet lige er højere.

Rejseudbydere beliggende i de to andre omsætningsintervaller vil normalt foretrække konsolidering eller en tredjeparts indeståelse frem for forhøjet garanti, da det ellers kan medføre en markant garantiforhøjelse op imod højsæson. Det er særligt gældende i de sager, hvor salget er meget sæsonbetonet, og hvor der derved også antages at være betydelige sæsonudsving i forudbetalingsbeholdningen.

Tabel 3: Rejseudbydere, der løbende sender opfølgning til fonden

Rejseudbydere hvor 3. part indestår	44
Forhøjet garanti – Forudbetalinger	96

Forhøjet garanti – Faktureret salg	84
Halvårlig regnskabsopfølgning	9
Kvartalsvis regnskabsopfølgning	121
Månedlig regnskabsopfølgning	10

Kilde: Rejsegarantifonden - opgjort af tilsynet pr. 30. maj 2012

Som det fremgår af tabellen ovenfor, har fonden modtaget indeståelseserklæringer² i 44 af sagerne. I disse sager foretager tilsynet én gang årligt en revurdering af den formue, som indestår. Rejsegarantifonden har krævet regnskabsopfølgning på halvårlig basis i 9 af sagerne, mens 121 af sagerne er på kvartalsvis opfølgning, og 10 af sagerne er på månedsvise opfølgning. De rejseudbydere, som har en meget sæsonbetonet indtjening, vil typisk blive fulgt på månedsbasis, hvilket er tilfældet for rejseudbydere, som har et kapitalberedskab, der kun akkurat opfylder minimumskravene. Der er således en hel del rejseudbydere på løbende opfølgning, som genererer overskud, men som ikke ønsker at konsolidere sig yderligere. I disse sager anser Rejsegarantifonden det for værende afgørende at følge den økonomiske udvikling løbende. Da fondens dækningsområde blev udvidet i 2010 til også at dække bl.a. flyrejser, var det vurderingen, at fondens formue skulle øges fra de daværende ca. 50 mio. kr. til ca. 200 mio. kr. Det er Rejsegarantifondens bestyrelse, der fastsætter bidragets størrelse.

I 2011 var der ca. 125.000 afrejste forbrugere, som havde tilkøbt konkursdækning i forbindelse med deres rejse, hvilket svarer til en indbetaling på ca. 2,4 mio. kr. I forhold til udbetalinger til forbrugerne ved både pakkerejse- og fly/bilkonkurser viser nedenstående tabel de beløb, der er udbetalt, antallet af berørte forbrugere og værdien af en gennemsnitlig udbetaling.

Tabel 4: Nøgletal for Rejsegarantifonden

	2009	2010	2011	2012 (indtil august)
Udbetalt til forbrugerne	3.272.275 kr.	2.732.897 kr.	4.734.667 kr.	15.500.000 kr.
Antal berørte forbrugere	462	370	1.638	6.500
Gnsn. udbetaling pr. konkursramt forbruger	Ca. 7000 kr.	Ca. 7.400 kr.	Ca. 2.900 kr.	Ca. 2.400 kr.

Kilde: Rejsegarantifonden

Tallene i tabel 4 viser det beløb, der er udbetalt til forbrugerne i gennemsnit (periodiseret efter det år konkursen indtraf). Rejsegarantifondens dækningsområde blev i 2010 udvidet til også at omfatte flyrejser, hvilket afspejles i tallene.

Udbetalingerne i 2012 vedrørte således hovedsageligt flybilletter og kan henføres til Cimber Sterlings konkurs. Udbetalingerne i 2011 vedrørte ligeledes hovedsageligt flybilletter, men skyldtes overvejende konkursen af et rejsebureau, der havde solgt mange flybilletter med konkurssikring. Dette er hovedårsagen til, at den gennemsnitlige udbetaling i 2011 og 2012 er væsentlig under

²En indeståelseserklæring er en økonomisk garanti på et specifikt beløb stillet af en tredjepart. Typisk er der tale om en bankgaranti.

niveauet for 2009 og 2010, idet der i 2009 og 2010 kun blev udbetalt erstatning til kunder, som havde købt pakkerejser.

Fondens formue udgjorde pr. 31. december 2011 ca. 77 mio. kr. Af fondens årsberetning fremgår det, at dette beløb efter bestyrelsens opfattelse på tilfredsstillende vis afspejler den risiko, fonden er udsat for. Såfremt der ikke er penge nok i fonden til at dække tab ved konkurser, kan erhvervs- og vækstministeren, med tilslutning fra Folketingets Erhvervsudvalg, stille garanti for lån optaget af fonden. Det statsgaranterede lån vil være på almindelige markedsvilkår og vil blive finansieret ved opkrævning af større bidrag fra rejseudbyderne. Det har endnu ikke været aktuelt at trække på statsgarantien. Ved Cimber Sterlings konkurs i 2012 blev forbrugernes tab dækket via den forhøjede garanti, som fonden havde afkrævet af Cimber Sterling. Fonden led på denne måde ikke noget nettotab.

Tabel 5: Afrejsende passagerer fra danske lufthavne i 2011

	Terminerende(påbegynder rejsen fra DK)	Transit+transfer(rejser gennem DK)	Samlet
Rute	10.058.000	2.571.000	12.629.000
Charter	1.350.000	55.000	1.405.000
I alt	11.408.000	2.626.000	14.034.000
<i>- heraf med SAS, Sun Air, DAT og Cimber Air (Danske selskaber)</i>			
Rute	4.277.000	2.081.000	6.358.000
Charter	258.000	9.000	267.000
I alt	4.535.000	2.090.000	6.625.000

Kilde: Brancheforeningen for Luftfart/Trafikstyrelsen. Tallene er ekskl. passagerer afrejst fra Grønland og Færøerne.

De større danske lufthavne er: København, Billund, Aalborg, Roskilde, Sønderborg, Esbjerg, Aarhus, Karup, Bornholm og Thisted.

Der har i alt været godt 14,0 mio. afrejsende passagerer fra større danske lufthavne i 2011, jf. ovenstående tabel. Klart den største andel på knap 10,1 mio. passager er terminerende passagerer, som rejser med rutefly. Med terminerende menes passagerer, som påbegynder rejsen fra en større dansk lufthavn. Godt 6,6 mio. passagerer er afrejst med danske selskaber (enten SAS, Sun Air, DAT eller Cimber Air).

3. Primære problemstillinger

3.1.Selskaber etableret i Danmark

Forpligtelsen til at lade sig registrere i Rejsegarantifonden omfatter alene rejseudbydere og formidlere af rejser, som er etableret i Danmark, jf. § 20 i rejsegarantifondsloven. Dette skyldes primært, at det rent praktisk er meget problematisk at håndhæve dansk lovgivning i andre lande.

Den største del af flybilletter købes i dag på nettet. Der er en lang række flyselskaber, som udbyder billetter i Danmark, men ikke er etableret her i landet. Det betyder, at de pågældende selskaber ikke er omfattet af loven.

Senest er der i juli 2012 afsagt dom af Østre Landsret, som fastslår, at den 2. største udbyder af rejser til danske privatforbrugere ikke i lovens forstand er etableret i Danmark og derfor ikke er omfattet af loven. Det drejer sig konkret om Norwegian Airlines, som ifølge dommen ikke kan forpligtes til hverken at stille garantier for de penge, forbrugerne har indbetalt forud for deres rejser, eller udbyde den dækning, som sikrer, at forbrugerne kan få deres tab dækket ved en konkurs.

Da loven blev vedtaget, var det forudsat, at selskaber som eksempelvis Norwegian Air ville være etableret i Danmark i lovens forstand og dermed omfattet af ordningen. Dette fordi Rejsegarantifonden fortolkede begrebet således, at flyselskaber er omfattede (registreringspligtige i Danmark), hvis de har hyppige, kontinuerlige flyvninger til og fra Danmark. Fonden har lagt mere vægt på dette kriterium, end hvorvidt flyselskabet har et egentligt salgskontor i Danmark og/eller udsteder fakturaer fra Danmark. Østre Landsrets dom fastslår imidlertid, at Norwegian Air ikke er etableret i Danmark. I dommen lægges der særligt vægt på, at Norwegian Air ikke har et kontor i Danmark, hvorfra der sælges billetter, eller hvortil kunder har adgang. Den nævnte dom indebærer, at en række flyselskaber ikke er forpligtet til at tilbyde konkursdækning til forbrugerne³. Således er langt færre selskaber omfattet af ordningen, end det var forudsat. Det betyder reelt, at den forudsatte forbrugerbeskyttelse ikke længere er til stede i samme omfang som hidtil.

Konkret aktualiserer det følgende problemstillinger:

- Forbrugerne er kun dækket, hvis flyselskabet, de køber billetten hos, er etableret i Danmark. I praksis vil det medføre, at en stor gruppe af forbrugere ikke har mulighed for at blive dækket i tilfælde af konkurs, fordi en lang række selskaber, der udbyder billetter i Danmark, ikke kan anses for at være etableret her i landet.
- Der synes at være en skævhed i, at selskaber, der er etableret i Danmark, er forpligtet til at opfylde en række krav (hvoraf nogle er relativt udgiftstunge), mens selskaber, der ikke er etableret i Danmark, men konkurrerer med dansk etablerede selskaber og udbyder flyvninger fra Danmark, ikke mødes med de samme krav. Danske udbyderes konkurrenceevne forringes hermed.
- Udenlandske selskaber vil evt. undlade at etablere sig i Danmark for at undgå de krav, der stilles efter loven. De vil dog fortsat kunne sælge flybilletter til danske forbrugere, som det ses i tilfældet med Norwegian Air, og man vil derfor kunne opnå den uheldige effekt, at flere selskaber undgår dækning af Rejsegarantifonden, og dermed at færre danske forbrugere, kan dækkes af ordningen.

³ Rejsegarantifonden oplyste pr. 23. april 2013, at 15 flyselskaber var blevet afregistreret som følge af Norwegian-dommen. Det kan ikke afvises, at flere afregistreringer vil følge. Efter afregistreringerne er der 22 flyselskaber registreret i Rejsegarantifonden.

3.2.Frivillighed

Efter den gældende lov er det frivilligt for forbrugeren at tilkøbe en konkursdækning. Konkursdækningen er i dag fastsat til at koste 20 kr. Det medfører, at kun de forbrugere, der har tilkøbt konkursdækningen, er dækket i tilfælde af en rejseudbyders konkurs.

Der er relativt få forbrugere, der har valgt at tilkøbe konkursdækning. I 2011 var der ca. 125.000 afrejste forbrugere, som havde tilkøbt konkursdækning i forbindelse med deres rejse. Dette skal sammenholdes med, at der i 2011 i alt var 14.059.000 afrejsende fra danske lufthavne. Dog er der i antallet af afrejsende fra danske lufthavne medregnet både privatrejsende og erhvervsrejsende, samt rejsende med selskaber, der ikke er etableret i Danmark, og derfor ikke udbyder konkursdækningen.

Ifølge en panelrundspørge foretaget af Forbrugerrådet ville over 80 pct. af forbrugerne købe en konkursdækning, hvis de blev tilbudt den.⁴

Det følger af samme panelrundspørge, at kun 16 pct. af de adspurgte forbrugere kender reglerne om konkursdækning af flybilletter. Ca. 18 pct. af dem, der har købt en flybillet, husker at være blevet tilbudt dækningen. Resten enten husker det ikke eller er ikke blevet tilbudt konkursdækningen.

Konkret rejser dette to problemstillinger:

- Der er reelt et stort antal forbrugere, som fortsat ikke er dækket. Dette kan skyldes, at forbrugerne ikke ønsker at tilvælge dækningen. Det kan også skyldes, at forbrugerne ikke er blevet tilbudt dækningen, selvom de burde være blevet det, eller at de har købt flybilletter hos et selskab, der ikke er etableret i Danmark.
- Der kan opstå en uhensigtsmæssig incitamentsstruktur, når garantistillelsen er bundet sammen med antallet af købte konkursdækninger. For at undgå at skulle stille (større) garantier, kan selskaberne således have et incitament til at skjule konkursdækningen for forbrugerne. Denne antagelse understøttes af antallet af købte dækninger sammenholdt med den tilsyneladende store vilje til at købe sådan en dækning, jf. tallene fra Forbrugerrådet ovenfor.

3.3.Alene til privat brug

Det fremgår af bemærkningerne til den seneste ændring af rejsegarantifondsloven, at formålet med at udvide anvendelsesområdet til også at gælde flyrejser og billeje i udlandet er at øge forbrugerbeskyttelsen. De gældende regler omfatter derfor alene flyrejser til private forbrugere.

Konkret rejser dette to problemstillinger:

- Flyselskaberne er ikke på nuværende tidspunkt i stand til at skelne mellem private kunder og erhvervskunder. Løsningsmodeller, der indebærer fuld dækning af private forbrugere, vil enten skulle kunne adskille private og forretningsrejsende eller dække begge.

⁴ Undersøgelsen er gennemført i oktober 2011. Resultaterne er baseret på svar fra 900 danske forbrugere i alderen 18-80 år.

- Rejsegarantifonden har fremført, at det administrativt er vanskeligt i praksis at adskille private kunder og erhvervskunder. I forbindelse med udbetalinger fra fonden ved konkurser er det derfor i praksis ikke muligt fuldstændigt at sikre, at erhvervskunder ikke bliver dækket.

3.4. Billeje i udlandet

Med den seneste ændring af rejsegarantifondsloven i 2010 blev det obligatorisk for dansk etablerede udbydere af billeje i udlandet at tilbyde kunder dækning af Rejsegarantifonden.

Brancheforeningen Danske Biludlejere har oplyst, at når der lejes bil i udlandet, bliver fakturaen ikke udstedt af det danske kontor, men af et udenlandsk kontor i koncernen. Det vil sige, at det ikke er det danske biludlejningskontor, som fakturerer kunderne.

Det er usædvanligt, at et koncernforbundet selskab, der har kontor i Danmark, ikke fakturerer kunderne. Men eftersom omsætningen efter det oplyste slet ikke ligger i de dansk etablerede biludlejningselskaber, har Rejsegarantifonden fundet det vanskeligt at opretholde et registreringskrav.

Konkret medfører dette følgende problemstilling:

- Der er ikke dansk etablerede biludlejningselskaber, der formidler billeje i udlandet, som er registreret i Rejsegarantifonden og dermed tilbyder forbrugerne konkursdækning. Udvidelsen af loven på dette område har derfor formentlig endnu ikke haft nogen effekt.

4. Øvrige problemstillinger

Interessenterne har rejst en række øvrige problemstillinger i forhold til rejsegarantifondsloven. Nogle af problemstillingerne vedrører lovændringen fra 2004, hvor der indførtes et målrettet tilsyn med rejsearrangørerne samt mulighed for at kræve forhøjet garantistillelse af rejsearrangører. Andre af problemstillingerne vedrører til dels lovændringen fra 2010, hvor det blev obligatorisk for dansk etablerede rejseudbydere og formidlere for udenlandske rejseudbydere, som sælger flyrejser og billeje i udlandet, at være registreret i Rejsegarantifonden og at tilbyde forbrugere dækning af Rejsegarantifonden.

4.1. Flybilletter købt via et rejsebureau

Det følger af almindelige obligationsretlige principper, at en forbruger altid kan rette sin reklamation til sin kontraktspart, og at kontraktsparten som udgangspunkt hæfter for sine underleverandørers handlinger og undladelser. Forbrugerklagenævnet har afgjort en række sager vedrørende hæftelsesforholdet i forbindelse med forbrugeres køb af flytransport via et rejsebureau. Efter nævnets praksis gælder det almindelige obligationsretlige princip også på rejseområdet, herunder i forhold til flyselskabers konkurs. Efter dansk ret er det imidlertid muligt at agere som formidler (mellemand), hvorefter den erhvervsdrivende handler i en andens navn og for en andens regning. Ifølge Forbrugerklagenævnets praksis er det formidleren, der har bevisbyrden for, at aftalen ikke er indgået på egne, men på tredjemands vegne. Praksis viser, at Forbrugerklagenævnet finder, at et formidlingsforbehold (eller agentforbehold) i den erhvervsdrivendes handelsbetingelser er et byrdefuldt vilkår og derfor kun kan anses for vedtaget, såfremt forbrugeren udtrykkeligt har erklæret sig indforstået med det pågældende vilkår – også selvom de generelle rejsebetingelser ved

bookningen er accepteret. I det omfang det ikke anses for godtgjort, at forbrugeren har været indforstået med vilkåret, hæfter rejsebureauet.

Rejsebureauerne er ikke enige i Forbrugerklagenævnets praksisvedrørende formidler/agent forbehold. Der verserer pt. en sag ved Retten i Roskilde, der er indbragt af en forbruger uafhængigt af Forbrugerklagenævnet. Forbrugerklagenævnet har på den baggrund sat ca. 900 sager, der vedrører samme problemstilling, i bero og afventer rettens afgørelse.

Rejseudbyderne finder det ikke rimeligt, at rejseudbyderen, der bestiller flyrejser for forbrugeren og overfører forbrugers forudbetaling direkte til flyselskabet, fortsat er ansvarlig for konkursdækningen og dermed skal tilbyde konkursdækningen og stille garanti for beløbet på trods af, at forudbetalingen allerede er overført til flyselskabet.

En lignende problematik gør sig gældende for hjemmesider på rejseområdet, i det omfang de modtager betaling fra forbrugerne og ikke alene viderefører forudbetalingen for rejsen mod betaling.

Konkret rejser dette tre problemstillinger:

- I tilfælde af et flyselskabs konkurs er rejseudbyderen ansvarlig for tilbagebetalingen til forbrugeren, selvom udbyderen intet har at gøre med flyselskabets konkurs. Rejsegarantifonden dækker endvidere ikke disse eventuelle tab hos udbyderen, idet dette forhold falder uden for lovens område. En rejseudbyder skal dermed i tilfælde af flyselskabets konkurs dække samtlige udstedte flybilletter hos selskabet overfor forbrugeren, uanset at forudbetalingen reelt er gået videre til flyselskabet allerede i forbindelse med købet.
- Konkret oplever Rejsegarantifonden, at der eksempelvis kræves forhøjet garanti for et flyselskab med svag økonomi, men at flybilletter fra samme flyselskab, der sælges gennem en anden rejseudbyder, ikke vil medføre at denne udbyder er omfattet af forhøjet garanti. Selv i tilfælde, hvor det vurderes, at rejsebureauet vil gå konkurs, hvis flyselskabet går konkurs, kan fonden pga. tavshedspligten ikke afkræve rejsebureauet forhøjet garanti.
- En forbruger, der har købt en konkursdækning i forbindelse med købet af en flybillet hos et rejsebureau, vil formentlig være af den overbevisning, at han er dækket direkte af Rejsegarantifonden, såfremt flyselskabet går konkurs. Hvis flybilletten er købt via et rejsebureau, er det dog ikke konkursdækningen og dermed Rejsegarantifonden, der dækker tabet. Forbrugeren skal derimod efter almindelige obligationsretlige principper gøre sit krav gældende over for rejsebureauet, fordi rejsebureauet grundet flyselskabets konkurs ikke kan levere den solgte flyrejse. Det bemærkes, at såfremt det er rejsebureauet selv, der går konkurs, vil forbrugeren være sikret direkte af Rejsegarantifonden via den købte konkursdækning.

4.2. Bestyrelsens sammensætning

Bestyrelsen i Rejsegarantifonden består af repræsentanter for branchen og forbrugerne. Konkret er RID, DRF, Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL), Forbrugerrådet, HK og Dansk Cyklistforbund repræsenteret i bestyrelsen. Når der skal træffes beslutning om eventuel forhøjet garantistillelse mv., vurderes sagen af formanden, næstformanden og en ekspert fra

Rejsegarantifondens sekretariat. Når disse har vurderet sagen og ekstraheret eventuelle forretningshemmeligheder, forelægges sagen for bestyrelsen, som tager endelig stilling.

Konkret rejser dette to problemstillinger:

- Det er uhensigtsmæssigt, at bestyrelsen overvejende består af interessenter, da der kan rejses tvivl om deres upartiskhed.
- Det er ineffektivt at have en bestyrelse, der ikke er fuldt professionaliseret og uafhængig. En bestyrelse bør kunne vurdere regnskaberne og træffe beslutninger om en eventuel garantistillelse på objektivt grundlag.

4.3. 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 virksomhed skal stille for salget af fly/bil alene med konkursdækning, er altså 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 virksomhederne, som skal levere de relevante data og stille de krævede garantier. Samtidig er der for Rejsegarantifonden nogle udfordringer med at få udleveret regnskaber og håndhæve garantistillelse for udenlandske selskaber, 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. Rejsegarantifonden har mulighed for at bede banken udbetale beløbet af den stillede garanti, hvis rejseudbyderen ikke betaler administrationsbidrag eller de formueopbyggende bidrag. Hvis rejseudbyderen ikke reetablerer garantien inden en fastsat frist, 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 forbud mod gennemførelse af de rejser, der er solgt efter, at virksomhedens registrering blev slettet. Erfaringsmæssigt har disse sanktionsmuligheder ikke haft større effekt i forhold til de udenlandske selskaber, der ikke havde nogen tilknytning til Danmark.

Det har af rejsebranchen været fremhævet, at brugen af forhøjet garantistillelse i praksis har nogle uønskede virkninger, idet fonden reelt ikke accepterer risikoen for at lide noget tab overhovedet. Dette kan medføre nogle udfordringer i forhold til rejsebureauernes mulighed for vækst og kapitalisering af væksten.

Konkret rejser dette tre problemstillinger:

- Der påføres rejsebranchen en finansiel byrde, både direkte ved garantistillelse og indirekte ved administrative byrder i forbindelse med indberetning af regnskaber mv.
- Det er svært at håndhæve indberetning af regnskaber for udenlandske selskaber, der alene er etableret i Danmark med et mindre kontor.
- Rejseudbydere, der stiller forhøjet garanti, hæmmes i mulighed for vækst.

4.4. Én samlet fondskasse

Da loven ved den seneste ændring i 2010 blev udvidet til også at omfatte udbydere af flyrejser og billeje i udlandet, blev det vurderet, at der var en fordel i at have én fondskasse, frem for en fondskasse til indbetalinger fra pakkerejsearrangører og en fondskasse til indbetalinger fra udbydere af flyrejser og billeje i udlandet. Dette skyldes, at det er administrativt lettere at have én fondskasse sammenholdt med, at beskyttelsehensynet (sikre forbrugere mod følgerne af rejseudbyderes konkurs) er ens for de to områder.

Konkret rejser dette følgende problemstilling:

- Da rejsegarantifondsloven før ændringen i 2010 alene dækkede pakkerejsearrangører og ikke flyselskaber, har pakkerejsekunder indbetalt en større andel af midlerne i den nu samlede fondskasse. Pakkerejsearrangørerne har tilkendegivet, at de mener, der er en skævhed i, at de midler, som deres kunder primært har indbetalt, også dækker eventuelle tab for flyselskabers konkurs.

4.5. Hvordan konkursdækningen tilbydes

Det har vist sig, at der er meget store forskelle på, hvordan udbydere af flybilletter tilbyder konkursdækningen til forbrugerne. Nogle udbydere tilbyder dækningen tydeligt i forbindelse med bestilling af billetten, mens andre udbyder dækningen via en underfane, som forbrugeren ikke behøver at åbne under købet af billetten. Der er også udbydere, der først tilbyder konkursdækningen efter, at købet af billetten er gennemført. Endeligt er der udbydere, der henviser kunden til at ringe til et call-center eller henvende sig på et fysisk kontor for at købe konkursdækningen.

Det fremgår af rejsegarantifondsloven, at når en kunde har indgået en aftale om en rejseydelse til privat brug, kan kunden vælge dækning af Rejsegarantifonden. Vælger kunden dækning af Rejsegarantifonden, skal kunden erlægge et bidrag herfor til rejseudbyderen, som skal viderebetale bidraget til fonden. Rejsegarantifonden har tilkendegivet, at konkursdækning efter fondens opfattelse skal tilbydes kunden *i umiddelbar tilknytning til købet* af flybilletten. Efter almindelig sproglig fortolkning kan det ske efter køb og betaling af rejseydelsen.

Det følger af markedsføringslovens regler om god markedsføringsskik, at ydelser, der er lovpligtige at udbyde til forbrugerne, skal udbydes på en klar og tydelig måde. Det har Forbrugerombudsmanden fastslået i forbindelse med sag om den måde, en række flyselskaber udbød konkursdækning ved flytransport på. I sin vurdering af hjemmesiderne lagde Forbrugerombudsmanden vægt på, at oplysningen om konkursdækning blev givet i forbindelse med købet af selve rejseydelsen og ikke blot fx under en sidemenu med generelle rejseoplysninger. Forbrugerombudsmanden lagde desuden vægt på, hvilken risiko der måtte være for, at forbrugeren

evt. overså informationen, fx fordi den stod sammenblandet med kommercielle oplysninger så som tilkøb af ekstra bagagevægt, leje af bil eller hotelværelse.

Konkret rejser dette følgende problemstilling:

- Det er ikke i nærmere omfang beskrevet i rejsegarantifondsloven, hvordan konkursdækningen skal tilbydes. Dette har skabt uklarhed blandt rejseudbydere om, hvordan de skal tilbyde konkursdækningen, hvilket har medført, at konkursdækningen i visse tilfælde ikke er udbudt tydeligt nok. Dermed har forbrugerne i visse tilfælde ikke været klar over muligheden for at tilvælge konkursdækningen.

4.6. Ankenævn

Det fremgår af loven, at Rejsegarantifonden skal finansiere og sekretariatsbetjene et ankenævn på området. Pakkerejse-Ankenævnet, der er et privat ankenævn godkendt efter lov om forbrugerklager, behandler i dag klager over pakkerejser, mens det offentlige Forbrugerklagenævn 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.

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

Konkret rejser dette følgende problemstillinger:

- 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.
- Fonden har ikke indflydelse på omkostningerne, selvom det er fonden, der finansierer nævnet.

4.7. Forsikringsordninger

Det har af interessenterne været fremført, at det kunne være en mulighed at lade forbrugerne forsikre sig mod konkurs via deres eget forsikringselskab.

Forsikring&Pension har oplyst, at risikoen for et sådant produkt er yderst svær at beregne, både hvad angår forsikring til private og erhverv. Det skyldes blandt andet, at markedet for flytrafik ikke vurderes at være stabilt. En usikkerhed omkring, hvorvidt eksempelvis flyselskaber skal være medlem af Rejsegarantifonden, øger i tillæg kompleksiteten i beregningerne. Det kan meget vel tænkes, at prisen på et sådant produkt, hvis det skulle udbydes, ville være en pris, som de fleste privatkunder ville finde uinteressant.

4.8. Differentieret garantiskala

Det har været fremhævet som et problem, at der er forskel på den garantiskala, som rejseudbydere og charterrejseudbydere (udbydere, hvor flycharterrejser udgør 50 pct. 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 afreisetidspunktet. 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 pct. 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. RID har på den baggrund anført, at forudbetalingsrisikoen for udbydere af charterrejser således er mindre end ved andre rejseformer, hvorfor der ikke er en saglig begrundelse for at opretholde markant højere charterrejsegarantier.

RID har oplyst, at konkursstatistikken i perioden 2007-2011 for charterrejsearrangører og øvrige udbydere som f.eks. flyselskaberne, ser ud som nedenfor:

Statistik 2007-2011

	Charterrejsearrangører	Andre rejseudbydere f.eks. flyselskaber	Total
Antal konkurser	2	19	21
Fondens udbetalinger	3,3 mio. kr.	44 mio. kr.	47,3 mio. kr.

Kilde: RID

Hertil bemærkes, at den fremtidige risiko ikke nødvendigvis kan vurderes på baggrund af den historiske udvikling. Det vil være mere præcist at vurdere risikoen ud fra: Sandsynligheden for tab x størrelsen af det forventede tab.⁵ Ud fra denne beregningsmetode ville resultatet formentlig være et andet, end hvad der fremgår af ovenstående tabel, idet der kun skal én konkurs af en større charterrejseudbyder til at give et andet billede. 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, billeje mv., hvor fonden ved konkursdækning af flybilletter alene skal dække udgiften til selve flybilletten.

Konkret rejser dette følgende problemstilling:

- Charterrejseudbydere mener, at de uretmæssigt stiller en højere garanti end øvrige rejseudbydere.

4.9. Gebyr for tilvalg af konkursdækning

Der har været eksempler på rejseudbydere, som oveni prisen for konkursdækningen (20 kr.) har pålagt forbrugeren gebyrer i forbindelse med købet, i nogle tilfælde op til 3-4 gange prisen, dvs. op mod 80 kr. Dette kan medføre, at forbrugere finder det mindre attraktivt at købe konkursdækningen.

⁵ Denne beregning ville kunne foretages af en aktuar, hvilket imidlertid er meget omkostningstungt.

Forbrugerombudsmanden har i en konkret sag om opkrævning af gebyr i forbindelse med køb af konkursdækning udtalt, at det ikke var i strid med god markedsføringsetik, at en rejseudbyder ved salg af konkursdækning i henhold til lov om en rejsegarantifond opkrævede et administrationsgebyr, forudsat at gebyret kunne anses for aftalt mellem parterne, når der var tale om et rimeligt gebyr baseret på faktiske udgifter.

Konkret medfører dette følgende problemstilling:

- Gebyrer kan afholde forbrugerne fra at tilvælge konkursdækningen, da prisen inkl. gebyrer kan synes for høj.

5. Internationale betalingskort og tilbageførsel af forudbetalinger (charge back)

Såfremt forbrugeren har købt en flybillet med et internationalt betalingskort (MasterCard, Maestro, Visa Electron, American Express m.v.) direkte hos et flyselskab, har forbrugeren mulighed for at få tilbageført pengene via sin betalingskortudsteder, hvis rejsen er aflyst som følge af flyselskabets konkurs. Forbrugeren skal i så fald gøre indsigelse via sin kortudsteder, som herefter vil søge at få dækket forbrugerens tab. Det er en betingelse for tilbageførsel af betalingen, at man kan dokumentere sit krav og henvender sig snarest muligt til kortudstederen. Tilbageførsel foregår på den måde, at kortholder (forbrugeren) gør indsigelse mod betalingen, hvorefter kortudstederen laver en charge back, der sendes til indløseren (kreditkortudbyderen).

De internationale betalingskortselskaber giver kortbrugeren en videre indsigelsesret og mulighed for charge back, end de danske regler gør efter betalingstjenesteloven, jf. nedenfor. Den udvidede adgang for charge back i konkurssituationer er således baseret på et aftaleretligt regelsæt fastsat af de internationale kortselskaber. De internationale betalingskortsregler for charge back i konkurssituationer omfatter ikke bare de internationale kreditkort, men også de internationale debetkort som fx MasterCard Debet.

Har forbrugeren derimod betalt billetten med Dankort eller Visa/Dankort, hvor Dankort-delen har været anvendt, vil betalingen være sidestillet med, at forbrugeren har betalt kontant. Her er der ingen mulighed for at gøre indsigelse via forbrugerens kortudsteder. Forbrugeren må i stedet gøre sit krav gældende i konkursboet. Hvis Visa-delen af Visa/Dankortet har været anvendt – fx fordi virksomheden tager imod Visa, men ikke Dankort, vil betalingen være sidestillet med betaling med et internationalt betalingskort. Forbrugeren vil også i denne situation have mulighed for at få tilbageført forudbetalingen ved at gøre indsigelse via kortudstederen. Som hovedregel anvendes Dankort-delen ved køb med Visa/Dankort i Danmark.

Betalingstjenestelovens regler om charge back

Det følger af charge back reglerne i betalingstjenestelovens § 74, at kortudbyderen ved kortbetalinger på nettet skal undlade at gennemføre en betaling eller staks tilbagebetale beløbet, hvis debiteringen er sket, når en kunde gør indsigelse om, at den bestilte vare ikke er leveret. Det fremgår imidlertid også af forarbejderne til bestemmelsen, at den ikke finder anvendelse i de tilfælde, hvor det beror på betalingsmodtagerens insolvens eller konkurs, at ydelsen ikke leveres. Bestemmelsen viderefører principperne i pkt. 5 i Forbrugerombudsmandens Retningslinjer vedrørende fjernsalg mv. i betalingssystemerne med betalingskort fra december 1996. Pengeinstitutankenævnet har i sin praksis ved fortolkningen og anvendelsen af retningslinjerne lagt vægt på retningslinjernes formål, således at kortindehavere på den ene side ikke må stilles dårligere end forbrugere, der betaler på andre måder. Pengeinstitutankenævnet har på den anden side også lagt vægt på, at kortholdere heller ikke skal stilles bedre end forbrugere, som f.eks. betaler kontant. Nævnet har bl.a. truffet afgørelse om, at kortindehavere ikke havde krav på tilbageførsel af betalte beløb for flybilletter, selv om flyselskabet gik konkurs, inden rejsen skulle foretages.

Modsat betalingstjenestelovens regler forpligtes kortudsteder efter de internationale kreditkortsaftaler til også at tilbageføre en forudbetaling, når en ydelse ikke leveres i en konkurssituation.

Det er reelt ikke muligt for Rejsegarantifonden på nuværende tidspunkt at sikre, at forbrugere ikke får udbetalt erstatning for deres rejse både i Rejsegarantifonden og fra kortudbyderen. Dermed kan der opstå en situation, hvor forbrugerne reelt får deres forudbetalte penge tilbage to gange.

Konkret medfører dette følgende problemstilling:

- Det er for nuværende ikke praktisk muligt at sikre, at forbrugerne ikke modtager erstatning for deres forudbetaling to gange.

6. Konklusion

Den nuværende ordning har medført en øget forbrugerbeskyttelse ved flyselskabers konkurs, men indeholder også en række udfordringer.

Udfordringerne med forbrugerbeskyttelse i forbindelse med flyrejser vurderes at være det væsentligste punkt, herunder især usikkerheden knyttet til kravet om etablering i Danmark, men også hvordan konkursdækningen tilbydes samt gebyrer for tilvalg af konkursdækning.

Andre problemstillinger rummer primært udfordringer for rejseudbydere, herunder spørgsmålet om administrationsgebyr, en samlet fondskasse og garantistillelse.

Det er værd at bemærke, at der ikke kan peges på én model, der løser alle rejste problemer uden at skabe nye.

Det er vurderingen, at den nuværende ordning først og fremmest udfordres af, at alene dansk etablerede flyselskaber er omfattet. Det har bl.a. vist sig vanskeligt for Rejsegarantifonden at få indberettet regnskaber og stillet den fornødne garanti i forhold til udenlandske selskaber, der kun er etableret i Danmark med et mindre kontor. Derudover er en lang række udenlandske flyselskaber, der udbyder billetter i Danmark, ikke forpligtet til at lade sig registrere i Rejsegarantifonden eller til at udbyde konkursdækningen.

Det betyder i praksis, at en stor gruppe forbrugere ikke har mulighed for at tilkøbe konkursdækning i forbindelse med køb af flyrejser og dermed risikerer ikke at være dækket i tilfælde af flyselskabets konkurs. Hvis forbrugeren har købt flyrejsen direkte af flyselskabet, vil en eventuel dækning bero på, hvordan forbrugeren har betalt billetten. Er købet betalt via et internationalt betalingskort, vil forbrugeren have mulighed for at få tilbageført beløbet via sin kortudsteder gennem de internationale kreditkortregler. Har forbrugeren betalt med Dankort, sidestilles betalingen med kontantbetaling, og forbrugeren er henvist til at gøre sit krav gældende i konkursboet. 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 kr. fradragsberettiget.

Derudover indebærer ordningen, at danske udbyderes konkurrenceevne forringes gennem direkte finansielle og administrative byrder, alene fordi de er etableret i Danmark. Kravet om forhøjet garantistillelse betyder, at rejseudbydere, der er i fare for konkurs, vil skulle stille sikkerhed for stort set hele det beløb, som fonden risikerer at blive påført i tab ved konkurs. Cimber Sterlings garanti dækkede således de forsikrede forbrugeres tab fuldt ud i 2012. Den forhøjede garanti medfører nogle udfordringer i forhold til rejseudbydernes mulighed for vækst og kapitalisering af væksten.

Det er endvidere vurderingen, at en del forbrugere ikke tilkøber konkursdækningen, fordi de ikke i tiltrækkelig grad oplyses om muligheden for at købe den. Det skyldes formentlig overvejende, at det ikke er beskrevet i rejsegarantifondsloven, hvordan konkursdækningen skal tilbydes, hvilket har skabt uklarhed hos rejseudbyderne.

Bilag 1: Oversigt over mulige løsningsmodeller

I bilaget opridses der forskellige løsningsmodeller, der kunne benyttes ved en eventuel revision af Rejsegarantifondslovn. Modellerne skitseres først i bred forstand og derefter mere specifikt for enkeltstående udfordringer. Modellerne er forslag til løsninger på de i evalueringen skitserede problemstillinger.

De forskellige løsningsmodeller er, som i selve evalueringen, opdelt i de løsningsmodeller, der nyttter sig til de *primære* problemstillinger og de *øvrige* problemstillinger.

1. Primære problemstillinger

Nedenstående figur skal tjene som overblik i forhold til løsningsmodellerne ift. forbrugerbeskyttelsen ved konkurser for så vidt angår flybilletter.

Løsningsmodel	Dækning	Med garantistillelse	Uden garantistillelse
Passagergebyr	Kun forbrugere	Se afsnit 1.1.4	Afsnit 1.1.2
	Erhvervsdrivende og forbrugere	Se afsnit 1.1.3	Afsnit 1.1.1
	Erhvervsdrivende og forbrugere opkræves gebyret – men kun forbrugere dækkes	Se afsnit 1.1.5	Se afsnit 1.1.5
Genetablere reglerne fra før 2010	Ingen dækning	Se afsnit 1.2.	Ikke relevant
Dækning af forudbetalinger fra andre betalingsformer end kredit kort	Forbrugere og erhvervsdrivende	Ikke relevant	Se afsnit 1.3
Forsikringsordning	Kun forbrugere	Ikke relevant	Se afsnit 1.4

1.1. Passagergebyr

Passagergebyr skal primært ses som en mulig løsning på problemet omkring selskabers etableringssted og som en metode til at tilvejebringe de nødvendige ressourcer til at drive Rejsegarantifonden med de forpligtelser, der på nuværende tidspunkt påhviler denne.

En model kunne således være at pålægge alle udrejser fra danske lufthavne et gebyr, der videregives til Rejsegarantifonden. Størrelsen af et sådant gebyr vil formentligt kunne holdes på et relativt begrænset niveau på ca. 5 kr. Med ca. 11,5 mio. afrejsende fra danske lufthavne (eksklusive

transit og transfer) hvert år ville dette medføre, at fonden pr. år ville opbygge en formue på ca. 58 mio. kr. Vurderes det efter en årrække, at fonden har opbygget en tilstrækkelig stor formue, kunne passagergebyret for en periode bortfalde eller nedsættes.

En mulig praktisk model kunne være at gebyret kunne opkræves af lufthavnene og kunne pålægges alle flyafgange fra Danmark, eksklusive transit og transferpassagerer. Hvis transit og transferpassagerer medtages vil dette betyde, at der ville være ca. 14 mio. rejsende. Med et gebyr på 5 kr. ville dette betyde en opbygning af fonden med 70 mio. kr. om året.

Der er flere mulige varianter af et passagergebyr:

- Passagergebyrer, private og erhverv, ingen garantistillelse
- Passagergebyrer, kun private, ingen garantistillelse
- Passagergebyrer, private og erhverv, inkl. garantistillelse
- Passagergebyrer, kun private, inkl. garantistillelse

Disse er nærmere beskrevet nedenfor. Der er en række fordele og ulemper, som er fælles for en gebyrmodel.

Fordele:

- Alle flyselskaber, der har afgange fra danske lufthavne, vil være omfattet af ordningen. Dermed imødegås problemet med, hvorvidt selskaberne er etableret i Danmark.
- Et rejsebureau vil ikke længere være ansvarligt i tilfælde af flyselskabets konkurs.
- Ingen uklarhed omkring, hvordan flyselskaberne skal udbyde konkursdækningen til forbrugerne.

Ulemper:

- Flyselskaber med stor andel af rejsende fra Danmark pålægges en disproportional stor udgift, som deres konkurrenter med færre afgang fra Danmark undgår. Det vil især ramme danske selskaber.
- Risiko for, at særligt lavprisselskaber flytter deres afgange til fx Nordtyskland eller Sydsverige, hvis omkostningerne ved at flyve fra Danmark bliver for store.

Et passagergebyr har den fordel, at det løser problemerne omkring, hvorvidt et selskab er etableret i Danmark eller ej. Til gengæld er der tale om en indgribende og omfattende model, og det skal derfor overvejes, om modellen er proportional i forhold til problemet med forbrugeres tab i forbindelse med flyselskabers konkurs.

Der skal i forbindelse med disse modeller tages højde for, at der ville være administrative og økonomiske omkostninger for lufthavnen ved at opkræve passagergebyret og videresende gebyret til Rejsegarantifonden. Endelig skal det bemærkes, at der den 12. december 2012 er fremsat lovforslag om indførelse af en ny safety-afgift på 6 kr. pr. afrejsende flypassager i danske lufthavne. Lovforslaget (L 100) er førstebehandlet den 15. januar 2013 og er henvist til udvalg. Et eventuelt passagergebyr vil således risikere at komme i kølvandet på en anden afgift.

Løsningsmodel	Dækning	Med garantistillelse	Uden garantistillelse
Passagergebyr	Kun forbrugere	Se afsnit 1.1.4	Afsnit 1.1.2
	Erhvervsdrivende og forbrugere	Se afsnit 1.1.3	Afsnit 1.1.1
	Erhvervsdrivende og forbrugere opkræves gebyret – men kun forbrugere dækkes	Se afsnit 1.1.5	Se afsnit 1.1.5

1.1.1. Passagergebyrer (private og erhverv, ingen garantistillelse)

En variant af gebyrmodellen kunne være at lade den omfatte såvel private som erhvervsdrivende, men uden at lade rejseudbyderne stille garanti til Rejsegarantifonden. Flyselskaberne ville ikke længere skulle stille garanti, da det i praksis ville være administrativt vanskeligt og omkostningstungt at kræve en omsætningsbaseret garanti for udenlandske selskaber.

Ifølge denne model kunne kravet om indbetaling af et administrationsbidrag til fonden ophæves, idet passagergebyret i så fald kunne dække de udgifter, der tidligere blev finansieret via administrationsgebyret, dvs. finansiering af fondens og rejseankenævnets driftsudgifter.

En sådan model ville formentlig nødvendiggøre, at Rejsegarantifonden fik en afvisningsbeføjelse i forhold til krav, som den ikke fandt tilstrækkeligt dokumenteret. Dette skulle sikre fonden mod svindel i form af fremsættelse af uretmæssige økonomiske krav i forbindelse med flyselskabers konkurs, fx at der blev fremsat krav om dækning af udgifter til flybilletter og lignende, hvis oprindelse var tvivlsom.

I tilfælde af et flyselskabs konkurs ville alle passagerer (også udenlandske), der havde købt en billet med afrejse fra en dansk lufthavn, være sikret mod konkursen. Konkursdækningen kunne dække billetprisen for både en enkelt billet og en tur-returbillet med samme selskab.

Det er en mulighed at kombinere denne model med, at konkursdækningen maksimalt kunne dække kunders tab på op til fx 10.000 kr. pr. billet. Et sådan loft skulle i givet fald indføres for at beskytte fondens formue og af hensyn til det forhold, at staten ville skulle stille sikkerhed for eventuelle tab udover de tab, som fonden kunne dække via de indkrævede gebyrer. Hensigten med loftet ville således være at skabe balance mellem beskyttelseshensynet til forbrugerne og fondens eksponering for tab, da der ikke længere ville blive stillet garanti fra flyselskabernes side.

Modellen indebærer, at Rejsegarantifonden ville skulle dække alle konkurser vedrørende afrejsende fra danske lufthavne. Dette medfører, at fondens potentielle omkostninger ville blive øget væsentligt. Det ville formentlig særligt være omkostninger forbundet med assistance vedrørende hjemtransport og administration vedrørende udbetalinger af erstatning ved konkurser, som måtte forventes at stige betydeligt som følge af en sådan models implementering. Fondens øvrige administrationsudgifter ville næppe blive påvirket væsentligt af en sådan ændring, idet modellen

lægger op til, at flyselskaberne fritages for at stille garanti. Der ville derfor ikke længere skulle føres tilsyn med flyselskaberne. Ud over de ovenfor beskrevne har denne variant yderligere følgende fordele og ulemper:

Fordele:

- Dækning for alle rejsende fra Danmark. Dermed imødegås spørgsmålet om frivillighed og problematikken omkring, at det kan være vanskeligt i praksis at adskille erhvervsrejsende og private rejsende.

Ulemper:

- Ansvarlige og mindre ansvarlige selskaber betaler det samme gebyr til finansiering af konkursdækningen pr. rejsende, idet der ikke længere vil være krav om garantistillelse samt mulighed for at kræve forhøjet garanti for visse flyselskaber.
- Der vil reelt være dækning for alle erhvervsrejsende samt udlændinge (både EU-borgere og ikke-EU-borgere).
- Staten har større risiko for at lide tab, da alle rejser og dermed selskaber, der udrejser fra Danmark, vil være omfattet.

1.1.2. Passagegebyrer (kun private, ingen garantistillelse)

En anden, men lignende variant kunne være kun at pålægge alle private rejser, der udgår fra danske lufthavne, et gebyr. Da staten kan komme til at stille sikkerhed for at dække eventuelle tab, som fonden ikke kan dække via de indkrævede gebyrer, kan man overveje at indføre en selvrisiko for forbrugeren for tab ved konkurs eller en minimumsgrænse (prisen på billetten) for at formindske statens eksponering for eventuelle tab. Ud over de ovenfor beskrevne har denne variant yderligere følgende fordele og ulemper:

Fordele:

- Fuld dækning for alle forbrugere udrejsende fra Danmark.
- Færre administrative byrder for virksomhederne og ingen udgifter til garantistillelse.

Ulemper:

- Forudsætter, at der etableres systemer hos rejseudbyderne, der gør det muligt på købstidspunktet at skelne mellem private og erhvervsrejsende. Det er uklart, om det er praktisk realisabelt, særligt i forhold til de udenlandske selskaber.
- Ansvarlige og mindre ansvarlige selskaber betaler det samme gebyr til finansiering af konkursdækningen pr. rejsende, idet der ikke længere vil være krav om garantistillelse samt mulighed for at kræve forhøjet garanti for visse flyselskaber.
- Der vil reelt være dækning for udlændinge (både EU-borgere og ikke-EU-borgere).

1.1.3. Passagergebyrer (private og erhverv, inkl. garantistillelse)

En lignende variant kunne være at finansiere konkursdækningen ved at pålægge alle udrejser for private forbrugere og erhverv fra danske lufthavne et gebyr. For yderligere at sikre ansvarlighed hos selskaberne og at de virksomheder, der går konkurs, faktisk selv dækker deres kunders tab, kombineres passagergebyret med fortsat garantistillelse. Ud over de ovenfor beskrevne har denne variant yderligere følgende fordele og ulemper:

Fordele:

- Fuld dækning for alle rejsende fra Danmark.
- Det undgås, at ansvarlige og mindre ansvarlige selskaber betaler det samme pr. udrejsende.
- Statens risiko for at skulle dække tab ud over fondens ressourcer mindskes.

Ulemper:

- Vanskeligt at sikre håndhævelse overfor selskaber, der ikke er etableret i Danmark. Dette ville kunne medføre reel forskelsbehandling af de erhvervsdrivende.
- Der laves reelt dækning for alle erhvervsrejsende og udlændinge (både EU-borgere og ikke-EU-borgere).
- De administrative byrder for virksomhederne fastholdes.
- Udgifter for virksomhederne til garantistillelse fastholdes.
- Statens risiko for at skulle dække tab ud over fondens ressourcer er afhængig af evnen til at håndhæve garantistillelsen for selskaber, der ikke er etableret i Danmark.

1.1.4. Passagergebyrer (kun private, inkl. garantistillelse)

En anden variant kunne være at pålægge alle private udrejsende fra danske lufthavne et gebyr. For yderligere at sikre ansvarlighed hos selskaberne, og at de virksomheder, der går konkurs, faktisk selv dækker deres kunders tab, kombineres passagergebyret med fortsat garantistillelse. Ud over de ovenfor beskrevne har denne variant yderligere følgende fordele og ulemper:

Fordele:

- Fuld dækning for alle forbrugere fra Danmark.
- Det undgås, at ansvarlige og mindre ansvarlige selskaber betaler det samme pr. udrejsende.
- Statens risiko for at skulle dække tab ud over fondens ressourcer mindskes.

Ulemper:

- Forudsætter at der etableres systemer hos rejseudbydere, der gør det muligt på købstidspunktet at skelne mellem private og erhvervsrejsende. Det er uklart, om det er praktisk realisabelt, særligt ift. udenlandske selskaber.
- Vanskeligt at sikre garantistillelse fra selskaber, der ikke er etableret i Danmark. Dette vil kunne medføre reel forskelsbehandling af de erhvervsdrivende.
- Der laves reelt dækning for udlændinge (både EU-borgere og ikke-EU-borgere).
- De administrative byrder for virksomhederne fastholdes.
- Udgifter for virksomhederne til garantistillelse fastholdes.
- Statens risiko for at skulle dække tab ud over fondens ressourcer er afhængig af evnen til at håndhæve garantistillelsen for selskaber, der ikke er etableret i Danmark.

1.1.5. Passagerafgift (alle afrejsende) til dækning af forbrugere

En model kunne være at finansiere konkursdækningen for flyrejser ved at pålægge alle udrejser fra danske lufthavne en afgift, der videregives til Rejsegarantifonden. Man kan forstille sig ordningen både med og uden garantistillelse. Afgiften skal alene finansiere en ordning, der sikrer forbrugere konkursdækning i forbindelse med flyrejser.

Størrelsen af en sådan afgift vil formentligt kunne holdes på et relativt begrænset niveau. Vurderingen afhænger af, hvor mange konkursramte rejser der er pr. samtlige rejser sammenholdt med en gennemsnitlig billetpris.

For yderligere at sikre ansvarlighed hos selskaberne og at de virksomheder, der går konkurs, reelt selv dækker deres kunders tab, kombineres passagergebyret med fortsat garantistillelse. Man kunne også forstille sig en variant, der afskaffer garantistillelsen med det argument, at der nu tilvejebringes ressourcer fra både erhvervs-kunder og private forbrugere, og at disse yderlige ressourcer i effekt mindsker statens eksponering for tab.

Fordelene ved garantistillelsen er som tidligere beskrevet, at det undgås, at ansvarlige og mindre ansvarlige selskaber betaler det samme pr. udrejsende, samt at modellen mindsker statens risiko for at skulle dække tab ud over fondens ressourcer.

Omvendt vil afskaffelsen af garantistillelsen sikre, at virksomhederne slipper for den byrde, det er at skulle stille garantien, og at problemerne med at sikre garantistillelse fra udenlandsk etablerede virksomheder undgås, således at virksomhederne ligebehandles.

Ud over de ovenfor beskrevne har denne variant yderligere følgende fordele og ulemper:

- Fuld dækning for alle forbrugere, der rejser fra Danmark.

Ulemper:

- Erhvervsdrivende pålægges en afgift til finansiering af forbrugeres konkursdækning i forbindelse med flyrejser.
- I forbindelse med udbetalinger fra fonden ved konkurser er det i praksis ikke muligt at sikre, at erhvervskunder ikke bliver dækket.
- Der laves reelt dækning for alle forbrugere - både EU-borgere og ikke-EU-borgere.

Hvis der vælges en model med fortsat garantistillelse:

- Administrative byrder for virksomhederne fastholdes.
- Udgifter for virksomhederne til garantistillelse fastholdes.
- Statens risiko for at skulle dække tab ud over fondens ressourcer er afhængig af evnen til at håndhæve garantistillelsen for selskaber, der ikke er etableret i Danmark.

1.2. Genetablere reglerne fra før 2010

En mulighed er at tilbageføre lovændringen vedrørende fly/bil alene og lade forbrugerne selv bære eventuelle tab i forbindelse med køb af flytransport i udlandet ved en konkurs.

Det er i den forbindelse vigtigt at nævne, at såfremt forbrugeren har købt en flybillet med et internationalt betalingskort (MasterCard, Maestro, Visa Electron, American Express) direkte hos det konkursramte selskab, kan forbrugeren gøre indsigelse via sin kortudsteder. Herefter vil kortudstederen søge at få dækket forbrugers tab, jf. ovenfor under punkt 5.

Kortholder har, jf. de internationale kortselskabers regler, mulighed for at få tilbageført sin betaling for en forudbetalt billet, hvor rejsen er aflyst som følge af flyselskabets konkurs.

Har forbrugeren betalt billetten med Dankort eller Visa/Dankort, vil betalingen være sidestillet med, at forbrugeren har betalt kontant. Her er der ingen mulighed for at gøre indsigelse i forbrugers kortudsteder. Forbrugeren må i stedet gøre sit krav gældende i konkursboet. I nogle tilfælde vil Visa-delen af Dankortet være sidestillet med et internationalt betalingskort, så forbrugeren kan kontakte kortudstederen, hvis vedkommende har brugt Visa-delen.

Fordele:

- Ingen administrative eller andre omkostninger for danske udbydere af flyrejser.

Ulemper:

- Medfører en ringere forbrugerbeskyttelse, da ikke alle danske forbrugere har et internationalt kreditkort og/eller er opmærksom på betydningen af at betale med et sådant i stedet for Dankortet.

- Risiko for at de internationale kreditkortudbydere ændrer de nuværende regler omkring tilbagebetalinger (charge back).

1.3. Justering af lovens omfang (internationale betalingskortsregler for charge back)

En mulighed kunne være at justere lovens dækningsomfang således, at de forbrugere, der ikke har mulighed for at betale med et internationalt betalingskort, sikres adgang til at tilkøbe konkursdækning i forbindelse med flyrejser. Derved opnås en større grad af lighed i muligheden for at opnå dækning i tilfælde af flyselskabets konkurs uanset det anvendte betalingsmiddel.

Det kan bemærkes, at der i dag er flere (dansk udstedte) internationale betalingskort end Dankort i Danmark. Hovedaktørerne er MasterCard og Visa Electron.

Modellen vil indebære, at kun rejseudbydere, der modtager betaling i form af danske betalingsmidler (Dankort, danske debetkort, kontantbetaling eller bankoverførsel) vil være omfattet af loven og dermed forpligtet til at være registreret i Rejsegarantifonden og udbyde konkursdækning. I tilfælde af manglende registrering skal det være muligt at pålægge indløseren at afvise at gennemføre betalinger fra forbrugerne til rejseudbydere.

For at undgå konkurrenceforvridning kan kravet om forhøjet garantistillelse fjernes for disse udbydere.

Modellen kan dertil følges op af et skærpet krav til udbydernes informationsforpligtelser.

Fordele:

- Alene de forbrugere der har et konkret behov, vil være dækket af ordningen.
- Spørgsmålet om, hvor virksomheden er etableret, er ikke længere relevant.

Ulemper:

- Et dansk udstedt betalingskort er at anse for et dansk betalingsmiddel, uanset om der er tale om et internationalt betalingskort eller ej. Det vil derfor være nødvendigt at lave en anden afgrænsning i forhold til de rejseudbydere, der skal omfattes af loven.
- Vil i praksis medføre en eksklusiv beskyttelse af Dankortbrugere/kontantbetalere.
- Rejseudbydere vil muligvis afvise at modtage betaling med Dankort. Det kan ikke udelukkes, at resultatet dermed bliver, at kun ganske få selskaber (fx SAS) vil være registreringspligtige, hvilket dels vil være konkurrenceforvridende – selv med en eventuel afskaffelse af den forhøjede garanti – dels vil begrænse forbrugernes valg af rejseudbydere.
- Den praktiske håndtering vil være vanskelig, hvis rejseudbyderen modtager betaling både i form af Dankort og andre betalingskort. Skal forbrugeren så kunne vælge?

- Ingen sikkerhed for, at kreditkortselskaberne ikke vil ændre regelgrundlaget i tilfælde af en stigning i antallet af flykonkurser.
- Muligheden for at effektuere kravet om registreringspligt ved at pålægge indløseren (Nets) at afvise overførsler af betalinger til flyselskaber, der ikke lader sig registrere i Rejsegarantifonden, vil i praksis være vanskelig. Flyområdet er domineret af enkelte udenlandske indløser, og Nets har i dag ingen indløsningsaftaler på flyområdet. Indløsningsaftalen er aftaleretligt baseret, og indløseren kan stille betingelser for at indgå aftale med forretningen. Fx kan indløseren stille krav om bankgaranti, hvis risikoen er stor, og hvis forretningen ikke ønsker dette, må han finde en ny indløser. Der vil derfor være tale om regulering af flere udenlandske indløser, der ikke nødvendigvis er konstante aktører i forhold til den pågældende rejseudbyder.
- Konsekvenserne ved at knytte konkursbeskyttelsen til betalingsmidlet, i praksis Dankortet, rejser en række principielle spørgsmål af betydning for Dankortets fortsatte anvendelse, prissætning m.v., som ikke kan forudsiges.

1.4. Forsikringsmodel

Forsikringsselskaberne udarbejder en forretningsmodel, der ville kunne udbydes til forbrugerne for et rimeligt beløb pr. rejse, og som dækker forbrugers forudbetalte penge.

Fordele:

- Modellen sikrer dækning af forbrugere, der køber forsikringen.
- Meget få eller ingen administrative byrder for virksomhederne.

Ulemper:

- Formentlig ringe reel forbrugerdekning afhængigt af prisen på en sådan forsikring, og hvor nemt en sådan kan købes i forbindelse med en flyrejse.
- Omkostningerne overvæltet direkte på forbrugerne.

Forsikringsselskabernes brancheorganisation Forsikring&Pension har oplyst, at deres medlemmer ikke på nuværende tidspunkt ser forretningsmuligheder ved forsikring af forbrugere mod konkurs.

Forsikring&Pension har i den forbindelse oplyst, at risikoen for et sådant produkt er yderst svær at beregne, både hvad angår forsikring til private og erhverv. Det skyldes blandt andet, at markedet for flytrafik ikke vurderes at være stabilt. En usikkerhed om, hvorvidt eksempelvis flyselskaber skal være medlem af Rejsegarantifonden, øger i tillæg kompleksiteten i beregningerne. Det kan meget vel tænkes, at prisen på et sådant produkt, hvis det skulle udbydes, ville være en pris, som de fleste privatkunder ville finde uinteressant.

2. Øvrige problemstillinger

2.1. Pakkerejser (afskaffelse af administrationsgebyret)

Med ændringen af loven i 2004 indførtes et målrettet tilsyn med rejsearrangørerne samt mulighed for at kræve forhøjet garantistillelse af rejsearrangører, der driver virksomhed på et uforsvarligt økonomisk grundlag og dermed giver fonden en forøget risiko for tab. Det målrettede tilsyn indeholder følgende elementer: Årlig indberetning af nøgletal, løbende brancheovervågning og undersøgelse af nye rejsearrangører i forbindelse med registreringen.

Lovændringen i 2004 var udmøntningen af en løsningsmodel, som den daværende Forbrugerstyrelse forhandlede med DRF, RID, Forbrugerrådet og Rejsegarantifondens formand. Lovændringen og de skærpede tilsynsmuligheder samt mulighed for at kræve forhøjet garantistillelse havde bred opbakning blandt brancheorganisationerne og Forbrugerrådet, idet det fandtes nødvendigt med skærpede tilsynsmuligheder med erhvervsdrivende, der driver virksomhed på uforsvarligt økonomisk grundlag. Hensynene bag disse regler var bl.a. den præventive virkning, idet fonden fik mulighed for at stoppe rejsearrangører med en særlig økonomisk risiko på et så tidligt tidspunkt, at fondens tab begrænsedes. Hensynet bag den forhøjede garantiskala for charterrejsebureauer var, at flycharterrejser anses for at udgøre en større risiko for fonden end andre typer rejsearrangementer.

En model kunne være at fortsætte den eksisterende ordning dog med den ændring at administrationsgebyret blev afskaffet, således at fondens virke blev finansieret direkte via fondens formue.

Fordele:

- Fortsat muligt at kræve forhøjet garanti af rejsearrangører med særlig økonomisk risiko på et så tidligt tidspunkt, at fondens tab begrænses.
- Fortsat mulighed for at kræve garanti efter en forhøjet garantiskala for charterrejsebureauer (hvis disse fortsat vurderes at udgøre en større risiko).
- Pakkerejsearrangører ville ikke længere skulle betale et administrationsbidrag til fonden og opnår derved en økonomisk lettelse.

Ulemper:

- Imødekommer ikke rejsebureauernes ønske om at blive fritaget fra forhøjet garantistillelse.
- Ingen væsentlig lettelse i de administrative byrder for pakkerejseudbydere.

2.2. Flybilletter købt via et rejsebureau

Som beskrevet ovenfor viser Forbrugerklagenævnets praksis, at et formidlingsforbehold kun kan anses for vedtaget, såfremt forbrugeren udtrykkelig har erklæret sig indforstået med det pågældende vilkår. I det omfang det ikke anses for godtgjort, at forbrugeren har været indforstået med vilkåret, hæfter rejsebureauet.

Der er dog nogle situationer i forhold til videreformidling af flyrejser, hvor Forbrugerklagenævnets praksis findes problematisk af rejseudbydere. Hvis en kunde køber en flybillet og konkursdækning hos et rejsebureau, og luftfartselskabet går konkurs, skal rejsebureauet godtgøre kunden det lidte tab. Rejsegarantifonden skal kun godtgøre kunden, hvis rejsebureauet går konkurs. Det er dermed rejsebureauet, der optræder som formidler for luftfartsselskabet, der bærer risikoen for luftfartsselskabets konkurs, og bureauet skal som følge heraf stille garanti til Rejsegarantifonden.

For at imødekomme denne problematik kunne man pålægge flyselskaberne at forsikre eller stille garanti for de rejser, der blev bestilt hos dem, når forudbetalingen blev modtaget fra en anden rejseudbyder. Den enkelte rejseudbyder kunne rekvirere pengene på forbrugerens vegne hos Rejsegarantifonden i tilfælde af konkurs hos et flyselskab.

Fordele:

- De mindre rejseudbydere ville ikke komme til at dække større flyselskaber konkurs (evt. selv blive trukket med i en konkurs).

Ulemper:

- Der bør altid være klarhed over, hvem forbrugeren handler med, og som udgangspunkt bør forbrugeren kunne holde en direkte kontraheringspart (formidleren/agenten) ansvarlig.

2.3. Bestyrelsens sammensætning

Det har været fremført, at det ville gavne effektiviteten at have en fuldt professionaliseret og uafhængig bestyrelse, som kunne tage stilling til sagerne, og at vurderingerne af regnskaberne og beslutninger om eventuel garantistillelse bør træffes af objektive eksperter snarere end interessenter på området.

Man kunne overveje at professionalisere bestyrelsen og lade den bestå af fx en økonomisk og en juridisk ekspert ud over formanden. Samtidig kan der nedsættes et forum, hvor interessenterne er repræsenteret, og som skal høres af bestyrelsen i forbindelse med principielle spørgsmål og sager.

Fordele:

- Medfører en mere effektiv sagsbehandling på et objektivt grundlag.
- Færre habilitetsspørgsmål.

Ulemper

- Større afstand mellem bestyrelsen og rejsebranchens interessenter og lavere grad af legitimering af bestyrelsens beslutninger.

Omkostningerne ved en sådan omlægning vurderes at være meget begrænset. Bestyrelsen modtager i den nuværende situation ca. 400.000 kr. årligt, og det vurderes, at en professionel bestyrelse med færre medlemmer ville kunne rekrutteres for et lignende beløb.

2.4. Én samlet fondskasse

Da loven før ændringen i 2010 alene dækkede pakkerejsearrangører og ikke flytransport alene, har pakkerejsekunder før lovændringen opbygget en formue i Rejsegarantifonden, som flykunder ikke har bidraget til. I den gældende lov er der én fondskasse. I tilfælde af en konkurs vedrørende flytransport/billeje i udlandet, hvor den stillede garanti ikke er tilstrækkelig til dækning af kundernes krav, udbetaler Rejsegarantifonden midler fra fondens formue.

Pakkerejsearrangørerne har gjort gældende, at de finder det urimeligt, at fonden dækker eventuelle tab for flyselskaberne, idet de kunder, som har tilvalgt konkursdækning ved køb af flybilletter, ikke i samme grad som pakkerejsekunderne har bidraget til fondens formue.

Er løsning kunne være at opdele fondskassen i to separate kasser for hhv. pakkerejser og flyrejser.

Fordele:

- Pakkerejsearrangørerne vil efter eget udsagn blive behandlet mere fair.

Ulemper:

- Medfører øgede administrative udgifter for Rejsegarantifonden i forbindelse med at administrere to fondskasser.
- Uklart hvornår pakkerejseudbydere skal betale til fondens formue.

2.5. Hvordan skal konkursdækningen tilbydes

Det fremgår af rejsegarantifondsloven, at når en kunde har indgået en aftale om en rejseudbydelse til privat brug, kan kunden vælge dækning af Rejsegarantifonden. Vælger kunden dækning af Rejsegarantifonden, skal kunden erlægge et bidrag herfor til rejseudbyderen, som skal viderebetale bidraget til fonden. Rejsegarantifonden har tilkendegivet, at konkursdækningen efter fondens opfattelse skal tilbydes kunden i umiddelbar tilknytning til købet af flybilletten. Efter almindelig sproglig fortolkning kan det ske efter køb og betaling af rejseudbydelsen.

Det følger af markedsføringslovens regler om god markedsføringsskik, at ydelser, der er lovpligtige at udbyde til forbrugerne, skal udbydes på en klar og tydelig måde.

Der har været uklarhed blandt udbydere af flyrejser om, hvordan konkursdækningen skal tilbydes, hvilket har medført, at den i visse tilfælde ikke har været udbudt tydeligt nok. Dette betyder, at forbrugere i visse tilfælde ikke har været opmærksomme på muligheden for at tilvælge konkursdækningen.

En mulig løsning kunne være i loven mere præcist at definere, hvordan oplysninger skal gives, samt at klargøre, hvorledes dækningen skal udbydes.

Fordele:

- Mere klarhed om, hvordan dækningen skal udbydes.

Ulemper:

- Det kan være vanskeligt i loven at beskrive detaljeret, hvordan konkursdækningen skal udbydes, da det er vanskeligt at forudsige alle tænkelige markedssituationer. En meget detaljeret angivelse af, hvordan dækningen skal udbydes, vil minimere fleksibiliteten for de erhvervsdrivende.

2.6. Ankenævn

Det fremgår af bemærkningerne til den seneste ændring af rejsegarantifondsloven, at det er en naturlig konsekvens af udvidelsen af lovens område til også at omfatte flyrejser og billeje i udlandet, at der oprettes et fælles rejseankenævn, der skal behandle klager over både pakkerejser, flytransport og billeje i udlandet.

Parterne har indtil videre ikke kunnet blive enige om oprettelsen af et fælles rejseankenævn. I dag behandler Pakkerejse-Ankenævnet således alene fortsat alene klager over pakkerejser, mens det offentlige Forbrugerklagenævn behandler klager over flyrejser.

En løsning kunne derfor være at fastsætte i loven, at flyselskaber og billeje i udlandet skal være omfattet af rejseankenævnet. Det eksisterende godkendte, private Pakkerejse-Ankenævn er i dag oprettet af Forbrugerrådet, RID og DRF. En udvidelse af nævnet ville betyde, at også flybranchen og bilbranchen skal være repræsenteret i nævnet, formentlig via deres brancheorganisationer.

Det skal bemærkes, at der den 22.april 2013 er vedtaget EU-regler, der pålægger alle medlemslande at oprette alternative klagemuligheder for forbrugere vedrørende alle typer varer og tjenesteydelser. Implementeringsfristen er 2 år efter offentliggørelsen (hvilket vil sige medio 2015). Denne klageadgang varetages i dag af Pakkerejse-Ankenævnet, der behandler klager over pakkerejser og af det offentlige Forbrugerklagenævn, der behandler klager over flytransport.

Fordele:

- Flyselskaberne og formidlere af billeje i udlandet betaler allerede et administrationsbidrag til Rejsegarantifonden og dermed til finansieringen af rejseankenævnet.

Ulemper:

- At detailregulere alene for dette specifikke område, når øvrige anke- og klagenævn på forbrugerområdet er baseret på frivillighed og reguleret af en generel lov (Forbrugerklageloven).

2.7. Differentieret garantiskala

Det har været fremhævet som et problem, at der er forskel på den garantiskala, som rejseudbydere og charterrejseudbydere (udbydere, hvor flycharterrejser udgør 50 pct. af omsætningen eller derover) stiller garanti efter. Garantistillelsen for charterrejseudbydere er betragteligt højere end for øvrige rejseudbydere (medmindre der er tale om forhøjet garanti). Det har været fremført af RID, at de fleste og dyreste konkurser faktisk ikke forekommer inden for charterbureauerne, og der stilles derfor spørgsmål ved den gældende risikovurdering, der gør, at charterrejsearrangører skal stille en betragteligt højere garanti end øvrige rejseudbydere.

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

Fordele:

- Lettere at administrere én enkelt garantiskala.
- Risikoen afdækkes i et vist omfang alligevel af forhøjet garantistillelse.

Ulemper:

- Der er ikke umiddelbart grundlag for at antage, at risikoprofilen for charterrejserejsearrangører faktisk er anderledes i dag, end da den forhøjede garantiskala blev indført.

2.8. Gebyrer for tilvalg af konkursdækning

Der har været eksempler på rejsearrangører, som har pålagt et gebyr oveni prisen for konkursdækningen på de 20 kr. Gebyret har i nogle tilfælde været 3-4 gange prisen for selve konkursdækningen, dvs. op mod 80 kr.

En løsning kunne være i loven at fastsættes, at der ikke må opkræves et administrationsgebyr i forbindelse med tilvalg af konkursdækningen.

Fordele:

- Forbrugerne skal ikke betale mere end det beløb, som faktisk videreføres til Rejsegarantifonden.
- Det vil blive mere attraktivt for forbrugerne at købe konkursdækningen, hvis prisen inkl. gebyrer ikke er for høj.

Ulemper:

- Der vil være omkostninger forbundet med at håndhæve en sådan gebyrregel, hvis de erhvervsdrivende vil ikke kunne få dækket deres reelle omkostninger