



NOTAT

19. marts 2015

Høringsnotat vedrørende udkast til ændringsforslag til lovforslaget om ændring af lov om en rejsegarantifond (obligatorisk passagerbidrag på 2 kr. pr. afrejst passager, opdeling af eksisterende fondskasse i to fondskasser samt opbygning af ny fondskasse på 100 mio. kr. mv.)

1. Indledning

I november 2014 fremsatte regeringen et lovforslag om udvidelse af den eksisterende konkursordning på flyområdet under Rejsegarantifonden. Forud for lovforslag lå et udvalgsarbejde med deltagelse af repræsentanter for Forbrugerrådet Tænk, Brancheforeningen Dansk Luftfart, Rejsearrangører i Danmark, Danmarks Rejsebureau Forening, Forsikring og Pension, Rejsegarantifondens bestyrelsesformand, Finansministeriet, Transportministeriet, Justitsministeriet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Erhvervs- og Vækstministeriet, med det formål at komme med anbefalinger til en revision af Rejsegarantifondsloven.

Ved 1. behandlingen tegnede der sig ikke umiddelbart et flertal bag lovforslaget. I forlængelse af 1. behandlingen opfordrede erhvervs- og vækstministeren Rejsegarantifondens bestyrelse til at udarbejde et forslag til en løsningsmodel for konkursdækning af flyrejsende, som hele bestyrelsen kan stå bag. Som følge heraf har en enig bestyrelse for Rejsegarantifonden fremlagt en model for konkursdækning af flyrejsende, der nu, med de nødvendige ændringer, er omsat til et ændringsforslag.

Med udkastet til ændringsforslaget foreslås følgende ændringer i lov om en rejsegarantifond:

- Der indføres et passagerbidrag på 2 kr. pr. afrejst passager, der flyver med flyselskaber fra en dansk lufthavn til en destination uden for Danmark. Midlerne vil gå til opbygning af en fond, der administreres af Rejsegarantifonden. Fonden skal dække hjemtransport for alle passagerer, der har en hjemrejsebillet til en dansk lufthavn, hvis deres flyselskab går konkurs under rejsen.
- Hvis der er tilstrækkelige midler i fonden, dækkes også forudbetalinger for rejser, der endnu ikke er påbegyndt, dog med en selvrisiko på 1.000 kr. pr. rejsende.
- Rejsegarantifonden opdeles i to fondskasser. Den eksisterende, der dækker fondens forpligtelser som følge af konkurser på pakerejseområdet, og en ny, som dækker fondens forpligtelser som følge af konkurser på flyområdet. Den nye fondskasse på 100 mio. opbygges af passagerbidragene.

Passagerbidraget på 2 kr. pr. afrejst passager vil blive opkrævet fra flyselskaber, der flyver fra danske lufthavne. Passagerbidraget vil blive opkrævet sammen med det safety-bidrag, som Trafikstyrelsen i dag opkræver.

Såfremt der indtræffer en flykonkurs, der mod forventning ikke kan håndteres med de opkrævede midler fra de flyrejsende, vil fonden kunne optage lån i den fondskasse under Rejsegarantifonden, der har til formål at dække pakkerejsendes tab i forbindelse med rejsearrangørers konkurs. Et eventuelt lån optaget i fondskassen vedrørende pakkerejser vil alene kunne anvendes til at dække hjemtransport af rejsende, og kan således ikke anvendes til at dække flyrejsendes tabte forudbetalinger. Fondskassen vedrørende pakkerejser vil ligeledes kunne optage lån efter samme model i fondskassen vedrørende flytransport, såfremt der indtræffer en uforudset stor konkurs på pakkerejseområdet.

Lovforslagets foreslåede mindstegrænse på 25.000 afrejsende passagerer i forhold til dækningsområdet fjernes i ændringsforslaget. Den foreslåede centrale hjemmeside fjernes ligeledes. Det betyder i praksis, at ingen flyselskaber vil blive forpligtet til at lade sig registrere i RGF og ligeledes ikke vil være underlagt krav om løbende indsendelse af regnskabsoplysninger og garantistillelse.

Afskaffelsen af den særlige garantiskala for udbydere af flycharterrejser og afskaffelsen af muligheden for konkursdækning af billeje i udlandet bibeholdes, som i det oprindelige lovforslag.

Udover de indholdsmæssige ændringer, der er nævnt i de nedenstående afsnit, er der desuden gennemført flere mindre ændringer af lovteknisk karakter, som ikke omtales yderligere i dette notat.

2. Generelle bemærkninger

Rejsearrangører i Danmark (RID), Forbrugerrådet TÆNK, Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL), Dansk Erhverv (DE), Forsikring og Pension (F&P) og Dansk Rejsebureau Forening (DRF) er positivt stemt over for ændringsforslaget. Forbrugerrådet TÆNK mener endvidere, at ændringsforslaget vil styrke forbrugernes rettigheder ved køb af flyrejser i tilfælde af rejseudbyderens konkurs.

3. Bemærkninger til konkrete elementer i lovforslaget

Kommenteringen af høringssvarene er sket med udgangspunkt i følgende overordnede opdeling:

- 3.1. Rimelig tid og væsentlige fornødenheder
- 3.2. Retningslinjer/procedurer for opkrævning/tilbagebetaling af midler
- 3.3. Fonden og fondskassernes opbygning
- 3.4. Administrative omkostninger
- 3.5. Ikrafttrædelse
- 3.6. Indenrigsrejsende

3.7. Forhøjet garantistillelse

3.1. Rimelig tid og væsentlige fornødenheder

RID og DRF mener, at det skal tydeliggøres, hvad der menes med ”rimelig tid” og ”væsentlige fornødenheder”. Passagerer kan være spredt på mange destinationer med få flyruter, som kan hjembringe kunderne ved konkursens indtræden. I disse tilfælde bør de rejsende være forberedt på, at hjemrejsen kan komme til at foregå på et senere/tidligere tidspunkt end det oprindelige hjemrejsetidspunkt. Endvidere bør det præciseres, at Rejsegarantifondens forpligtelse til hjemtransport af strandede passagerer på et andet tidspunkt end det planlagte tidspunkt ikke skal betragtes som en afkortning af rejsen, med den konsekvens, at der kan rejses yderligere krav over for Rejsegarantifonden (RGF).

RGF påpeger, at gældende praksis som følge af den gældende lovs § 5 stk. 4 er, at fondens bestyrelse fastsætter retningslinjer for, hvordan begreberne ”rimelig tid” og ”væsentlige fornødenheder” skal tolkes. RGF antager, at denne praksis fortsættes med ændringsforslaget.

Kommentar

Det er intentionen, at gældende praksis, som følger af § 5 stk. 4 fortsættes for så vidt angår implementeringen af begreberne rimelig tid og væsentlige fornødenheder.

Det præciseres i lovens bemærkninger, at der ikke kan rejses krav mod Rejsegarantifonden for afkortning af rejsen, hvis det tilbudte hjemrejsetidspunkt for rejsen ligger før det oprindelige hjemrejsetidspunkt.

3.2. Retningslinjer og procedurer for opkrævning og tilbagebetaling af midler

RID og RGF påpeger, at det vil være hensigtsmæssigt at præcisere retningslinjerne og procedurerne for både opkrævning og tilbagebetaling af flykonkursbidraget. RID og DRF mener, at dette bør fremgå af lovbetænkningerne, mens RGF mener, at det kan fremgå af den følgende bekendtgørelse.

DRF har endvidere det konkrete ønske, at tilbagebetalingen af bidrag opkrævet for flytransport i forbindelse med pakkerejser skal fastsættes til at være et netto-bidrag, således at rejsearrangører får dækket deres administrative omkostninger ved at skulle oplyse, hvor mange flyrejser de har købt og dermed, hvor stor deres tilbagebetaling skal være.

Kommentar

Det er vurderingen, at det er mest hensigtsmæssigt at definere de nærmere retningslinjer og procedurer for opkrævning og tilbagebetaling i en bekendtgørelse, der fastsætter de administrative rammer for Rejsegarantifondens drift i samarbejde Rejsegarantifondens bestyrelse.

Det vurderes ikke at være en uforholdsmæssig byrde, at pakkerejsearrangørerne skal oplyse, hvor mange flyrejser, der årligt har indgået i deres pakkerejser. Der lægges derfor ikke op til, at lovtæksten ændres.

3.3. Fonden og fondskassernes opbygning

RGF påpeger, at det bør præciseres, at der på trods af beskrivelsen af de to separate fondskasser, fortsat er tale om én fond i juridisk forstand. De to fondskasser er ikke selvstændige juridiske enheder, men skal i regnskabsmæssig forstand forstås som to enheder.

RID mener, at størrelsen på pakkerejsedelen af fonden skal fastlægges og endvidere, at de fondsopbyggende bidrags størrelse skal fastlægges.

DRF mener, det bør præciseres, at lån optaget af pakkerejsedelen af fonden i flydelen af fonden kan benyttes til at dække forudbetalinger. I ændringsforslaget fremgår det alene, at lån optaget af flydelen af fonden i pakkerejsedelen af fonden ikke kan benyttes til dækning af forudbetalinger. DRF mener desuden, at betalinger til indkvartering og væsentlige fornødenheder bør prioriteres lavere end tilbagebetaling af forudbetalinger på flyrejseområdet.

Kommentar

For så vidt RGFs bemærkning om beskrivelse af de to fondskassen som separate, så præciseres det i bemærkningerne til ændringsforslaget, at der i regnskabsmæssig forstand er tale om to fonde, men at disse to fonde indgår i én juridisk enhed, der er Rejsegarantifonden.

Det er vurderingen, at den nuværende praksis i Rejsegarantifonden i forhold til at fastsætte størrelsen på den fond, der skal dække tab som følge af konkurs ved en pakkerejseudbyder, er hensigtsmæssig. Der ændres derfor ikke i ændringsforslaget for at imødekomme denne bemærkning.

I forlængelse af bemærkningen fra DRF om brugen af lån mellem fondene præciseres det i bemærkningerne, at lån optaget af pakkerejsedelen af flyfonden kan benyttes til at dække forudbetalinger af pakkerejser.

Det vurderes, at den praksis som allerede anvendes i Rejsegarantifonden for indkvartering og væsentlige fornødenheder er hensigtsmæssig. Det er ikke intentionen at prioritere indkvartering og væsentlige fornødenheder lavere end forudbetalinger, sådan som det foreslås af DRF, da formålet med ordningen først og fremmest er at hjælpe rejsende med at komme hjem og derefter tilbagebetale tabte forudbetalinger i det omfang der er tilstrækkelige midler hertil. På den baggrund ændres teksten i ændringsforslaget ikke.

3.4. Administrative omkostninger

RGF og Rigsrevisionen (RR) mener, at det er uhensigtsmæssigt at fastsætte en øvre grænse for de almindelige løbende administrative omkost-

ninger på 0,5 millioner kroner. RGF mener desuden, at det bør præciseres, at omkostninger, der følger af administration på flyrejseområdet, skal bæres af flyselskaberne, og at administrative omkostninger på pakkerejseområdet skal bæres af pakkerejseudbydere. DRF mener endvidere, at der skal opstilles et separat budget for administrationsomkostningerne på flydelen.

Kommentar

Det vurderes at være hensigtsmæssigt, at der sættes en fast overgrænse for de almindelige løbende administrative omkostninger på 0,5 millioner kroner. Det skal understreges, at der er tale om "almindelige" og "løbende" administrative omkostninger. Særlige situationer, som fx hvis et stort flyselskab går konkurs, vil kunne kræve midler ud over de 0,5 millioner kroner. Lovteksten fastholdes derfor.

De administrative omkostninger i forhold til flydelen af rejsegarantifonden skal dækkes af flyselskaberne, ligesom pakkerejsedelen skal dække de omkostninger, der er ved administration af den ordning, som omfatter pakkerejseudbydere. Det præciseres derfor i ændringsforslaget, at omkostninger, der følger af administration på flyrejseområdet skal bæres af flyselskaberne, og modsat at administrative omkostninger på pakkerejseområdet skal bæres af pakkerejseudbydere.

Der vurderes, at i det omfang, der skal stilles krav om separate budgetopgørelser, kan det forhold behandles i bekendtgørelsen, der fastsætter de administrative rammer for Rejsegarantifondens drift.

3.5. Ikrafttrædelse

RGF og RID påpeger, at det bør defineres i lovbemærkningerne, hvilke forhold, der gælder for kunder, som har købt deres billet før ikrafttrædelsen, men først rejser efter, at loven er trådt i kraft.

Kommentarer

Reglen i ændringsforslaget medfører, at alle med et gyldigt hjemrejsedokument skal hjemtransporteres efter ikrafttrædelse, og dette vil gælde uanset, hvornår rejsen er købt. Det præciseres i bemærkningerne, at rejsende, der har købt deres rejse før ikrafttrædelse, men først rejser efter ikrafttrædelsen har ret til at blive hjemtransporteret – uanset om de har købt Rejsegarantifondens nugældende konkursdækning eller ej.

Kunder, der har tilkøbt den nugældende konkursdækning før 1. juli 2015, men først rejser efter ikrafttrædelse har de rettigheder, som de har købt via dækningen – dvs. ret til hjemtransport og fuld tilbagebetaling af forudbetalinger i tilfælde af et flyselskabs konkurs. Dette præciseres i lovens bemærkninger.

3.6. Indenrigsrejsende

BDL angiver, at de finder det naturligt, at indenrigsrejsende ikke er omfattet af dækningen, sådan som ændringsforslaget også angiver. De mener, at rejsende, der er omfattet af dækningen, alene bør have ret til at blive hjemtransporteret til den danske lufthavn, hvor den internationale del af rejsen afsluttes – og således ikke helt til slutdestinationen.

Kommentarer

Det er intentionen med loven, at rejsende i en konkurssituation kan blive hjemtransporteret helt til den lufthavn, hvor deres hjemrejsedokument er gyldigt til. Hvis en kunde har købt en returrejse fra Ålborg til Los Angeles og skifter fly i København, skal kunden således hjemtransporteres helt til "rejsedokumentets danske slutdestination" – altså Ålborg. Det vurderes ikke at være rimeligt, at kunden strander i København, hvis det er Ålborg, billetterne er købt til. Dette forudsætter, at rejsen fra Ålborg til Los Angeles er købt samlet (i en transaktion). Hvis flybilletten Ålborg-København er købt separat, vil der ikke kunne opnås dækning for den del af rejsen.

Den foreslåede ændring foretages derfor ikke i ændringsforslaget.

3.7. Forhøjet garantistillelse

DE og DRF udtrykker utilfredshed med Rejsegarantifondens implementering af reglerne for forhøjet garantistillelse. Begge parter mener, at Rejsegarantifondsloven bør ændres således, at færre virksomheder vil blive omfattet af forhøjet garantistillelse for deres solgte rejseydelser. DE og DRF er ikke tilfredse med, at det spørgsmål er henvist til implementeringen af det kommende Pakkerejsedirektiv.

Kommentarer

Forslaget til et revideret Pakkerejsedirektiv, hvor der på nuværende tidspunkt er indledt trilogforhandlinger i EU, vil formentlig ændre grundlæggende på, hvilke virksomheder og hvilke ydelser, der fremover vil være omfattet af direktivets bestemmelser. Det kan få betydning for Rejsegarantifondens praksis vedrørende garantistillelse. Det vurderes derfor mest hensigtsmæssigt at tage stilling til disse forhold, når direktivet er vedtaget og skal implementeres i dansk ret.

Indtil det reviderede pakkerejsedirektiv er på plads, foreslås det, at disse udfordringer håndteres i RGFs bestyrelse, ligesom det er tilfældet i dag.

4. Oversigt over hørte organisationer, myndigheder mv.

Advokatrådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Board of Airlines Representatives Denmark, Brancheforeningen Dansk Luftfart, Campingrådet, Danmarks Idrætsforbund, Danmarks Rederiforening, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Ungdoms Fællesråd, Danske Biludlejere, Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger, Den Danske Dommerforening, DFDS A/S,

Feriehusudlejernes Brancheforening, Finansrådet, Forbrugerrådet TÆNK, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark, Forsikring & Pension, Friluftsrådet, HK/Danmark, HORESTA, Håndværksrådet, Landsforeningen Dansk Vandrelaug, Landsorganisationen i Danmark, Pakkerejse-Ankenævnet, Rejsegarantifonden, Rigsrevisionen, SAS, Trafikstyrelsen, Stena Line A/S, Sø- og Handelsretten, Søsportens Brancheforening, Transportministeriet, Turistvognmændenes Arbejdsgiverforening og Visit Denmark.

Følgende organisationer, myndigheder m.v. har haft bemærkninger til lovforslaget

Rejsearrangører i Danmark (RID)
Forbrugerrådet TÆNK
Brancheforeningen Dansk Luftfart (BDL)
Dansk Erhverv (DE)
Dansk Rejsebureau Forening (DRF)
Rigsrevisionen (RR)
Forsikring og Pension (F&P)
Rejsegarantifonden (RGF)