

# Reisegarantiutvalgets rapport

9. november 2021





## Til Barne- og familiedepartementet

Utredning fra utvalg oppnevnt av Barne- og familiedepartementet 12. mars 2021 for å vurdere det norske reisegarantisystemet. Rapport avgitt til Barne- og familiedepartementet 9. november 2021.

Følgende personer har vært medlemmer i Reisegarantiutvalget:

Trygve Bergsåker (utvalgsleder)  
*professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo*

Haakon Vennemo  
*daglig leder i Vista Analyse*

Bård Støve  
*professor i statistikk ved Universitetet i Bergen*

Linda Mulehamn  
*aktuar og direktør for underwriting og analyse i Codan Forsikring*

Hanne Zimmer  
*partner ved advokatkontoret Wikborg Rein*

Utvalget har vært bistått av et sekretariat fra Barne- og familiedepartementet bestående av:

Morten Grandal (sekretariatsleder)

Martin Hill Oppegaard

Eirik Wulfsberg Schermerhorn Fallingen



# Reisegarantiutvalgets rapport

9. november 2021

## Innhold

1.	Innledning og sammendrag .....	5
1.1	Utvalgets mandat og sammensetning .....	5
1.2	Hendelsene som rystet reisegarantiene i Europa .....	8
1.2.1	Thomas Cook-konkursen i 2019 .....	8
1.2.2	Koronapandemien i 2020–2021 .....	11
1.3	Utvalgets undersøkelser og arbeid .....	11
1.3.1	Møter og undersøkelser .....	11
1.3.2	Begrepsbruk .....	12
1.4	Sammendrag .....	13
1.5	Summary in English .....	17
2.	Gjeldende rett .....	21
2.1	Innledning og kort historikk .....	21
2.1.1	Pakkereisegarantien .....	21
2.1.2	Kort historikk – reisegarantiordningen og Reisegarantifondet i Norge .....	22
2.2	EUs pakkereisedirektiv .....	26
2.2.1	Innledning .....	26
2.2.2	Krav til hva reisegarantien må dekke – forskuddsbetalinger og hjemreise .....	26
2.2.3	Gjensidig anerkjennelse av insolvensbeskyttelse .....	29
2.3	Pakkereiseloven og pakkereiseforskriften mv. ....	29
2.3.1	Pakkereiseloven .....	29
2.3.2	Pakkereiseforskriften .....	39
2.3.3	Standardavtaler om forskudd mv. ....	53
2.4	De reisendes insolvensbeskyttelse ved betaling med kredittkort .....	55
2.4.1	Innledning .....	55
2.4.2	Innholdet i finansavtaleloven § 54 b .....	56
2.4.3	Hvor stor andel betales med kredittkort? .....	60

2.4.4	Har kredittkortselskapene regressadgang mot RGF? .....	60
2.5	Andre lands rett og hvordan reisegarantiene der har stått seg i møte med pandemien ....	64
2.5.1	Oversikt .....	64
2.5.2	Danmark.....	65
2.5.3	Finland .....	74
2.5.4	Sverige .....	79
2.5.5	Storbritannia .....	84
2.5.6	Tyskland .....	88
2.5.7	Nederland .....	97
3.	Utgangspunkter for utvalgets vurderinger, herunder utfordringer med dagens reisegaranti ..	100
3.1	Om det norske garantimarkedet for pakkereiser.....	100
3.1.1	Innledning .....	100
3.1.2	Aktører som selger reisegarantier i Norge .....	101
3.1.3	Garantivilkår og oppsigelse av garanti .....	102
3.2	Tiltak overfor pakkereisemarkedet under pandemien.....	104
3.3	EU-kommisjonens evaluering og revidering av pakkereisedirektivet .....	105
3.3.1	EU-kommisjonens evalueringsrapport 26.02.2021.....	105
3.3.2	EUs nye forbrukeragenda .....	106
3.3.3	EU-kommisjonens innledende konsekvensanalyse 06.08.2021 .....	107
3.4	Særlige problemstillinger som har blitt avdekket under Thomas Cook-konkursen og pandemien .....	107
3.4.1	Arrangørenes tap som følge av forskuddsbetaling til underleverandører.....	107
3.4.2	Forskuddenes økonomiske betydning – likviditet og soliditet.....	108
3.4.3	Saksbehandlingstiden i RGF .....	108
3.4.4	Har stilte garantier i enkelte tilfeller vært utilstrekkelige? .....	108
3.4.5	Avbestillingstilfellene (tilbakebetalingskrav).....	109
3.4.6	Har RGF ansvar hvis garantiene ikke er tilstrekkelig?.....	118
3.4.7	Statens risiko for ansvar for mulige feil ved gjennomføring av pakkereisedirektivet. ....	119
3.5	Oppsummering: Hva er problemet? .....	123
4.	Mulige endringer i reisegarantiordningen .....	125
4.1	Innledning .....	125

4.2	Hensyn.....	126
4.2.1	Trygghet og kostnader for de reisende .....	126
4.2.2	Forutsigbarhet for arrangører.....	126
4.2.3	Unngå konkurransevridning og etableringshindringer .....	127
4.2.4	Økonomiske og administrative konsekvenser. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet .....	128
4.3	Innledende vurderinger .....	128
4.3.1	Begrensning i adgangen til å kreve betaling på forskudd? .....	128
4.3.2	Avbestillingstilfellene og tilgodelapper (voucher/kreditnota).....	130
4.3.3	Utvide forbrukerbeskyttelsen til å omfatte flybilletter? .....	131
4.3.4	Om systematisk risiko og eventuell underdekning i individuelle garantier og i kollektive fond	131
4.3.5	Egenandel? .....	132
4.3.6	Prosentvis fordeling (dividendeordning) dersom kravene overstiger reisegarantien? .....	132
4.3.7	Samsvar mellom mottatt forskuddsbetaling og garantibeløpet arrangøren betaler premie for? .....	134
4.3.8	Oversikt over modellene utvalget har vurdert og elementene i dem .....	135
4.4	Modell 0 - Videreføring av gjeldende rett.....	136
4.5	Modell 1 - Justeringer i dagens modell .....	136
4.5.1	Innledning .....	136
4.5.2	Mer omfattende informasjonsplikt for arrangørene.....	137
4.5.3	Endre "garantipliktig omsetning" slik at månedene med høy omsetning ikke trenger å være sammenhengende .....	138
4.5.4	Alle følger formelen? .....	140
4.5.5	Justere komponenten for hjemreise i formelen .....	145
4.5.6	Øke RGFs egenkapital .....	148
4.5.7	Forskriftsfeste minimumsgaranti .....	149
4.5.8	RGFs rett til å ta opp lån .....	149
4.5.9	Snevre inn hjemmelen for RGF til å øke garantibeløpet?.....	151
4.5.10	Større åpning for å fastsette garantibeløp som følger sesongene .....	152
4.5.11	Kundebetaling til depositumskonto som alternativ til å stille garanti .....	153
4.5.12	Kollektiv reisegaranti for mindre arrangører .....	154

4.5.13	Endre vilkåret om insolvens?.....	155
4.5.14	Oppsummering og vurdering .....	156
4.6	Modell 2 - Kollektivt fond og individuelle garantier fra arrangører med svak økonomi ....	157
4.7	Modell 3 – Lavere individuelle primærgarantier og kollektivt fond som sekundærgaranti	161
4.7.1	Innledning .....	161
4.7.2	Samfunnsøkonomiske besparelser ved bruk av kollektivt fond.....	161
4.7.3	Den individuelle garantien settes lavere enn i dag .....	163
4.7.4	Det kollektive fondet.....	168
4.7.5	Utvalgets vurdering og forslag til regulering .....	187
4.8	Modell 4 – Individuell garanti for mottatte forskudd. Kollektivt fond for hjemreise.....	189
4.8.1	Alternativ: Garantibeløpet kan være fast gjennom hele året (uten 25 prosent hjemreisepåslag), mens det kollektive fondet bærer risikoen for hjemreiseutgifter i høysesongen .....	190
4.8.2	Utvalgets vurdering.....	191
4.9	Modell 5 - Den reisende tegner forsikring .....	192
4.10	Modell 6 - Arrangøren tegner forsikring .....	193
4.11	Modell 7 - Lovkrav og tilsyn erstatter lovreguleringen av RGF.....	194
4.12	Andre endringer av administrativ karakter .....	195
4.12.1	Mer proporsjonal fastsettelse av gebyrene. Økte gebyrer?.....	195
4.12.2	Nytt navn på organet: "Reisegarantiforvaltningen".....	197
4.12.3	Saksbehandlingsfrister og klagebehandling .....	198
4.12.4	Administrasjon av ordningen.....	198
4.12.5	Styrket håndheving.....	200
5.	Utvalgets vurdering og anbefaling .....	201
5.1	Hva er problemet, og hva vil vi oppnå? .....	201
5.2	Hvilke tiltak er relevante?.....	201
5.3	Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene? .....	202
5.4	Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?.....	202
5.4.1	Trygghet for de reisende .....	202
5.4.2	Kostnader og forutsigbarhet for arrangørene.....	203



5.4.3	Unngå konkurransevridning og etableringshindringer .....	204
5.4.4	Økonomiske og administrative konsekvenser. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet .....	205
5.5	Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor? .....	206
5.6	Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring? .....	207

# 1. Innledning og sammendrag

## 1.1 Utvalgets mandat og sammensetning

Den 12. mars 2021 oppnevnte Barne- og familiedepartementet et ekspertutvalg som skal vurdere alle sider av det norske reisegarantisystemet. Reisegarantiutvalget fikk følgende mandat:

### 1 Innledning

EUs pakkereisedirektiv og pakkereiseloven sikrer reisende et sterkt vern ved kjøp av pakkereiser. Det er et vilkår for å selge pakkereiser at det er stilt reisegaranti. Reisegarantien skal sikre tilbakebetaling av alle betalinger for pakkereiser som ikke blir levert som følge av pakkereisearrangørens insolvens. Bakgrunnen for insolvensbeskyttelsen er at pakkereiser betales på forskudd, ofte i lang tid før reisen skal finne sted. Ved kjøp av pakkereiser er man derfor mer utsatt for tap ved avtalepartens insolvens enn ved kjøp av andre tjenester.

Dersom pakkereisen omfatter persontransport, skal reisegarantien også sikre hjemtransport. I enkelte tilfeller kan det oppstå utgifter til innkvartering og andre nødvendige utgifter før hjemtransport. I så fall skal reisegarantien også dekke disse. Det skal også stilles reisegaranti ved salg av såkalte "sammensatte reisearrangementer". I det følgende omtales for enkelhets skyld kun reisegaranti for pakkereiser. Reglene om reisegaranti følger av pakkereiseloven kapittel 8.

EUs pakkereisedirektiv overlater til medlemsstatene å bestemme hvordan kravene til reisegaranti skal oppfylles. Det betyr at det er opp til den enkelte medlemsstat å bestemme hvordan systemet med reisegaranti skal innrettes, og hvordan garantien skal beregnes. I Norge baseres systemet i hovedsak på individuelle garantier. Det innebærer at den enkelte pakkereisearrangør skal stille en garanti som det tas dekning i dersom arrangøren blir insolvent, og pakkereisen derfor ikke blir levert. Garantien stilles som regel i form av en forsikrings- eller bankgaranti. Alternativt kan det stilles garanti ved pantsettelse av bankinnskudd eller eiendeler.

Fastsettelse av størrelsen på den individuelle garantien er regulert i pakkereiseforskriften.

## **2 Reisegarantifondet**

I Norge administrerer Reisegarantifondet ordningen med reisegaranti, og fører kontroll med at pakkereisearrangørene stiller tilstrekkelig garanti. Reisegarantifondet skal kontrollere at det ikke forekommer markedsføring av garantipliktige reiser uten at garanti er stilt. Fondet krever også inn gebyr til finansiering av en klagenemnd.

Reisegarantifondet er en stiftelse regulert av stiftelsesloven. Den daglige driften forestås av en daglig leder. Reisegarantifondet har et styre bestående av tre personer, der Barne- og familiedepartementet (BFD) oppnevner styreleder og ett medlem med varamedlem, og hovedorganisasjonen Virke oppnevner ett medlem med varamedlem.

Den som selger garantipliktige tjenester, har plikt til å være medlem av Reisegarantifondet og betale årsavgift. Årsavgiften skal dekke driften av Reisegarantifondet, samt vedlikeholde fondets egenkapital, som i henhold til pakkereiseforskriften skal utgjøre om lag 15 mill. kroner.

## **3 Utfordringer**

Dagens innretning av reisegarantiordningen har vist seg å ha flere svakheter. Systemet oppleves som kostbart for de næringsdrivende som må stille garanti basert på omsetningens størrelse, samtidig som stilte garantier i enkelte tilfeller har vært utilstrekkelige. Både koronapandemien og konkursen i reiseselskapet Thomas Cook har synliggjort at det kan oppstå situasjoner som reisegarantisystemet i dag ikke tar høyde for.

Under koronapandemien ble svært mange pakkereiser avlyst av pakkereisearrangøren eller avbestilt av den reisende. Som følge av omsetningssvikt og store tilbakebetalingskrav, har enkelte arrangører gått konkurs før de har refundert de reisendes forskuddsinnbetalinger. Tvil om hvorvidt tilbakebetalingskrav for reiser som avlyses før arrangøren går konkurs er omfattet av pakkereisedirektivet og pakkereiseloven, har vært en utfordring. Etter departementets vurdering er kravene ikke omfattet av reisegarantien.

## **4 Utredning**

Barne- og familiedepartementet har besluttet å oppnevne et ekspertutvalg som skal vurdere alle sider av det norske reisegarantisystemet. Utvalget skal vurdere hvordan kravene i pakkereisedirektivet best kan ivaretas, herunder ved å:

- redegjøre for hvordan et utvalg andre europeiske land har innarbeidet EUs-pakkereisedirektiv og hvordan ulike innretninger har stått seg i møte med koronapandemien.

- vurdere alternative modeller for reisegaranti som ivaretar kravene i pakkereisedirektivet, herunder justeringer i dagens løsning og muligheter for forsikring i markedet på forbruker- og/eller arrangørsiden. Det skal forutsettes at reisegarantiordningen ikke krever statlig finansiering, og at større volumer av krav kan håndteres
- belyse fordeler og ulemper med de ulike modellene
- se på bruken og størrelsen av eventuelle årsgebyrer
- vurdere hvordan reisegarantisystemet bør administreres, herunder om det bør skje i privat regi (lovregulert), innenfor staten eller i et uavhengig organ på vegne av staten
- anbefale en modell for reisegaranti og administrasjon som bidrar til ryddige ansvarsforhold, god håndtering, samt lavest mulig samfunnsøkonomiske kostnader
- utarbeide konkret forslag til hvordan garantifastsettelsen for arrangørene under valgte modell skal beregnes.

I tillegg til kravene til reisegaranti i pakkereisedirektivet skal det

- vurderes hvordan tilbakebetalingskrav som oppstår i tilfeller der reisen avlyses eller avbestilles og arrangøren deretter går konkurs, eventuelt kan dekkes av anbefalt løsning, og hvilke konsekvenser dette vil ha.

Problembeskrivelse, alternativer og virkninger skal utredes i henhold til Utredningsinstruksen. Økonomiske og administrative konsekvenser skal vurderes, herunder hvordan alternative forslag slår ut for de reisende, pakkereisearrangører og garantister. Dersom utvalget kommer fram til en anbefalt modell som innebærer at endringer i pakkereiseloven er nødvendig, skal det legges fram forslag til lovtekst.

Dersom utvalget mener at det bør gjøres endringer i forskriften for hvordan størrelsen på reisegarantien beregnes, skal det legges frem forslag til dette.

## **5 Tidsramme og endring av mandatet m.m.**

Det forutsettes at utvalget løser oppgavene innenfor de økonomiske rammene som stilles til rådighet fra BFD.

Utvalget kan etter behov konferere med berørte aktører. Utvalget skal levere sin rapport til BFD innen utgangen av oktober 2021. BFD kan gjøre endringer i mandatet og gi ytterligere utredningsoppgaver til utvalget. Dersom utvalget finner det nødvendig, kan det vurdere

andre relevante forhold som ikke er etterspurt i mandatet for å opplyse saken best mulig. Eventuelle vesentlige avvik fra mandatet må godkjennes av BFD. Dersom utvalget har spørsmål om tolkningen eller avgrensningen av mandatet, tas dette opp med BFD.

Følgende personer har vært medlemmer i Reisegarantiutvalget:

- Trygve Bergsåker (utvalgsleder), professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo
- Haakon Vennemo, daglig leder i Vista Analyse
- Bård Støve, professor i statistikk ved Universitetet i Bergen
- Linda Mulehamn, aktuar og direktør for underwriting<sup>1</sup> og analyse i Codan Forsikring
- Hanne Zimmer, partner ved advokatkontoret Wikborg Rein

Utvalget har vært bistått av et sekretariat fra Barne- og familiedepartementet bestående av:

- Morten Grandal (sekretariatsleder)
- Martin Hill Oppegaard
- Eirik Wulfsberg Schermerhorn Fallinggen

## **1.2 Hendelsene som rystet reisegarantiene i Europa**

### **1.2.1 Thomas Cook-konkursen i 2019**

#### **1.2.1.1 Konkursen i Storbritannia - september 2019**

Den 23. september 2019 gikk den britiske reisearrangøren Thomas Cook konkurs etter å ha vært i drift i 178 år. Thomas Cook var verdens eldste og en av verdens største reisearrangører. Selskapet omsatte for 9,6 milliarder pund og hadde 19 millioner kunder. Selskapet hadde datterselskaper og virksomhet i nesten hele EU, med totalt 21 000 ansatte. Konkursen sendte sjokkbølger gjennom hele turistsektoren. De reisende hadde beskyttelse i det enkelte lands reisegarantiordning.

Konkursen rammet omkring 600 000 feriegjester som enten skulle transporteres hjem eller få refundert forskuddsbetalinger. I Storbritannia sørget Luftfartstilsynet for den største

---

<sup>1</sup> Underwriter, forsikringsspesialist som vurderer og avgjør om og på hvilke betingelser en risiko kan overtas, se Døving, Inger: underwriter i Store norske leksikon <https://snl.no/underwriter> besøkt 20.08.2021.

hjemtransporten etter andre verdenskrig med mer enn 140 000 reisende. For det tyske datterselskapet var konsekvensen den samme: 140 000 reisende ble strandet i utlandet og måtte transporteres hjem. I Frankrike ble 53 000 reisende berørt.

I Storbritannia behandlet Luftfartstilsynet om lag 340 000 krav til en verdi av nesten 350 mill. pund. I Tyskland kom det krav på om lag 287 mill. euro, hvilket oversteg reisegarantiordningen med om lag 170 mill. euro. Den tyske regjeringen forpliktet seg til å kompensere de reisende differansen. I Frankrike kom det krav på mellom 40 og 50 mill. euro.

EU-Kommisjonens rapport 26.02.2021 konkluderte med at reisegarantiordningene til tross for dette fungerte godt, selv om de ble satt under stort press (punkt 4.2.1):

Overall, and having regard to the magnitude of the Thomas Cook bankruptcy, the insolvency protection systems appear to have functioned well, even though they were put under great strain. The affected travellers, who had already been at their travel destination, were repatriated or could terminate their holidays as planned. According to the information available to the Commission, travellers who had not yet started their package have received or should receive a refund of their pre-payments. However, in some Member States travellers had to wait a long time to receive a refund, or have not yet received a full refund more than one year after the Thomas Cook bankruptcy, even though Article 17(5) of the PTD requires that refunds shall be provided without undue delay after the traveller's request.

Kommisjonen peker imidlertid på muligheter for å forbedre reisegarantiordningen, se omtalen i punkt 3.3 og punkt 5.5 nedenfor.

### **1.2.1.2 Det norske datterselskapet Ving Norge AS**

I Norge var Ving Norge AS (heretter 'Ving') eid av Thomas Cook, og samtlige reiser ble innstilt fordi morselskapet gikk konkurs 23. september 2019.<sup>2</sup> Ving hadde på det tidspunkt 8 555 norske kunder på reise i utlandet. Vings virksomhet i Norge hadde gått bra i mange år, og det ble raskt klart at det var flere interessenter som ønsket å kjøpe Ving.

Reisegarantifondet hadde i denne perioden flere ekstraordinære styremøter, hvor hovedformålet var å:

- få fullstendig oversikt over situasjon, herunder antall passasjerer, destinasjoner, mulighet for videre virksomhet m.m.
- effektivering av konkursplaner, herunder ha time-for-time dialog med arrangøren

---

<sup>2</sup> <https://e24.no/naeringsliv/i/QoOOIR/reiseoperatoeren-thomas-cook-er-konkurs>

- skanne markedet for fly
- vurdere om selskapet var insolvent og når RGF skulle effektivere planer for alternativ hjemtransport
- fastsette forretningsførers mandat for media, kontakt med den europeiske paraplyorganisasjonen EGFATT<sup>3</sup> og nordiske reisegarantifond
- oppdatere departement, forbrukere, nettsider og media

Reisegarantifondet (RGF) vurderte det som hensiktsmessig at Ving måtte få noe tid til å se på mulighetene for å ivareta sine kontraktsforpliktelser overfor de reisende, og tid til å vurdere et eventuelt oppkjøp, ettersom det forelå konkret interesse om det. Ving var ikke insolvent, ifølge ledelsen. Det var derfor diskusjon innad i Reisegarantifondet om når fondet hadde anledning til å agere med hensyn til alternativ hjemtransport, ettersom insolvens ikke så ut til å foreligge. Styret med forretningsfører vurderte det slik at en tidlig igangsettelse av hjemtransport (charter av fly m.m.) potensielt ville være svært belastende for Ving mens de søkte å oppfylle sine kontraktsrettslige forpliktelser overfor de reisende.

Om kvelden den 23. september 2019 ble det opplyst at Ving igjen kunne oppfylle sine kontraktsforpliktelser fra og med tirsdag morgen 24. september 2019, med tillatelse fra bostyrer i Storbritannia. Ving var også i samtaler med flere kjøpere, og selskapet ble etter kort tid kjøpt opp (av en eiergruppering hvor Petter Stordalens selskap Strawberry var hovedaksjonær.) RGF slapp unna med å komme i en kortvarig mediestorm. Den britiske garantiinstitusjonen ble påført en meget stor utbetaling til titusener reisende.<sup>4</sup>

Dersom Ving hadde gått konkurs i 2019, er spørsmålet om reisegarantien hadde vært stor nok til å dekke de reisendes forskuddsbetalinger og hjemreiser. RGF har opplyst at Vings garanti i september 2019 utgjorde 425 mill. kroner, og at dette normalt sett hadde vært tilstrekkelig til å dekke refusjon av forskuddsbetaling og utgifter til hjemreiser for de 8 555 norske reisende. Imidlertid var estimeringen av kostnader til hjemreise usikker, ettersom Thomas Cook-konkursen medførte at det var vanskelig å oppdrive flybilletter og at prisene på flybilletter også ble høyere.

RGF hadde fattet vedtak om at Vings garanti skulle reduseres til 363 mill. kroner med virkning fra 1. oktober 2019, som følge av lavere omsetning i lavsesong, jf. pakkereiseforskriften § 4. RGF har opplyst at denne lavere garantisummen potensielt kunne ha medført at garantien ikke var høy nok til å dekke kravene, og at dette kunne ha medført opp mot 100 mill. kroner i underdekning for den individuelle garantien. Dette beløpet er et usikkert estimat, men en underdekning i denne størrelsesorden ville klart tømte RGFs egenkapital på om lag 15 mill. kroner.

<sup>3</sup> European Guarantee Funds' Association for Travel and Tourism

<sup>4</sup> Rolf Forsdahl, *Pakkereiseloven Lovkommentar*, Oslo 2020, s. 287.

## 1.2.2 Koronapandemien i 2020–2021

Koronapandemien i 2020-2021 rystet reisegarantiene i mange land, herunder Norge. Pakkereiser ble utsatt eller kansellert, og man fryktet at mange arrangører kunne bli insolvent. RGF fikk stor arbeidsmengde, og man fryktet at reisegarantiordningen ikke var tilstrekkelig til å dekke de reisendes krav på refusjon og hjemreise dersom mange arrangører ble insolvent. For å beskytte de reisende mot tap som følge av insolvens, har regjeringen også tatt en rekke grep, se nærmere i punkt 3.2 nedenfor.

Da Norge innførte strenge tiltak den 12. mars 2020, var det mange norske reisende som fikk hjelp av sin arrangør til å komme hjem til Norge. Under pandemien var det heldigvis relativt få arrangører som gikk konkurs, og reisegarantien ble således ikke belastet for hjemreisen. I tillegg bidro regjeringens hjelpetiltak positivt.

Det kan også nevnes at det i "[Regjeringens arbeidsprogram for samarbeidet med EU](#)" heter (på side 5) at mange nordmenn ble strandet i utlandet våren 2020, og at regjeringen fikk mange hjem ved å sette opp norske flyvninger, samt at Norge deltok i EUs krise-håndteringsmekanisme:

Mange nordmenn ble strandet i utlandet våren 2020 fordi reiserestriksjoner ble innført i store deler av verden. Mange fikk vi hjem ved å sette opp norske flyvninger. Nordisk samarbeid var også svært viktig. Men for flere av de strandede var det avgjørende at vi kunne delta i EUs krise-håndteringsmekanisme, som muliggjorde deres hjemreise på en trygg måte. Det viser viktigheten av å ha et sterkt institusjonelt rammeverk gjennom EØS-avtalen – som også gjør oss til del av et større europeisk fellesskap.

Utvalget forstår det slik at disse nordmennene i liten grad var på pakkereiseferie.

For de arrangørene som nå har gått konkurs (18 konkurser i 2020 og 7 konkurser per 1. september 2021), er det således i hovedsak tale om at reisegarantien skal dekke forskuddsbetaling. RGF behøvde således ikke å dekke hjemreise for mange reisende under pandemien.

## 1.3 Utvalgets undersøkelser og arbeid

### 1.3.1 Møter og undersøkelser

Utvalget har hatt åtte digitale møter og tre fysiske møter i Oslo. Utvalget har hatt møter med representanter for bransjen og interesseorganisasjoner:

- Virke Reiseliv v/ Astrid Bergmål og Sverre McSeveny-Åril
- NHO Reiseliv v/ Kjersti Aastad og Magne Kristensen
- Reisegarantifondet v/ Aki Johannes Viitala

- Forbrukerrådet v/ Inger Lise Blyverket og Thomas Iversen
- Tryg Garanti v/ Dag Aamelfot
- Finans Norge v/ Knut Georg Arnø og DNB v/ Trine Elisabeth Sundt

Utvalget har også mottatt skriftlig innspill fra Virke Reiseliv, NHO Reiseliv, Forbrukerrådet og Forbrukertilsynet. Utvalgets sekretariat og/eller utvalgets leder har hatt samtaler med:

- Tidligere leder i Virke Reiseliv og forfatter av kommentarutgave til loven Rolf Forsdahl
- Garantiavdelingen i DNB v/ Anne Kathrine L. Arnesen
- Tidligere forretningsfører i RGF, Signe Eriksen
- Bits v/ Eivind Gjemdal og Anne Ystenes
- Styreleder i RGF, Kristoffer Aasebø

Utvalgets medlemmer Støve og Mulehamn har utarbeidet en analyse av mulig estimat på nivå av fondet, som vedlegges rapporten.

Utvalget har konstatert at det ikke er fullstendige data om pakkereisenæringen i tilgjengelige kilder.

Sekretariatet har hatt kontakt med pakkereiseordningene i flere land, primært på e-post.

### **1.3.2 Begrepsbruk**

Pandemien påvirket hele markedet. Dette er en type risiko som påvirker hele systemet, dvs. en udiversifiserbar/uunngåelig risiko som ikke kan velges bort. Utvalget kaller dette for systematisk risiko. Thomas Cook-konkursen var så stor at den også truet enkelte pakkereisegarantiordninger. Risikoen for slike store konkurser kan derfor også kalles systematisk. Motsetningen til systematisk risiko vil være individuelle risikoforhold som bare påvirker enkelte eller noen få arrangører eller i begrenset grad utfordrer pakkereisegarantiordningen. Utvalget viser til at det i faglitteraturen ikke er helt entydige definisjoner av "systematisk" risiko, og at definisjonen varierer noe innenfor ulike fagfelt, og at også begrepet "systemisk" risiko benyttes om omtrent samme type risiko. Utvalget har valgt å benytte "systematisk" risiko.

Hva gjelder begrepsbruk, viser vi til at direktivet hovedsakelig bruker begrepet "reisende", og det er fordi direktivet også omfatter juridiske personer og fysiske personer som reiser utenfor forbrukerforhold, dvs. i næring. Se nærmere om virkeområdet i punkt 2.2.1.1. I artikkel 1 heter det imidlertid at formålet med direktivet er et høyt nivå for "forbrukervern", og flere steder i fortalen brukes "forbruker". Det samme er tilfelle i 1990-direktivet. I rapporten her brukes "reisende", men enkelte steder brukes også "forbrukere", blant annet der det begrepet brukes i formålsbestemmelsen i direktivet og fortalen, og i omtalen av finansavtaleloven § 54 b som kun gjelder for forbrukere.



## 1.4 Sammendrag

### Oppsummering av mandatet og utvalgets problemforståelse

Departementet peker i mandatet på at dagens reisegarantiordning har vist seg å ha flere svakheter, bl.a. at det er kostbart for pakkereisearrangørene, at stilte garantier i enkelte tilfeller har vært utilstrekkelige og at det under pandemien har vært tvilsomt om avbestillingstilfeller var omfattet av reisegarantien. Utvalget fikk i oppdrag å vurdere alle sider av det norske reisegarantisystemet, herunder å vurdere alternative modeller for reisegaranti som ivaretar kravene i pakkereisedirektivet.

Etter utvalgets vurdering kan hovedproblemene som en ny eller endret reisegarantiordning skal løse, oppsummeres slik: Reisegarantiordningen skal sikre forskudd og dekke hjemreise i normale tider og i krisetider (med forbehold for situasjoner betegnet som "highly remote risks"), og kostnadene ved ordningen må være akseptable for store og små reisearrangører og for de reisende i normale tider og i krisetider.

### Åtte modeller

Utvalget har skissert åtte modeller og utredet to av dem i nærmere detalj. I sine vurderinger legger utvalget særlig vekt på følgende hensyn: Trygghet og kostnader for de reisende, forutsigbarhet for arrangører, unngå konkurransevridning og etableringshindringer, og lavest mulig økonomiske og administrative konsekvenser. Modell 0 er en videreføring av gjeldende rett.

*Modell 1 – Justeringer i dagens modell (punkt 4.5).* Utvalget ser her på flere ulike justeringer i dagens modell:

- a) Garantibeløpet beregnes etter formelen også for arrangører med under 10 millioner kroner i månedsomsetning for å få et mer treffende garantinivå (4.5.4), at månedene som inngår i gjennomsnittet for arrangører med mindre enn 10 millioner i månedlig omsetning ikke trenger være sammenhengende slik at man fanger opp flere sesongvariasjoner (4.5.3) og at det gis regler om minimumsgaranti for små og nystartede arrangører (4.5.7)
- b) RGFs egenkapital økes og dette finansieres gjennom økte gebyrer (4.5.6)
- c) RGFs hjemmel til å sette ned garantien åpnes noe (4.5.10).
- d) Hjemreisekomponenten endres ikke, men det bør legges til rette for at RGF får informasjon slik at de skjønnsmessig kan sette ned garantibeløpet for arrangører hvis turer ikke utløser store hjemreisekostnader (4.5.5).

*Modell 2 – Kollektivt fond og individuelle garantier fra arrangører med svak økonomi (punkt 4.6)*

Modell 2 bygger på et forslag fra Virke Reiseliv hvor garantiordningen består av et kollektivt fond som suppleres med individuelle garantier som primærgaranti for arrangører med svak økonomi. Det kollektive fondet bygges opp gjennom bidrag per pakkereise. Utvalget finner at modellen reiser

enkelte krevende spørsmål, og etter utvalgets vurdering er det usikkert om modellen fører til tilstrekkelig forbrukerbeskyttelse og en effektiv forvaltning av garantiordningen.

*Modell 3 – Lavere individuelle primærgarantier og kollektivt fond som sekundærgaranti (punkt 4.7)*

Modellen fordeler risikoen på individuelle garantier og et kollektivt fond. Som i dag, må arrangørene sørge for individuelle garantier, men disse settes lavere enn i dag og kan beregnes på ulike måter. Utvalget foreslår at de individuelle garantiene reduseres vesentlig ved å halvere hovedelementet "X" i dagens formel. ("X" er arrangørens garantipliktige omsetning i måneden med høyest omsetning.) Utvalget foreslår å fortsette å bruke dagens enkle beregningsmåte for de små arrangørene med omsetning under 10 millioner kroner i måneden, men med en halvering av dagens satser slik at garantibeløpet halveres. Den gjenstående individuelle risikoen bæres av et kollektivt fond.

Det kollektive fondet finansieres ved at arrangørene krever inn et bidrag fra de reisende for hver solgt pakkereise, som går inn til fondet. Et kollektivt fond vil i denne modellen være sekundær sikkerhet for de reisendes krav. Fondet må ha en betydelig størrelse for å kunne dekke at store arrangører blir insolvent i høysesong. Utvalgets analyse samt scenariovurdering tilsier at fondet bør være på om lag 350 mill. kroner. Fondet kan bygges opp ved bidrag per reise på 0,28 prosent, som ved et tilsvarende reisemønster som i 2019 vil gi en oppbygging av fondskapital på om lag 50 mill. kroner per år, slik at fondet er bygget opp etter syv år. I oppbyggingsperioden stiller arrangørene først 100 prosent individuell garanti som i dag, men dette reduseres gradvis etter hvert som fondets kapital øker.

*Modellene 4 – 7*

Utvalget har videre vurdert at modellene 4 – 7 enten ikke er praktikable eller ikke oppfyller hensynene som utvalget har lagt til grunn i sin problemforståelse.

*Modell 4 – Individuell garanti for mottatte forskudd. Kollektivt fond for hjemreise (punkt 4.8).* Her deles reisegarantien i to deler: Forskuddsgaranti dekkes av individuell garanti som i dag, men uten hjemreisekomponenten i slutten av formelen (garantipliktig omsetning x 0,25). Hjemreise dekkes av kollektivt fond.

*Modell 5 – Den reisende tegner forsikring (punkt 4.9).* I stedet for at arrangøren stiller garanti, tegner den reisende forsikring for konkursrisikoen. Utvalget vet ikke om markedet vil ønske å levere et slikt produkt, og modellen reiser flere spørsmål.

*Model 6 – Arrangøren tegner forsikring (punkt 4.10).* Tanken her er at pakkereisearrangøren tegner en forsikring som sikrer mottatte forskuddsbetalinger ved egen insolvens, mao. en sikring av én fordringstype ved egen insolvens. Den økonomiske realiteten i en slik forsikring tilsvarer langt på vei individuelle garantier som stilles til RGF. I en krise vil premien gå opp og dermed påvirke arrangørenes kostnadsforhold og muligheter for videre drift på kort sikt. Utvalget mener det er uklart hvilke fordeler en slik modell gir.

*Model 7 – Lovkrav og tilsyn erstatter lovreguleringen av RGF (punkt 4.11).* I stedet for at RGF skal fastsette et garantibeløp, pålegges arrangøren å stille garanti for forskudd og hjemreise. Ordningen minner om den tidligere tyske ordningen der arrangøren kjøpte garanti av en finansinstitusjon. Det vil være opp til markedet å sørge for at garantier tilbys.

#### *Andre endringer av administrativ karakter (punkt 4.12)*

Utvalget har sett på hvordan reisegarantiordningen bør administreres. I lys av at dagens organisering i store trekk fungerer godt og for å unngå endringer i organiseringen parallelt med implementering av endringer i lov og forskrift, tilrår utvalget å ikke endre organiseringen av den norske reisegarantiordningen på kort sikt. Dersom dagens organisering skal endres, antar utvalget at RGF kan legges til et større forvaltningsorgan.

#### Utvalgets forslag: modell 3 (punkt 5)

Hovedforskjellen på modell 1 og 3 er det kollektive fondet og størrelsen på de individuelle garantiene.

*Trygghet for de reisende:* For de reisende vil modell 1 gi noe større sikkerhet enn dagens ordning for at de individuelle garantiene er tilstrekkelig til å dekke alle krav dersom arrangøren går konkurs. Modell 3 vil imidlertid også gi god sikkerhet og trygghet. Bidragsmodellen i modell 3 vil gi relativt rask oppbygging av det kollektive fondet og muliggjøre gjenoppbygging ved store utbetalinger.

*Kostnader og forutsigbarhet for arrangørene:* Modell 3 gir økt forutsigbarhet for arrangørene sammenlignet med modell 1 fordi de ikke må forholde seg til garantimarkedet og RGFs fastsettelse av garantibeløpet for den delen av risikoen som bæres av det kollektive fondet. For alle arrangører – og i sær de mindre og dem med høye premiekostnader – gir modell 3 lavere kostnader enn modell 1.

*Unngå konkurransevridding og etableringshindring:* Ved at de individuelle garantibeløpene reduseres, vil modell 3 vil et stykke på vei avhjelpe problemet med at arrangører ikke har fått garanti eller fått det til høye premier under pandemien. Modell 3 senker terskelen for dem som vil etablere seg i pakkereisemarkedet sammenlignet med modell 1.

*Økonomiske og administrative konsekvenser:* I modell 3 vil midler som i dag går til å dekke arrangørenes premiekostnader, gå til oppbygging av det kollektive fondet og dermed kunne være til nytte for de reisende over flere år. For arrangørene vil modell 3 gi lavere kostnader til garantistillelse. Dette kan gi lavere kostnader for de reisende ettersom premien bakes inn i prisen på pakkereisen. På den annen side vil de reisende måtte betale bidrag inntil det kollektive fondet er bygd opp.

Fordi premien for individuelle garantier gjerne er høyere for nye aktører, vil lavere garantibeløp bidra til å muliggjøre at flere virksomheter etablerer seg i markedet. Økt konkurranse og innovasjon kan bidra til at tilbudet til de reisende blir styrket.

Oppsummeringsvis anbefaler utvalget modell 3 med lavere individuelle primærgarantier og kollektivt fond som sekundærgaranti. Modell 3 gir økt forutsigbarhet for arrangørene, senker terskelen for dem som vil etablere seg i pakkereisemarkedet og er mer samfunnsøkonomisk lønnsom enn modell 1. Lavere individuelle garantibeløp vil gjøre det enklere for arrangører å stille garanti i krisetider. For de reisende gir modell 3 noe lavere trygghet fordi de individuelle garantiene reduseres og det kollektive fondet vil være begrenset sammenlignet med summen av dagens garantistillelser. Etter utvalgets vurdering gir modell 3 tilstrekkelig trygghet for de reisende. Utvalget viser også til at det etter EUs pakkereisedirektiv ikke er nødvendig at reisegarantiordningen tar hensyn til "highly remote risks" ("svært usannsynlige risikoen"), f.eks. samtidig insolvens hos flere av de største arrangørene.

Utvalget mener at avbestillingstilfeller burde vært omfattet av reisegarantien etter direktivet, men fordi disse tilfellene etter utvalgets vurdering sannsynligvis faller utenfor direktivet artikkel 17, er det usikkert om Norge har adgang til å vedta at disse tilfellene skal omfattes av den norske reisegarantiordningen. Utvalget mener derfor at Norge bør arbeide for at direktivet endres slik at det er klart at avbestillingstilfeller omfattes, og at dette kan gjøres til en norsk posisjon i arbeidet med EUs revidering av pakkereisedirektivet.

#### Problemstillinger som bør drøftes i EUs revidering av pakkereisedirektivet (punkt 5.5)

EU-kommisjonen har varslet en gjennomgang av pakkereisedirektivet i 2022 (punkt 3.3). Utvalget mener at norske myndigheter bør ha en aktiv holdning i EU-kommisjonens arbeid. Utvalget anbefaler at norske myndigheter arbeider fram en norsk posisjon om hvordan vi mener direktivet bør endres, og vil peke på følgende:

- a) Avbestillingstilfellene bør omfattes av reisegarantien.
- b) Dersom kravene overstiger reisegarantien, kan det være tjenlig med et rettslig grunnlag for RGF å foreta en prosentvis fordeling slik at de reisende mottar mindre enn full dekning.
- c) Omfanget av forskuddsbetaling er et kjerneproblem som pakkereisedirektivet søker å løse (i tillegg til hjemreise). Behovet for garantier og fond ville vært mindre om bruken av forskudd gikk ned. Dette kan tilsi en gjennomgang av hvordan reisegarantien bør innrettes med tanke på å begrense forskuddene som kreves inn i europeisk pakkereisenæring.
- d) Direktivet gir ikke rettigheter til å få dekket tap fullt ut ved svært usannsynlige hendelser. Endringer i risikobildet synliggjort i pandemien og Thomas Cook-konkursen, kan tilsi en gjennomgang av hvordan reisegarantien bør innrettes med tanke på svært usannsynlige hendelser.

## 1.5 Summary in English

### Summary of the mandate and the committee's assessment of the problem

In the Ministry of Children and families' mandate to the committee, the ministry pointed out multiple issues with the current Norwegian travel guarantee scheme; it has proven to be costly for the package travel providers, the travel guarantees have in some cases been inadequate (too limited) and the pandemic has raised questions whether cancellation before insolvency is covered by the Travel Guarantee or not. The committee was therefore asked to assess all aspects of the Norwegian travel guarantee system, including the assessment and recommendation of alternative solutions for how the insolvency protection could adhere to the requirements of the EU's Package Travel Directive. The committee points in this report to two main issues a new or amended travel guarantee scheme should address:

- Both in normal times and in times of crisis (except in situations regarded as "highly remote risks") the Travel Guarantee Scheme must ensure reimbursement of advance payments to the travellers, and that their repatriation, where relevant, is paid for.
- Both in normal times, and in times of crisis, the costs of participation in the scheme must not be unreasonably burdensome, neither to large nor to small travel operators, or to the travellers.

### Eight models

The Committee has outlined eight different possible models, two of which are examined in detail. In its assessments, the Committee gave particular importance to the following considerations:

- consumer protection and the costs for the travellers,
- predictability for the travel providers,
- minimizing competition distortions and reducing barriers to entry for new travel providers, and
- keeping the financial and administrative burden as low as possible.

*Model 0 represents baseline – no modification of the current legislation.*

*Model 1 — Adjustments to the current model (section 4.5).* The Committee outlines several possible adjustments to the current model:

- a) Use of the formula to also calculate the travel guarantee for smaller travel providers (with a maximum monthly turnover below NOK 10 million) in order to get a more accurate guarantee amount, (4.5.4), remove the requirement to use continuous months when

calculating the average turnover for smaller travel providers so that more of the seasonal variations are accounted for (4.5.3), only require a minimum fixed guarantee amount for small and newly started travel providers (4.5.7)

- b) Increase the equity of The Norwegian Package Travel Fund (RGF) through an increase in the fees paid by providers (4.5.6)
- c) Slightly increase RGF's authority to reduce the required guarantee amounts (4.5.10).
- d) Maintain the current component in calculation of the guarantee for repatriation costs while also enabling RGF to obtain information that can be used to discretionally reduce the guarantee amount for travel providers that offer packages to destinations that do not trigger large repatriation costs (4.5.5).

*Model 2 — A collective fund and individual guarantees from providers with weak economy (section 4.6).* Model 2 is based on a proposal from the industry organisation Virke Reiseliv. The guarantee scheme consists of a collective fund that is supplemented with individual guarantees as a primary guarantee only for providers with a weak economy. The collective fund will be built up through contributions from the travellers in the form of a fee per package journey. The Committee is uncertain whether the model will provide an adequate consumer protection and effective guarantee scheme management.

*Model 3 — Lower individual primary guarantees and a collective fund as a secondary guarantee (section 4.7).* The travel providers must still provide individual guarantees, but these are set lower than today's guarantee, and can be calculated in different ways. The committee proposes that the individual guarantees are substantially reduced by halving the main element 'X' in the current formula. ('X' is the organisers' highest monthly turnover.) The committee proposes to continue using today's simple calculation method for the small providers with maximum turnover below NOK 10 million per month, but with a reduction of the current rates so that the guarantee amount is halved. The remaining individual risk is dealt with under the collective fund.

The collective fund would be financed through a contribution from the travellers for each sold package, which goes into the fund. The contributions are collected by the providers. The collective fund in this model will be a secondary insolvency protection for the traveller. The funds capital must be sufficiently large to ensure it can cover the largest providers if they become insolvent during the high season. The committee's analysis and scenario assessment indicate that the fund should be approximately NOK 350 million. The fund can be built up by contribution of 0.28 % per journey sold, based on a similar travel pattern as of 2019. This will result in a build-up of fund capital of approximately NOK 50 million per year, reaching the funds target capital of NOK 350 million in seven years. During the period of building up of the fund, the travel organisers will initially provide a 100 per cent individual guarantee, as they currently do. As the fund's capital increases the individual guarantees will gradually be reduced.

## *Models 4-7*

The committee also outlined models 4 to 7 but found them either unfeasible, or not properly addressing the forementioned considerations.

*Model 4 — Individual guarantee of advance payments received. Collective fund for repatriation (section 4.8).* The travel guarantee would be split into two parts: The advance payment guarantee would be covered by an individual guarantee as of today, but without 0,25 at the end of the formula. Repatriation would be covered by a collective fund.

*Model 5 — The traveller take out an insurance (section 4.9).* Instead of the organiser issuing a guarantee, the traveller takes out an insurance for the bankruptcy risk. The committee does not know whether the market would deliver such a product, and the model raises further questions.

*Model 6 — Travel Organiser take out an insurance for their own insolvency (section 4.10).* The travel organiser takes out an insurance that secures the reimbursement of advance payments in case they become insolvent. In other words they provide a security for the travellers' part of the claims as a result of own insolvency. The economic reality of such insurance is largely equivalent to individual guarantees provided to the RGF. In a crisis, the premium will increase and thus affect the providers' costs and short-term future opportunities. The committee considers the benefits of such a model as unclear.

*Model 7 — Legal requirements and supervision replace the law regulation of RGF (section 4.11).* Instead of the RGF setting a guarantee amount, the organiser is required to provide a guarantee for advance payments and repatriation. The scheme is reminiscent of the former German travel insolvency protection scheme where the organiser purchased a guarantee from a financial institution. It will be up to the market to ensure that guarantees are offered and provided.

### *Other changes of an administrative nature (section 4.12)*

The committee looked into how a travel guarantee scheme should be managed. Considering the fact that RGF's current operation largely has held up well, and to avoid large changes in the RGF's organisation when simultaneously implementing amendments to the legislation, the committee recommends not to change the way the Norwegian travel guarantee scheme is organized in the short term. If the current organisation is to be changed, the committee assumes that RGF could be merged into a larger public entity.

### The committee's proposal: Model 3 (section 5)

The main differences between model 1 and 3 are the collective fund and the size of the individual guarantees.

*Consumer protection for travellers:* For the traveller, model 1 will provide a greater security than the current scheme as individual guarantees are increased to meet all claims if a travel organiser becomes insolvent. Model 3 will however also provide good security. The contributions from the travellers' model 3 entails will provide a relatively fast build-up of the fund's collective capital while also being able to achieve the recapitalisation of the fund's assets in the event of larger insolvency reimbursements.

*Cost and predictability for providers:* Model 3 provides greater predictability for providers compared to model 1 because of reduced capital exposure to the guarantee market. The providers will furthermore be less dependent on RGF's changes in their determination of the required guarantee amount, as more of the risk previously covered by guarantees now is covered by the collective fund. For all providers — and in particular the smaller ones and those with high premium costs — model 3 provides lower total costs than model 1.

*Avoiding competition distortions and barriers to entry for new travel providers:* By reducing the individual guarantees, model 3 addresses the situation during the pandemic where some travel providers were not able to obtain guarantees or were faced with substantial premium increases. Compared to model 1, model 3 lowers the threshold for those who want to start a package travel business.

*Financial and administrative consequences:* In model 3, some of the payments that currently cover guarantee premiums, are used to build up the collective fund, accumulatively benefiting the traveller's insolvency protection over several years. As the guarantee premiums are part of a travel provider's running expenses, their cost is indirectly represented in the price of the travel package sold. By reducing the guarantee amount for the travel providers, model 3 will provide lower guarantee premium costs. This may in turn also reduce the cost for the travellers. On the other hand, travellers would have to pay contributions to the fund, until the collective fund's assets have reached the targeted amount.

Because the premium for individual guarantees often is higher for travel providers who are recently established in the market, a lower guarantee amount may also facilitate more start-ups. Increased competition and innovation will presumably provide greater range of choice and cheaper package travels for the consumers.

In summary, the committee recommends model 3, with lower individual primary guarantees and a collective fund as a secondary guarantee. Model 3 provides greater predictability for travel providers, lowers the threshold for those who want to establish a package travel business and is more economically viable than model 1. Lower individual guarantee amounts will make it easier for providers to provide guarantees during crisis times. For travellers, model 3 provides a somewhat lower insolvency protection because the individual guarantees are reduced, and the collective fund will be limited compared to the sum of the current guarantees. According to the committee's



assessment, Model 3 still provides a sufficient insolvency protection for travellers and is therefore more effective. The Committee also points out that under the EU's Package Travel Directive it is not necessary that the travel guarantee scheme takes into account highly remote risks, i.e. the simultaneous insolvencies of the largest travel providers in the industry.

The committee is of the opinion that the cancellation cases should be covered by the travel guarantee, but finds that this issue should be discussed in the context of the revision of the EU Package Travel Directive.

#### Issues that should be discussed in EU's Revision of the Package Travel Directive (section 5.5)

The European Commission is in the process of a review of the Package Travel Directive in 2022 (section 3.3). The committee recommends that Norwegian authorities take an active position in the work of the EU. The committee recommends that the Norwegian authorities develop a Norwegian position on how the directive should be amended, pointing out the following issues:

- a) The cancellation cases should be covered by the travel guarantee.
- b) If the requirements exceed the travel guarantee, a legal basis for RGF may be appropriate to make a percentage distribution, i.e. that the travellers receive less than full coverage.
- c) The scope of advance payment is a core problem that the Package Travel Directive seeks to solve (in addition to repatriation). The need for guarantees and funds would be reduced if the use of advance payments decreased. This may imply a review of how the travel guarantee could be regulated to limit the use of the advance payments required by the European package travel industry.
- d) The Directive does not grant rights to recover losses in the event of highly remote risks. Risks highlighted by the Thomas Cook bankruptcy and the pandemic, may imply a review of how the Travel Guarantee should address highly remote risks.

## 2. Gjeldende rett

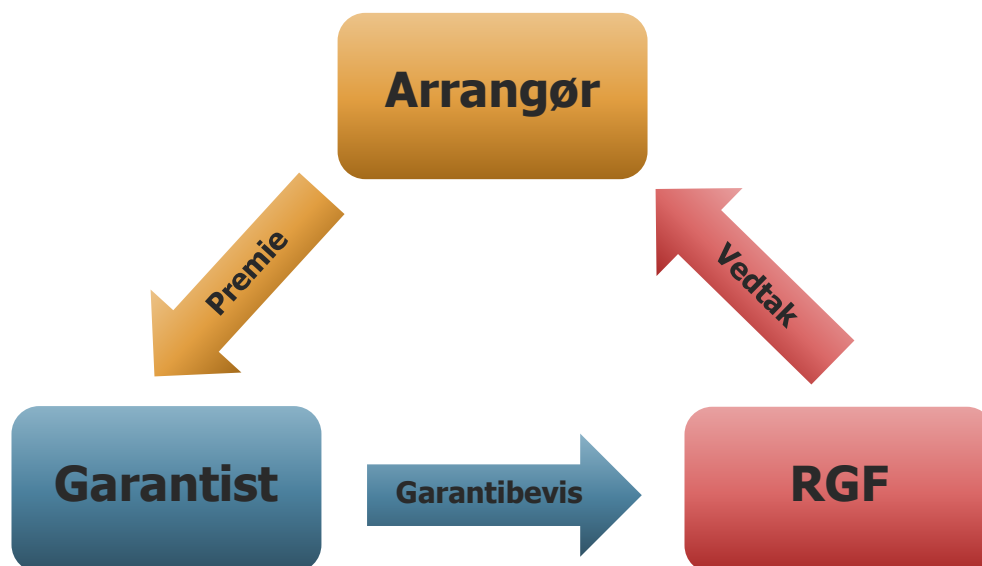
### 2.1 Innledning og kort historikk

#### 2.1.1 Pakkereisegarantien

Pakkereisegarantien er hjemlet i EU's pakkereisedirektiv og i pakkereiseloven og pakkereiseforskriften. Reisegarantien er obligatorisk for alle pakkereisearrangører.

Hovedgrepet i den norske implementeringen av direktivet er å pålegge næringsdrivende som arrangerer pakkereiser å skaffe seg garanti som dekker mottatt forskudd og hjemreisekostnader.

Størrelsen på dette garantibeløpet er regulert i pakkereiseforskriften og fastsettes av Reisegarantifondet (RGF). Garantien stilles til fordel for RGF. Arrangøren betaler premie for garantien til garantisten, som normalt er enten en bank eller et forsikringselskap, se figuren nedenfor.



Figur. Aktørene i reisegarantien

### 2.1.2 Kort historikk – reisegarantiordningen og Reisegarantifondet i Norge

Feriereiser med charterfly oppstod som et allment tilgjengelig produkt i Europa midt på 1950-tallet, i takt med økende økonomisk utvikling og lenger lovfestet ferie.<sup>5</sup> Arrangøren solgte flytransport og hotell til en samlet pakke og pris, derav navnet "pakkereise" (også kalt "selskapsreise").

Den første norske pakkereisen med fly gikk fra Gardermoen til Mallorca i juni 1959 med litt over 40 deltagere. Den store veksten i charterturismen kom midt på 70-tallet, da kjøpekraft og produktenes prisutvikling hadde utviklet seg slik at «sydenreiser» ble et gode som store deler av befolkningen kunne benytte seg av. Antall solgte pakkereiser med rute- og charterfly har steget hvert år helt fram til 2015, hvor antallet har stabilisert seg på i overkant av en million per år.

Den første reguleringen av reisebyråvirksomhet i Norge fikk vi i reisebyråloven av 4. november 1948. Reisebyråene måtte da stille garanti for sine kontraktsparter, dvs. flyselskaper, hoteller, etc. (men ikke for sine kunder). Dette var et krav for å få lisens fra Næringsdepartementet til å drive reisebyråvirksomhet.

<sup>5</sup> Rolf Forsdahl, *Pakkereiseloven Lovkommentar*, Oslo 2020, s. 16. Opplysninger i de følgende avsnittene er hentet fra denne boka side 16–22.

Et kommersielt særtrekk ved pakkereiser både før og nå er at reisen må betales i sin helhet før avreise, se punkt 2.3.3. På 1970- og 1980-tallet var det slik at arrangørene satt med kundenes penger både før og under reisen, mens de betalte sine underleverandører ofte mange uker etter reisens avslutning. På 1970-tallet ble noen av de større reisearrangørene rammet av konkurser midt i høysesongen. Hotelleiere som huset kunder fra disse, visste at de da ikke ville få betalt for de hotelloppholdene de leverte, og kastet ut de kundene som ikke ville betale oppholdet. Mange lands myndigheter måtte finne løsninger for å få hjem strandede pakkereisekunder, og svært mange kunder tapte store beløp. Behovet for en lovhjemlet beskyttelse mot reisearrangørens konkurs ble da tydelig.

Reisebyråloven av 1948 ble erstattet av en ny lov av 12. juni 1981. Garantiplikten i den nye loven ble snudd til å kreve garanti for forpliktelser overfor kundene, og i tillegg ble Reisegarantifondet opprettet. Reisegarantien bestod av både en individuell garanti og det som ble kalt kollektiv garanti (1981-loven § 3 fjerde ledd). Den individuelle garantien bestod av en erklæring fra norsk bank eller forsikringsselskap stillet overfor Reisegarantifondet. Garantisten skulle forplikte seg til etter påkrav å utbetale til fondet et beløp stort nok til å dekke den til enhver tid løpende garantiforpliktende omsetning. Arrangørene skulle videre innbetale et beløp til Reisegarantifondet (den kollektive garantien) som skulle dekke krav som måtte overstige den individuelle garantien.

Utgiftene til Reisegarantifondets administrasjon skulle dekkes av fondet. Reisegarantifondet skulle administrere garantiordningen, og fondet ble organisert som en stiftelse (§ 4). Reisegarantien skulle tjene som sikkerhet for tilbakebetaling av reisendes vederlag hvis en reise ble innstilt eller arrangøren nektet å oppfylle avtalen på grunn av rettsstridig atferd fra en som hadde opptrådt på hans vegne. Ved reiseavbrudd tjente garantien også som sikkerhet for utgifter til hjemreise, til opphold og andre nødvendige utgifter før hjemreise kunne skje, samt tilbakebetaling av den del av vederlaget som svarte til de ytelser som ikke var oppfylt overfor de reisende (§ 5). Krav om dekning fra reisegarantien måtte settes fram overfor Reisegarantifondet innen 6 måneder (§ 6).

Reisegarantiordningen ble revidert i 1992, samtidig som kravet til lisens ble fjernet. Loven skiftet navn til 'lov om reisegaranti for reisearrangører' (reisegarantiloven).

Reisegarantiloven ble opphevet ved innføringen av pakkereiseloven fra nyttår 1996. Detaljene ved Reisegarantifondet ble samtidig regulert i en egen forskrift. Pakkereiseloven gjennomførte EUs første pakkereisedirektiv (EF 1990-314). Både for nasjonale og EUs lovgivere var behovet for å beskytte forbrukerne ved kjøp av pakkereiser blitt tydelig. Kunden skulle få riktig informasjon om reisen, reisen skulle leveres som avtalt, og kunden skulle være beskyttet mot reisearrangørens konkurs. Direktivet var et minimumsdirektiv, det vil si at medlemsstatene kunne gå lenger i sin forbrukerbeskyttelse, men ikke redusere direktivets forbrukerbeskyttelse.

Etter pakkereisedirektivet fra 1990 sto hvert medlemsland fritt til å definere hva slags beskyttelsesordning det ville innføre. Mange stater valgte å kreve at reisearrangøren tegnet en

insolvensforsikring hvor kunder ble holdt skadesløse ved reisearrangørens insolvens.<sup>6</sup> Norge valgte å videreføre ordningen med Reisegarantifondet (RGF). RGF skulle tilse at reisearrangørene hadde stillet tilfredsstillende garanti, samt som forretningsfører aktivt gjøre det en kunne for at reisende som ble rammet av konkurs, enten fikk gjennomføre ferien slik som planlagt, eller ordne returtransport hjem og refusjon for den delen av ferien som ikke kunne avvikles. Dette var en substansiell forskjell i forhold til forsikringsordningene, hvor de reisende i det store var overlatt til seg selv og henvist til å sende krav om dekning/refusjon til forsikringsselskapet selv.

Fram til 2003 ble innbetaling til oppbygging av fondets egenkapital kalt "kollektiv garanti".<sup>7</sup> For virksomhet som kun omsetter innenlands pakkereiser var innbetalingen standardisert til kr 1000 (sannsynligvis per år). For øvrige arrangører ble innbetaling til oppbygging av fondets egenkapital beregnet i henhold til en skala basert på prosenter av den garantipliktige omsetningen. Den gang betalte hvert medlem av Reisegarantifondet minimum kr 5000 og maksimum kr 50 000 dersom de hadde utenlandsk omsetning. Ved forskriftsendring i 2003, da fondets egenkapital var på om lag 30 mill. kroner, ble innbetaling til fondet erstattet med et flatt årsgebyr på kr 2000. Samtidig ble det foretatt innskjerpinger i beregningen av den individuelle garantien for de største aktørene, som nominelt utgjorde den største økonomiske risikoen for fondet. Det ble da vurdert at det ikke var nødvendig å bygge opp egenkapitalen ytterligere og at årsgebyret i hovedsak skulle dekke Reisegarantifondets utgifter til administrasjon av reisegarantiordningen.

I 2003 ble det gjort justeringer i samsvar med en utredning fra professor Bølviken og aktuar Eyland, "Risikovurdering av reisegarantifondet" datert 20. februar 2003. Bakgrunnen var at avsetningene til det kollektive fondet til Reisegarantifondet ikke var tilstrekkelige. Rapporten viste til at selskaper med internasjonalt eierskap overførte likviditet til sentral styring utenfor Norges grenser. Ved likviditetsproblemer hos slike selskaper ved inngangen til høysesongen, ville ikke Reisegarantifondet være tilstrekkelig. Rapporten foreslo derfor at nye regler for den individuelle garantien skulle utformes ut ifra at forhåndsinnbetalingene i størst mulig grad skulle dekkes under den individuelle garantien. Reisegarantifondets størrelse behøvde da ikke økes mye. Rapporten foreslo at innbetaling til den kollektive garantien (dvs. fondets kapital) skulle endres til en modell der premiene er proporsjonale med garantipliktig årsomsetning. Rapporten tok utgangspunkt i at det er selskapenes individuelle garanti som er avgjørende for fondets risiko. Er garantiforskriftene strenge nok, faller behovet for et eget fond nesten bort prinsipielt. Rapporten viste i den sammenheng til at mange land, som Sverige, Finland, Tyskland og Storbritannia, ikke hadde et eget fond som siste garantiinstans.

Rapporten viste til at konkurrisikoen blant reiselivsarrangørene var større i 2003 enn da det daværende regelverket ble vedtatt i 1996. En av de viktigste grunnene oppgis å være eierforholdene. Mange av de største norske selskapene i 2003 inngikk som deler av et internasjonalt

---

<sup>6</sup> Rolf Forsdahl, *Pakkereiseloven Lovkommentar*, Oslo 2020, s. 282.

<sup>7</sup> Se høringsnotat fra Barne- og likestillingsdepartementet av 17. juli 2009.

konsern med sentralisert cash management. De norske selskapene kunne gå konkurs som følge av likviditetsproblemer knyttet til konsernets øvrige virksomhet. (Thomas Cook-konkursen i 2019 er et illustrerende eksempel, hvor virksomheten i UK gikk konkurs, mens virksomheten i Norge gikk med gode overskudd, jf. punkt 1.2.1.)

Rapporten fant at det var en klar underdekning for fondet. Rapporten foreslo derfor at den individuelle garantien skulle beregnes etter en formel som bedre skulle dekke de totale økonomiske forpliktelsene som en reisearrangør har påtatt seg overfor sine kunder, samtidig som reglene skulle være enkle å etterleve og kontrollere. Formelen er i hovedtrekk den samme som vi finner i dagens pakkereiseforskrift § 3 andre ledd, se punkt 2.3.2.2.

I 2009 ble reisegarantiforskriften endret noe for å øke årsgebyret som reisearrangørene betaler til Reisegarantifondet, for å få egenkapitalen til fondet opp på et forsvarlig nivå. Endringene bygget på et høringsnotat fra Barne- og likestillingsdepartementet av 17. juli 2009. Det ble også presisert i forskriften at arrangørene har en plikt til uoppfordret å gi Reisegarantifondet opplysninger som gjør det mulig å beregne en korrekt garanti. Det ble videre presisert at daglig leder/styret vil kunne holdes ansvarlig dersom de holder tilbake informasjon overfor Reisegarantifondet.

I høringsnotatet heter det at per 31.12.2008 var fondets egenkapital på om lag kr 17 mill. kroner. Fondet måtte det året dekke to konkurser som ville redusere egenkapitalen med 4–5 mill. kroner, slik at den reelle egenkapitalen var 12 mill. kroner. Reisegarantifondet rapporterte til departementet at det var behov for å bygge opp egenkapital igjen, noe departementet var enig i. Forskriften ble derfor endret slik at årsgebyret ble beregnet etter en noe annen modell basert på ulike gebyrklasser, som ville gi 6 mill. i årsgebyr, mot 1,5 mill. kroner i årsgebyr i 2008. Egenkapitalen i fondet skulle være på minst 15 mill. kroner.

EUs andre pakkereisedirektiv kom i 2015 (EU 2015/2302) som følge av den teknologiske og kommersielle utviklingen i markedet. Direktivet er et fullharmoniseringsdirektiv, men medlemsstatene kan fravike direktivet der de enkelte artikler hjemler det. I fortalen punkt 6 heter det at det var nødvendig å harmonisere medlemsstatenes lovgivning slik at de næringsdrivende fikk mer likeartede rammebetingelser samtidig som forbrukerne fikk en høy forbrukerbeskyttelse i hele EU. 2015-direktivet er gjennomført i norsk rett i pakkereiseloven av 2018. I Prop. 54 L (2017-2018) konkluderte departementet i punkt 10.2.6 med at man ville videreføre gjeldende system med reisegaranti administrert av Reisegarantifondet. Departementet uttalte at det norske reisegarantisystemet i stor utstrekning var i overensstemmelse med 2015-direktivets krav til insolvensbeskyttelse ved pakkereiser. Departementet viste til tilbakemeldinger som tydet på at bransjen, de reisende og Reisegarantifondet var fornøyd med dagens system. Reisegarantien ble derfor i hovedsak videreført.

## 2.2 EUs pakkereisedirektiv

### 2.2.1 Innledning

EUs pakkereisedirektiv (direktiv 2015/2302/EU om pakkereiser og sammensatte reisearrangementer) regulerer salg av pakkereiser og gir de reisende en rekke rettigheter.<sup>8</sup> Pakkereisedirektivet er gjennomført i pakkereiseloven og i pakkereiseforskriften.

I fortalen punkt 2 heter det at turisme spiller en viktig rolle i EUs økonomi, og pakkereiser utgjør en vesentlig andel av reisemarkedet. I fortalen punkt 3 er det vist til at traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TEUV) slår fast at EU skal bidra til å oppnå et høyt nivå for forbrukervern. I fortalen punkt 5 heter det at rettigheter og plikter i pakkereiseavtaler må harmoniseres for å skape et reelt indre marked for forbrukerne, med en riktig balanse mellom et høyt nivå for forbrukervern og foretakenes konkurransevne.

Artikkel 1 slår fast at formålet med direktivet er å bidra til at det indre marked fungerer på en tilfredsstillende måte og å oppnå et høyt og så ensartet nivå for forbrukervern som mulig. Artikkel 4 fastsetter direktivets harmoniseringsnivå: Medlemsstatene skal i nasjonal lovgivning ikke beholde eller innføre bestemmelser som avviker fra bestemmelsene i dette direktiv, herunder strengere eller mindre strenge bestemmelser, for å sikre et annet nivå for vern av reisende, med mindre noe annet er fastsatt i direktivet.

### 2.2.2 Krav til hva reisegarantien må dekke – forskuddsbetalinger og hjemreise

Direktivets kapittel 5 har overskriften "Insolvensbeskyttelse", og består av to artikler. Artikkel 17 regulerer effektivitet og omfanget av insolvensbeskyttelsen. Artikkel 18 regulerer anerkjennelse av insolvensbeskyttelse og forvaltningssamarbeid. Det er artikkel 17 som er mest relevant for hvilke krav direktivet stiller til reisegaranti. (Artikkel 19 omhandler insolvensbeskyttelse for sammensatte reisearrangementer, og det heter her at artikkel 17 og 18 får tilsvarende anvendelse.)

Artikkel 17 lyder:

#### *Effectiveness and scope of insolvency protection*

1. Member States shall ensure that organisers established in their territory provide security for the refund of all payments made by or on behalf of travellers insofar as the relevant services are not performed as a consequence of the organiser's insolvency. If the carriage of

---

<sup>8</sup> Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2015/2302 av 25. november 2015 om pakkereiser og sammensatte reisearrangementer, om endring av forordning (EF) nr. 2006/2004 og europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/83/EU samt om oppheving av rådsdirektiv 90/314/EØF (Pakkereisedirektivet 2015).

passengers is included in the package travel contract, organisers shall also provide security for the travellers' repatriation. Continuation of the package may be offered.

Organisers not established in a Member State which sell or offer for sale packages in a Member State, or which by any means direct such activities to a Member State, shall be obliged to provide the security in accordance with the law of that Member State.

2. The security referred to in paragraph 1 shall be effective and shall cover reasonably foreseeable costs. It shall cover the amounts of payments made by or on behalf of travellers in respect of packages, taking into account the length of the period between down payments and final payments and the completion of the packages, as well as the estimated cost for repatriations in the event of the organiser's insolvency.

3. An organiser's insolvency protection shall benefit travellers regardless of their place of residence, the place of departure or where the package is sold and irrespective of the Member State where the entity in charge of the insolvency protection is located.

4. When the performance of the package is affected by the organiser's insolvency, the security shall be available free of charge to ensure repatriations and, if necessary, the financing of accommodation prior to the repatriation.

5. For travel services that have not been performed, refunds shall be provided without undue delay after the traveller's request.

Pakkereisedirektivet pålegger medlemsstatene å sikre at arrangører som er etablert i Norge, stiller garanti for tilbakebetaling av alle betalinger som er foretatt av reisende dersom reisen ikke blir levert som følge av arrangørens insolvens (dvs. forskuddsbetalinger), jf. artikkel 17 nr. 1. Dersom pakkereiseavtalen omfatter persontransport, skal arrangørene også stille garanti for hjemtransport. Det heter videre at fortsettelse av pakkereisen kan tilbys.

Garantien skal være effektiv og skal dekke kostnader som med rimelighet kan forutses, jf. artikkel 17 nr. 2. Garantien skal dekke de betalinger som er foretatt av eller på vegne av reisende i forbindelse med pakkereiser, og ta hensyn til hvor lang tid som er gått mellom betaling av forskudd og endelig betaling og fullføring av pakkereisene samt den anslåtte kostnaden for hjemtransport i tilfelle arrangørens insolvens.

I fortalen er det særlig punkt 39 til 42 som omhandler krav til reisegaranti.

I fortalen punkt 39 heter det at medlemsstatene bør sikre at reisende som kjøper en pakkereise har full beskyttelse mot insolvens hos arrangøren. Medlemsstatene bør sikre at arrangørene stiller sikkerhet for tilbakebetaling av alle beløp som er betalt av eller på vegne av de reisende samt hjemtransport. Det bør også være mulig å tilby de reisende å fortsette pakkereisen. Videre heter det at medlemsstatene fortsatt bør kunne velge hvilken form insolvensbeskyttelsen skal ha, men må

sikre at den er "effektiv". Effektivitet innebærer at beskyttelsen er tilgjengelig så snart reisetjenesten som følge av arrangørens likviditetsproblemer ikke ytes, eller dersom tjenesteytere krever at de reisende betaler for disse. Medlemsstatene bør kunne kreve at arrangører gir de reisende et bevis som dokumenterer at de har en rett som kan gjøres gjeldende direkte overfor yteren av insolvensbeskyttelsen.

I fortalen punkt 40 utdypes kravet til "effektiv insolvensbeskyttelse". For at insolvensbeskyttelsen skal være effektiv bør den dekke "forutsigbare betalinger" som berøres av arrangørens insolvens, og dersom det er relevant, de "forutsigbare utgiftene" ved hjemtransport. Dette innebærer at beskyttelsen bør være "tilstrekkelig til å dekke alle forutsigbare betalinger" som er foretatt av eller på vegne av reisende for pakkereiser "i høysesongen", idet det tas hensyn til perioden fra betalingen ble mottatt og til reisen eller ferien er over samt, dersom det er relevant, de forutsigbare utgiftene ved hjemtransport. Dette vil vanligvis bety at sikkerheten må dekke en "tilstrekkelig høy prosentdel av arrangørens omsetning" når det gjelder pakkereiser, og kan avhenge av faktorer som typen pakkereise som er solgt, herunder transportmåte, reisemål og eventuelle juridiske begrensninger eller arrangørens forpliktelser med hensyn til størrelsen på forskuddsbetalingene som denne kan godta, og tidspunktene for disse før pakkereisens begynnelse. Ettersom den nødvendige dekningen kan beregnes på grunnlag av de seneste kommersielle opplysninger, for eksempel omsetningen i siste regnskapsår, bør arrangører være forpliktet til å tilpasse insolvensbeskyttelsen dersom risikoene øker, herunder ved en vesentlig økning i salget av pakkereiser.

Videre er det i fortalen punkt 40 presisert at det i kravet til effektiv insolvensbeskyttelse ikke er nødvendig å ta hensyn til svært usannsynlige risikoer:

However, effective insolvency protection should not have to take into account highly remote risks, for instance the simultaneous insolvency of several of the largest organisers, where to do so would disproportionately affect the cost of the protection, thus hampering its effectiveness. In such cases the guarantee for refunds may be limited. (Understreket her)

I den engelske versjonen heter det "highly remote risks". I den danske versjonen heter det "meget usandsynlige risici". I den svenske versjonen heter det "mycket osannolika risker". I de norske forarbeidene heter det "svært usannsynlige risikoer". Det er således adgang for medlemsstatene til å ha en reisegaranti som ikke tar hensyn til "svært usannsynlige risikoer". Som eksempel på svært usannsynlig risiko nevner fortalen samtidig insolvens hos flere av de største arrangørene, dersom dette i uforholdsmessig høy grad ville innvirke på kostnaden for beskyttelsen og dermed påvirke dens effektivitet. I slike tilfeller kan tilbakebetalingsgarantien begrenses, se også punkt 4.3.4. De reisende vil i utgangspunktet ha de samme krav mot reisegarantiordningen uavhengig av årsaken til at arrangøren ble insolvent, men det vil ikke være i strid med direktivet dersom reisegarantien ikke er tilstrekkelig til å dekke kravene fullt ut i slike tilfeller.



Fortalen punkt 42 dreier seg om å sikre den frie bevegeligheten for tjenester og etableringsadgangen, jf. EUs tjenstedirektiv (direktiv 2006/123/EF). Fortalen punkt 44 dreier seg om å ta hensyn til små bedrifters særlige situasjon, samtidig som de sikrer det samme beskyttelsesnivået for reisende.

Direktivet er et fullharmoniseringsdirektiv, og Norge må derfor sørge for at garantien som arrangørene stiller er virkningsfull og dekker alle betalinger som den reisende har foretatt, jf. artikkel 17 og fortalen punkt 39 og 40.

EU-kommisjonen har startet et arbeid med å revidere pakkereisedirektivet, se punkt 3.3 nedenfor.

### **2.2.3 Gjensidig anerkjennelse av insolvensbeskyttelse**

Artikkel 18 stiller krav til administrativt samarbeid og gjensidig anerkjennelse av insolvensbeskyttelse i medlemsstatene. Medlemsstatene skal utpeke sentrale kontaktpunkter som skal lette det administrative samarbeidet og tilsynet med reisearrangører som opererer i ulike medlemsstater.

Har en arrangør stilt insolvensbeskyttelse i samsvar med nasjonale krav i medlemsstaten der vedkommende er etablert, skal dette godtas av øvrige medlemsstater. Gjensidig anerkjennelse av insolvensbeskyttelse skal sikre at plikten til å stille insolvensbeskyttelse ikke virker som et hinder for den frie bevegelsen av tjenester og for etableringsadgangen. Artikkel 18 er gjennomført i pakkereiseloven §§ 42 tredje ledd, 46 og 47 og i pakkereiseforskriften § 17, og RGF er nasjonalt kontaktpunkt.

## **2.3 Pakkereiseloven og pakkereiseforskriften mv.**

### **2.3.1 Pakkereiseloven**

#### **2.3.1.1 Lovens kapittel 1: Virkeområde og sentrale definisjoner**

Pakkereiseloven (lov om pakkereiser og reisegaranti mv.) trådte i kraft 1. juli 2018. Loven gjennomfører pakkereisedirektivet fra EU, og ligger under Barne- og familiedepartementet.

Pakkereiseloven § 1 fastslår lovens saklige og personelle virkeområde. Loven gjelder for pakkereiser som næringsdrivende tilbyr for salg eller selger til reisende, og for sammensatte reisearrangementer som næringsdrivende formidler til reisende, jf. § 1 første ledd.

Loven bruker begrepet "reisende", jf. § 1, og ikke "forbruker" eller "kunde". Definisjon av "reisende" er tatt inn i § 8 bokstav g: "en person som har til hensikt å inngå en pakkereiseavtale, eller som har

rett til å reise på grunnlag av en avtale som omfattes av denne loven". «Reisende» kan også omfatte juridiske personer. Dette følger blant annet av unntaket i § 2 bokstav c, hvor det forutsettes at en avtale om organisering av en forretningsreise kan inngås mellom en næringsdrivende og en annen fysisk eller juridisk person.<sup>9</sup> Begrepet "reisende" er benyttet for å presisere at det er både fysiske og juridiske personer som er beskyttet av loven. Reisens formål har ikke betydning for om loven kommer til anvendelse eller ikke. Er det en juridisk person, forutsettes det at det er en fysisk person som benytter de kjøpte reisetjenestene. Noe annet er lite praktisk da det er internasjonal praksis for at alle reisedokumenter og ombordstigningskort må vise et identifiserbart personnavn. Pakkereisekjøperens status og reisens formål er uten betydning for lovens virkeområde. Om reisen er en forretningsreise eller privatreise, har ingen betydning (i motsetning til 1995-loven).

Loven gjelder for næringsdrivende arrangører. Loven gjelder også for næringsdrivende som ikke er etablert i Norge, men som retter sin virksomhet mot reisende i Norge, jf. § 1 første ledd andre punktum. Næringsdrivende som ikke er etablert i riket omfatter både næringsdrivende etablert innenfor og utenfor EØS-området. «Retter sin virksomhet» skal i henhold til pakkereisedirektivets forale punkt 50 forstås som fastsatt i forordning (EF) nr. 593/2008 (Rom I-forordningen) og europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 1215/2012. Kriterier som markedsføring, språkbruk, bruk av nasjonale internettdomener og kontaktinformasjon er relevante i vurderingen.<sup>10</sup> Dette betyr at utenlandske næringsdrivende som retter salget mot norske kunder, er underlagt den norske pakkereiseloven.<sup>11</sup> Hvilken nasjonalstat som regulerer forholdet arrangør–kunde i sin nasjonale pakkereiselov, får også betydning for arrangørens plikt til å stille konkursbeskyttelse etter direktivets artikkel 17 nr. 1 annet ledd, som er gjennomført i pakkereiseloven § 42 tredje ledd. Her heter det: "Dersom den næringsdrivende er etablert i en annen stat som er part i EØS-avtalen, likestilles garanti stilt i denne staten med reisegaranti etter annet ledd. På forespørsel fra Reisegarantifondet skal det kunne dokumenteres at det er stilt betryggende garanti." Arrangør basert i EØS kan således stille garanti etter sitt hjemlands regler.

Loven gjelder i utgangspunktet ikke for Svalbard, men Kongen kan i forskrift bestemme i hvilken grad loven likevel skal gjelde, jf. § 1 andre ledd. Det følger av forskrift om turisme, feltopplegg og annen reisevirksomhet på Svalbard av 1991 (turistforskriften) § 4 at bestemmelsene i pakkereiseloven kapittel 8 om reisegaranti for pakkereiser gjelder for Svalbard. At reglene om reisegaranti for pakkereiser gjelder, innebærer at pakkereisearrangører etablert på Svalbard må stille reisegaranti i favør av RGF, jf. pakkereiseloven § 42, uansett hvem de retter sin virksomhet mot. Det vil si både når de selger pakkereiser til reisende på Svalbard og på fastlandet, og til reisende i andre land, både i og utenfor EØS-området. De må også betale årsgebyr til RGF.

---

<sup>9</sup> Prop. 54 L (2017-2018) s. 111.

<sup>10</sup> Prop. 54 L (2017-2018) s. 107.

<sup>11</sup> Rolf Forsdahl, *Pakkereiseloven Lovkommentar*, Oslo 2020, s. 27.

Det er nå sendt på høring et forslag om at hele pakkereiseloven skal gjelde for Svalbard, se omtalen i Justis- og beredskapsdepartementets [høringsnotat](#) punkt 4.3. Forslaget er basert på Sysselmesterens erfaring med forvaltning av turistforskriften på dette punktet. Det er også i tråd med den generelle føringen om at det rettslige rammeverket for Svalbard bør være mest mulig likt fastlandet. Forholdene på Svalbard, og da særlig innenfor reiselivet, er i endring, der blant annet den stadig større turistvirksomheten konkurrerer i ett og samme marked. Dette taler for lik regulering som på fastlandet. Sysselmesteren har – særlig under Covid-19-pandemien – observert uheldige konsekvenser av at ikke alle pakkereiselovens regler får anvendelse på Svalbard. Utvalget har fått opplyst at slike uheldige konsekvenser blant annet har dreid seg om misforståelser rundt plikten til å tilbakebetale innen 14 dager ved avbestilling, og plikten til å yte bistand til de reisende som trenger det.

I pakkereiseloven § 2 er det gitt tre unntak fra lovens virkeområde. Loven gjelder ikke pakkereiser og sammensatte reisearrangementer som

- a) varer kortere enn 24 timer og ikke omfatter innkvartering over natten
- b) tilbys eller formidles leilighetsvis på et ideelt grunnlag og kun til en begrenset gruppe reisende, eller
- c) kjøpes på grunnlag av en generell avtale mellom næringsdrivende om kjøp av forretningsreiser

Loven kan ikke fravikes ved avtale til ulempe for den reisende, jf. § 3.

Forholdet til annet regelverk er regulert i § 4, hvor det heter at loven ikke begrenser opplysningsplikten eller krav til avtalen som følger av andre regler. «Andre regler» kan for eksempel være angrerettloven, avtaleloven, tjenesteloven, markedsføringsloven og e-handelsloven. «Andre regler» omfatter også ulovfestede prinsipper. Ettersom pakkereisedirektivet er totalharmonisert, det vil si at det i utgangspunktet ikke er adgang til å gi avvikende nasjonale regler, forutsettes det at øvrige bestemmelser som gjelder i tillegg til pakkereiseloven, ikke strider mot direktivet.<sup>12</sup>

I §§ 5–8 er sentrale begrep i loven definert.

### **2.3.1.2 Kort oversikt over lovens bestemmelser – lovens kapittel 2 til 10**

Lovens kapittel 2 regulerer arrangørens opplysningsplikt og stiller krav til innhold i pakkereiseavtalen.

Lovens kapittel 3 regulerer endring av pakkereiseavtalen før pakkereisen begynner.

---

<sup>12</sup> Prop. 54 L (2017-2018) s. 108.

Lovens kapittel 4 regulerer opphør av avtalen før pakkereisen begynner. §§ 21 og 22 regulerer den reisendes rett til avbestilling. Avbestilling mot gebyr er regulert i § 21: Den reisende har rett til å avbestille pakkereisen før den begynner mot å betale et avbestillingsgebyr. Det kan fastsettes rimelige standardiserte avbestillingsgebyrer i pakkereiseavtalen. Avbestilling uten gebyr er regulert i § 22: Den reisende har rett til å avbestille pakkereisen før den begynner, uten å betale gebyr, dersom det inntreffer uunngåelige og ekstraordinære omstendigheter på bestemmelsesstedet eller i umiddelbar nærhet av dette som i vesentlig grad vil påvirke gjennomføringen av pakkereisen, eller transporten av personer til bestemmelsesstedet.

I § 23 er *arrangørens* rett til å avlyse pakkereisen regulert:

#### § 23 Avlysning av pakkereisen

Arrangøren kan avlyse pakkereisen dersom antall personer påmeldt til pakkereisen er lavere enn minsteantallet angitt i avtalen, og arrangøren underretter den reisende om avlysningen innen fristen fastsatt i avtalen, men senest:

- a) 20 dager før pakkereisen begynner ved reiser som varer i mer enn 6 dager
- b) 7 dager før pakkereisen begynner ved reiser som varer mellom 2 og 6 dager
- c) 48 timer før pakkereisen begynner ved reiser som varer i mindre enn 2 dager.

Arrangøren kan også avlyse pakkereisen dersom pakkereisen ikke kan gjennomføres på grunn av uunngåelige og ekstraordinære omstendigheter og den reisende underrettes om avlysningen uten ugrunnet opphold.

Avlyses pakkereisen på grunn av forhold som nevnt i første eller annet ledd, har den reisende ikke rett til erstatning.

I § 24 finner vi en bestemmelse som har spilt en sentral rolle under pandemien, og som vi skal komme tilbake til nedenfor, nemlig en bestemmelse om oppgjør ved avbestilling. Dersom den reisende eller arrangøren har avbestilt/avlyst pakkereisen før den begynner, jf. ovennevnte regler, plikter arrangøren å betale tilbake alle beløp som er betalt for reisen uten ugrunnet opphold og senest 14 dager etter at pakkereiseavtalen opphørte. Denne 14-dagersfristen var det svært mange arrangører som ikke klarte å oppfylle under pandemien.

Lovens kapittel 5 regulerer gjennomføring av pakkereisen, og slår fast at arrangøren har ansvaret for at reisetjenestene som inngår i pakkereiseavtalen, leveres etter avtalen (§ 25). Dersom det foreligger en mangel ved pakkereisen, kan den reisende kreve avhjelp, alternative reisetjenester, prisavslag og erstatning etter henholdsvis §§ 27, 28, 31 og 32. Den reisende kan også heve avtalen etter § 29 og kreve nødvendig hjemtransport etter § 30. Arrangøren har dessuten plikt til å sørge for nødvendig innkvartering etter § 35 og yte den reisende bistand etter § 36.

Lovens kapittel 6 regulerer krav til formidleren.

Lovens kapittel 7 regulerer sammensatte reisearrangementer.

Lovens kapittel 8 regulerer reisegaranti, se punkt 2.3.1.3.

Lovens kapittel 9 regulerer ansvar for bestillingsfeil (§ 48) samt regress (§ 49). I § 49 heter det at en arrangør som betaler erstatning eller andre misligholdsbeføyelser, "trer inn i den reisendes krav" mot den som har medvirket til hendelsen som utløste forpliktelsen. Som vi skal se nedenfor gjelder denne regressregelen kun forholdet mellom arrangør og medvirker, og ikke kredittkortselskapets eventuelle regressadgang mot RGF, se punkt 2.4.4. I forarbeidene heter det at adgangen til å søke regress for andre enn partene som er nevnt i § 49, må bero på alminnelige regler om regress.<sup>13</sup>

Lovens kapittel 10 regulerer tvisteløsning, håndheving og sanksjoner ved brudd på loven. § 50 gjelder Reklamasjonsnemnda for pakkereiser ("Pakkereisenemnda"). Den som stiller reisegaranti plikter å delta i Pakkereisenemnda og betale gebyr til nemndas drift. Gebyret kreves inn av RGF, se også pakkereiseforskriften § 9. Pakkereisenemnda tilbyr behandling av tvister mellom reisende og reisearrangør, og klagebehandlingen er gratis for reisende. Pakkereisenemnda er et nasjonalt organ tilknyttet EU-kommisjonens klageportal. Denne portalen kan benyttes for forbrukere og næringsdrivende ved grenseoverskridende handel. Det vil si hvis den reisende har handlet på internett, og arrangøren ikke er hjemmehørende i Norge. Se nærmere info på [EU-kommisjonens klageportal](#). Pakkereisenemnda driftes av Norsk ReiselivsForum, som er en nøytral organisasjon som har ansvaret for sekretariatet for både Transportklagenemnda og Pakkereisenemnda.<sup>14</sup>

I § 51 heter det at Forbrukertilsynet og Markedsrådet fører kontroll med at bestemmelsene i pakkereiseloven overholdes, med unntak av kapittel 8 om reisegaranti. Kontrollen utøves etter reglene i markedsføringsloven. § 52 gir Forbrukertilsynet hjemmel til å ilegge arrangører overtredelsesgebyr ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av visse bestemmelser i pakkereiseloven. § 53 slår fast at den som bryter pakkereiseloven kapittel 8 om reisegaranti samt pakkereiseforskriften, kan straffes med bøter eller fengsel i inntil 3 måneder.

### **2.3.1.3 Lovens kapittel 8 – Reisegaranti**

§ 42 regulerer hvem som plikter å stille reisegaranti, hvordan plikten kan oppfylles, samt plikt til å betale årsgebyr. Paragrafen gjennomfører pakkereisedirektivet artikkel 17 nr. 1 første ledd første punktum, artikkel 18 nr. 1 og 19 nr. 1.<sup>15</sup> Bestemmelsen lyder:

*§ 42 Reisegaranti for pakkereiser og sammensatte reisearrangementer mv.*

---

<sup>13</sup> Prop. 54 L (2017-2018) s. 127.

<sup>14</sup> [https://reiselivsforum.no/web/om\\_oss/pakkereise/](https://reiselivsforum.no/web/om_oss/pakkereise/)

<sup>15</sup> Prop. 54 L (2017-2018) s. 124.

Arrangøren skal stille reisegaranti for pakkereiser. Ved sammensatt reisearrangement skal den næringsdrivende som formidler reisearrangementet, stille reisegaranti for de reisetjenestene vedkommende mottar betaling for. De næringsdrivende skal også betale årsgebyr til Reisegarantifondet.

Med reisegaranti menes garanti utstedt av bank eller forsikringsselskap i favør av Reisegarantifondet. Bank eller forsikringsselskap skal forplikte seg til etter påkrav å utbetale til Reisegarantifondet et beløp begrenset oppad til garantiens pålydende. Reisegarantifondet kan godta at det stilles annen betryggende sikkerhet.

Dersom den næringsdrivende er etablert i en annen stat som er part i EØS-avtalen, likestilles garanti stilt i denne staten med reisegaranti etter annet ledd. På forespørsel fra Reisegarantifondet skal det kunne dokumenteres at det er stilt betryggende garanti.

Det er altså *arrangøren* som skal stille reisegaranti, jf. første ledd. Det følger av § 1 første ledd annet punktum at plikten til å stille reisegaranti også gjelder arrangører som ikke er etablert i riket, men som retter sin virksomhet mot reisende i riket. Dette omfatter både arrangører som er etablert utenfor EØS-området og arrangører etablert i annen EØS-stat. Arrangører etablert i andre stater innenfor EØS-området omfattes også av plikten til å stille reisegaranti der de er etablert, jf. tredje ledd. At et selskap har en filial i en stat, er i utgangspunktet ikke tilstrekkelig til at selskapet anses etablert der. Et selskaps filialer skal som utgangspunkt anses etablert der morselskapet er etablert. Der en arrangør for eksempel har sitt grunnlag i medlemsstat A, men selger sine reiser på internett i medlemsstat B, anses arrangøren som etablert i medlemsstat A. Medlemsstat A har derfor hovedansvaret for å håndheve reglene om reisegaranti overfor arrangøren.

Et selskap kan imidlertid være etablert flere steder, for eksempel der et morselskap har flere datterselskaper som opptre som selvstendige juridiske personer. Når arrangøren er etablert i flere medlemsstater vil arrangøren kunne velge om det skal stilles en eller flere reisegarantier. Det kan stilles en samlet reisegaranti i en av etableringsstatene som dekker alle reisende, eller det kan stilles reisegaranti i hver etableringsstat, som samlet dekker alle reisende.<sup>16</sup>

Plikten til å betale årsgebyr til RGF gjelder både de som er etablert i riket, og de som retter sin virksomhet mot reisende i riket uten å ha stilt tilstrekkelig insolvensbeskyttelse i annen medlemsstat.<sup>17</sup> Årsgebyret dekker driften av RGF, samt bidrar til å opprettholde egenkapitalen.<sup>18</sup> Årsgebyrets størrelse fastsettes i forskrift, jf. § 47.

---

<sup>16</sup> Prop. 54 L (2017-2018) s. 124.

<sup>17</sup> Prop. 54 L (2017-2018) s. 125.

<sup>18</sup> Pakkereiseforskriften taler om RGFs egenkapital. Utvalget bruker samme formulering, men ser at det kan drøftes om "kapital" er riktigere fordi det er tale om et fond eller om "grunnkapital" er riktigere fordi det er tale om en stiftelse.

Med "reisegaranti" menes garanti utstedt av bank eller forsikringselskap i favør av RGF, jf. andre ledd. Bank eller forsikringselskap skal forplikte seg til etter påkrav å utbetale til RGF et beløp begrenset oppad til garantiens pålydende. RGF kan også godta at det stilles annen betryggende sikkerhet. At det skal utbetales etter påkrav fra RGF, innebærer at bank eller forsikringselskap, på fondets anmodning, skal utbetale til fondet det anmodede beløp. Garantistiller kan således ikke diskutere hverken kravets grunnlag eller beregning av kravets størrelse.<sup>19</sup> (Påkravsgarantier gir svært begrenset rom for protest mot utbetaling. Eventuelle tvister avgjøres etter at garantisten har utbetalt.) Beløpet begrenses oppad til stilt garanti. Annen sikkerhet enn erklæring fra bank eller forsikringselskap, kan for eksempel være et pantsatt bankinnskudd eller garanti stillet av annen næringsdrivende enn bank eller forsikringselskap.<sup>20</sup> Det skjer av og til at den næringsdrivende er datterselskap, og at morselskapet ønsker å stille garanti. RGF har vært restriktiv med å akseptere slike garantier selv om morselskapet er solid og likvid. Båndlegging av morselskapets bankinnskudd er vanligvis kurant.<sup>21</sup>

§ 42 tredje ledd regulerer forholdet til garanti stilt i annen EØS-stat. Bestemmelsen gjelder både utenlandske næringsdrivende etablert i annen EØS-stat, og norske næringsdrivende som er etablert i annen EØS-stat, i tillegg til å være etablert i Norge. Utgangspunktet er at den næringsdrivende skal stille insolvensbeskyttelse i staten der vedkommende er etablert. Den enkelte næringsdrivende som er etablert i en EØS-stat, kan ikke velge å stille garanti i en stat der vedkommende ikke er etablert. Men dersom den næringsdrivende er etablert i flere stater, skal garantien stilt etter reglene i én etableringsstat, aksepteres av andre etableringsstater, jf. første punktum. For å sikre at tilstrekkelig garanti er stilt, kan RGF kreve dokumentasjon på sikkerhet stilt i annen stat, jf. annet punktum.<sup>22</sup>

Når arrangøren er etablert i flere medlemsstater, vil arrangøren kunne velge om det skal stilles en garanti som dekker hele virksomheten uavhengig av nasjon, eller reisegaranti i hvert enkelt land man opererer i, eller en kombinasjon av disse alternativene. (Thomas Cook-konkursen i september 2019 berører dette forholdet: Ving Norge AS var et eget AS registrert i Norge, eid av Thomas Cook Nordic som igjen var eid av Thomas Cook Ltd. i London. Ving Norge AS hadde stilt garanti for salg i Norge til RGF. De første dagene etter konkursen i London antok de fleste at Ving Norge AS ble revet med, og at RGF ville bli påført en kjempeutbetaling som overskred den stilte garantien. Men Ving Norge AS var både likvid og solvent, og det var opp til boet i London å avgjøre hva man ville gjøre med verdiene i boet.)

I § 43 reguleres hva som dekkes av reisegarantien. Paragrafen gjennomfører pakkereisedirektivet artikkel 17 nr. 1 første ledd første og annet punktum og 17 nr. 4. § 43 lyder:

---

<sup>19</sup> Rolf Forsdahl, *Pakkereiseloven Lovkommentar*, Oslo 2020, s. 288.

<sup>20</sup> Prop. 54 L (2017-2018) s. 125.

<sup>21</sup> Rolf Forsdahl, *Pakkereiseloven Lovkommentar*, Oslo 2020, s. 288.

<sup>22</sup> Prop. 54 L (2017-2018) s. 125.

### *§ 43 Hva som dekkes av reisegarantien*

Reisegarantien skal sikre tilbakebetaling av alle betalinger for pakkereiser og for reisetjenester etter § 42 første ledd annet punktum, som ikke blir levert som følge av insolvens. Dersom pakkereisen eller reisetjenestene omfatter persontransport, skal reisegarantien også sikre hjemtransport. Reisegarantien skal videre sikre utgifter til innkvartering og andre nødvendige utgifter før hjemtransporten.

Første punktum fastsetter at reisegarantien gir beskyttelse ved insolvens. Dette omfatter både insolvens hos arrangøren av en pakkereise og hos den som formidler et sammensatt reisearrangement. (Ved sammensatt reisearrangement skal formidleren stille reisegaranti for de reisetjenestene formidleren mottar betaling for, jf. § 42 første ledd andre punktum.)

For pakkereiser framgår det av direktivets fortale punkt 39 at garantien skal være tilgjengelig så snart reisetjenester som følge av arrangørens likviditetsproblemer ikke leveres, ikke vil bli eller bare delvis vil bli levert. Garantien skal også være tilgjengelig for den reisende dersom en tjenesteyter ikke har fått oppgjør fra arrangøren og derfor krever at den reisende betaler for reisetjenestene på nytt.<sup>23</sup>

I § 43 er det særlig tre viktige poenger å merke seg. Det første poenget er at reisegarantien skal sikre tilbakebetaling av "alle betalinger" den reisende har foretatt ved kjøpet av pakkereisen.<sup>24</sup> Dette er et kjernepunkt, fordi reisegarantiens størrelse fastsettes etter en beregning av garantipliktig omsetning, jf. § 44, og ikke basert på faktisk nivå av mottatt forskuddsbetaling. Det kan derfor forekomme at den stilte reisegarantien ikke dekker "alle betalinger". Vi kommer tilbake til dette i punkt 2.3.2.2 og 2.3.2.3 samt i drøftelsen av modeller i punkt 4.

Det andre poenget er at reisegarantien skal sikre tilbakebetaling av alle betalinger for pakkereiser "som ikke blir levert som følge av insolvens." Dette har vært et viktig tema under pandemien, ettersom flere land, herunder Norge ved Barne- og familiedepartementet, har tolket ordlyden i § 43 og artikkel 17 slik at reiser som er avbestilt før arrangøren blir insolvent, ikke omfattes av reisegarantien. Begrunnelsen er at årsaken til at reisen ikke har blitt levert, er avbestilling, og ikke som følge av insolvens. Vi kommer tilbake til dette i punkt 3.4.5.

Det tredje poenget er at dersom pakkereisen omfatter persontransport, skal reisegarantien også sikre hjemtransport og sikre utgifter til innkvartering og andre nødvendige utgifter før hjemtransporten. Dette er et kjernepunkt, fordi utgifter til hjemtransport i dagens forskrift beregnes som 25 prosent av garantipliktig omsetning. I en krisesituasjon kan dette vise seg å være for lite til å sikre hjemreise. Dette ble illustrert i Thomas Cook-konkursen i Storbritannia, hvor stor

---

<sup>23</sup> Prop. 54 L (2017-2018) s. 125.

<sup>24</sup> Den reisendes utgifter til visum, reiseforsikring eller avbestillingsbeskyttelse dekkes ikke, jf. Prop. 54 L (2017-2018) s. 125-126.



etterspørsel etter flybilletter førte til at prisene på flybilletter steg. Vi kommer tilbake til dette i drøftelsen av modeller i punkt 4. Hva gjelder utgifter til innkvartering, skal reisegarantien dekke dette dersom hjemtransport ikke kan gjennomføres umiddelbart, jf. tredje punktum. Det er ingen begrensninger i hvor lenge oppholdet skal sikres. (Dette til forskjell fra § 35 hvor arrangørens kostnader til nødvendig innkvartering på grunn av uunngåelige og ekstraordinære omstendigheter i utgangspunktet begrenses til tre netter.)

I § 44 reguleres nærmere reisegarantiens størrelse. Bestemmelsen gjennomfører pakkereisedirektivet artikkel 17 nr. 2. § 44 lyder:

#### *§ 44 Reisegarantiens størrelse*

Reisegarantien skal være tilstrekkelig til å dekke den næringsdrivendes garantipliktige omsetning til enhver tid. Ved fastsettelse av reisegarantiens størrelse skal det tas hensyn til tidsrommet mellom betaling av forskudd og fullføring av de garantipliktige arrangementene. Det skal også tas hensyn til hvor raskt den næringsdrivende vanligvis videreformidler betalingen til tjenesteytere.

Paragrafen fastsetter retningslinjer for beregning av reisegarantien. Ved pakkereiser er det vanlig at arrangøren krever at en del av pakkereisen betales ved bestilling. Resterende beløp forfaller et visst antall dager før avreise. Tidspunktene for disse innbetalingene vil ha betydning for garantiens størrelse. Jo tidligere forskuddet for pakkereisen betales, jo større sum risikeres tapt ved arrangørens insolvens. Ved beregningen av reisegarantien for pakkereiser og sammensatte reisearrangementer vil det derfor også være av betydning hvor raskt innbetalingene for reisetjenestene vanligvis videreformidles til dem som skal levere reisetjenestene. I forarbeidene er det vist til at dersom innbetalingen er videreformidlet til underleverandøren, så vil insolvens hos arrangøren eller den næringsdrivende som formidler sammensatt reisearrangement normalt ikke spille inn på tjenesteyterens levering av sin reisetjeneste.<sup>25</sup> Nærmere regler omberegning av reisegarantien gis i forskrift, jf. § 47.<sup>26</sup> Vi kommer tilbake til dette nedenfor i framstillingen av forskriften.

I § 45 reguleres framgangsmåten ved dekning av garantien. Bestemmelsen gjennomfører pakkereisedirektivet artikkel 17 nr. 1 første ledd siste punktum, nr. 4 og 5. Etter første ledd må krav om dekning fra reisegarantien framsettes overfor RGF innen seks måneder etter at pakkereisen skulle ha vært gjennomført. For reisetjenester som ikke er levert, skal tilbakebetalingen til den reisende foretas uten ugrunnet opphold på anmodning fra den reisende. Det vil si så raskt det er

---

<sup>25</sup> Ved beregningen av garantibeløpet i samsvar med reglene i pakkereiseforskriften § 3 hensyntas ikke arrangørens overføring av forskuddet til underleverandører. Føringsen i pakkereiseloven § 44 første ledd tredje setning er bare reflektert i skjønnsrommet i forskriften §§ 4 og 5.

<sup>26</sup> Prop. 54 L (2017-2018) s. 126.

praktisk mulig. Dette vil kunne variere blant annet av om kravet er bestridt, og om kravet overstiger stilt garanti, slik at utbetaling fra fondets egenkapital er nødvendig.<sup>27</sup>

Etter § 45 andre ledd kan RGF ved reiseavbrudd disponere reisegarantien i den utstrekning det er nødvendig for å ivareta den reisendes interesser, herunder for å sørge for hjemtransport eller fortsettelse av reisen. I mange tilfeller vil fortsettelse av reisen være rimeligst fordi RGF da slipper å betale arrangørens påslag på overnattingsprisen og kan benytte den bestilte hjemtransporten, noe som ofte er billigere enn å kjøpe nye billetter.<sup>28</sup> Det heter videre i siste punktum at RGFs ivaretagelse av den reisendes interesser skal være kostnadsfritt for den reisende. I praksis har det vært slik at RGFs forretningsfører vil gripe inn og sørge for enten fortsatt opphold eller rask hjemtransport, og RGF vil normalt også på eget initiativ kartlegge berørte reisende med hensyn til refusjoner.<sup>29</sup>

I § 46 reguleres RGFs oppgaver. Paragrafen gjennomfører artikkel 18 nr. 2 om nasjonalt kontaktpunkt for administrativt samarbeid om insolvensbeskyttelse, og artikkel 24 om håndheving. Øvrige bestemmelser om det administrative samarbeidet, som gjennomfører direktivet artikkel 18 nr. 3 og 4, er fastsatt i forskrift, se forskriftshjemmelen i § 47.

Etter § 46 første ledd skal RGF administrere ordningen med reisegaranti, føre kontroll med at næringsdrivende stiller tilstrekkelig garanti, og være nasjonalt kontaktpunkt. «Næringsdrivende» etter første ledd omfatter både arrangører av pakkereiser og næringsdrivende som formidler sammensatte reisearrangement, enten de er etablert i riket eller retter sin virksomhet mot reisende i Norge, jf. § 1 første ledd annet punktum. Uttrykket "næringsdrivende" omfatter også formidlere av pakkereiser når det ikke dokumenteres at arrangør etablert utenfor EØS-området oppfyller kravene i kapittel 8, jf. § 37. Næringsdrivende som er etablert utenfor riket, men i annen EØS-stat, vil omfattes av krav og tilsyn i etableringsstaten. Ved samarbeid mellom kontaktpunktene vil det avdekkes om næringsdrivende etablert utenfor Norge har stilt tilstrekkelig garanti.<sup>30</sup>

RGF kan gi de pålegg som er nødvendig for å sikre at bestemmelsene om reisegaranti etterleves, jf. andre ledd. Pålegget kan være krav om at reisegaranti skal stilles, eller at stilt garanti må økes.<sup>31</sup> RGF kan gi pålegg til formidler, arrangør, eller næringsdrivende som formidler sammensatte reisearrangementer, jf. henholdsvis § 37 og § 42 første ledd. Pålegg kan påklages til departementet, dvs. Barne- og familiedepartementet.

RGF dekker bare krav overfor næringsdrivende som har stilt den pliktige garantien, jf. tredje ledd. Bestemmelsen innebærer at det er den reisende som har risikoen for at næringsdrivende har stilt

---

<sup>27</sup> Prop. 54 L (2017-2018) s. 126.

<sup>28</sup> Prop. 54 L (2017-2018) s. 126 og Forsdahl, s. 299.

<sup>29</sup> Rolf Forsdahl, *Pakkereiseloven Lovkommentar*, Oslo 2020, s. 298.

<sup>30</sup> Prop. 54 L (2017-2018) s. 126.

<sup>31</sup> Prop. 54 L (2017-2018) s. 126-127.

reisegaranti. At en næringsdrivende har stilt pliktig garanti, skal synliggjøres ved at RGFs logo framgår ved den næringsdrivendes markedsføring. Det kan også sjekkes på RGFs hjemmeside om den aktuelle næringsdrivende er medlem av RGF.<sup>32</sup>

I § 47 gis departementet hjemmel til å gi nærmere regler om RGF og reisegaranti i forskrift. Slike regler gjennomfører pakkereisedirektivet artikkel 17 nr. 2 om en effektiv reisegaranti, og artikkel 18 nr. 3 og 4 om administrativt samarbeid. § 47 lyder:

#### *§ 47 Forskrifter om reisegarantiordningen*

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om Reisegarantifondets organisasjon og virksomhet, om reisegarantiens størrelse, adgang til å gjøre unntak fra garantiplikten, og hvilke beløp garantipliktige skal betale i årsgebyr.

Departementet kan i forskrift gi øvrige bestemmelser om utfylling og gjennomføring av reisegarantiordningen, herunder om krav til stilt garanti som vilkår for markedsføring av pakkereiser og reisetjenester som kan inngå i sammensatte reisearrangementer.

I forskrift kan det også gis bestemmelser om Reisegarantifondets administrative samarbeid med andre kontaktpunkter.

## **2.3.2 Pakkereiseforskriften**

### **2.3.2.1 Kort oversikt over forskriftens bestemmelser og organiseringen av Reisegarantifondet**

Med hjemmel i pakkereiseloven § 47 har Barne- og familiedepartementet fastsatt forskrift om pakkereiser og reisegaranti ("pakkereiseforskriften"), som trådte i kraft samtidig med pakkereiseloven 1. juli 2018.

I forskriften § 1 reguleres markedsføring av pakkereiser. Det er bare tillatt å markedsføre pakkereiser når det er stilt nødvendig reisegaranti og betalt årsgebyr til RGF. Det skal opplyses i markedsføringen av pakkereiser at det er stilt reisegaranti i samsvar med pakkereiseloven og denne forskriften. RGF skal føre kontroll med at bestemmelsene i første og andre ledd blir fulgt.

I §§ 2 til 6 angis formlene for beregningen av reisegarantiens størrelse, og RGFs hjemmel til å fastsette lavere eller høyere reisegaranti, og RGFs kontroll med garantiene. Se omtalen nedenfor.

I § 7 reguleres bortfall av retten til å drive garantipliktig virksomhet. Dersom RGF ikke har mottatt dokumentasjonen etter § 6 første ledd innen 1. mars i budsjettåret, anses stilt reisegaranti for utilstrekkelig og den næringsdrivendes tilbud, salg og formidling av garantipliktige reisetjenester må opphøre. Retten til å tilby, selge og formidle garantipliktige reisetjenester opphører en måned før

---

<sup>32</sup> Prop. 54 L (2017-2018) s. 127.

utløpet av oppsigelsestiden for reisegarantien, med mindre RGF bestemmer noe annet for perioden fram til garantiens utløp. Retten til å tilby, selge og formidle garantipliktige reisetjenester opphører umiddelbart dersom den næringsdrivende ikke etterkommer krav fra RGF om økt reisegaranti, jf. § 5 første ledd.

I § 8 reguleres plikten til å betale årsgebyr til RGF. Årsgebyret skal dekke RGFs utgifter til å administrere reisegarantiordningen, og til å vedlikeholde fondets egenkapital, som i henhold til forskriften § 15 skal utgjøre minst 15 mill. kroner. Årsgebyret baseres på fire klasser, og varierer mellom kr 2000 og kr 70 000. Årsgebyret beregnes slik, jf. § 8:

- a. kr 2 000 om de stiller under kr 250 000 i reisegaranti
- b. kr 3 500 om de stiller fra og med kr 250 000 til og med kr 1 000 000 i reisegaranti
- c. kr 10 000 om de stiller fra og med kr 1 000 001 til og med kr 100 000 000 i reisegaranti
- d. kr 70 000 om de stiller over kr 100 000 000 i reisegaranti.

Årsgebyret skal betales samtidig med garantistillelsen første året, og deretter skal det betales innen 1. desember hvert år.

I 2020 utgjorde årsgebyret om lag 4 mill. kroner i inntekt for RGF, fordelt slik (opplyst i RGFs brev til BFD 18.09.2020):

	<b>Garantinivå</b>	<b>årsgebyr</b>	<b>antall medlemmer</b>	<b>beløp RGF per år</b>
<b>klasse 1</b>	0-250'	kr 2 000	260	kr 520 000
<b>klasse 2</b>	250'-1MKR	kr 3 500	377	kr 1 319 500
<b>klasse 3</b>	1MKR-100MKR	kr 10 000	182	kr 1 820 000
<b>klasse 4</b>	100MKR +	kr 70 000	5	kr 350 000
		<b>Samlet årsgebyr</b>		<b>kr 4 009 500</b>
		<b>Antall medlemmer</b>	<b>824</b>	

Næringsdrivende skal også betale årsgebyr til Klagenemnda for pakkereiser, jf. forskriften §§ 9 og 10. Regler for hvordan gebyrer for Klagenemnda for pakkereiser kan endres er gitt i forskriften § 18. Årsgebyret varierer fra kr 1 088 til 43 500 avhengig av den næringsdrivendes omsetning. Årsgebyret skal betales samtidig med garantistillelsen første året, og deretter innen 1. april hvert år. Det er RGF som innkrever årsgebyret. De næringsdrivende skal betale kr 1000 i gebyr per sak som de helt eller delvis har tapt i Pakkereisenemnda, jf. § 10.

I §§ 11 og 12 reguleres den næringsdrivendes plikt til å gi opplysningsskjemaer for pakkereiser og sammensatte reisearrangementer.

I § 13 framgår RGFs formål og organisering: RGFs formål er å administrere reisegarantiordningen etter pakkereiseloven. RGF er en stiftelse og regnes ikke som en underliggende etat av Barne- og familiedepartementet. RGF mottar ikke tilskudd eller årlige styringsdokumenter fra departementet. Det er noe løpende kontakt og ett årlig møte for gjensidig informasjonsutveksling hvor representanter for departementet deltar på deler av et styremøte i RGF. Ifølge forskriften § 15 tredje ledd skal RGF innen 31. mars hvert år sende årsregnskapet og årsberetningen til BFD.

RGF er underlagt tilsyn fra Stiftelsestilsynet, jf. stiftelsesloven § 7. RGF er videre registrert i Stiftelsesregisteret, jf. stiftelsesloven § 8. Ifølge opplysninger i Stiftelsesregisteret er RGF registrert som en alminnelig stiftelse, jf. stiftelsesloven § 1 første ledd, jf. § 4 tredje ledd. En "alminnelig stiftelse" er definert som en stiftelse som ikke er næringsdrivende, jf. § 4 fjerde ledd.

I Stiftelsesregisteret er det lenke til RGFs vedtekter. Disse er fra 1982, og er fastsatt av Samferdselsdepartementet med hjemmel i reisebyråloven av 1981. RGF har opplyst at det nå arbeides med nye vedtekter som antagelig vil være på plass i løpet av 2021. For oversiktens skyld vil vi likevel omtale kort vedtektene fra 1982. Vedtektene § 1 sier at RGFs formål er å administrere reisegarantiordningen. Vedtektene § 2 sier at RGFs kapital utgjøres av de beløp som innbetales til fondet. Grunnkapitalen skal være kr 2 mill. kroner, og ikke overstige 4 mill. kroner.

I vedtektene § 5 omtales det som tidligere ble omtalt som *den kollektive garanti*, hvor arrangørene skal betale inn 2 prosent av garantibeløpet til fondet for henholdsvis innenlands (minimum kr 50 000) og utenlands reisemål (minimum kr 250 000). Hvis fondet etter utbetalinger i henhold til garantien synker under 2 mill. kroner, inntreer avgiftsplikten på nytt.

I vedtektene § 6 omtales *den individuelle garantien*. For virksomhet med reisemål i Norge skal den individuelle garantien være på kr 50 000. For virksomhet med reisemål i utlandet baseres garantien på budsjettert omsetning i den kalendermåned som viser den høyeste budsjetterte reisevirksomhet for kommende år. Minimumsgarantien for utenlandske reisemål er kr 250 000, og deretter en skala begrenset oppad til kr 7,5 mill. kroner.

I forskriften § 14 er styret i RGF regulert. RGF skal ha et styre som består av tre medlemmer. Barne- og familiedepartementet oppnevner styrets leder, ett styremedlem og dennes vararepresentant. Hovedorganisasjonen Virke oppnevner ett styremedlem og dennes vararepresentant. Styrets leder skal fylle kravene til dommere i domstolloven §§ 53 første ledd og 54 andre ledd. Styremedlemmer og vararepresentanter oppnevnes for fire år og kan gjenoppnevnes.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Det følger av pakkereiseloven § 46 annet ledd at RGFs pålegg kan påklages til departementet. I Lovavdelingens uttalelse [saksnr. 1998/11302 E AS/ØØ](#) er det lagt til grunn at RGF fatter enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. 2, og dermed anses som forvaltningsorgan i den sammenheng, jf. § 1. (Uttalelsen er fra 1998 og uttaler seg ikke om offentleglova kommer til

Den daglige driften forestås av en forretningsfører/daglig leder. Dette følger ikke av pakkereiseforskriften. RGFs forretningsfører/daglig leder er nå advokat Aki Johannes Viitala, partner i Advokatfirmaet Nova DA i Oslo.<sup>34</sup>

I § 15 er kravene til RGFs egenkapital regulert. Årsgebyret til RGF skal dekke RGFs utgifter til å administrere reisegarantiordningen, og til å vedlikeholde fondets egenkapital. Egenkapitalen skal utgjøre minst kr 15 mill. kroner, etter at utgiftene til driften er trukket fra. Størrelsen på egenkapital er ment å kunne dekke anslagsvis 2–3 konkurser hos mellomstore arrangører, jf. Prop. 54 L (2017-2018) s. 77. På side 76-77 heter det videre: "Årsgebyret skal også bidra til å vedlikeholde RGFs egenkapital. Fondets egenkapital utgjør et sikkerhetsnett i tilfelle den individuelle garantien ikke dekker alle utbetalingene ved konkurs eller akkord. Ved utilstrekkelig individuell garanti utbetales resterende beløp fra fondets egenkapital." I forskriften §§ 15 og 16 brukes begrepet "egenkapital".

Avviker fondets egenkapital fra kr 15 mill. kroner, kan RGF foreslå andre gebyrsatser. Et forslag skal sendes departementet innen 1. oktober før driftsåret. Forslaget skal være godkjent av departementet før RGF kan kreve inn nye gebyrer.

RGF skal innen 31. mars hvert år sende årsregnskapet og årsberetningen til Barne- og familiedepartementet.

Ifølge Stiftelsestilsynet varierte egenkapitalen til RGF slik 2004–2019:

År	Egenkapital
2004	29 737 801
2005	29 467 250
2006	23 646 282
2007	23 008 802
2008	17 464 211
2009	11 661 595
2010	15 099 810

---

anvendelse, jf. § 2 bokstav b.) Dette må antas også å gjelde gjeldende pakkereiselov. Av dette følger det imidlertid ikke at det gjelder generell klagerett etter forvaltningsloven § 28. Lovavdelingen viser til at "departementet ikke er å anse som overordnet organ i forhold til Reisegarantifondet". Dermed gjelder det ikke klagerett utenom de tilfellene loven fastsetter i § 46.

<sup>34</sup> Frem til 1. mai 2019 hadde fondet kontor i Stavanger, hvor forretningsfører/daglig leder var advokatfirma Arild Friestad, v/advokat Signe Eriksen.

2011	19 389 886
2012	19 077 997
2013	20 390 533
2014	21 470 213
2015	22 093 490
2016	19 398 653
2017	20 036 423
2018	20 633 000
2019	18 619 000

I § 16 heter det at RGF har rett til å ta opp lån. RGF kan ta opp lån for å dekke krav som ikke dekkes av de næringsdrivendes garantistillelse og fondets egenkapital. Se drøfting i punkt 4.5.8.

I § 17 er det gitt regler for EØS-samarbeidet. RGF skal gjøre alle nødvendige opplysninger om det norske reisegarantisystemet tilgjengelig for andre kontaktpunkter i EØS. RGF skal også gjøre offentlig tilgjengelig en liste over næringsdrivende som oppfyller sine forpliktelser etter pakkereiseloven kapittel 8 og denne forskriften. Mener RGF det er tvil om en næringsdrivendes insolvensbeskyttelse, skal fondet anmode den næringsdrivendes etableringsstat om nærmere opplysninger. RGF skal besvare anmodninger fra andre kontaktpunkter i EØS så raskt som mulig, tatt i betraktning hvor mye saken haster og hvor sammensatt den er.

### **2.3.2.2 Fastsetting av garantibeløpet - forskriften §§ 2 og 3**

§ 2 gir regler om omsetningen som reisegarantiens størrelse beregnes ut fra. Reisegarantien beregnes av én måneds budsjettert eller faktisk garantipliktig omsetning. Det er her bare tale om omsetning av pakkereiser direkte til reisende. Det stilles ikke reisegaranti for reiser som selges til andre arrangører for videresalg til deres kunder. Dermed kan omsetning som det stilles reisegaranti for være lavere enn omsetningen som framgår av regnskapet.

Garantipliktig omsetning settes til gjennomsnittet av budsjettert garantipliktig omsetning for tre sammenhengende kalendermåneder for kommende år, der den andre måneden er den med årets høyeste budsjetterte garantipliktige omsetning. Fordi garantibeløpet fastsettes med utgangspunkt i høysesong, betaler arrangørene samme premie også i måneder hvor de har tatt imot vesentlig lavere beløp i forskuddsbetaling.

Dersom budsjettert garantipliktig omsetning for de tre sammenhengende kalendermånedene er lavere enn omsetningen etter siste års regnskap for garantipliktig omsetning for regnskapsårets tre sammenhengende høysesongmåneder, settes den garantipliktige omsetningen til gjennomsnittet av disse regnskapstallene, med mindre RGF bestemmer at den gjennomsnittlige budsjetterte omsetningen likevel skal legges til grunn.

Dersom garantipliktig budsjettert omsetning i kalendermåned med høyest budsjettert garantipliktig omsetning for kommende år eller høyeste garantipliktige omsetning for én kalendermåned etter siste års regnskap er 10 mill. kroner eller høyere, legges det høyeste tallet til grunn.

I § 3 reguleres beregningen av reisegarantiens størrelse. Bestemmelsen lyder:

### *§ 3 Beregningen av reisegarantiens størrelse*

Er den garantipliktige omsetningen fastsatt etter § 2 andre og tredje ledd, fastsettes garantiens størrelse til

- 100 prosent av garantipliktig omsetning under kr 2 000 000 og deretter:
- 75 prosent av garantipliktig omsetning mellom kr 2 000 000 og kr 5 000 000
- 50 prosent av garantipliktig omsetning mellom kr 5 000 000 og kr 10 000 000.

Er garantipliktig omsetning kr 10 000 000 eller høyere, fastsettes garantiens størrelse som  $X \cdot (N/30) + (M-N)/30 \cdot A \cdot D + X \cdot 0,25$  der

X = garantipliktig omsetning etter § 2 fjerde ledd

N = gjennomsnittlig antall dager mellom siste innbetaling og avreise

M = gjennomsnittlig antall dager mellom deposituminnbetaling og avreise

A = budsjettert antall reisende som deltar på garantipliktige reiser i kalendermåned med størst garantipliktig omsetning

D = depositumsbeløp per reisende ved bestilling.

Bestemmelsen beregner garantibeløpet på ulik måte om virksomheten har en garantipliktig omsetning over eller under 10 mill. kroner. For arrangører med garantipliktig omsetning *under* 10 mill. kroner, vil det kun være den garantipliktige omsetningen som danner grunnlag for størrelsen på garantibeløpet, jf. første ledd. Denne løsningen tar ikke hensyn til kostnadene ved hjemreise og arrangørens betalingsprosedyrer (lengden på forskudds- og depositumsperiode før avreise), men settes ut ifra tre satser. Denne sjablonmessige beregningen kan da for eksempel være slik:

- Man tar den beste måneden, typisk juli, og måneden før og etter.



- Man summerer de tre månedene, f. eks: 250 000 i juni, 1,3 mill. kroner i juli og 250 000 i august = 1,8 mill. kroner delt på 3 = 600 000 er garantipliktig omsetning, jf. § 2 første og andre ledd.
- Da må arrangøren stille kr 600 000 i garanti, jf. § 3 første ledd. (100 prosent av omsetning opp til 2 mill. kroner)

For arrangører med en garantipliktig omsetning *over* 10 mill. kroner benyttes i stedet en formel som blant annet hensyntar hva som tas i depositum og hvor lang tid i forveien sluttvederlag kreves, i fastsettelsen av garantibeløpet, jf. § 3 andre ledd. Utgangspunktet for beregningen (X) er den måneden i året med høyest omsetning (over 10 mill. kroner). Tallene rapporteres inn gjennom årlige egenerklæringer fra arrangørene der det oppgis både regnskapstall for inneværende år, og estimat for det kommende året. RGF skal som hovedregel legge til grunn det høyeste av disse to tallene, se RGFs Veiledning til utfylling av egenerklæringskjemaet. I tillegg kan RGF fastsette sesongvariasjoner etter søknad fra arrangøren, jf. § 4.

I det følgende vil vi si litt mer om de enkelte delene i formelen i forskriften § 3 annet ledd. Denne formelen som er gjengitt ovenfor, kan også skrives som følger, for lettere å illustrere de enkelte elementene:

$$[G] = X \cdot \left(\frac{N}{30}\right) + \left(\frac{M-N}{30}\right) \cdot A \cdot D + X \cdot 0,25$$

"G" er den individuelle garantiens størrelse.

Den individuelle garantien er altså summen av tre ledd:

$\left[X \cdot \left(\frac{N}{30}\right)\right]$  Dette leddet gir oss delen av garantibeløpet som dekker fullt betalte reiser. Garantibeløpet øker da med gjennomsnittlengden på forskuddsbetalingen og størrelsen på gjennomsnittlig garantipliktig omsetning. Da garantipliktig omsetning (X) er gitt ved omsetning pr. måned, konverteres antall forskuddsdager (N) til måneder ved å dividere på 30. (Det gjøres tilsvarende også i neste ledd). For en reise som fullt ut betales en måned før avreise, vil N/30 bli 30/30, som er lik 1. Da er andelen av garantibeløpet, gitt ved dette leddet i formelen, lik den garantipliktige omsetningen X. Om den garantipliktige omsetningen da er 10 mill. kroner, er andelen av garantibeløpet gitt ved denne delen av formelen også 10 mill. kroner. Dersom en reise fullbetales 2 mnd. på forskudd, altså 60 dager før avreise, blir N/30 lik 60/30 som er 2. Ved en garantipliktig omsetning på 10 mill. kroner gir dette leddet i formelen et garantibeløp på 20 mill. kroner. Dersom reisen heller betales 15 dager før avreise blir N/30 lik 15/30 som er 0,5. Garantidelen gitt ved dette leddet vil da være lik halvparten av omsetningen på 10 mill, dvs. 5 mill. kroner. Formålet med leddet er at garantibeløpet øker med lengden på forskuddsbetalingsperioden.

$\left[\left(\frac{M-N}{30}\right) \cdot A \cdot D\right]$  Dette leddet gir oss delen av garantibeløpet som skal dekke totalt innbetalt depositum ( $A \cdot D$ ) i perioden før hele reisen er betalt ( $M-N$ ). Garantibeløpet øker med størrelsen på depositumsbeløpet per reisende ( $D$ ), antall reisende ( $A$ ), og lengde på perioden fra depositum til fullbetaling av reisen ( $M-N$ ). Dersom depositumet betales 90 dager før avreise og fullbetaling av reisen skjer 30 dager før avreise, vil  $M-N$  bli  $90-30$ , som er 60. 60 delt på 30 er lik 2. Dersom depositum per reisende ( $D$ ), for eksempel er 1000 kr og  $A$  er antall reisende, f.eks. 1000 personer, vil  $A$  ganger  $D$  bli  $1000 \cdot 1000$  som er 1 mill. kroner. Dette multipliseres med resultatet fra brøken som var 2. Dermed blir garantibeløpet gitt ved dette leddet 2 mill. kroner. Dersom vi kobler dette med første ledd, hvor  $N$  i begge ledd er 30 dager, vil summen av disse to leddene gi et garantibeløp på 12 mill. kroner som er andelen av garantibeløpet som går til å dekke forskuddsbetalingene.

[· 0,25X] Dette leddet skal hensynta mulige utgifter til hjemreiser ved et tillegg tilsvarende 25 prosent av garantipliktig omsetning ( $X$ ). Ved en garantipliktig omsetning på 10 mill, jf. første ledd, vil tillegget til hjemreiser bli 25 prosent av 10 mill. kroner som er 2,5 mill. kroner.

Summert for alle tre ledd vil da det totale garantibeløpet komme på 14,5 mill. kroner.

I formelen vil dette da se slik ut:

$$\begin{aligned}
 G &= X \cdot \left(\frac{N}{30}\right) + \left(\frac{M-N}{30}\right) \cdot A \cdot D + X \cdot 0,25 \\
 &= 10\,000\,000 \text{ kr} \cdot \left(\frac{30}{30}\right) + \left(\frac{90-30}{30}\right) \cdot 1000 \text{ stk} \cdot 1000 \text{ kr} + 10\,000\,000 \text{ kr} \cdot 0,25 \\
 &= (10\,000\,000 \text{ kr} \cdot 1) + (2 \cdot 1000 \text{ pers} \cdot 1000 \text{ kr}) + (10\,000\,000 \text{ kr} \cdot 0,25) \\
 &= 14\,500\,000 \text{ kr}
 \end{aligned}$$

Som vi ser, gjør formelen i forskriften § 3 andre ledd en mer presis evaluering av risikoutsatt beløp ved å vurdere flere aspekter ved forretningsdriften, sammenlignet med beregningen i forskriften § 3 første ledd.

Dagens formel bygger på aktuarrapporten fra 2003. Der ble det brukt følgende regneeksempel:

Et regneeksempel viser hvordan formlene fungerer samtidig som det sammenlignes med eksemplet i Appendiks B. Anta at garantipliktig omsetning  $X$  i topp-måneden er 213 millioner NOK, at antall reisende  $A$  er  $33000^3$  og at sluttinnbetaling og depositumsbeløp 700 NOK betales gjennomsnittlig 40 og 75 dager før avreise. Da blir garantien

Full innbetaling	$213 \times (40/30) = 284$
Depositum	$(75-40)/30 \times 33000 \times 0.0007 = 27$
Reiseavbrudd	$213 \times 0.25 = 53$
Total garanti	364

Beløpet kan sammenholdes med de totale forpliktelsene på 342 millioner regnet ut under det samme scenariet i Appendiks B.

Tillegget på 25 prosent for reiseavbrudd bygger i aktuarrapporten på følgende resonnement:

### C Avsetning for reiseavbrudd

Det ble i avsnitt 4 foreslått at forskriftene for den individuelle garanti skulle pålegges 25% av månedlig, garantipliktig omsetning avsatt for å dekke kostnader knyttet til avbrutte reiser. Dette tallet bygger på følgende resonnement.

Anta at gjennomsnittlig reiselengde for en reise er 10 dager. Over en måned vil da gjennomsnittlig  $10/30=1/3$  av kundene til et selskap til enhver tid befinne seg på reise. Ved en plutselig konkurs gjenstår i gjennomsnitt halve reisen i tid. De gjenværende oppholdskostnader og rettureisen utgjør da halve reisens pris. La vi dette til grunn ville gjennomsnittlig  $1/3 \times 50\% = 17\%$  av månedlig omsetning gå med til å dekke opp avbruddkostnader.

For buss-operatører, der transportmiddelet (bussen) følger de reisende er dette neppe noe dårlig anslag, men dreier det seg om fly vil det kunne komme inn fordyrende elementer hvis fly skal chartres på kort varsel. Andre faktorer som

påvirker kostnadene ved reiseavbrudd er reisens lengde og hva som er betalt på forhånd. Det er et mylder av ulike kontrakter og til dette kommer forhold som at selskapene driver flere typer reiser. Også buss-selskapene driver i dag med charterfly for noen av sine turer.

Det er mulig å lage detaljerte forskrifter som prøver å fange opp disse variasjonene så rettferdig som mulig. Finland har valgt denne fremgangsmåten. Etter vår vurdering er man bedre tjent med enklere regler, så meget mer som totalgarantien ikke er veldig følsom overfor variasjoner i beregningen. Vårt forslag er at man skjønnesig antar (som en øvre grense) at 75% av prisen per reise vil gå med til betjene avbruddskostnader. Dette svarer til  $1/3 \times 75\% = 25\%$  av totalomsetningen, som er vårt forslag.

### **2.3.2.3 Fastsettelse av lavere eller høyere reisegaranti – forskriften §§ 4 og 5**

I § 4 er det hjemmel til fastsettelse av lavere reisegaranti. Bestemmelsen lyder:

#### *§ 4 Fastsettelse av lavere reisegaranti*

Dersom risikoen for at den reisende lider tap ved den næringsdrivendes insolvens anses liten, eller dersom den garantipliktige omsetningen er svært lav, kan Reisegarantifondet

etter søknad gjøre unntak fra plikten til å stille reisegaranti, eller fastsette lavere reisegaranti enn det som følger av § 3.

Dersom størrelsen på den garantipliktige omsetningen varierer sterkt i løpet av året kan Reisegarantifondet etter søknad bestemme at reisegarantien i perioder skal nedsettes eller falle bort.

RGF har opplyst at det er mange arrangører som får vedtak på varierende garantinivå grunnet sesongvariasjoner, jf. § 4 andre ledd. Dette gjelder store så vel som mellomstore aktører, og særlig for de som har aktiv virksomhet kun deler av året. For øvrig gjelder det for dem som har store variasjoner. For eksempel har Hvite Busser (som har turer til konsentrasjonsleirer i Tyskland) skolesesong og mest turer om høsten, men Ving Norge, TUI og Apollo (Der Touristik) har vesentlig høyere salg i juli enn resten av året. De største mellomstore og de store aktørene har ofte 2–5 sesongvariasjoner.

I § 5 er det hjemmel til fastsettelse av høyere reisegaranti. Bestemmelsen lyder:

#### *§ 5 Fastsettelse av høyere reisegaranti*

Er det risiko for at reisegarantien ikke vil dekke alle de reisendes krav dersom den næringsdrivende blir insolvent, kan Reisegarantifondet kreve en høyere reisegaranti enn det som følger av § 3. Reisegarantifondet kan også kreve høyere reisegaranti dersom den næringsdrivendes garantipliktige omsetning har økt vesentlig sammenlignet med det som var budsjettet.

Den næringsdrivende skal både uoppfordret og på forespørsel gi Reisegarantifondet de opplysningene som er nødvendige for å kunne vurdere om reisegarantien skal økes.

Brytes opplysningsplikten og det medfører at reisegarantien blir satt for lavt, kan den næringsdrivendes representanter ved daglig leder eller styret bli holdt personlig ansvarlige for tap som Reisegarantifondet lider på grunn av bruddet.

I Prop. 54 L (2017-2018) heter det på s. 76:

Reisegarantifondets styre kan fastsette en høyere garanti enn det som følger av beregningsformelen, dersom det er klart at beregningen medfører risiko for tap som ikke dekkes av den individuelle garantien. Dette kan for eksempel gjøres der forskuddsinnbetaling skjer lenge før reisen skal finne sted, hvor arrangørens økonomi er svak eller der virksomheten i seg selv er mer risikofyllt. Reisegarantifondet har opplyst at dette i praksis er aktuelt i færre enn 10 prosent av tilfellene.

RGF har opplyst at antall økte garantier har vært mye høyere under pandemien, men RGF ikke har grunnlag til å gi et eksakt tall. RGF har opplyst at det kan dreie seg om at minst 30 prosent av arrangørene har mottatt en slik beregning.

Utvalget har forstått det slik at det i vurderingen etter forskriften § 5 ikke inngår en vurdering av risikoen for at arrangøren går konkurs, men kun risikoen for de reisende *dersom* arrangøren går konkurs.

Bestemmelsens ordlyd og de opplysninger utvalget har mottatt, gir ikke klart svar på hvor stort rom for skjønn RGF har ved vurderingen av høyere reisegaranti etter § 5. Etter ordlyden ser det ut til kun å dreie seg om økt forskudds-volum. Utvalget forstår det slik at RGF foretar en form for risikovurdering etter forskriften § 5, hvor RGF vurderer om økt omsetning/forskuddsbetaling mv. vil medføre at garantien må økes for å dekke alle krav dersom arrangøren blir insolvent. RGF har opplyst at selve risikoen for insolvens faller utenfor denne vurderingen:

Det er som nevnt RGFs oppgave å vurdere risikoen for om den reisende lider tap ved den næringsdrivendes insolvens. Denne risikoen utgjør også RGFs reelle eksponering. Det kan argumenteres for at en rekke forhold ved en virksomhet har innvirkning på denne risikoen. Under pandemien har vi imidlertid sett at selskap med god kredittrating noe senere har gått konkurs. Det er en villfarelse å stole på at et selskap med god økonomi i et såkalt øyeblikksbilde også vil ha dette i «all tid» fremover. God og stabil økonomi skal ikke tale for fritak for garanti, tvert imot; god økonomi taler til fordel for at garantien ikke økes ytterligere fra det matematiske utgangspunktet som loven legger opp til. Evt. kredittvurdering eller annet innvirker heller ikke på totalbeløpet som utgjør RGFs eksponering. RGF minner her om at lovens vurderingstema er om den reisende vil få dekning ved arrangørens insolvens, ikke om de har god nok økonomi til å unngå konkurs i vedtakssøyeblikket. (...)

Det som har skapt problemer er høye forskuddsbetalingsnivå hos enkelte, ettersom de har mottatt betaling, men klarte ikke å gjennomføre reisen likevel grunnet nye restriksjoner/reiseråd. Mange arrangører sitter med penger fra forbrukerne, uten konkrete datoer for avreise. Dette skaper en relativt høy risiko for at garantien ikke dekker kravene fra de reisende ved ev. konkurs, men samtidig opplever arrangørene dette som «urettferdig» ved at de nå får vedtak med høye garantibeløp i en krevende tid.

Vedrørende den skjønsmessige vurderingen i forskriften § 5 heter det i RGFs veiledning:

### *2.3 Reisegarantifondets adgang til å foreta en skjønsmessig vurdering*

Ovennevnte eksempel gir det matematiske utgangspunktet. Reisegarantifondet kan i alle tilfeller øke reisegarantinivået etter en konkret skjønsmessig helhetsvurdering, jf. pakkereiseforskriften § 5. Vurderingen kan bestå av blant annet arrangørens økonomi, type reiser og øvrige risikofaktorer som øker eksponeringen.

I forbindelse med innsendelse av den årlige egenerklæringen oppgis både regnskapstall for inneværende år, og estimat for det kommende året. Reisegarantifondet skal som hovedregel legge til grunn det høyeste av disse to tallene. Til orientering vurderes økning, men ikke reduksjon av garantinivået ved den årlige vurderingen. Dersom garantinivået opprettholdes på tidligere nivå, utsendes ikke vedtak om dette. I disse tilfellene gjelder det forrige vedtaket inntil et nytt er fattet.

I årsberetningene kan det se ut til at RGF vurderer soliditeten, ettersom det heter at RGF kun imøtekommer garantier om reduksjon i søknad dersom arrangøren har positiv egenkapital, og setningen "Selskaper med negativ egenkapital representerer en større risiko for fondet, og fondet vurderer derfor løpende å bruke hjemmelen i forskriftene til å kreve økning i garantien." Se f.eks. årsberetningen for 2001, men det ser ut til at formuleringen går igjen i alle årsberetningene.

Årsberetning 2001:

#### *REDUKSJON I GARANTI ETTER SØKNAD*

*Styret behandler søknader om redusert garanti grunnet store sesongvariasjoner eller når fjoråret har vært preget av ekstraordinær høy omsetning. En forutsetning for å imøtekomme slike søknader, er at arrangøren har positiv egenkapital. Fondet mottok 14 søknader om redusert garanti, hvor 4 arrangører mottok avslag – hovedsakelig p.g.a. negativ egenkapital.*

Og:

#### *NEGATIV EGENKAPITAL*

*Forretningsfører i fondet har kontrollert egenkapitalen hos aksjeselskapene som er registrert i fondet. Selskap med negativ egenkapital er tilskrevet og bedt om regnskapstall og kommentarer. Selskaper med negativ egenkapital representerer en større risiko for fondet, og fondet vurderer derfor løpende å bruke hjemmelen i forskriftene til å kreve økning i garantien. (Understreket her)*

Det framstår således som noe uklart for utvalget hva som egentlig er vurderingstemaet i § 5 hva gjelder risikoen for arrangørene: Er det arrangørens volum eller soliditet? Eller begge? RGF har opplyst at RGF i vurderingen etter § 5 første ledd ser på risikoen for at de reisende ikke vil få dekket kravene dersom arrangøren går konkurs. RGF vurderer således ikke arrangørens konkurserisiko, men kun virkningen av en konkurs. På spørsmål fra utvalget har RGF opplyst at § 5-vurderingene har vært en utfordrende situasjon for arrangører under pandemien, ettersom garantier er vanskelig å få på plass, samtidig som en økning av garantien innebærer fordyrende kostnader. RGF mener ordlyden i forskriften § 5 skal tolkes slik at man må ta utgangspunkt i den reelle eksponeringen ved insolvens, det vil si hva må RGF/garantisten må ut med ved en eventuell insolvens hos arrangøren.

RGF har opplyst at noen arrangører har tolket § 5 slik at RGF skal vurdere om selskapet har god økonomi, og i så fall kan RGF nedjustere garantien. RGF mener det er uheldig, og uforsvarlig sett fra forbrukernes ståsted, dersom man legger til grunn en slik forståelse av bestemmelsen. En slik beregningsmåte vil skape uforutsigbare beregninger, og økonomien kan raskt snus – for eksempel ved en konkurs hos morselskapet eller en pandemi. Dette kan også skje i situasjoner som ikke er like prekære.

RGF er av den oppfatning at det riktige vil være å se om den dårlige økonomien taler for en økning. RGF viser til at beregningen etter § 3, jf. § 2, ikke gir en fullgod dekning, og at beregningen er basert på diverse gjennomsnitt eller formelen. Formelen er nærmere de reelle forskuddsbetalingene og hjemreisekostnadene enn gjennomsnittsberegningen etter § 3, jf. 2. Da ser RGF på selskapets økonomiske forhold. Blant annet har negativ egenkapital vært en absolutt regel om at arrangører ikke får innvilget søknad om redusert garanti. Styret i RGF har imidlertid nå tillatt konkrete vurderinger, dersom RGF er varsom i sine beregninger. RGF har behandlet noen saker hvor RGF har redusert garantien nøkternt, selv om arrangøren hadde negativ egenkapital. Videre ser RGF på estimatene, betalingsopplysninger (lange betalingsprosedyrer), selskapets likviditet (særlig i tider man solgte turer og ikke kunne gjennomføre), historikk på om opplysningene har stemt (tillit), om opplysningene fra arrangøren er i samsvar med bekreftelser fra nøytral tredjepart (revisor/regnskapsfører) og om de har høye forskuddsbetalinger. Dersom selskapet sitter med 1 MKR i forskuddsbetalinger og ønsker å redusere garantien til 250 000 (som er minimumsgaranti for aktører med reiser til utlandet) ettersom de ikke skal selge noe mer, da mener RGF at det ikke er mulig å redusere garantien lavere enn forskuddsbetalingsnivået. Det er det som er det reelle nivået for arrangørens forpliktelser, og etter § 5 vil en da havne i en situasjon som medfører at reisende ikke får dekket alle sine forskuddsbetalinger. Dette strider etter RGFs syn mot lovens formål.

Rent praktisk foretar RGF kredittsjekk (RGF mottar ukentlig oppdateringer fra Bisnode om utlegg), vurderer estimer, årsregnskap og de opplysninger som arrangøren gir til RGF (med det nye skjemaet som ble utarbeidet av RGF i 2019-2020), samt vurderer dette opp mot bekreftelser fra regnskapsfører/revisor (revisor for de med større omsetning enn 6 MKR).

På denne bakgrunn forstår utvalget det slik at § 5 muligens har blitt praktisert slik at RGF i en viss grad også hensyntar arrangørens soliditet i en vurdering av om garantien skal settes høyere.

Utvalget forstår det videre slik at garantivedtaket regnes som pålegg, og at det er klageadgang til Barne- og familiedepartementet, jf. pakkereiseloven § 46 andre ledd

#### **2.3.2.4 Dokumentasjon og kontroll med garantiene - forskriften § 6**

I § 6 heter det at den næringsdrivende innen 1. desember i året før budsjettåret skal sende RGF en egenerklæring om budsjettert omsetning, med mindre RGF bestemmer noe annet i det enkelte tilfellet. Sammen med egenerklæringen skal det følge revisorbekreftede regnskapstall for de tre



sammenhengende kalendermånedene med høyest garantipliktig omsetning i det siste regnskapsåret.

RGF skal sørge for at det på en betryggende måte blir kontrollert at hver enkelt garantistillelse er i samsvar med pakkereiseloven og denne forskriften.

### **2.3.3 Standardavtaler om forskudd mv.**

At pakkereiser betales på forskudd er hovedgrunnen til at vi har pakkereisedirektivet og de norske reglene som gjennomfører det. Ifølge pakkereiseloven § 9 bokstav d skal arrangøren opplyse den reisende om:

betalingsvilkår, blant annet beløp eller prosentandel av prisen som skal betales på forskudd, og tidsplanen for betaling av restbeløpet, eller økonomiske garantier som skal betales eller stilles av den reisende.

I forarbeidene (Prop. 54 L (2017-2018)) heter det:

Ved beregningen av størrelsen på insolvensbeskyttelsen, må det blant annet ses hen til hvor raskt den næringsdrivende vanligvis videreformidler mottatt forskudd til den som leverer reisetjenestene, og hvor lang tid før reisen tar til forskuddsbetalingen innkreves, se punkt 10.2. Jo kortere tidsrom den næringsdrivende disponerer forskuddsbetalingen, jo lavere kan reisegarantien settes. Størrelsen på forskuddsbetalingen spiller også inn. (...)

Ved pakkereiser er det vanlig at arrangøren krever at en del av pakkereisen betales ved bestilling. Resterende beløp forfaller et visst antall dager før avreise. Tidspunktene for disse innbetalingene vil ha betydning for garantiens størrelse. Jo tidligere forskuddet for pakkereisen betales, jo større sum risikeres tapt ved arrangørens insolvens, med mindre innbetalingen er videreformidlet til dem som skal levere reisetjenestene. Ved beregningen av reisegarantien for pakkereiser og sammensatte reisearrangementer vil det derfor også være av betydning hvor raskt innbetalingene for reisetjenestene vanligvis videreformidles til dem som skal levere reisetjenestene. Dersom tjenesteyter har fått betaling, vil insolvens hos arrangøren eller den næringsdrivende som formidler sammensatt reisearrangement ikke spille inn på tjenesteyterens levering av sin reisetjeneste. (side 84 og 126)

Utvalget merker seg uttalelsen om at videreformidling av betalingen til underleverandører i normaltilfellet reduserer den reisendes risiko knyttet til forskuddsbetalingen. Etter utvalgets vurdering er det ikke opplagt at denne forutsetningen alltid kan legges til grunn.

"Alminnelige vilkår for pakkereiser" er utarbeidet av Virke Reise Utland og Forbrukertilsynet, og vilkårene bygger på pakkereiseloven og forskriften. Vilårene supplerer loven og forskriften. Alminnelige vilkår for pakkereiser punkt 1 fjerde og femte ledd lyder:

Restbeløpet skal forfalle ikke tidligere enn 35 dager før avreise. Dersom arrangøren har betalingsforpliktelser ovenfor underleverandører som forfaller tidligere enn 35 dager før avreise, kan restbeløpet forfalle tidligere. Arrangøren skal kunne dokumentere en slik forpliktelse. Det må gis klare og tydelig opplysninger før bestilling om tidspunktet restbeløpet forfaller på.

Dersom slik informasjon ikke gis på en klar og tydelig måte ved bestilling, er kunden likevel ikke forpliktet av arrangørens avvikende betalingsfrister. Betaling skal da ikke forfalle tidligere enn 35 dager.

Depositum er regulert i Alminnelige vilkår punkt 1 andre ledd og i punkt 3.2:

Arrangøren kan kreve innbetaling av depositum ved bestilling eller før en avtalesfestet forfallsdato. Depositumet skal betales på den måte som avtales og innen den frist som er satt. (...)

Arrangøren kan fastsette et rimelig depositum den reisende skal betale.

Der arrangøren kan dokumentere at bestillingen medfører spesielle økonomiske forpliktelser før reisen starter, f.eks. pakkereiser knyttet til rutefly med tilhørende betalingsforpliktelser for arrangøren, hoteller med krav til ikke refunderbar forskuddsbetaling eller spesielle landarrangement (utflukter, kurs etc.) som er en del av pakken, men hvor arrangøren ikke har krav på refusjon ved avbestilling av landarrangementet kan depositumet økes med dette dokumenterte beløpet.

BFD skriver i utvalgets mandat at "Bakgrunnen for insolvensbeskyttelsen er at pakkereiser betales på forskudd, ofte i lang tid før reisen skal finne sted. Ved kjøp av pakkereiser er man derfor mer utsatt for tap ved avtalepartens insolvens enn ved kjøp av andre tjenester." Virke Reiseliv har for utvalget beskrevet medlemmenes praksis for forskuddsbetaling i hovedtrekk slik:

- De største aktørene Ving, Apollo og TUI benytter vilkårene i "Alminnelige vilkår for pakkereiser" og opererer derfor med krav om et depositum som betales ved bestilling og restbeløp som forfaller til betaling 35 dager før avreise.
- Depositumet settes hos disse aktørene til kr 2000 for reiser til Europa og kr 4000 for reiser utenfor Europa. Depositumet er ment å dekke administrasjonskostnader til å tilby reisen, ta imot bestillingen og utføre/administrere reservasjoner for reisen. Det er erfaringsmessig noe mer manuell administrasjon knyttet til reiser utenfor Europa, som sontringen på depositumets størrelse er ment å ta høyde for. Hvis Gran Canaria-tur koster kr 50 000, betaler forbrukeren kr 2000 i depositum ved bestilling og kr 48 000 35 dager før avreise.
- De tre store aktørene har også et lite segment hvor de tilbyr fotballtur, opplevelser osv. Noen ganger charterer de egne fly, men andre ganger kjøper de billetter hos rutefly. Da vil arrangørene kreve lengre forskuddsbetaling dersom underleverandørene krever det, jf. Alminnelige vilkår. Fordelen for kundene er at de da som regel får lavere pris.
- [Ving.no](http://Ving.no) supplerer de alminnelige vilkårene om depositum slik under "Spørsmål og Svar":
  - Ved bestilling av reise mer enn 35 dager før avreise må det betales et depositum på 2 000,- per person innen 7 dager etter bestilling.

- Restbeløpet forfaller til betaling 35 dager før avreise.
- På pakkereiser med rutefly er forfall minimum 45 dager før avreise.
- Betaling av cruise må gjøres innen to dager etter bestilling. (Utvalget forstår dette slik at dersom bestilling skjer for eksempel 6 måneder og to dager før avreise, må den reisende betale hele reisen 6 måneder før avreise.)
- Den resterende delen av markedet består av ulike aktører som tilbyr svært ulike typer reiseprodukter. En del av disse tilbyr ulike typer aktivitetsreiser, cruise, mer sammensatte reiser med lokale guider og lokale arrangement. Slike turer vil oftere kunne ha avvikende regler om depositumets størrelse og tidspunkt, jf. unntaket i de Alminnelige vilkårenes punkt 1 fjerde ledd. Disse aktørene benytter seg mer av unntaket og krever forskudd for lengre enn 35 dager, f.eks. 3-6 måneder før. Men de må begrunne det med at underleverandørene krever det, jf. Alminnelige vilkår. Utvalget nevner som eksempel arrangøren *Escape*, som driver med temareiser, aktiv ferie og sportsreiser. I vilkårene punkt 2 heter det: "Sluttbeløpet forfaller til betaling 65 dager før avreise. Er det under 65 dager til avreise ved bestilling, sendes faktura på hele beløpet med kort betalingsfrist."
- Virkes generelle oppfatning er at arrangørene normalt har betalingsforpliktelser mot sine underleverandører som etter deres avtaler skal oppfylles før reisen gjennomføres. Det klare hovedbildet er at pengene er utbetalt til underleverandørene, både på fly og hotell, og at det skjer 35 dager før reisen.

Utvalget legger på denne bakgrunn til grunn at hovedbildet er at mange arrangører krever forskuddsbetaling 35 dager før avreise, jf. hovedregelen i Alminnelige vilkår, men at mange arrangører også krever forskuddsbetaling 3–6 måneder før avreise der underleverandøren krever det, jf. unntaket i Alminnelige vilkår. Det vil også være arrangører som krever forskuddsbetaling enda lenger tid i forveien, f.eks. dersom man bestiller et cruise et år i forveien; da vil hele reisen forskuddsbetales 1 år før avreise, jf. vilkårene til Ving ovenfor.

## 2.4 De reisendes insolvensbeskyttelse ved betaling med kredittkort

### 2.4.1 Innledning

Når det inngås avtale om kjøp av en tjeneste, f.eks. en flyreise, og denne tjenesten betales på forskudd, vil kjøperen ha risikoen for selgers konkurs. Slike enkle pengekrav vil ofte være uprioriterte krav i arrangørens konkursbo, og de reisende vil normalt sett få lite eller ingenting utbetalt i dividende fra konkursboet. Ved kjøp av pakkereiser har imidlertid den reisende tre muligheter for å få tilbakebetalt forskuddsbeløpet fra andre kilder: RGF (dersom arrangøren har stilt reisegaranti), reiseforsikring (avhenger av vilkårene i forsikringsavtalen) og kredittkortselskap (dersom den reisende har betalt pakkereisen med kredittkort).

Forbrukertilsynet har opplyst:

I tilfeller hvor det (ennå) ikke er åpnet konkurs hos pakkereisearrangør, har forbrukerne (også under korona-pandemien) blitt henvist til å kontakte sitt reiseforsikringselskap eller kredittkortutsteder for refusjon av innbetalt beløp.

Dette kan i enkelte tilfeller være alternative måter for forbrukerne å få tilbakebetalt reisen på. Etter det vi erfarer, ligger det imidlertid mange begrensninger i avtalevilkårene i disse ordningene, noe som medfører at mulighetene for refusjon i realiteten er begrenset. Det kan for eksempel dreie seg om at fristen for å melde krav allerede er utløpt, eller at det er gjort unntak for akkurat denne situasjonen. Vi ser også at pakkereiser ofte blir betalt via vanlig bankoverføring, hvor forbruker ikke er gitt samme beskyttelse som ved bruk av kredittkort.

Utvalget viser til at det finnes ulike reiseforsikringer og avbestillingsforsikringer som de reisende kan tegne. Noen kredittkort har også inkludert reise- og avbestillingsforsikring. Utvalget viser til at det vil bero på vilkårene i de enkelte reiseforsikringer hvilke hendelser disse dekker. Utvalget har ikke sett nærmere på dette, og representanter for bransjen og interesseorganisasjoner har heller ikke fokusert på dette i sine innspill til utvalget. Utvalget vil her se på den reisendes adgang til å kreve tilbakebetalt fra kredittkortselskapet.

## **2.4.2 Innholdet i finansavtaleloven § 54 b**

Dersom en forbruker betaler for en vare eller tjeneste med kredittkort, gir finansavtaleloven § 54 b forbrukeren rett til å fremme innsigelser og pengekrav som forbrukeren har mot selgeren, overfor kredittkortselskapet/banken. Det kan være klagjørende å beskrive elementene i betalingsformidlingen:

- Pakkereisearrangør – den som pengene skal til.
- Forbruker – den som skal betale for reisen. Forbrukeren forholder seg til banken som har utstedt kredittkortet.
- Kredittkort – regninger samles opp til samlet betaling med en forfallsdato som ofte vil være om lag 30–40 dager etter at varen/tjenesten er kjøpt. Forbrukeren kan velge å betale hele beløpet på forfallsdato, eller en mindre del. I sistnevnte tilfelle påløper renter og gebyr inntil hele beløpet er betalt.<sup>35</sup>
- Debetkort – betaling trekkes umiddelbart fra bankkonto.
- Utsteder ("issuer")/Banken – den som tilbyr betalingskortet og kredittavtalen med forbrukeren, for eksempel DNB. Forbrukeren forholder seg som nevnt til banken som har utstedt kredittkortet.

---

<sup>35</sup> Om forbruker ikke betaler kortselskapets faktura for utstedt kreditt, er reisen fortsatt å anse som betalt, ettersom det er kortselskapets ansvar å sikre egen inndekningen fra forbruker for den kreditt reisen ble betalt med.

- Innløser av kredittkorttransaksjoner/Erverver ("acquirer")/Nets – den som har avtale med pakkereisearrangøren om å kontrollere, samle inn og overføre mottatt kreditt til pakkereisearrangøren. I Norge er det Nets (tidligere Teller, som er en videreføring av Bankenes betalingsentral). Avtalen mellom pakkereisearrangøren og Nets bestemmer hvor fort pengene overføres til pakkereisearrangøren (det kan skje før kunden betaler sin faktura for benyttet kreditt), og vilkår for Nets til å holde tilbake pengene dersom pakkereisearrangøren er/blir insolvent.
- Bits – står for infrastrukturen i betalingsformidlingen i Norge.
- Vipps – en app som formidler overføringer enten fra bankkonto, debetkort eller kredittkort, til mottakers vippstilknyttede konto. Ved overføringer fra kort er det kortavtalen som ligger til grunn, og om forbrukeren har lagt inn sitt kredittkort og ved en vippsoverføring velger innlagte kredittkort, forstås utvalget det slik at dette er et kredittkjøp hvor forbrukeren er vernet av finansavtaleloven § 54 b. (Det samme gjelder så langt vi forstår også for overføringer ved bruk av PayPal.)

Finansavtaleloven § 54 b kan påberopes av forbrukeren når selgeren eller tjenesteyteren ikke er i stand til å levere avtalt ytelse. Bestemmelsen er ment å gi økt forbrukerbeskyttelse ved kjøp på kreditt, typisk der selgeren går konkurs. Bestemmelsen var en særnorsk regel som først ble tatt inn i kredittkjøpsloven i 1985 for å beskytte forbrukere, og deretter fulgte EU etter med en tilsvarende regel i forbrukerkredittdirektivet. Finansavtaleloven § 54 b gjennomfører i dag forbrukerkredittdirektivet fra EU (Dir. 08/48 artikkel 15 nr. 2 og nr. 3).

Bestemmelsen lyder:

*§ 54 b. Forbrukerens innsigelser og krav mot annen kredittgiver enn selgeren*

(1) Ved kjøp kan forbrukeren overfor annen kredittgiver enn selgeren gjøre gjeldende de samme innsigelser og pengekrav på grunnlag av kjøpet som han kunne gjøre gjeldende mot selgeren, såfremt kreditten er gitt etter avtale mellom selgeren og kredittgiveren. Ved siden av reklamasjon overfor selgeren etter kjøpslovens regler må kredittgiveren i tilfelle underrettes så snart det er rimelig anledning til det.

(2) Har forbrukeren pengekrav som etter første ledd kan gjøres gjeldende mot kredittgiveren, er kredittgiverens ansvar begrenset til det beløpet han har mottatt av forbrukeren i anledning kjøpet.

(3) Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder tilsvarende ved tjenesteytelser.

(4) Reglene i paragrafen her gjelder ikke for forbrukerens innsigelser eller pengekrav mot en kredittgiver som har fått seg overført fordringen på forbrukeren.

Kredittkortselskapets ansvar for pengekrav er begrenset til det beløpet som selskapet har mottatt av forbrukeren i anledning kjøpet, jf. andre ledd, og ansvaret dekker dermed antakelig ikke utgifter til hjemreise. Bestemmelsene i første og andre ledd gjelder tilsvarende ved tjenesteytelser, jf. tredje ledd.

Bestemmelsen gjelder i praksis ved kjøp av varer og tjenester med kredittkort (for eksempel VISA Kredittkort eller MasterCard Kredittkort), men ikke ved betaling med debetkort (VISA Debit og MasterCard Debit).<sup>36</sup> I Norge brukes BankAxept ved terminalkjøp i butikker og spisesteder mv., som ikke gir forbrukerbeskyttelsen i finansavtaleloven § 54 b.

Finansavtaleloven § 54 b gjelder også ved betaling av reiser og pakkereiser med kredittkort. Forbruker som har betalt en reise eller pakkereise med kredittkort, kan la være å betale kredittkortfakturaen til banken eller, dersom fakturaen er betalt, kreve tilbake kjøpesummen fra kredittkortselskapet/banken dersom arrangøren blir insolvent og ferien ikke kan leveres.<sup>37</sup>

I forarbeidene til pakkereiseloven heter det (Prop. 54 L (2017-2018) s. 81):

"Som Finansieringsselskapenes Forening har bemerket, har også kredittkortselskapene ansvar når reisearrangøren blir insolvent etter at reisen er betalt med kredittkort. Reisegarantifondet er primærkilden for refusjon. Det innebærer at dersom Teller, som er innløser av kredittkorttransaksjoner, utbetaler til den reisende, istedenfor å sende vedkommende til Reisegarantifondet, vil Teller kunne fremme regresskrav overfor Reisegarantifondet. Dersom arrangøren ikke har stilt garanti, vil kredittkortselskapet måtte dekke kravene som Reisegarantifondet ikke dekker, jf. finansavtaleloven § 54 b."<sup>38</sup>

Forbrukere som har betalt pakkereisen med kredittkort vil således enten ha rett til å unnlate å betale kredittkortfakturaen eller kunne få tilbakebetalt forskuddsbetaling fra kredittkortselskapet via banken sin. Dette gjelder også i tilfeller hvor RGF av ulike grunner ikke dekker kravet, for eksempel fordi arrangøren ikke har stilt garanti, eller reisen er avbestilt før arrangøren blir insolvent, eller om

---

<sup>36</sup> Rettsdata Norsk Lovkommentar – note 392 til finansavtaleloven § 54 b.

<sup>37</sup> Se f.eks. avgjørelse i FinKN-2019-623 fra Finansklagenemnda Bank (<https://publisering.finkn.no/statement/2019-623>). Forbrukeren hadde her kjøpt to ferieuker av et spansk selskap, og betalt med MasterCard kredittkort fra SAS, utstedt av SEB Kort Bank. Det spanske selskapet gikk konkurs og ferieukene kunne ikke leveres. Forbrukeren fikk da medhold i sitt krav om å få tilbakebetalt kjøpesummen på om lag 18 000 kroner fra banken. Forbrukeren hadde reklamert etter om lag 4 måneder, hvilket nemnda i denne saken fant var tilstrekkelig etter fristen i § 54 b om "så snart det er rimelig anledning til det", selv om reklamasjonsfristen i kortvilkårene var 2 måneder. Se f.eks. også avgjørelse i FinKN-2019-801 hvor forbrukeren fikk tilbakebetalt om lag kr 31 000 fra Bank Norwegian kredittkort for fem tapte ferieuker da det spanske selskapet gikk konkurs (<https://publisering.finkn.no/statement/2019-801>).

<sup>38</sup> Teller (nå Nets) er innløser av kredittkorttransaksjoner.

RGF ikke skulle ha nok midler til å dekke forbrukerens krav fullt ut. Se punkt 2.4.4 om bankens regressadgang mot RGF.

Etter finansavtaleloven § 54 b er det som nevnt kun betaling med kredittkort som omfattes, ikke debetkort. Utvalget har imidlertid fått opplyst fra Bits at VISA og Mastercard i sine debetkortavtaler (for eksempel VISA Debit) gir forbrukere en noe tilsvarende rettighet ved netthandel etter mønster av finansavtaleloven § 54 b, slik at forbrukeren i visse tilfeller kan fremme krav mot kortselskapet via den utstedende banken. Utvalget har fått oversendt fra Bits den såkalte "mønsteravtalen" fra Finans Norge, som bankene bruker overfor sine forbrukerkunder.<sup>39</sup> Her heter det at vilkårene kommer til anvendelse for kontohavers bruk av Visa-delen av sitt betalingskort til kjøp av varer eller tjenester over internett. Utvalget har fått opplyst at BankAxept ikke benyttes for tiden for netthandel, slik at det alltid er Visa-delen som brukes ved netthandel (betaling i nettbutikker). Det er med andre ord ikke et valg forbrukeren kan gjøre. Vilårene gir rett til å få tilbakeført belastet beløp i visse tilfeller:

"Dersom kontohaver har benyttet Visa-delen av sitt betalingskort ved netthandel, har kontohaver i følgende tilfeller rett til å få tilbakeført belastet beløp fra banken:

a) Dersom kontohaver ikke mottar den vare som er bestilt, eller dersom kontohaver ikke mottar den tjeneste som er bestilt og dette skyldes tjenesteyters manglende evne eller vilje til å levere. [...]"

Det er stilt nærmere vilkår for at forbrukeren skal få rett til slik tilbakebetaling. Blant annet må forbrukeren ha forsøkt å løse saken direkte med selger eller tjenesteyter, forbrukeren må sannsynliggjøre at vilkårene for tilbakeføring er til stede, og krav mot banken må framsettes uten ugrunnet opphold og senest innen 60 dager etter transaksjonsdato for kjøpet. Bankens ansvar er begrenset til det beløpet som er trukket fra forbrukers konto.

Utvalget forstår det derfor slik at betaling for en pakkereise i arrangørens nettbutikk vil omfattes av disse kortvilkårene, og således gi forbrukerne rett til å kreve tilbakebetaling fra banken/kortselskapet dersom arrangøren av pakkereiser blir insolvent. Det ser imidlertid ut til å være visse ulikheter mellom rettighetene som forbrukerne har etter finansavtaleloven § 54 b og kortvilkårene for netthandel med Visa-delen av betalingskortet, men utvalget går ikke nærmere inn på dette.

---

<sup>39</sup> "Avtalevilkår for BankAxept/Visa/Mastercard betalingskort og andre kortbaserte betalingsinstrumenter (debet) – forbruker". Mønsteravtalen har et vedlegg som heter "Særlige vilkår for netthandel med Visa-delen av betalingskortet". Se særlig bokstavene A, B, C og D. (Mønsteravtalen har kun et vedlegg for Visa-delen, men ikke for Mastercard-delen av betalingskortet. Dette skyldes etter det opplyste at Mastercard ikke har oversendt vilkårene til Finans Norge. Utvalget er således ikke kjent med om Mastercard har tilsvarende vilkår som Visa, men utvalget antar likevel at det er tilfelle.)

Nets mottar kredittbetalingen i henhold til avtalen med pakkereisearrangøren. Ved overføring av kredittbetalingen til pakkereisearrangøren, blir Nets refusjonsansvarlig overfor forbrukerne dersom tjenesten ikke blir levert, også om arrangøren går konkurs. RGF reduserer risikoen for Nets dersom det kan kreves regress mot RGF. I praksis vil kredittkortselskapet iblant ikke trenge å kreve regress fordi selskapene etter en vurdering av arrangørens soliditet bestemmer seg for ikke å overføre kundens penger. Dette innebærer at en pakkereisearrangør i krise vil kunne oppleve at kundefordringer ikke kommer på konto, men blir holdt tilbake av kortselskapet. Tilbakehold av betalinger setter Nets i stand til å betale kundene tilbake hvis arrangøren går konkurs; overførte penger vil inngå i boet.

RGF har opplyst at en eventuell regressadgang er begrenset til den individuelle garantien, og ikke til fondets egenkapital, se omtale i punkt 2.4.4.

### **2.4.3 Hvor stor andel betales med kredittkort?**

For å vite mer om hvor mange pakkereisende som er beskyttet etter finansavtaleloven § 54 b, har utvalget undersøkt hvor stor andel av forbrukerne som betaler pakkereisen med kredittkort og hvor mange som betaler med direkte debitering via konto gjennom debetkort (BankAxept, Vipps, etc.). Utvalget har fått litt motstridende opplysninger. RGF opplyste at de reisende i stor grad benytter seg av kort – både debet- og kredittkort – ved kjøp av pakkereiser. Arrangøren får kortopplysningene ved bestilling, og belaster kortet når betalingene senere forfaller. RGF har imidlertid ikke tall på hvor mange. Forbrukerrådet opplyste at det er få pakkereiser som blir betalt med kredittkort (dels fordi beløpet overskrider kredittkortgrensen og dels fordi mange arrangører sender ut faktura som det kan være vanskelig å betale med kredittkort). Forbrukertilsynet opplyste at pakkereiser ofte blir betalt via vanlig bankoverføring. En annen aktør opplyste imidlertid at omtrent 75 prosent av de reisende betaler pakkereisen med kredittkort. Utvalget har ikke fått noe mer konkret tallmateriale på dette.

En [spørreundersøkelse utført i 2017](#) på vegne av Finans Norge, viste at 45 prosent av alle ferier ble kjøpt med kredittkort. Selv om dette riktig nok kun gjelder ferier generelt, og ikke bare pakkereiser, viste også undersøkelsen at det var mye vanligere å bruke kredittkort ved kjøp av reiser, enn ved kjøp av andre varer og tjenester. Dette kan tyde på at forbrukerne er klar over den ekstra beskyttelsen kredittkort gir ved kjøp av reiser, noe som antakelig også vil være gjeldende ved kjøp av pakkereiser.

### **2.4.4 Har kredittkortselskapene regressadgang mot RGF?**

Dersom reisende har betalt med kredittkort, og reisen ikke leveres, kan forbrukeren kreve refusjon fra kredittkortselskapet. Dersom kredittkortselskapene har dekket den reisendes krav (forskuddsbetaling), er spørsmålet om kredittkortselskapet kan kreve regress fra RGF.



RGF har opplyst at fondet under pandemien har sett tilfeller hvor kredittkortforetak og forsikringsselskap har nektet å utbetale refusjon, men i stedet henvist den reisende til RGF. Det har også vært tilfeller hvor kredittkortforetak eller forsikringsselskap har utbetalt refusjon til den reisende før RGF har behandlet kravet. Det er i slike tilfeller at spørsmålet om regress reises.

Spørsmålet om kredittkortselskapenes regressadgang er ikke regulert i pakkereiseloven eller forskriften. (Pakkereiseloven § 49 regulerer kun arrangørens regress mot underleverandører eller tredjeparter.) I forarbeidene til pakkereiseloven, Prop. 54 L (2017-2018) side 80, uttalte Finansieringsselskapenes Forening (som representerer blant annet kredittkortselskapene) seg om departementets forslag om videreføring av tidligere reisegarantiordning:

Finansieringsselskapenes Forening (Finfo) har merket seg at gjennomføringsforslaget ikke gjør noen endringer i arbeids- og ansvarsdelingen som har etablert seg mellom Reisegarantiordningen og kortselskapene når det gjelder primæransvaret i de tilfellene reisearrangøren går konkurs og reisen er betalt med kort. Instansen har derfor ingen merknader til forslaget.

Og på side 81 i proposisjonen heter det som sitert ovenfor at "Reisegarantifondet er primærkilden for refusjon", og at kredittkortselskapet kan kreve regress overfor RGF ved refusjon til forbruker etter finansavtaleloven § 54 b, dersom kravet omfattes av reisegarantien.

Disse uttalelsene tyder på at rettsoppfatningen var at kredittkortselskapene kan sende regresskrav til RGF, men begrenset til garantibeløpet. Utvalget mener imidlertid at det er grunn til å stille spørsmål ved om denne omtalen i proposisjonen er rettslig korrekt.

Etter utvalgets syn er det *arrangøren* som er primærkilden til refusjon av forskuddsbeløp, idet det er arrangøren som har mottatt forskuddsbetalingen. Kredittkortselskapet (kredittgiveren), som har avtale med arrangøren (det er en forutsetning for anvendelse av § 54 b), identifiseres med arrangøren etter § 54 b. Individuelle garantier er avgitt overfor RGF som her opptre på vegne av forbrukerne. Arrangøren nyter ikke godt av garantiene, og heller ikke av fondets egenkapital. Etter utvalgets oppfatning er det derfor grunn til å stille spørsmål ved hvorfor en kredittgiver da skulle nyte godt av garantier eller av fondets egenkapital. Det er klart at kredittgiveren har regress mot arrangøren, hvis arrangøren skulle komme på fote igjen, eller hvis kredittgiveren har dekket forbrukerens krav i en situasjon hvor arrangøren selv har midler (noe som kan tenkes). Kredittgiverens regressrett mot arrangøren kan imidlertid ikke utstrekkes til å gjelde overfor RGF. Utvalget stiller seg tvilende til at kredittgiveren trer inn i forbrukerens krav mot garantisten, og kan heller ikke se noe annet klart grunnlag for regress mot RGF.

I sitatet fra proposisjonen står det at dersom Teller (Nets) utbetaler i stedet for å sende forbrukeren til RGF, vil Teller ha regress mot RGF. Etter utvalgets oppfatning er det usikkert om Nets har rett til å sende forbrukeren til RGF. Forbrukeren har rettigheter mot kredittgiveren etter § 54 b, og dersom

vilkårene i bestemmelsen er oppfylt, plikter kredittyteren å refundere pengene til forbrukeren. Kredittyteren hefter solidarisk med arrangøren.

På denne bakgrunn er utvalget i tvil om hvorvidt det er riktig å si at banken/kredittkortselskapet har regressrett mot RGF, slik sitatet fra proposisjonen forutsetter.

Utvalget viser også til kommentarutgaven til pakkereiseloven (Rolf Forsdahl, 2020, side 283–284), hvor det heter følgende om reiseforsikringsselskapers adgang til å kreve regress mot RGF:

Reiseforsikringsselskaper dekker refusjoner av avbestilte reiser i henhold til de vilkår de enkelte selskapene bruker. Under koronakrisen var flyselskaper og reisearrangører ikke i stand til å refundere innbetalte beløp slik de skulle da pakkereisene ble avlyst. Reisende rettet da kravene mot sine reiseforsikringsselskaper, som etter å ha dekket kravene, fremmet regresskrav mot reisearrangørene. Dette er vanlig prosedyre der det finnes en aktør som har det juridiske ansvaret for tap forsikringsselskapene har dekket. Der reisearrangøren går konkurs, kan det tenkes at forsikringsselskapet vil rette kravet mot RGF idet forsikringsselskapet kan hevde å tre inn i forsikringstagerens krav mot den som etter loven er ansvarlig for å dekke tapet. Ordningen med reisegaranti er imidlertid etablert for å holde den reisende fri for tap ved reisearrangørens konkurs, og har han fått dekket tapet fra et forsikringsselskap, har han ikke lidd noe tap. Garantiordningen har ikke som formål å begrense forsikringsbransjens tap.

Slik utvalget tolker dette, er forfatteren av den oppfatning at reiseforsikringsselskapet ikke har regressadgang mot RGF, selv om dette ikke sies direkte. Etter utvalgets syn kan denne argumentasjonen også tenkes å få anvendelse på tilfeller hvor det er kredittkortforetak som har dekket den reisendes tap. En slik forståelse synes som nevnt å stride med departementets vurderinger av ansvarsfordelingen mellom RGF og kredittforetak, jf. uttalelsen i forarbeidene.

Utvalget viser videre til at Justisdepartementets lovavdeling i 2004 ble anmodet om å gi en uttalelse om forholdet mellom finansavtaleloven § 54 b og RGF.<sup>40</sup> Lovavdelingen uttalte imidlertid i [JDLOV-2011-1493](#) at lovavdelingen ikke hadde anledning til å avgi en slik tolkningsuttalelse da, men uttalte kort:

Når det gjelder spørsmålet om en kortutsteder kan henvise kunder til Reisegarantifondet for tap som dekkes av pakkereiseloven, vil vi likevel peke på at det etter ordlyden i finansavtaleloven § 54 b første ledd annet punktum er tilstrekkelig at forbrukeren har reklamert overfor selgeren, og at kredittgiveren gis underretning så snart det er rimelig anledning til det.

---

<sup>40</sup> På daværende tidspunkt var det pakkereiseloven av 1995 som gjaldt, men uten at det er av betydning for regress-problemstillingen.

Utvalget viser også til at det daværende Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i et brev til RGF i 2011 uttalte at pakkereiseloven kun omhandler den reisendes krav og utbetaling til denne.<sup>41</sup> Departementet viste til at spørsmålet om regress ikke er direkte berørt i pakkereiseloven eller forarbeidene, og at lovgiver således ikke har tatt stilling til spørsmålet. Departementet uttalte:

Vi ser at det kan argumenteres for at det i enkelte tilfeller kan være hensiktsmessig at tredjepart trer inn i kundens krav og kan få dekket dette gjennom Reisegarantifondet. Så lenge Reisegarantifondet derved ikke utbetaler mer enn de ellers ville gjort overfor kunden, er det neppe direkte i strid med loven eller dens formål. Det kan imidlertid være et moment i motsatt retning at man ikke bør undergrave at reisegarantiordningen skal være den primære refusjonsordningen ved pakkereisekonkurs. (...)

Dere påpeker at regessordningen vil innebære en endring av dagens praksis. Ettersom departementet ikke kan se at dagens regelverk omhandler problemstillingen, mener vi at det vil være ryddigst om endringen, dersom den skal innføres, nedfelles i reisegarantiforskriften.

Uttalelsene fra departementet peker etter utvalgets syn i retning av at kredittkortselskapene har regressadgang mot RGF.

RGF har opplyst at fondet ikke har mottatt eller betalt ut regresskrav tidligere, men at RGF høsten 2021 har mottatt et regresskrav fra et kredittkortselskap på kr 35 000. RGF har opplyst at spørsmålet om regressadgang har vært diskuterte flere ganger, men at spørsmålet ikke har vært satt på spissen tidligere.

RGF har opplyst at det er flere kredittkortselskaper som har uttalt at de utbetaler refusjon som et lån til kunder i påvente av at RGF utbetaler til den reisende. RGF mener videre at man ikke kan være sikre på at beløpet tilbakeføres til forsikrings-/kredittkortselskapet, og at man kan få den situasjon hvor den reisende urettmessig har mottatt dobbeltbetaling.

RGF har vist til at RGFs oppgave er å sørge for at den reisende mottar dekning, og at lovens formål ikke er å sørge for å holde forsikrings- og kredittkortselskaper skadesløs. Det er heller ikke gitt at garantister vil akseptere å dekke andre selskapers tap, fordi garantien som utgangspunkt skal dekke krav fra de reisende.

RGF har også pekt på at den midlertidige forskriften om kompensasjon til reisende fra 2021 (som er omtalt i punkt 3.2 nedenfor), i § 2 c stiller som krav for dekning at den reisende har forsøkt å få dekket kravet av andre aktuelle kilder som forsikringssselskap og kredittkortselskap, og at kravet ikke har ført fram. RGF har vist til at forskriften ikke regulerer regressadgang, og dette kan reise flere spørsmål.

---

<sup>41</sup> Datert 07.01.2011 – saksnr. 201006257-/GJOFJS.

RGF mener at rettskildebildet er beskjedent og uklart, men vurderer at rettskildebildet samlet sett peker i retning av at det er forutsatt en regressadgang for kredittkortselskapet mot RGF. RGF har likevel pekt på at lovgivers hensikt antakelig ikke har vært å dekke andre aktørers tap. I alle tilfelle mener RGF at regressadgangen må være oppad begrenset til garantibeløpet i den individuelle garantien, slik at man ikke risikerer å tappe fondets egenkapital ved en konkursbølge.

I drøftelsen i rapporten forutsetter utvalget at kredittyteren har slik regressrett mot RGF som omtalt i proposisjonen, men begrenset til garantibeløpet i den individuelle garantien. Forutsatt at kortutsteder har regress mot RGF ved refusjon etter finansavtaleloven § 54 b, antar utvalget at kortutsteder muligens også vil ha regressadgang mot RGF ved refusjon etter kortvilkårene for debetkort.

## **2.5 Andre lands rett og hvordan reisegarantiene der har stått seg i møte med pandemien**

### **2.5.1 Oversikt**

Mandatet ber utvalget "redegjøre for hvordan et utvalg andre europeiske land har innarbeidet EUs-pakkereisedirektiv og hvordan ulike innretninger har stått seg i møte med koronapandemien". Noen hovedlinjer om implementeringen av direktivet framgår av EU-kommisjons evaluering av pakkereisedirektivet, se punkt 3.3 nedenfor og evalueringens punkt 4: I 21 medlemsstater organiseres beskyttelsen mot konkurs av sektoren selv, enten gjennom private garantifond eller forsikringsselskaper. To medlemsland (Finland og Portugal) har opprettet reisegarantiordning som en offentlig enhet. Fire medlemsland (Tsjekkia, Danmark, Malta og Polen) og UK har et blandet system med en form for privat sikkerhet som suppleres av et offentlig forvaltet garantifond (dobbeltag) eller at garantifondene administreres av private offentlige organisasjoner.<sup>42</sup> Utvalget har sett nærmere på Danmark, Nederland, Sverige, Finland, Tyskland og UK.

---

<sup>42</sup> Selv om det supplerende fondet er offentlig forvaltet, legger vi til grunn at midlene kommer fra arrangører og reisende, ikke offentlige budsjetter.

Land	Individuell garanti	Fond	Forvaltning	Innb.
Norge	Kun	Egenkapital 15 mill. kroner kan benyttes om garantier er utilstrekkelige	Stiftelse	5,4
Danmark	Ja, men med lavere garantibeløp enn i Norge	Fond på 100 mill. DKK til flyreiser. Fond på 50 mill. DKK til pakkereiser	Stiftelse	5,8
Sverige	Hovedsakelig garantier, men mulighet for forsikring.	Nei	Kammarkollegiet (statlig direktorat)	10,3
Finland	Kun	Nei	Direktorat	5,5
Tyskland	Tidligere ordning: Kun private garantier. Ny ordning: Selskaper med årlig omsetning under 10 mill. euro kan velge mellom individuell garanti eller kollektivt fond.	Ny ordning med kollektivt fond. Skal bygges opp via gebyrer fra arrangørene.	Ny ordning: Privat finansinstitusjon etter anbud.	83,1
UK	ATOL: Garanti som tillegg til fond. ABTA: Garanti	ATOL-fond: for pakkereiser med fly.	Luftfartstilsynet	66
Nederland		Hovedsakelig kollektive fond	4 ulike reisegaranti-ordninger i privat regi	17,3

Tabell: Sammenligning av andre lands reisegarantiordninger. Alle tall er cirkatall. Befolkningstall i millioner. Hentet fra Wikipedia.

## 2.5.2 Danmark

### 2.5.2.1 Innledning

I Danmark reguleres pakkereiser og sammensatte reisearrangement gjennom flere lover, der de to

viktigste er:

- Lov om pakkerejser og sammensatte reisearrangementer (2017), forvaltes av Justisministeriet
- Rejsegarantifondsloven (2015), forvaltes av Erhvervsministeriet

Reisegarantiordningen forvaltes av Reisegarantifonden, som er en privat selveiende institusjon. Reisegarantifonden finansierer og administrerer også en reiseklagenemd.<sup>43</sup> Reisegarantifonden ble opprettet i 1979.

Insolvensbeskyttelsen er todelt:

- *Flyreiser: Flyreisefondet:* For kun flyreiser er det et kollektivt fond som er på om lag 100 mill. DKK. Tilbyder av flytransport blir avkrevet et flykonkursbidrag på 2 DKK per reisende fra en dansk lufthavn, uansett hvilken type reise det gjelder. Bidraget går til fondet, som skal sikre hjemtransport av passasjerer som strander i utlandet hvis flyselskapet går konkurs. Bidrag fra innenriksflyvninger blir refundert til flyselskapene. Flyreisefonden kan også yte godtgjørelse hvis en kunde ikke har påbegynt en flyreise fra Danmark til utlandet. Det forutsetter imidlertid at det er tilstrekkelig midler i fondskassen, etter at fondet har satt av utgifter til hjemtransport av strandende personer. Kunden må betale en egenandel på 1000 DKK.
- *Pakkereiser: Individuelle garantier + Pakkereisefondskassen:* For pakkereiser består insolvensbeskyttelsen av en blanding av individuelle garantier og avsetning i et kollektivt fond (Pakkereisefondskassen). Kravet til størrelsen på de individuelle garantiene er lavere enn i Norge. Det danske fondet er til gjengjeld større, om lag 50 mill. DKK, for å kunne dekke utbetalingene dersom de individuelle garantiene ikke er tilstrekkelig. Pakkereisefondskassen ble bygget opp ved at arrangørene betalte et bidrag på 20 DKK per kunde, men dette har ikke vært nødvendig etter 2009. (Fra 1979 til 2004 var bidraget 5 DKK.) Styret i Reisegarantifondet kan gjeninnføre det formueoppbyggende bidraget ved behov.

Reisegarantiordningen i Danmark har fungert godt i mange år, og Danmark gjorde ikke særlige endringer i reisegarantiordningen sin ved gjennomføringen av pakkereisedirektivet.<sup>44</sup> Men den danske reisegarantiordningen ble, som i mange andre land, utsatt for store påkjenninger under pandemien, og det var nødvendig med økonomisk støtte fra den danske staten. Reisegarantifonden fikk statstilskudd på 125 mill. DKK i 2020 på grunn av pandemien. Som følge av pandemien har det kommet en ny fondskasse som heter "fondskassen for ekstraordinære omstendigheter".

Danmark har ansett at avbestillingstilfellene omfattes av direktivet og reisegarantiordningen, ettersom de har ansett at statstilskuddet på 125 mill. DKK også dekker avbestillingstilfellene.

---

<sup>43</sup> Rejsegarantifondsloven §1-1

<sup>44</sup> Prop. 54 L (2017-2018) punkt 10.2.2.1

Danmark anser at det er i samsvar med EU-kommisjonens henstilling om tilgodelapper av 13. mai 2020.

Danmark har vurdert endringer i reisegarantifondsloven i 2021, men har satt det arbeidet foreløpig i bero.

Reisegarantifondet er en juridisk enhet der fondets eiendeler teknisk er delt inn i to fond, et pakkereisefond og et flyreisefond. De to fondsmidlene beregnes separat, men under visse omstendigheter kan det også tas lån mellom fondsmidlene.

Styret for reisegarantifondet er utnevnt av næringsministeren og består av en styreleder og 7 medlemmer. Av de 6 medlemmene representerer 2 medlemmer reiseleverandørene og mellommenn som er registrert i fondet for utenlandske reiseleverandører, 1 medlem representerer lufttransportleverandører, og 3 medlemmer representerer kundene. Et medlem skal være uavhengig av spesifikke ervervs- og organisasjonsinteresser og samtidig ha økonomisk bakgrunn og regnskapsteknisk innsikt. Styret har også et oppnevnt sekretariat som håndterer administrasjon mv. Sekretariatet er inndelt i fire enheter og består av totalt 9 ansatte (Ledelsen – 3 ansatte, Tilsynsavdelingen – 3 ansatte, Ekspedisjon – 2 ansatte, og Bokføring – 1 ansatt).

Styret for reisegarantifondet kan fastsette at reiseleverandører og formidlere for utenlandske reiseleverandører må betale et bidrag til pakkereisefondskassen pr. reisende som omfattes av pakkereisefondets dekning, jf. beskrivelsen nedenfor.<sup>45</sup> I tillegg betales det også et administrasjonsbidrag til pakkereisefondskassen for å finansiere pakkereisefondets og klagenemndas driftskostnader.<sup>46</sup> Størrelsen på disse bidragene bestemmes av reisegarantifondets styre og godkjennes av Erhvervs- og vekstministeren.

#### Flyreisefondet

Flyreisefondet har en maksimal størrelse på 100 mill. DKK, og når fondet har nådd en størrelse på 100 mill. DKK settes innbetalinger av bidrag i bero. Hvis flyreisefondet ender opp med en egenkapital som er lavere enn 75 mill. DKK som følge av konkurser i luftfarten, gjenopptas innbetalingene per reisende til flyreisefondskassen igjen har en egenkapital på 100 mill. DKK. Hvis fondet faller under 25 mill. DKK som følge av konkurser, økes bidraget per reisende til utlandet ved en dansk flyplass til 4 DKK til fondet igjen oppnår maksstørrelsen på 100 mill. DKK, hvor på innbetalingene igjen kan settes i bero. Kostnader til administrasjon av flykonkursordningen skal også utelukkende bæres av flyreisefondskassen.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Rejsegarantifondsloven § 9 a stk. 3.

<sup>46</sup> Rejsegarantifondsloven § 9 a

<sup>47</sup> Rejsegarantifondsloven § 9 b

## Pakkereisefondet

Egenkapitalen til pakkereisefondet bestemmes av styret i fondet og godkjennes av nærings- og vekstministeren.<sup>48</sup> I 2020 var Pakkereisefondskassen på 83 mill. DKK, som følge av et statstilskudd på 125 mill. DKK i 2020 som følge av pandemien.

### Hvor fondets midler er plassert

Fondets midler er i henhold til vedtektene plassert i stats- eller realkredittobligasjoner samt en liten del på konto til fondets løpende forbruk. I vedtektene § 2 heter det:

Fondens midler skal placeres til bedst mulig forrentning enten som kontant innskjudd i et pengeinstitut eller investeres i børnoterede stats- eller realkredittobligasjoner eller i obligasjoner udstedt af et andet af Finanstilsynet godkendt obligationsudstedende institut. Ved investering i obligasjoner tilstræbes en forsigtig risikoprofil og obligasjoner med en relativ god likviditet. Der kan kun vælges obligasjoner i DKK.

Stk. 2. Ved placeringen af fondens midler skal bestyrelsen påse, at midlerne skal være sikkert anbragt og til enhver tid i tilstrækkeligt omfang kunne gøres likvide og være til rådighed for opfyldelsen af fondens formål.

Stk. 3. Bestyrelsen kan indgå en aftale med et pengeinstitut om porteføljepleje vedrørende investering af fondens midler under forudsætning af disse vedtægters overholdelse.

Stk. 4. Hvis fondens midler ikke er tilstrækkelige til at opfylde fondens forpligtelser, skal bestyrelsen tage stilling til, om fonden skal optage lån. Bestyrelsen kan anmode erhvervsministeren om at søge Folketingets Finansudvalg om tilladelse til, at der for et sådant lån stilles statsgaranti, jf. lovens § 23 stk. 3.

Fondet har inngått en avtale om porteføljeavtale med Danske Bank, jf. vedtektene § 2 stk. 3.

Reisegarantifondet har opplyst at de har ønsket å også investere en mindre del av midlene i aksjer ut fra et ønske om en mindre sårbar portefølje, men dette har departementet sagt nei til.

Arrangørene betaler et administrasjonsbidrag til fondet. Bidraget består av et registeringsbidrag på DKK 3000, et grunnbidrag på DKK 5500 og et omsetningsbidrag som dekker den resterende delen av fondets driftsutgifter fordelt på arrangørene i forhold til omsetning. Registerings- og grunnbidrag fastsettes hvert år av fondets styre og godkjendes af erhvervsministeren. Beløpene kan altså variere fra år til år.

---

<sup>48</sup> Iht. Reisegarantifondens årsrapport for 2019 var egenkapitalen i fondet på totalt DKK 150 mill, hvorav 53 mill. var plassert i Pakkereisefondskassen og 97 mill. var plassert i Flyrejsefondskassen: [Virksomhedsoplysninger \(rejsegarantifonden.dk\)](http://Virksomhedsoplysninger (rejsegarantifonden.dk)).



### 2.5.2.2 Hvordan er garantien regulert?

Utgangspunktet er «ordinær garanti» jf. § 8 stk. 4, som reisearrangørene skal stille hvis deres kapitalbeholdning er tilfredsstillende. Den garantien reguleres i henhold til pakkereiseomsetningen for de seneste fire kvartaler. Hvis kapitalbeholdning ikke er tilfredsstillende, skal det stilles «forhøjet garanti» jf. § 19.

Først fremstilles her "ordinær garanti", jf. § 8 stk. 4.

Hvis fondet har vurdert økonomien til en reisearrangør som tilfredsstillende, vil følgende være gjeldende for garantiens størrelse:<sup>49</sup>

Garantiens størrelse beregnes på grunnlag av den fakturerte omsetningen som omfattes av fondets dekning de siste fire kvartalene.

Hvis den årlige omsetningen som omfattes av fondets dekning er under DKK 999 000, må det i utgangspunktet ikke utstedes noen garanti.

Størrelsen på ordinær garanti:

Garantipliktig omsetning i Danmark (DKK) <sup>50</sup>	Garanti i Danmark (DKK)
0 – 999 999	0
1 000 000 – 4 999 999	150 000
5 000 000 – 9 999 999	300 000
10 000 000 – 14 999 999	600 000
15 000 000 – 49 999 999	900 000
50 000 000 – 99 999 999	1 350 000
100 000 000 – 249 000 000	1 800 000
250 000 000 – 350 000 000	2 250 000 – 2 350 000

Garantien må økes hvis innrapporteringen for et kvartal betyr at den fakturerte inntekten for de siste fire kvartalene overstiger det nåværende inntektsområdet i tabellen ovenfor. Reisearrangøren må implementere økningen selv. Hvis dette ikke skjer, vil arrangøren bli kontaktet av fondet, som vil be arrangøren om å øke garantien. Økningen av garantien må vanligvis skje innen 14 dager.

Hvis den fakturerte omsetningen som omfattes av fondets dekning har falt slik at garantien kan reduseres, må reisearrangøren kontakte fondet og be om at garantien reduseres eller frigjøres. I prinsippet vil dette kreve at reisearrangørens revisor har kontrollert de innrapporterte tallene.

Reiseleverandører med tilfredsstillende økonomi trenger ikke å stille noen garanti når de skal registreres i fondet.

<sup>49</sup> Hvor meget skal man stille i garanti (rejsegarantifonden.dk)

<sup>50</sup> Over 250 mill. DKK økes garantien i Danmark med DKK 1 mill. for hver nye 100 mill.

Størrelsen på garantien beregnes alltid på grunnlag av de siste fire kvartalers rapporterte fakturerte omsetning dekket av fondets dekning. En arrangør som søker om registrering, vil derfor bare måtte stille en garanti når den rapporterte omsetningen er på 1 million DKK eller mer.

#### *Forhøyet garantistillelse – jf. § 19*

I det følgende fremstilles garantien ved "forhøyet garantistillelse", jf. § 19, dvs. der kapitalbeholdningen ikke er tilfredsstillende. Bestemmelsen lyder:

#### *Forhøjet garantistillelse*

§ 19. Fonden kan kræve forhøjet garantistillelse af en rejseudbyder eller en formidler for en udenlandsk rejseudbyder, når det efter en konkret analyse af dennes økonomiske forhold må antages, at der er særlig risiko for, at fonden vil lide tab. Fonden skal i forbindelse hermed iagttage forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse.

Stk. 2. Bortfalder den i stk. 1 omtalte risiko, skal fonden på begæring nedsætte garantien.

Reisegarantifondet har opplyst følgende om den risikovurderingen som fondet gjør av arrangørene:

Vi kreditvurderer hver sag individuelt og avgjør, om kapitalberedskabet efter vores oppfattelse er tilfredsstillende eller ej. Vi har nogle nøgletal, der som utgangspunkt skal være oppfylt, men vi ser også på mange andre faktorer - se evt. hér (inntjening, kapitalberedskap og balanse (soliditet og likviditet)). Hvis vi finder kapitalberedskabet utilfredsstillende, kræver vi, at rejseudbyderen stiller forhøjet garanti. Garantien skal til enhver tid modsvare kundernes forudbetalinger plus et estimert beløb til indkvartering og hjemtransport af evt. strandede kunder. Vi giver som alternativ rejseudbyderen mulighet for at konsolidere sig (typisk ved tilskud af kapital udefra), så kapitalberedskabet bliver tilfredsstillende, og det derfor ikke lenger er nødvendig at kræve forhøjet garanti. Det vælger langt de fleste at gjøre, fordi beløbet til konsolidering typisk er væsentlig lavere end det beløb, der skal stilles i garanti.

Dette er nærmere utdypet på hjemmesiden.

Fondet bestemmer hver måned om den stilte garantien dekker fondets risiko. Garantien skal stilles to måneder før reisearrangøren forventer å motta forskuddsbetalingen fra kundene.

Hvis forskuddsbalansen øker, ville garantien som ble gitt være for lav hvis bare de historiske og realiserte tallene ble brukt, og da vil fondet lide tap ved en eventuell konkurs. Fondet anser det derfor som svært viktig at forventninger til framtidige utvikling i forskuddsbetalingsporteføljen inngår i beregningen av garantibeløpet.

Garantien skal utgjøre det største av følgende beløp:

- 50 000 DKK
- Nivået på den ordinære garantien, (jf. "Hvor mye skal stilles i en garanti?")
- Gjeldende forskuddsbalanse (inkl. tilleggsavgift) beregnet pr. slutten av måneden.
- Maksimal forventet forskuddsbetaling (inkl. tilleggsavgift) to måneder i forveien.

*Forskuddsbalansen:* består av summen av betalte innskudd og restbetalinger fra ikke-avgangskunder som dekkes av fondets dekning. Det er viktig at forskuddsbetalingen beregnes akkumulert og ikke bare for en gitt periode. I tillegg må fordringer fra betalingsformidler (Teller) eller lignende inngå i beregningen av forskuddsbetalinger.

*Fradrag:* Reiseleverandørens forskuddsbetalinger til leverandører (f.eks. Flyreiser, busser og hoteller) knyttet til kundenes aktuelle reiser kan ikke trekkes fra ved beregning av forskuddsbetaling.

*Tillegg:* 21 prosent eller 6 prosent - avhenger av om det hhv. er en chartervirksomhet eller ikke.

*Lån fra hjelpepakker:* Inneholder både det langsiktige lånet som må tilbakebetales i løpet av de neste 6 månedene, og de kortsiktige lånene som har oppstått når reisebyråets faktiske kostnader har vært lavere enn det beløpet Reisegarantifondet har tilbakebetalt til reisens kunder.

*Hva reisearrangørene må sende inn til fondet*

Til å begynne med må de sende følgende materiale:

- a) Et budsjett med forventet forskuddsbalanse beregnet pr. slutten av måneden 12 måneder framover
- b) Beregning av dagens forskuddsbetalingsportefølje via virk.dk

Deretter må reisearrangørene regelmessig sende inn følgende:

- c) Beregning av gjeldende forskuddsbalanse. Beholdningen må beregnes ved slutten av hver måned og sendes til fondet via virk.dk senest den 5. i neste måned.
- d) Et oppdatert budsjett kan leveres senest to måneder før vesentlige endringer i budsjettet
- e) Senest to måneder før utgangen av regnskapsperioden, må reisearrangøren sende en forventningserklæring for utbetalingsbalansen for hele neste regnskapsperiode.

Hvis den nåværende forskuddsbetalingen er mer enn 10 prosent høyere enn budsjettforventningen, økes hele den gjenværende budsjettperioden med 10 prosent. Hvis det er påfølgende avvik fra det korrigerede budsjettet, vil dette økes med 10 prosent hver gang. Store avvik i forhold til budsjett kan dermed ha stor innvirkning på størrelsen på garantien i framtiden.

Det er imidlertid mulig å levere et revidert budsjett fortløpende for å unngå at en oppjustering av budsjettet. I så fall er det viktig at fondet mottar det reviderte budsjettet før de nye dataene om forskuddsbetaling har hatt innvirkning på størrelsen på garantien. Dvs. at fondet må motta det reviderte budsjettet minst to måneder før økningen skjer, slik at det kan inngå i den samlede risikovurderingen.

#### *Eksempel på beregning av garantibeløp*

Reiserarantifonden har utarbeidet et eksempel basert på følgende forutsetninger:

- Ingen bruk av garantister, så tillegg for eventuelle strandede reisekunder er 6 prosent.
- Den ordinære garantien DKK 300 000.

Tabellen nedenfor viser forventet garanti basert på reiseleverandørens informasjonsforventninger for forskuddsbetalingene, beregnet ved begynnelsen av året. Tall i tusen DKK.

(tallene er i t.kr.)

	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
Forventede forudbetalinger + 6%	0	50	50	0	350	500	450	200	50	0	0	0
Forventede forudbetalinger + 6%	200	250	250	200	550	700	650	400	250	200	0	0
<b>Forventet garantiniveau opgjort i starten af året</b>	<b>300</b>	<b>300</b>	<b>550</b>	<b>700</b>	<b>700</b>	<b>700</b>	<b>650</b>	<b>400</b>	<b>300</b>	<b>300</b>	<b>300</b>	<b>300</b>

Deretter rapporterer reiseleverandøren sine forskuddsbetalinger på slutten av hver måned.

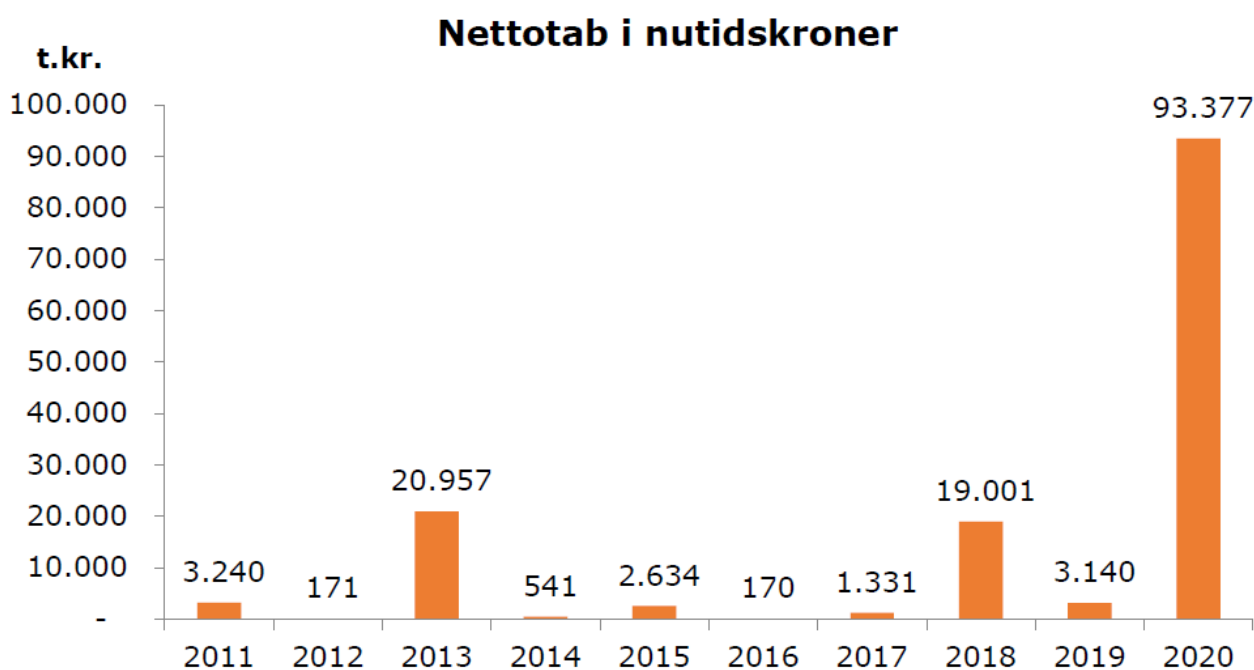
- Hvis rapporteringen av forskuddsbetalingen + 6 prosent + lånet overstiger forventet garantinivå i den aktuelle måneden, må garantien økes ytterligere for å dekke det rapporterte beløpet + 6 prosent + lånet.
- Hvis rapporten overstiger den opprinnelig oppgitte forventningen om forskuddsbetalinger med mer enn 10 prosent, vil vi øke den forventede garantien med 10 prosent. Alternativt kan selskapet sende inn en revidert forventning om forskuddsbetalingene for resten av året.

Rejsegarantifondet fører målrettet tilsyn med reisearrangørenes økonomi, og fondet kan kreve forhøyet garanti i de tilfeller hvor arrangører opprettes eller drives på et uforsvarlig økonomisk grunnlag som gjør at fondet har en særlig risiko for å lide tap. Hvert fjerde år skal fondet innhente uavhengig, ekstern ekspertise som skal påse at fondet har en riktig balanse mellom formuesstørrelsen, bidragenenes størrelse, størrelsen på de ordinære garantier og kravene til forhøyet garanti, jf. reisegarantifondsloven § 11 a. I 2020 ble det registrert 62 nye reisearrangører, og for ni av disse ble det krevet forhøyet garantistillelse som betingelse for registrering. Ved utgangen av 2020 var 97 av de 631 registrerte arrangørene pålagt å stille forhøyet garanti, dvs. om lag 15 % av arrangørene.

### 2.5.2.3 Erfaringer i pandemien

I Rejsegarantifondens årsrapport for 2020, datert 27. mai 2021, heter det at pandemien har påvirket dansk reisebransje voldsomt.<sup>51</sup> Det heter at pandemien uten sammenligning er den begivenheten som i Rejsegarantifondets mer enn 40-årige historie har påført reisearrangørene de største utfordringer. Det medførte enorme tap for Rejsegarantifonden, men staten trådte til med en hjelpepakke og tilskudd til pakkereisebransjen.

I perioden 2011-2020 har fondet hatt et samlet nettotap på konkurser på 144 mill. DKK, hvorav 93 mill. DKK i 2020. Se graf:



I 2020 var det ti konkurser i reisebransjen, som medførte utbetaling av erstatning fra fondet til reisekunder. Fondets samlede nettoutgift til erstatninger som følge av dette utgjorde 93 mill. DKK, som belastet flyfondskassen med 414 000 DKK og pakkereisefondskassen med 92,9 mill. DKK. I flere av konkursene var den individuelle garantien høy nok til å dekke alle krav, og fondet ble ikke påført tap, mens i enkelte av konkursene ble fondet påført tap fordi den individuelle garantien ikke var tilstrekkelig til å dekke de reisendes krav.

Den største konkursen inntrådte i oktober 2020 hos arrangøren TravelCo Nordic AS (Bravo Tours), som var en av Danmarks største reisearrangører, og som drev charterreiser hovedsakelig til destinasjoner i Europa. Selskapet var del av et konsern som også eide flyselskapet Primera Air. Flyselskapet gikk konkurs i 2018, og det medførte at selskapets økonomi ble sterkt svekket. Fondet

<sup>51</sup> Årsrapport 2020 på [rejsegarantifonden.dk](http://rejsegarantifonden.dk).

forsøkte i perioden 2018-2020 å unngå tap ved å kreve forhøyet garanti, men selskapet etterkom ikke fondets krav, og gikk konkurs i oktober 2020. Konkursen påførte fondet et tap på 52 mill. DKK etter fradraget av den stille garantien på 30 mill. DKK. (Ettersom konkursen var den største i fondets historie, besluttet fondet å få et advokatfirma til å undersøke om det var noe å kritisere fondet for i prosessen. Rapporten konkluderte med at det ikke var grunnlag for å kritisere fondet.)

Den nest største konkursen inntrådte i november 2020 hos arrangøren Slopetrotter, som var en stor arrangør av skireiser. Konkursen påførte fondet et tap på 36 mill. DKK etter fradraget av den stille garantien på 6,25 mill. DKK.

I løpet av 2020 ble 62 nye arrangører registrert i fondet, mens 129 arrangører avviklet sin virksomhet.

Danske myndigheter har gitt en hjelpepakke som er målrettet mot pakkereisearrangørene, ettersom disse er forpliktet til å refundere kunden alle forskuddsbetalinger når reisen ikke kan påbegynnes som følge av myndighetenes reiseveiledninger. Dette tilsvarer UDs reiseråd. I mai 2020 ble det bestemt at staten skulle gi individuelle lån til arrangører, opptil 600 mill. DKK. Videre ga staten et tilskudd på 125 mill. DKK til konsolidering av pakkereisefondskassen, samt en avsetning av en tapsramme på 300 mill. DKK til tap på de individuelle lån. Lånerammen på 600 mill. DKK skulle være et 6-årig lån. Rejsegarantifondet fikk videre et tilskudd fra staten på 2,4 mill. DKK til dekning av meromkostninger relatert til koronakrisen, herunder blant annet til administrasjon av hjelpepakken.

## **2.5.3 Finland**

### **2.5.3.1 Lovgrunnlaget**

Pakkereiseregelverket håndheves av den finske Konkurrent- og konsumentverket (KKV).<sup>52</sup> KKV organiserer hjemreise dersom arrangøren blir insolvent etter at pakkereisen har startet. Finsk pakkereiserrett består av flere lover vedtatt 14. desember 2017:<sup>53</sup>

- Lag om kombinerte resetjenster regler som gjelder forbrukerne.

---

<sup>52</sup> Rettsområdet ligger under Arbets- og næringsministeriet. I medhold av loven om leverandører 29 § har departementet nedsatt et råd om pakkereiser. Dette er en dialogarena, ikke et beslutende eller rådgivende organ.

<sup>53</sup> Forarbeider til lovrevisjonen i 2017 som erstattet tidligere lovgivning, se RP 120/2017 rd [https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Sidor/RP\\_120+2017.aspx](https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Sidor/RP_120+2017.aspx).

Finsk rett omtales kort i Prop. 54 L (2017-2018) punkt 10.2.2.2: "I Finland består insolvensbeskyttelsen etter gjennomføring av pakkereisedirektivet av individuelle garantier og fond. Den individuelle garantien kan bestå av bankinnskudd, forsikring, bankgaranti, kausjon eller annet. Systemet håndheves av den finske Konkurrent- og Forbrukermyndigheten, som også organiserer hjemreise, dersom arrangøren blir insolvent etter at pakkereisen har startet. Fondet opparbeides ved årlige gebyr fra næringsdrivende som er garantipliktige." Omtalen i proposisjonen av det finske fondet kan misforstås, se nærmere nedenfor.

- Lag om leverantörer av kombinerade resetjänster gir regler om reisearrangørene og garantien som skal stilles. Loven om leverandører hjemler en forskrift om opplysninger arrangøren skal gi de reisende med et vedlegg som rommer skjemaene direkte fastsetter. Loven legger myndighet direkte til Konkurrens- og konsumentverket.
- Lag om en tilsyns- og insolvensskyddsavgift för leverantörer av kombinerade resetjänster gir regler om gebyret arrangørene skal betale for å dekke forvaltningens oppgaver med tilsyn og ved insolvens, jf. § 1. Også regional statlig organ (som statsforvalterne) fører tilsyn med at loven følges, jf. loven om leverandører § 18.

### 2.5.3.2 Hvordan beregnes garantiens størrelse?

Loven om leverandører § 4 andre ledd lyder: "Säkerheten ska vara effektiv och omfatta skäligen förutsebara kostnader. Säkerheten ska vara tillgänglig kostnadsfritt." Dette er den sentrale normen både arrangøren og KKV skal etterleve når garantien stilles.

Arrangørene fyller ut fastsatte skjema foran hvert kalenderår. Datainnhenting er relativt omfattende og gir KKV god oversikt over arrangørens virksomhet. KKV fastsetter beløpet som det skal stilles garanti for (forskuddsbetalinger, bestillingsavgift, depositum mv. arrangøren har mottatt) så presist som mulig for hver måned for kommende år.

Arrangørenes bokføring skal gi sanntidsdata om mottatt forskuddsbetaling (hver dag), jf. loven om leverandører § 25 andre ledd. Disse datene bruker KKV til å kontrollere garantibeløpet opp mot realitetene og reduserer risikoen for for lave garantibeløp. KKV opplyser at bestemmelsen imidlertid ikke er fullt ut implementert fordi ikke alle arrangører har etablert en regnskapsføring som gir sanntidsdata. De fleste systemer leverer bare regnskap per måned. Tallfesting av balansen ved utgangen av måneden (mottatte kundefordringer for ikke-gjennomførte reiser), kan skjule det reelle omfanget av kundefordringer arrangøren har hatt på bok i løpet av måneden. Sanntidsdata KKV innhenter deles ikke med garantistene.

Garantien eller liknende skal godkjennes av Konkurrens- og konsumentverket, jf. loven om leverandører § 4. Den individuelle garantien kan bestå av bankinnskudd, forsikring, bankgaranti, kausjon eller annet. KKV gjør en vurdering av om garantien er stor nok. Avgjørelsen kan påklages, først internt i KKV og deretter til forvaltningsdomstolene (det ordinære forvaltningsklagesystemet). Det er få klager på fastsettelsen av garantiens størrelse.

KKVs utregning av garantibeløpet er ikke regelfestet og formlene er taushetsbelagt. KKV tar utgangspunkt i:

- Data innhentet fra arrangøren på fastsatte skjema
- Dialog med arrangøren, normalt på e-post
- Månedene (normalt tre måneder) med høyest nivå på forhåndsbetaling (høyeste eksponering)
- Omsetning

- Betalingsvilkårene (bestillingsavgift, depositum, dager før avreise for full betaling forfaller)<sup>54</sup>

Et garantibeløp for hjemreise legges til basert på avstand til destinasjon, reisens lengde i dager og et estimat på reisekostnad basert på avstanden. Dette gjelder pakkereiser med fly. Arrangører som selger pakkereiser med buss, tog eller ferge fyller ut et eget skjema som skiller på tre typer destinasjoner a) Finland, Sverige og Estland b) Europa ellers og Russland c) resten av verden.

KKVs egen vurdering er at utregningene ved å ta hensyn til såpass mange variabler, gir treffende resultater og relativt få klager. Dette gjelder særlig for ordinære ferieturer, men korreksjonsmulighetene gjør at utregningen også treffer nisjeprodukter.

KKV kan endre garantier i lys av den enkelte arrangørs forhold og markedet. Arrangøren må søke om å få satt garantien ned. KKV orienterte i 2020 alle arrangører om muligheten til å få satt garantien ned. I lys av usikkerheten gjaldt garanti-avgjørelsene for relativt kort tid. Reduserte garantier måtte følgelig fornyes og revurderes oftere. KKV opplyser at antallet avgjørelser om garantistillelse (inkludert endret garantibeløp) om lag doblet seg under pandemien. Det ble fattet om lag 500 avgjørelser fra mars til september 2020, hvilket om lag tilsvarer antallet for et helt år. KKV opplyser at dersom nødvendig informasjon følger søknaden om endret garantibeløp, forelå avgjørelsen i løpet av noen timer eller opptil noen dager.

Arrangører kan ha samme garantibeløp hele året, men det er mer vanlig med flere garantibeløp som varierer med sesongsvingningene. Under pandemien har garantibeløpet blitt fastsatt for så kort tid som to til fire måneder med hyppigere rapportering.

### 2.5.3.3 Hvordan fastsettes avgiftene?

I tillegg til å stille garanti, betaler arrangørene to avgifter. Den ene avgiften skal dekke KKV's arbeid med tilsyn og med å følge opp de reisende ved insolvens. Avgiften fastsettes på bakgrunn av garantibeløpet året før, jf. loven om tilsynsavgift § 3. Skalaen for den faste delen av avgiften har litt flere trinn enn i norsk rett og justeres årlig, jf. § 4. Trinnene framgår av § 3:

Säkerhetsbelopp	Avgift
Högst 10 000 euro	405 euro
Över 10 000 och högst 50 000 euro	945 euro
Över 50 000 och högst 200 000 euro	1 350 euro

<sup>54</sup> Det gjøres beregninger hvis arrangørens betalingsvilkår varierer mellom ulike typer reiser. Det antas at dyrere reiser bestilles tidligere slik at depositum disponeres lengre av arrangøren, men dette utgangspunktet kan justeres der det ikke treffer. Der arrangøren ikke krever forskudd, legges det likevel inn en periode med forskudd for å fange opp forbrukere som betaler før forfall.



Över 200 000 och högst 1 000 000 euro	2 025 euro
Över 1 000 000 och högst 3 000 000 euro	2 700 euro
Över 3 000 000 och högst 10 000 000 euro	3 375 euro
Över 10 000 000 euro	4 050 euro

Den andre avgiften er knyttet til KKV's hjemmel til å betale for hjemtransport og forbrukernes krav på tilbakebetaling av forskudd med statlige midler og få dette erstattet, jf. loven om leverandører 11 §.<sup>55</sup> Dette innebærer at staten kan håndtere situasjonen hvis en individuell garanti skulle vise seg å være utilstrekkelig. Dette håndteres gjennom en avsetning i statsbudsjettet. KKV regner ikke dette som statsstøtte fordi avgiften ikke tilfaller næringsdrivende, men derimot dekker statens kostnader gjennom en avgift som pålegges alle arrangører.

Denne såkalte insolvensavgiften beregnes som en prosent av omsetningen, jf. § 3 siste ledd: "Den prosentuelle andelen av avgiften är 0,024 procent av den föregående avslutade räkenskapsperiodens omsättning i försäljningen av kombinerade resetjänster." Den prosentuelle avgiften beregnes altså på omsetningen for forrige regnskapsår. Det er beregnet at den prosentuelle avgiften vil gi et proveny på om lag 250 000 euro per år og skal dekke statens kostnader hvis en individuell garanti viser seg utilstrekkelig. Utgangspunktet er at den individuelle garantien skal dekke forbrukerens krav og hjemreise. Det er ikke noe kollektivt fond eller egenkapital i KKV. Avgiften kreves inn bare hvis staten har hatt slike kostnader. 2020 var første år avgiften var aktuell å kreve inn, men pga. situasjonen i reisenæringen er innkrevingen utsatt til 2021. Parlamentet skal etter hva utvalget har fått opplyst, behandle et forslag om ikke å kreve inn avgiften i det hele tatt.

#### **2.5.3.4 Finsk drøftelse av alternative måter å implementere pakkereisedirektivet på (sitat)<sup>56</sup>**

"Arbets- og næringsministeriet tillsatte den 13 maj 2015 en arbeidsgrupp med oppdrag att revidera systemet med säkerheter för resebyråer utifrån Konkurrens- och konsumentverkets initiativ. Arbetsgruppen hade till uppgift att utreda olika sätt att utveckla systemet med säkerheter

<sup>55</sup> "Betaling av hemtransporter och fordringar av statens medel Konkurrens- och konsumentverket får inom ramen för statsbudgeten betala kostnader för hemtransporter av statens medel, om det är nödvändigt för en snabb hemtransport av resenärer. Konkurrens- och konsumentverket får inom ramen för statsbudgeten betala resenärers andra fordringar av statens medel, om den ställda säkerheten inte räcker till för betalning av alla fordringar eller om fordringarna inte kan betalas ur säkerheterna utan onödigt dröjsmål efter resenärens begäran.

Kostnaderna för hemtransporter och ersättningar som betalats till resenärer ersätts till staten ur säkerheterna."

<sup>56</sup> Se Regeringens proposition RP 120/2017 rd punkt 5.1. Arbejdsgrupperapporten det vises til er ikke offentlig. Rapporten ble overlevert 14. juni 2017.

inbegripet det nuvarande systemet med säkerheter samt att skriva sina eventuella förslag i formen av en regeringsproposition. (...)

Arbetsgruppen granskade bland annat ett alternativ där det införs en obligatorisk försäkring som täcks med företagets försäkringspremier. Det visade sig vara ett problem att ett företags insolvens inte betraktades som en händelse av försäkringskaraktär. Det ansågs sannolikt att försäkringspremierna skulle ha blivit höga, eftersom de skulle ha prissatts på företagsekonomiska grunder. Försäkringsbolagen har ifrågasatt den här sortens försäkringar.

Arbetsgruppen granskade system som baserade sig på fonder av olika slag. Som ett problem förknippat med en egen fond för resebyråbranschen betraktades att modellen inte beaktar faktiska risker för företags insolvens och att kapitalet måste vara tillräckligt stort för att täcka åtminstone en stor aktörs insolvens. Modellen ansågs också kunna ge upphov till hinder för inkomst och konkurrens i branschen, om fonden på marknadsvillkor fattar beslut om vilka som godkänns som medlemmar i fonden. Ett motsvarande projekt har tidigare kraschat på meningsskiljaktigheter inom resebyråbranschen som gällde fondens mål och handlingsätt.

Arbetsgruppen granskade en modell där en egen fond inom branschen kompletteras med tilläggssäkerheter. Problemet med den modellen var att den var komplicerad och att uppgifterna i samband med utbetalning av ersättningar fördelas mellan myndigheter och privata aktörer och anknyter delvis till varandra. Förvaltningen av och tillsynen över modellen skulle fördelas mellan flera myndigheter. Modellen är också förenad med grundlagsrelaterade problem, eftersom ingen annan än en myndighet får bestämma en avgift av skattenatur och eftersom en privat aktör inte kan ta ut en avgift av skattenatur utan vederlag. Avgiftsbeslut kräver också alltid ett myndighetsbeslut och beslutet måste kunna överklagas.

Arbetsgruppen granskade också om det var möjligt med en fond utanför statsbudgeten och en modell där en fond utanför budgeten kompletteras med enskilda säkerheter. Nackdelar med en fond utanför statsbudgeten ansågs vara en tung förvaltning av fonden och kostnaderna för administrationen. Staten förhåller sig negativ till en fond utanför budgeten också därför att det skulle begränsa riksdagens budgetmakt.

Arbetsgruppen beslutade att som utgångspunkt för reformeringen av systemet med säkerheter ta en modell som utgörs av enskilda säkerheter av nuvarande slag som Konkurrens- och konsumentverket administrerar samt ett anslag (treårigt reservationsanslag) som tas in i statsbudgeten och som säkerställer resenärernas hemtransporter och ersättningar som betalas till resenärerna i situationer där säkerheten inte genast kan realiseras eller där säkerheterna inte räcker till för betalningen av ersättningarna.

Motvikten till reservationsanslaget är en insolvensskyddsavgift som är av skattenatur och som resebyråer betalar för paketresor. De goda sidorna med modellen ansågs vara att den är tydlig och

att den till stora delar baserar sig på en redan befintlig modell, dvs. säkerheter som redan har föreskrivits i lag. Tillsynen över säkerheterna måste effektiviseras både kvantitativt och kvalitativt, vilket innebär ett tilläggsbehov av tillsynsresurser. Nytt är insolvensskyddsavgiften och anslaget som tas in i statsbudgeten samt näringsidkarens rätt till sänkning av säkerheten under vissa förutsättningar."

## **2.5.4 Sverige**

### **2.5.4.1 Innledning**

Fram til 2018 var reisegarantien i Sverige kun basert på individuelle garantier.<sup>57</sup> Den individuelle garantien viste seg imidlertid ved flere anledninger å være utilstrekkelig, og reisende led tap ved arrangørens insolvens. Ordningen var kritisert, blant annet for å være økonomisk tyngende, særlig for små næringsdrivende. I forbindelse med gjennomføringen av pakkereisedirektivet ble det derfor vedtatt et system med forsikringer og andre former for reisegaranti, i tillegg til individuelle garantier. Løsningen skal gjøre det mulig for næringsdrivende å tilpasse insolvensbeskyttelsen til størrelse og virksomhet mv. Dette skal medføre at kostnadene og den administrative byrden for den enkelte næringsdrivende blir lavere enn der det bare er én mulig garanti som godtas. Lovgiver mente at en mer åpen løsning kunne redusere foretakenes kostnader for reisegarantiene, særlig for små og mellomstore foretak. Lovgiver vurderte også å innføre et krav om forsikring, men konkluderte med at det forutsetter at aktørene har mulighet til å tegne en forsikring, og at det ville gjøre at aktørene ble helt avhengig av produkter og et marked som ikke fantes (2016). Man gikk derfor ikke inn for en ren forsikringsløsning.

I forarbeidene til loven heter det at man la vekt på følgende hensyn:<sup>58</sup>

- gi reisende den beskyttelsen de har rett til etter pakkereisedirektivet
- ikke medføre høyere kostnader enn nødvendig for reiseaktørene
- bidra til lave etableringshindre og god konkurranse
- være enkelt å administrere
- at statens kostnad og risiko minimeres.

I Sverige er pakkereiser nå regulert i to ulike lover:

- [pakkereiseloven](#) (2018:1217)
- [reisegarantiloven](#) (2018:1218)

Konsumentverket (som ligner litt på Forbrukertilsynet i Norge) fører tilsyn med pakkereiseloven, mens Kammarkollegiet fører tilsyn med reisegarantiloven.

---

<sup>57</sup> Prop. 54 L (2017-2018) s. 77–78.

<sup>58</sup> SOU 2016:84 s. 3.

Kammarkollegiets tilsyn er regulert i reisegarantiforordning (2018:1340). Kammarkollegiet er en statlig myndighet som utfører en rekke ulike oppdrag for Riksdagen og regjeringen.

Kammarkollegiet er underlagt Finansdepartementet. Kammarkollegiet har totalt 300 ansatte, hovedsakelig jurister og økonomer. Det er om lag 10–15 personer som jobber med reisegaranti.

Kammarkollegiet godkjenner garantier, og fører tilsyn med reisegarantiordningen, herunder:

- Avgjøre om reiseaktører har plikt til å stille garanti.
- Godkjenne garantier som reiseaktører plikter å stille.
- Beslutte om det skal betales erstatning ("ersättning"<sup>59</sup>) når reisen innstilles eller avbrytes når reiseaktøren har blitt insolvent.
- Føre tilsyn med at lovgivningen følges.
- Publisere oversikt over hvilke reiseaktører som har stilt reisegaranti (og at de har oppfylt sin plikt etter reisegarantiloven).

#### **2.5.4.2 Hvordan er garantien regulert?**

Om lag 1700 reiseaktører har stilt reisegaranti i Sverige. Reisegarantiloven § 13 sier at en reisegaranti kan ordnes på ulike måter, gjennom:

- Betalingsforpliktelse fra bank, forsikringsselskap eller kredittmarkedsselskap
- Forsikring hos et forsikringsselskap
- Deponerte innskudd hos Kammarkollegiet eller hos en bank
- Andre lignende forpliktelser

Kammarkollegiet undersøker om vilkårene er oppfylt for å godkjenne reisegarantien. Garantiene som Kammarkollegiet i dag har, består imidlertid bare av betalingsforpliktelser og deponerte midler. Ingen arrangør har så langt ordnet reisegaranti gjennom et forsikringsselskap. Bransjeforeningen Visita arrangerer imidlertid en felles reisegaranti for noen av sine medlemmer, se nærmere nedenfor.

Størrelsen på den enkelte arrangørs reisegaranti avgjøres av Kammarkollegiet basert på budsjettert omsetning for hver måned. Dette avgjøre reisegarantiens størrelse:

- antall reisende per måned
- prisen på reisen
- hvor mye den reisende betaler før avreise
- når betaling før reisen skal foretas
- kostnad for hjemtransport og innkvartering i påvente av hjemtransport.

Minimumsgarantien er 50 000 SEK. Ved beregningen legger Kammarkollegiet på ti prosent for at det skal være en margin i tilfelle arrangøren øker salget mer enn budsjettert.

---

<sup>59</sup> Oversettelse på Ordnett.no av "ersättning": erstatning, godtgjørelse, betaling.

Det finnes to ulike typer reisegaranti avhengig av virksomheten:

- Inntil videre-garanti ("Tills vidaregaranti"): Arrangøren skal alltid ha en slik garanti. Størrelsen baseres på de måneder i året med lavest omsetning (ut fra oppgitt budsjett). Hvis arrangøren har jevn omsetning gjennom hele året, holder det med en slik garanti.
- Tidsbegrenset garanti: Hvis arrangøren har høysesong i visse måneder, må man supplere med en eller flere ekstra garantier. Disse ordnes i en tidsbegrenset periode.

Dersom reisegarantien består av en *betalingsforpliktelse*, skal denne være stillet til Kammarkollegiet, jf. reisegarantiforordningen § 5. Dersom reisegarantien består av en *forsikring*, skal denne være tegnet hos et forsikringsselskap som har tillatelse til å drive forsikringsvirksomhet i et land innen EØS eller OECD (§ 6). Kammarkollegiet kan likevel godkjenne en reisegaranti i form av en forsikring som ordnes av andre forsikringsselskaper dersom kravene som gjelder for den som står for reisegarantien er tilstrekkelige for å anta at denne kan innfri sine forpliktelser (§ 6 andre ledd). Dersom reisegarantien består av *deponerte innskudd*, skal disse være deponert hos Kammarkollegiet eller en kredittinstitusjon som har tillatelse til å drive bank- eller finansieringsvirksomhet (§ 7).

Deponerte innskudd skal kunne tas i bruk av Kammarkollegiet etter beslutning om erstatning fra reisegarantien i henhold til reisegarantiloven. Klager på Kammarkollegiets beslutninger kan rettes til den allmenne forvaltningsdomstolen (§ 17).

Visita er bransje- og arbeidsgiverorganisasjon for svenske restauranter, hoteller, campingplasser, fornøylesparker, vandrerhjem, mv.. Visitas medlemsbedrifter selger pakkereiser når de for eksempel selger overnatting på hotell kombinert med inngangsbilletter til fornøylespark. Visitas medlemmer kan da istedet for å stille egen reisegaranti, delta i Visitas kollektive reisegaranti ved å melde seg på via søknadsskjema på Visitas hjemmeside. Visitas reisegaranti gjelder kun for medlemsbedrifter som omsetter pakkereiser for opptil tre mill. SEK pr. måned (inkl.mva.). Dersom omsetningen overstiger dette beløpet, må medlemsbedriften kontakte Kammarkollegiet for å stille individuell reisegaranti. Visitas reisegaranti gjelder heller ikke for pakkereiser som omfatter passasjertransport (kun for pakkereisereiser som består av kombinasjon av overnatting og turisttjeneste.)

Visita har en kollektiv reisegaranti som er felles for deres medlemmer, i form av en bankgaranti. Kammarkollegiet har foretatt en samlet risikovurdering, basert på at risikoen for at alle eller de fleste arrangørene blir insolvent samtidig er svært lite sannsynlig, og Kammarkolleiget har godkjent den kollektive garantien med et lavere beløp enn det totale beløpet som garantien måtte dekke hvis alle disse arrangørene i stedet ga individuelle garantier separat.

Kammarkollegiet opplyser på sine hjemmesider at man ikke får erstatning fra reisegarantien dersom en reise avbestilles på grunn av koronaviruset. De reisende får ikke erstatning fra reisegarantien

dersom den reisende selv har avbestilt sin reise; da gjelder pakkereiselovens regler om tilbakebetaling. Reisegarantien gjelder heller ikke for tilgodelapp (gavekort/voucher).<sup>60</sup> Den reisende oppfordres derfor til å tenke seg godt om før man aksepterer en tilgodelapp ettersom det kan bli verdiløst dersom reisearrangøren skulle gå konkurs. Dersom reisen har blitt ombooket til et senere tidspunkt som følge av offisielle reiseråd, og arrangøren deretter går konkurs, får man erstatning fra reisegarantien, ettersom reisen da har blitt avlyst på grunn av en konkurs.

Hovedregelen er at reisegarantien dekker alle innbetalinger som er gjort for pakkereisen, men dersom reisearrangørens reisegaranti ikke dekker det totale beløpet som alle reisende krever, vil Kammarkollegiet foreta en prosentuell fordeling mellom de reisende. Det innebærer at Kammarkollegiet fordeler den summen som foretaket har stilt som garanti proporsjonalt mellom de reisende som har krevd erstatning. Kammarkollegiet har opplyst at det ikke er ønskelig at reisende ikke får beskyttelsen gitt av både svensk lov og pakkereisedirektivet i artikkel 17, men situasjoner med underdekning skyldes at turoperatører har gitt uriktige opplysninger til Kammarkollegiet, noe som har ført til at garantien har vært satt for lavt. Kammarkollegiet prøver å forhindre dette problemet gjennom et styrket tilsyn, og har også hjemmel til å ilegge straffeeavgift når garantien i forrige periode var for lav. Som et eksempel på en sak hvor Kammarkollegiet foretok en prosentvis fordeling kan nevnes reiseselskapet Go InStyle AB, hvor de reisende fikk dekket 60 prosent av kravene.

Reisegarantiloven § 8 sier at "Reisegarantin enligt 6 och 7 §§ ska omfatta rimligt förutsebara kostnader". I forarbeidene til loven heter det i særmerknaden til § 8 blant annet at: "mycket osannolika risker, t.ex. att flera av de största arrangörerna samtidigt ska drabbas av insolvens, behöver inte tas i beaktande vid beräkningen av vilka kostnader resegarantin ska omfatta".

Videre heter det: "Det finns enligt regeringens bedömning fler exempel på mycket osannolika risker som inte resegarantisystemet ska behöva täcka. Om t.ex. en statlig eller kommunal verksamhet ordnar researrangemang som kan falla in under definitionen av en paketresa eller ett sammanlänkat researrangemang, men det av strukturella skäl inte finns någon risk att den anordnande verksamheten kan bli insolvent, kan det saknas skäl att ställa krav på resegaranti."

På denne bakgrunn har Kammarkollegiet lagt til grunn at kommuner og regioner ikke behøver å stille reisegaranti. Det samme gjelder andre aktører som utøver statlig, regional eller kommunal virksomhet. Kammarkollegiet har videre opplyst at de benytter en lignende risikovurdering i de tilfeller der flere arrangører har gått sammen og stiller en såkalt kollektiv reisegaranti, jf. den kollektive avtalen til Visita.

---

<sup>60</sup> Kammarkollegiet tok stilling til tilgodelapper den 31. august 2020. Kammarkollegiet kom til at tilgodelapper ikke dekkes av reisebyråets reisegaranti. Dette er fordi en tilgodelapp, basert på utformingen av reisegarantiloven, ikke anses som en pakkereiseavtale.

Det kan også nevnes at den svenske reisebransjen har etablert en egen forsikringsløsning for reisegarantier. Svenska Resebyråföreningen (SRF) dannet [Vector Nordic AB](#) i 2015. Vector er ikke et forsikringselskap, men har inngått en samarbeidsavtale med Gar-Bo Försäkring AB, som tilbyr garantier i Sverige, Island, Danmark, Estland, Finland og Norge.

### **2.5.4.3 Erfaringer i pandemien**

Pakkereisearrangører har blitt hardt rammet av den pågående pandemien fordi de har solgt få eller ingen turer under pandemien. Den økonomiske situasjonen har blitt komplisert av at arrangørene har vært forpliktet til å refundere reisende hvis reiser er kansellert, mens flyselskaper og andre underleverandører bare i unntakstilfeller har tilbakebetalt penger til arrangørene. Flere arrangører har derfor tatt en pause fra driften og noen har gått konkurs.

Reisende har også blitt rammet. I henhold til den svenske reisegarantiloven (2018: 1218) har den reisende rett til kompensasjon for betalinger foretatt for en reise i den grad turen ikke er fullført på grunn av arrangørens insolvens. De reisende som har fått sine turer avlyst på grunn av pandemien risikerer derfor å ikke motta kompensasjon i det hele tatt i tilfeller der arrangøren går konkurs før de har refundert de reisende, ettersom bestemmelsene i reisegarantiloven ikke blir gjeldende i disse tilfellene. En veldig stor del av erstatningssøknadene som Kammerkollegiet allerede har mottatt fra reisende som følge av utbruddet av pandemien, har derfor blitt avvist.

I tilfeller der den reisende skal motta kompensasjon fra reisegarantien, må reisearrangøren ha stilt en reisegaranti som er stor nok til å dekke alle reisendes betalinger for reisen og, hvor det er aktuelt, kostnadene for eventuell hjemsendelse og overnatting i påvente av hjemreise. I noen konkurser har det vist seg at dokumentasjonen som tidligere ble levert av arrangøren ikke gjenspeilte virkeligheten, og derfor er det blitt nødvendig med forholdsmessig fordeling.

Arrangører har kansellert turene sine og ikke refundert de reisende eller booket om de reisende til senere datoer. Dette har betydd at betalinger har akkumulert seg i større grad enn før, noe som har ført til at noen arrangører må stille høyere reisegaranti til tross for lavere omsetning.

Ved årsskiftet 2020/21 vedtok den svenske regjeringen en forskrift om statslån til arrangører av pakkereiser. I en begrenset periode i 2021 har arrangører og forhandlere av pakkereiser kunnet søke om statslån fra Kammerkollegiet for å betale tilbake gjelden til reisende for reiser som ble kansellert under pandemien. Kammarkollegiet har på [hjemmesiden en oversikt](#) over lån som overstiger 100 000 euro, og per september 2021 har Kammarkollegiet innvilget om lag 82 mill. SEK i lån.

## 2.5.5 Storbritannia

### 2.5.5.1 Innledning

I Storbritannia (UK) er pakkereisedirektivet gjennomført i pakkereiseloven av 2018 (The Package Travel and Linked Travel Arrangements Regulations 2018). Etter at Storbritannia gikk ut av EU i 2020, gjelder ikke lenger pakkereisedirektivet. Det er derfor gjort endringer i pakkereiseloven, men det er etter hva utvalget forstår primært tale om endringer i reglene om samarbeid med andre EU-land, jf. artikkel 18. Ellers er loven i hovedsak videreført. Det er imidlertid startet en prosess med revidering av reisegarantien i Storbritannia, se omtale nedenfor. I samsvar med de engelske kildene omtaler vi i det følgende de reisende som forbrukere (consumers).

### 2.5.5.2 Hvordan er garantien regulert?

Lovens del 5 regulerer insolvensbeskyttelse. Arrangøren må sørge for effektiv sikkerhet for å dekke alle betalinger fra reisende og hjemreise (§ 19). For forskuddsbetaling skal man ta i betraktning lengden på perioden mellom forskudd ("down payments") og sluttinnbetaling ("final payments") og gjennomføring av reisen. Arrangøren må etter § 19 (5) stille sikkerhet enten ved:

- Garanti ("bonding") - jf. §§ 20 og 21
- Forsikring ("insurance") - jf. § 22
- Deponerte midler ("monies in trust") - jf. § 23 og 24

Dette gjelder imidlertid ikke hvis arrangøren er forpliktet til å ha en lisens fra Luftfartstilsynet (Civil Aviation Authority – "CAA"). En slik lisens kalles for "Air Travel Organisers License" – forkortet til "ATOL", jf. § 19 (6) (b) (i).

I Storbritannia er det således to ulike regimer for insolvensbeskyttelse av pakkereiser. En for pakkereiser med flyreiser (ATOL), og en for pakkereiser uten flyreiser (ABTA):

*ATOL-ordningen (Air Travel Organisers Licence) - Pakkereiser med flyreise:*

Pakkereisearrangører som organiserer pakkereiser som inkluderer fly må delta i ATOL-ordningen, som håndheves av Luftfartstilsynet. De fleste pakkereiser i Storbritannia er ATOL-reiser. ATOL finansieres ved at arrangørene må betale en avgift på 2,50 pund for hver reisende, se The Civil Aviation (Contributions to the Air Travel Trust) Regulations. Pengene settes i et fond som styres av Air Travel Trust. Fondet brukes til å tilbakebetale forbrukere og til å sørge for hjemreise. Det er Luftfartstilsynet som utbetaler penger og sørger for hjemreise. For å bli medlem i ATOL-ordningen, kreves at arrangøren oppfyller visse finansielle kriterier.

Fondet er forsterket ved forsikring ("insurance layer") hvor forsikringsdekningen bestemmes for hver arrangør, normalt rundt 25 prosent av omsetningen. For nye medlemmer kreves også



ytterligere sikkerhet ("bonding") med minimum 15 prosent av omsetningen, minimum 50 000 pund. Det samme gjelder for arrangører hvor Luftfartstilsynet mener risikoen tilsier det. Luftfartstilsynet undersøker også risikoen hos større arrangører nøye for å redusere og håndtere risikoen for fondet. Forsikringen (og eventuelt individuell bonding) er primær sikkerhet, og Luftfartstilsynet tar først av forsikringen, og overskytende tap tas av fondet. Fondet har også en garanti fra staten til å supplere fondet dersom det skulle bli nødvendig. Samlet sett er dette ment å gi forbrukerne full beskyttelse dersom arrangøren blir insolvent.

Tilgodelapper er beskyttet av ATOL-ordningen frem til september 2022.

Hva gjelder "highly remote risks", har Luftfartstilsynet opplyst det i ATOL-ordningen ikke er nødvendig å ta hensyn til dette, på samme måte som i pakkereisedirektivet.

ATOL ble først introdusert i 1973, da feriereiser til utlandet ble mer populært i UK, se <https://www.caa.co.uk/ATOL-protection/Consumers/About-ATOL/>. Etter konkurs hos flere store pakkereisearrangører, hvor reisende ble strandet i utlandet, innså myndighetene at forbrukerne trengte beskyttelse når reisearrangørene ble insolvent. ATOL beskytter i dag om lag 20 millioner arrangører og reisende hvert år. ATOL skal forsikre forbrukere om at pengene deres er trygge, og skal gi assistanse dersom arrangøren blir insolvent.

Det er arrangøren som skal betale avgiften ("ATOL protection contribution – APC"), ikke forbrukeren, men noen arrangører velger å framheve avgiften ved å vise den separat på kvitteringer og fakturaer.

ATOL-fondet (Air Travel Trust Fund - "ATT") er primær finansieringskilde når en ATOL-arrangør går konkurs. Men dersom arrangøren har forsikring som tilleggssikkerhet, brukes forsikringen først, og deretter fondet. Fondet er administrert av Consumer and Markets Group (CMG) i Luftfartstilsynet på vegne av Air Travel Trust (ATT). I 2018 hadde fondet en beholdning på 170 mill. pund. I tillegg har fondet en kredittordning for å sikre tilleggslividitet.

ATOL er støttet av UK Government. ATOL har fungert godt i mange år, og ble justert i 2012 og 2018 som følge av endringer i pakkereisemarkedet.

Før Thomas Cook-konkursen hadde ATOL-fondet en beholdning på 180 mill. pund (omtrent 2,1 milliarder norske kroner). I regnskapet for 2019/2020 heter det at ATOL-fondet per 30. september 2021 hadde en beholdning på 45 mill. pund (omtrent 533 mill. norske kroner) og mulighet for å utnytte en tilleggs-kreditt på 75 mill. pund (omtrent 888 mill. norske kroner).<sup>61</sup> I tillegg til garantien fra UK Government om å supplere fondet dersom det skulle bli nødvendig.

---

<sup>61</sup> [ATT Annual Report & Accounts 2020 \(caa.co.uk\)](https://www.caa.co.uk/ATOL-protection/Consumers/About-ATOL/), page 18.

ATOL-arrangører skal gi de reisende et ATOL-sertifikat, som forklarer hvilken sikkerhet den reisende har og hva den reisende skal gjøre i tilfelle av insolvens.

Det er ulike typer ATOL-lisenser, avhengig av hvilken form for virksomhet som arrangøren driver. Arrangøren må søke om medlemskap hos Luftfartstilsynet samt betale avgifter hvert år. En oversikt over de ulike ATOL-lisensene og gebyrene er gitt på hjemmesiden:

<p><b>Standard ATOL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No trading restrictions</li> <li>• Bond level of 15% of licensable revenue (subject to a minimum of £50,000) required.</li> <li>• Personal fitness and competence test.</li> <li>• Need to meet Standard ATOL financial criteria.</li> <li>• £2,015 application fee plus 12.64 pence variable per passenger charge.</li> </ul> <p><a href="#">More about the Standard ATOL</a></p>	<p><b>Small Business ATOL (SBA)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Restricted to 500 passengers and £1,000,000 licensable revenue per annum for minimum three years.</li> <li>• Minimum £50,000 bond required.</li> <li>• Personal fitness and competence test.</li> <li>• Need to meet SBA financial criteria.</li> <li>• £1,189 application fee.</li> </ul> <p><a href="#">More about the Small Business ATOL (SBA)</a></p>
<p><b>Franchise ATOL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Licence granted on the basis of membership of approved franchise consumer protection scheme.</li> <li>• Personal fitness and competence test.</li> <li>• No ATOL bond.</li> <li>• No financial criteria test.</li> <li>• £758 application fee (for under 1,001 passengers).</li> </ul> <p><a href="#">More about the Franchise ATOL</a></p>	<p><b>Accredited Bodies</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Become a member of an Accredited Body</li> <li>• Trade under their licence.</li> <li>• No ATOL bond</li> <li>• No financial criteria test</li> <li>• You will be required to meet the Accredited Body's conditions of membership.</li> </ul> <p><a href="#">More about accredited bodies</a></p>
<p><b>Trade ATOL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sales restricted to other ATOL holders only.</li> <li>• Personal fitness and competence test.</li> <li>• Standard ATOL Financial criteria test.</li> <li>• £10,000 bond required.</li> <li>• £2,015 application fee plus 12.64 pence variable per passenger charge</li> </ul> <p><a href="#">More about the Trade ATOL</a></p>	

### *Non-flight (ABTA-ordningen) – Pakkereiser uten flyreise:*

ABTA står for "The Travel Association", og er en privat interesseorganisasjon for turoperatører og reiseagenter i UK. (Organisasjonen men het tidligere "Association of British Travel Agents") Pakkereiser som ikke inkluderer fly ("non-flight packages") må delta i ABTA-ordningen (ABTA's consumer financial protections scheme) ved at arrangøren selv må ordne insolvensbeskyttelse i samsvar med den britiske pakkereiseloven § 19. Arrangøren har tre muligheter for å sørge for insolvensbeskyttelse: garanti ("bonding"), deponerte midler ("trust account") eller forsikring ("insurance"). ABTA har opplyst at forsikring ikke brukes. De reisende må enten ta kontakt med

ABTA eller det organet som har stilt garanti for å få tilbakebetaling og hjelp til hjemreise ved insolvens. Sikkerheten må være en sum som enten:

- dekker summen av betalinger som arrangøren forventer å ha mottatt; eller
- ikke er mindre enn 25 prosent av alle betalinger som arrangøren forventer for pakkereiser i en 12 måneders periode, eller
- samme som over, men ikke mindre enn 10 prosent, hvis et godkjent organ har et reservefond eller forsikring som dekker manglende sikkerhetsstillelse.

Selv om prisene ved ATOL vs. ABTA er forskjellige som følge av avgiften på 2,50 pund, har Luftfartstilsynet og ABTA opplyst at de ikke har sett indikasjoner på konkurransevridende effekter mellom de to ordningene som følge av dette. Avgiften betales av ATOL-arrangøren. Både ATOL-arrangører og ABTA-arrangører må betale for kostnadene for sikkerhetsstillelse, og det er vanskelig å si hvilken av ordningene som er dyrest.

### **2.5.5.3 Erfaringer under pandemien**

Thomas Cook-konkursen i 2019 og koronapandemien har vært krevende for fondet, men forbrukerne har fått tilbakebetalt sine penger og ATOL-fondet har ikke blitt tømt. Det har vært 29 konkurser så langt under pandemien (av 1 062 ATOL-medlemmer før pandemien). Det har også vært mange arrangører som har innstilt virksomheten.

Den 29. april 2021 lanserte Luftfartstilsynet en høring (consultation) om endringer i ATOL-systemet. Høringen ble avsluttet 30. juli 2021, og Luftfartstilsynet vil vurdere lovendringer som så vil bli sendt på høring. Det er ventet at konkrete lovforslag vil bli framsatt tidlig i 2022.

Formålet med høringen er å gi bedre beskyttelse av forbrukernes penger og forbedre den finansielle robustheten til ATOL-ordningen. Luftfartstilsynet skriver i høringen at noen ATOL-beskyttede pakkearrangører bruker kundenes forskuddsbetalinger til å finansiere virksomheten før kundene har reist på ferie. Dette er en langvarig praksis i pakkereiseindustrien, men i noen tilfeller kan det føre til manglende insentiver til å ha tilstrekkelig robuste finansielle ordninger. De foreslåtte endringene vil se på nye tilnærminger som vil redusere risikoen for forbrukerne dersom arrangøren går konkurs. Flere konkurser de siste årene har gjort at Luftfartstilsynet er bekymret for risikoen ved at arrangørene bruker forbrukernes forskuddsbetalinger som driftsmidler. Luftfartstilsynet skriver videre at Covid-19 pandemien har vist hvor vanskelig det var for noen arrangører å betale tilbake kundenes penger ved avbestilling. I høringsnotatet er det nevnt blant annet følgende forslag:

- Krav om at arrangørene må ha et klart skille mellom kundenes penger og driftsmidler. Kundenes penger (helt eller delvis) kan ikke bli brukt før reisen er gjennomført. Ved konkurs vil kundenes penger ikke inngå i arrangørens konkursbo, men pengene vil stå på egen konto og vil i sin helhet tilbakebetales til kundene. Et slik skille kan være helt eller delvis: Et fullstendig skille kan gjøres ved at pengene står på en adskilt konto, som en

depositumskonto eller lignende. Arrangøren får først tilgang til pengene dagen etter at forbrukeren kommer tilbake fra ferien. Et delvis skille kan gjøres ved at arrangøren kan bruke noe av pengene før reisen til å betale for flybilletter og andre typer bestillinger, begrenset opp til en prosentvis andel av pengene, f. eks. 20 prosent av det totale beløpet som forbrukeren har betalt for reisen.

- Krav om individuell garanti.
- Frihet for arrangøren til å velge ulike former for sikkerhet, f.eks. å velge mellom å sette kundenes penger på depositumskonto eller å stille sikkerhet i form av garanti.
- Øke dagens gebyr på 2,50 pund for hver reisende.
- Endre dagens flate gebyr på 2,50 pund til et variabelt gebyr hvor det tas hensyn til arrangørens finansielle risiko og om det er tale om billig eller dyr ferie.
- Forslag som vil kreve større lovendringer: Å kreve at arrangøren stiller tilsvarende sikkerhet som i dag gjennom forsikring i et finans- eller forsikringsforetak, såkalt "third party insurance providers". Finansforetaket vil være ansvarlig for å avgjøre de finansielle kriteriene og premien som arrangøren må betale. Forslaget vil erstatte behovet for dagens fond. Luftfartstilsynet vil imidlertid fortsatt være ansvarlig for å utstede ATOL-lisenser, men Luftfartstilsynet vil da kun sjekke at arrangøren da har tilstrekkelig sikkerhet gjennom finansforetak. Forslaget vil være avhengig av kapasiteten i forsikringsmarkedet.
- Luftfartstilsynet vil se nærmere på ulike situasjoner der reiser selges gjennom agenter, slik som i Thomas Cook-saken.

Luftfartstilsynet har vurdert og forkastet et forslag om å begrense hvor lenge før avreise forskuddsbetaling kan kreves inn. Luftfartstilsynet mener at en slik begrensning vil påvirke forbrukere som ønsker å betale på forskudd som ledd i sin eget budsjettbehandling, samt vesentlig påvirke flyselskap og arrangørers mulighet for utvikling av framtidige tilbud.<sup>62</sup> UK har også startet en lovprosess hva gjelder konkurs hos flyselskap, men denne prosessen har blitt utsatt på grunn av Brexit og covid-19.

## 2.5.6 Tyskland

I Tyskland blir pakkereisedirektivet regulert i den tyske sivillovboken. Ordningen var fram til 1. juli 2021 regulert gjennom lov om endring av reiseregler av 17. juli 2017.<sup>63</sup> I juni 2021 vedtok det tyske parlamentet å endre regelverket med en ny lov som følge av utfordringene ved Thomas Cook-konkursen og pandemien.<sup>64</sup> Lovendringen innebar en total revidering av den tyske implementeringen av pakkereisedirektivet, og går i retning av et stort kollektivt fond (på 750 mill.

---

<sup>62</sup> "However, we considered that this would impact consumers who wish to pay for their holidays up front as part of their own budget management, as well as significantly on the ability for airlines and tour operators to develop their future schedules."

<sup>63</sup> Bürgerliches Gesetzbuch - Drittes Gesetz zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften

<sup>64</sup> Gesetz über die Insolvenzversicherung durch Reisesicherungsfonds und zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften, av 25. juni 2021.

euro) med klare objektive krav til fondets størrelse og en oppbygging av fondskapital gjennom gebyrinnbetalinger fra pakkereisearrangørene.

### **2.5.6.1 Tidligere tysk modell – Kun individuelle garantier**

Fram til regelendringen 1. juli 2021, hadde Tysklands insolvensordning for pakkereiser kun basert seg på individuelle garantier hvor hver garantist var forpliktet til å dekke konkursrammede forbrukere med opp til 110 mill. euro pr. regnskapsår. Garantipremien var en prosentsats av arrangørens mottatte forskuddsbetalinger ved et gitt tidspunkt. Ordningen fungerte svært godt i årene 1994 til 2018, hvor det kun hadde forekommet små og mellomstore insolvensutbetalinger for garantistene.

Garantien ble stilt av private garantister i forsikrings- og bankmarkedet. I praksis var det hovedsakelig forsikringsselskap som sto for garantien, og det forekom sjeldent at banker stilte garanti. Garantiaftalenes utforming ble regulert i den tyske sivillovboken.<sup>65</sup> Lokale handelsmyndigheter sto for tilretteleggingen av ordningen, men det tyske justisdepartementet var lovgivende føderal myndighet.<sup>66</sup> Ved insolvens kunne den reisende rette krav om refusjon mot arrangørens garantist. Garantisten refunderer også beløp den reisende selv har måttet betale for fullføring av reisen, og som egentlig skulle dekkes av reisearrangøren, eksempelvis utgifter til hjemreise eller videreføring av reisen. Det var pålagt at alle pakkereisearrangører må dokumentere at de har en garanti som dekker forskuddsbetalinger og hjemreiser, og ved kjøp av reise mottok den reisende et garantibevis for at turoperatøren har gyldig garantiavtale og ga opplysninger om kontaktledd ved arrangørens insolvens.<sup>67</sup> Garantisten var da ansvarlig for å dekke krav opp til 110 mill. euro per regnskapsår, mens premien for garantien ble beregnet ut i fra arrangørens forskuddsbeholdning ved gitt tidspunkt og lå vanligvis mellom 0,5 og 4 prosent av dette beløpet, med et gjennomsnitt på 2 prosent.<sup>68</sup>

I tillegg til arrangørens forskuddsbeholdning innarbeidet garantisten andre risikofaktorer i premien, slik som virksomhetens soliditet, forretningspraksis og systematisk markedsrisiko. Arrangører med høyere risikofaktorer måtte således betale høyere premie. En fordel med dette var at det ga insentiver til arrangørene å begrense bruken av forskuddsbetalinger. Samtidig hadde garantisten insentiv til å jevnlig kontrollere arrangøren slik at de fikk innbetalt korrekt premiebeløp.

### **2.5.6.2 Thomas Cook konkursen i 2019**

Den tyske ordningen bygget på en forutsetning om at taket på 110 mill. euro ville være tilstrekkelig høyt til å dekke alle insolvensaker som kunne oppstå i løpet av et år. Taket på 110 mill. euro viste

---

<sup>65</sup> Bürgerliches Gesetzbuch

<sup>66</sup> Bundesamt für Justiz

<sup>67</sup> [BfJ - Ofte stilte spørsmål - 5. Hvordan foregår insolvensbeskyttelsen til en turoperatør etablert i Tyskland? \(bundesjustizamt.de\)](#)

<sup>68</sup> VZBV-rapporten s. 17, andre avsnitt.

seg likevel utilstrekkelig når Thomas Cook Germany ble tvangsløst 1. desember 2019 og 140 000 tyske reisende ble strandet i utlandet. Det ansvarlige forsikringsselskapet Zurich Versicherungentotal fikk krav på 287,4 mill. euro, men ettersom loven begrenset forsikringsselskapets forpliktelser til 110 mill. euro, ble det kun utbetalt refusjoner for 110 mill. euro av selskapet. For å overholde pakkereisedirektivets forpliktelser valgte tyske myndigheter å kompensere mellomlegget mellom den refusjon forbrukerne hadde krav på og det de fikk av Zurich Versicherungentotal. Myndighetene opprettet en nettside hvor de reisende kunne registrere udekkede refusjonskrav i forbindelse med konkursen, og ved inngangen til februar 2021 hadde over 105 000 reisende registrert sine krav her. Likevel var det på samme tid fortsatt i underkant av 10 000 krav som ikke hadde blitt registrert, men som fortsatt kunne kreves.<sup>69</sup>

### **2.5.6.3 Koronapandemien i Tyskland**

Som følge av utbruddet sendte det tyske utenriksministeriet et verdensomspennende reisevarsel som varte til 15. juni 2020. De aktuelle reisevarslene ble forlenget spesielt for ikke-europeiske land. På grunn av disse reisevarslene ble mange pakkereiser kansellert og arrangørens inntektsgrunnlag forsvant, og allerede i første kvartal 2020 så man en betydelig reduksjon i omsetningen til reiseleverandørene i Tyskland med en sesongjustert reduksjon i salgsvolumet på rundt 23 prosent for den tyske reiselivsnæringen sammenlignet med forrige kvartal. Ifølge rapporter fra Federal Statistical Office (Das Statistische Bundesamt) var dette det største fallet i salgsvolum for reiselivsnæringen siden 2008, og innen utgangen av juni 2020 anslo tyske myndigheter at inntektene fra reiselivsnæringen hadde blitt redusert med 10,8 milliarder euro.<sup>70</sup>

Under pandemien så man en tilsvarende situasjon som i Norge. Inntektstapene hadde ført til at konkursrisikoen økte vesentlig. Mange av garantistene valgte å trekke seg ut av markedet, og sommeren 2021 gjensto det kun tre garantister i Tyskland.<sup>71</sup> Arrangørene som ble stående uten garanti fikk store problemer med å finne nye garantister, mens de som fortsatt hadde garanti fikk store økninger i premiene, og garantien ble av arrangørene oppfattet som uforholdsmessig dyr i en allerede presset situasjon.

Tyske myndigheter vurderte allerede i juli 2020 at pandemien hadde begynt å påvirke realøkonomien. For å motvirke likviditetsmangelen arrangørene stod overfor og påfølgende konkurser, ble det etablert en større tiltakspakke som skulle sikre tilstrekkelig likviditet i markedet og bidra til å opprettholde økonomisk aktivitet, både under og etter utbruddet. I april 2020 hadde EU-kommisjonen godtatt to hjelpepakker til henholdsvis Condor og Lufthansa, bl.a. et

---

<sup>69</sup> EU-kommisjonen 2021. Rapport om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2015/2302 om pakkereiser og sammensatte reisearrangementer.

<sup>70</sup> Se: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/06/PD20\\_N028\\_474.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/06/PD20_N028_474.html)

<sup>71</sup> De tre selskapene er: Zurich Insurance plc, HanseMerkur og R+V Versicherung.

statsgarantert lån på inntil 550 mill. euro for å kompensere charterflyselskapet Condors tap forårsaket av koronavirusutbruddet.<sup>72</sup>

13. mai 2020 vedtok EU-kommisjonen en anbefaling om at medlemsstatene burde garantere for tilgodelapper utstedt av arrangører i reise- og transportsektoren. Målet var å forhindre konkurser ved å gjøre tilgodelapper mer attraktive som et alternativ til refusjon med penger og dermed øke deres aksept av de reisende. Anbefalingen understreker at slike ordninger er med på å lette transportørers og arrangørers likviditetsproblemer, og dermed kan bidra til en bedre beskyttelse av de reisendes interesser. Tyske myndigheter la så fram et tiltak på 840 mill. euro for å garantere for tilgodelapper utstedt til reisende som hadde bestilt pakkereiser før 8. mars 2020, og som måtte avlyses på grunn av koronautbruddet. Tilgodelappene gis for et beløp som tilsvarer betalingen fra den aktuelle reisende.

Ifølge estimater fra reiselivsnæringen var det i slutten av april 2020 foretatt forskuddsbetalinger på til sammen 6 milliarder euro for alle turer booket før 8. mars 2020. En stor del av dette beløpet er tilbakebetalt av reisearrangører eller motregnet nye bestillinger. De tyske myndighetene anslår at det vil bli utstedt sikrede tilgodelapper på 1,5 milliarder euro. Tatt i betraktning at en del av disse tilgodelappene er dekket av private forsikringsordninger, vil tiltaket bare dekke et maksimalt refusjonsbeløp på 840 mill. euro. Midlene ble gjort tilgjengelig i føderalt budsjett. De tyske myndighetene bekreftet at garantien ikke overstiger 100 prosent av den totale verdien av tilgodelappene, som ikke kan overstige 100 prosent av forskuddsbetaling opprinnelig foretatt av den reisende, med unntak av ytterligere tjenester gitt av utstederen. Tiltaket ble godkjent av EU-kommisjonen 31. juli 2020.<sup>73</sup>

25. juni 2020 godkjente også EU-kommisjonen at tyske myndigheter bidro med 6 milliarder euro til rekapitaliseringen av Deutsche Lufthansa AG (DLH), morselskapet til Lufthansa Group. Tiltaket var del av en større tiltakspakke som også inkluderer statsgarantier for 3 milliarder euro i lån, og samlet sett ble dermed den totale støtten til DLH på 9 milliarder euro. Tiltaket ble godkjent i henhold til den midlertidige rammen for statsstøtte vedtatt av EU-kommisjonen 19. mars 2020, og endret vedtak fra 3. april og 8. mai 2020.<sup>74</sup> 4. januar 2021 godkjente også EU-kommisjonen at tyske myndigheter bidro med opptil 1,25 milliarder euro til rekapitaliseringen av TUI AG (TUI), morselskapet til TUI Group, som en del av en bredere støttepakke.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> [State aid: Coronavirus: German aid to Condor \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/state-aid/cases1/202032/287255_2178558_45_2.pdf)

<sup>73</sup> [€840 million German guarantee scheme \(europa.eu\) og https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/202032/287255\\_2178558\\_45\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202032/287255_2178558_45_2.pdf)

<sup>74</sup> [State aid: Lufthansa \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/state-aid/cases1/202032/287255_2178558_45_2.pdf)

<sup>75</sup> [State aid: Commission approves €1.25 billion German measure \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/state-aid/cases1/202032/287255_2178558_45_2.pdf)

#### 2.5.6.4 Ny tysk modell – 1. juli 2021

Fordi den tidligere ordningen hadde vist seg utilstrekkelig ved Thomas Cook-konkursen i 2019, og ettersom koronapandemien fra 2020 resulterte i at arrangørene fikk store problemer med å stille garantier når forsikringselskapene økte premiene eller trakk seg ut av markedet, så Tyskland seg nødt til å finne en alternativ måte å implementere pakkereisedirektivet på. I juni 2021 vedtok derfor det tyske parlamentet å endre regelverket med en ny lov som trådte i kraft 1. juli 2021 (Gesetz über die Insolvenzversicherung durch Reisesicherungsfonds und zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften, av 25. juni 2021).

Loven innebar en total revidering av den tyske implementeringen av pakkereisedirektivet. Ny modell har gått i retning av et stort kollektivt fond med klare objektive krav til fondets størrelse og oppbygging av fondskapitalen gjennom gebyrinnbetalinger fra pakkereisearrangørene. I den nye loven har selskaper med årlig omsetning under 10 mill. euro valget mellom å signere en kontrakt med fondet, eller å skaffe seg en individuell garanti etter gammel modell, mens selskaper med årlig omsetning over 10 mill. euro må sikre seg gjennom fondet. På denne måten søker man å tilby noe fleksibilitet for mindre selskaper der garanti kan gi en tilstrekkelig insolvensbeskyttelse, men for større selskaper var fokuset å oppnå en sikker løsning.

De tyske myndighetene undersøkte ordningen i Storbritannia, Norge, Danmark, Østerrike og Nederland. De kom raskt fram til at det kun var et stort kollektivt fond som kunne sikre de reisende uten behov for statlig involvering ved svært store konkurser. Det neste spørsmålet ble da om fondet skulle være i føderalt, statlig eller privat regi. Tyskland valgte å gå for en privatrettslig løsning ettersom insolvensbeskyttelsen ikke ble ansett å være en statlig oppgave. Loven legger likevel opp til et nært statlig tilsyn for å sikre overholdelse av regelverket.

31. august 2021 fremla den tyske nærings- og arbeidsgiverorganisasjonen for reiselivsbransjen DRV, en pressemelding om at tyske myndigheter hadde tildelt oppdraget med forvaltningen av det nye fondet til selskapet Deutscher Reisesicherungsfonds GmbH - et selskap som er opprettet og eid av ulike tyske bransjeorganisasjoner innen reiseliv, der DRV er majoritetseier, med 78 prosent av aksjene.<sup>76</sup>

Det er planlagt at fondet skal være ansvarlig for insolvensbeskyttelsen fra 1. november 2021, og vil da umiddelbart begynne å ta gebyrer fra arrangørene og bygge opp fondskapitalen. Til oppbyggingen av fondskapitalen er fondet lovpålagt å belaste pakkereisearrangørene med minimum 1 prosent av arrangørens årlige omsetning. I tillegg må alle pakkereisearrangørene i oppbygningsfasen også stille individuelle garantier. Ved en insolvens benyttes garantien først, og først når den er oppbrukt vil fondsmidlene bli brukt. De første årene skal de individuelle garantiene tilsvare 5 prosent av arrangørens årlige omsetning. Tyske myndigheter forventer at fondet skal

---

<sup>76</sup> Federal Ministry of Justice commissions Deutsche Reisesicherungsfonds GmbH (DRSF) to organise the new insolvency protection for package holidays: DRV



kunne dekke alle store insolvenssaker innen utgangen av 2027, men inntil fondet er stort nok legges det opp til at fondet skal kunne ta opp statsgaranterte lån ved store konkurser. Tyske myndigheter fikk godkjenning av EU-kommisjonen 9. juli 2021 til å stille statsgaranti for slike lån og fondet må betale en garantipremie til staten, som settes årlig. Statsgarantien dekker bare differansen mellom målkapitalen på den ene siden og fondsmidlene pluss sikkerheten til den insolvente turoperatøren på den andre.

#### *Fastsettelse av størrelsen på kollektive fondet (målkapital)*

Målkapitalen må være stor nok til å kunne etterkomme eksisterende og framtidige forpliktelser. Ved vurderingen av målkapitalens størrelse skal det antas at erstatningskravene som må dekkes ved en insolvent arrangør, tilsvarer 22 prosent av arrangørens omsetning. Vurdering av arrangørens omsetning skal, som hovedregel, ta utgangspunkt i bokført omsetning i forrige regnskapsår. Unntak kan gjøres om det i forrige regnskapsår var ekstraordinære omstendigheter som påvirket omsetningen vesentlig, eller om virksomheten ennå ikke har fullført et normalt regnskapsår, se loven § 5 (3) 2.

Fondets størrelse (målkapital) må være tilstrekkelig til å kunne:

- 1) ivareta forbrukerrettighetene ved kjøp av pakkereiser ved insolvens<sup>77</sup>,
- 2) dekke oppbyggingen og forvaltningen av fondet, og
- 3) dekke utgifter til ev. hjemreiser.

En fjerdedel av målkapitalen kan bestå av ugjenkallelige lån fra en kredittinstitusjon som har tillatelse til å drive i Tyskland. I tillegg skal fondet bygges opp ved gebyrer fra pakkereisearrangørene.<sup>78</sup>

Fondet må minimum kunne dekke en insolvens hos den pakkereisearrangøren i Tyskland med størst omsetning, når dette skjer samtidig med en insolvens med en pakkereisearrangør med middels omsetning. I fastsettelsen skal det bare tas hensyn til reisetilbydere etablert i Tyskland. Dersom den største og den mellomstore pakkereisearrangøren til sammen utgjør mindre enn 15 prosent av den totale omsetningen i det tyske pakkereisemarkedet, må det inkluderes ytterligere pakkereiseselskap, rangert etter omsetning, til en markedsandel på minimum 15 prosent er dekket.<sup>79</sup> Som nevnt ovenfor, ligger det til grunn for målkapitalen at erstatningskravene som skal sikres tilsvarer 22 prosent av pakkereisearrangørenes omsetning.<sup>80</sup> Med andre ord utgjør fondet samlet årlig omsetning av pakkereiser i Tyskland x 22 prosent x 15 prosent. Målkapitalen i Tyskland er satt til 750 mill. euro (om lag 7,5 milliarder kroner).

---

<sup>77</sup> Jf. Bürgerliches Gesetzbuch §651r og § 651w(3)

<sup>78</sup> Jf. §3, §4, og §7

<sup>79</sup> Jf. §5(1)

<sup>80</sup> Slik dette er definert i §5(1)

### *Oppbygging av fondet gjennom gebyrer fra arrangørene*

Det nye tyske reisegarantifondet tildeler garantiavtaler til pakkereisearrangørene hvor arrangørene pålegges å bidra til oppbyggingen av fondet mot målkapitalen, gjennom gebyrer. Det tyske reisegarantifondet skal beregne gebyrbeløpet slik at oppbyggingen av fondskapitalen fra og med 2027 ikke kan bli mindre, og minimum blir lik målkapitalen ved utgangen av året. Beregningen av gebyret må inkludere fondets administrasjonskostnader og inkludere gjennomsnittlige insolvenstilfeller fondet er forventet å måtte dekke i et normalår. Gebyret skal også settes slik at målkapitalen fortsatt kan oppnås innen rimelig tid, ved en over gjennomsnittlig stor insolvenssak. Ved beregning av gebyrbeløpet skal vurderingen av de forskjellige risikofaktorene for tap hos pakkereisearrangøren være både hensiktsmessige og forholdsmessige. Dersom gebyret fastsettes som en prosentandel av arrangørens omsetning, oppfyller dette vanligvis kravet. Metoden for beregning av avgiftsbeløpet må være lik for alle pakkereisearrangørene.<sup>81</sup>

### *Garantier*

Det tyske reisegarantifondet kan fastsette garantiavtaler beregnet på grunnlag av en prosentandel av pakkereisearrangørens omsetning, som direkte sikrer reisegarantifondet retten til å påberope seg utbetalingen.<sup>82</sup> Garantisten ikke kan påberope seg følgende mot reiseforsikringsfondet: (1) Innsigelser til avtalen med pakkereisearrangøren, (2) oppsigelse av avtalen med pakkereisearrangøren, hvis reisegarantifondet også forhindres å benytte seg av seg av avtalen opp imot den reisende.<sup>83</sup>

Kun følgende skal være gyldig som garanti: (1) Forsikringsavtale med et forsikringsforetak som har tillatelse til å drive med forsikringsvirksomhet i Tyskland. (2) Betalingsforpliktelse fra kredittinstitusjon med tillatelse til å drive i Tyskland.<sup>84</sup>

### *Om highly remote risks*

Tyske myndigheter har opplyst følgende om hvordan de vurderte "highly remote risks" i den nye ordningen:

We were also very concerned with this question during the implementation of the package travel directive, both in 2016/17 and in the revision of the regulations on insolvency protection in 2020/21. Ultimately, of course, only the European Court of Justice can give a binding answer to the question of how recital 40 is to be interpreted. In our legislation, we have assumed that at least the simultaneous insolvency of our (and the world's) largest tour operator (that's TUI,) and a medium-sized tour operator must be covered. You can also read

---

<sup>81</sup> Jf. §7

<sup>82</sup> Int. Bürgerliches Gesetzbuch, § 651r (2), 1. setning

<sup>83</sup> jf. §6(1)3.b

<sup>84</sup> Jf §6(1)

about this in our explanatory memorandum for the law, see Bundestagsdrucksache 19/28172, S. 32 [referring to § 5 of the new Travel Insurance Fund Act]:

"It follows from recital 40 of the directive that the insolvency insurance must cover the foreseeable payment amounts that are affected by the insolvency of a tour operator and, if applicable, the foreseeable costs of repatriation. The directive does not contain any further requirements as to which costs are foreseeable and for which insolvency cases the protection must be designed. However, recital 40 further points out that very unlikely risks need not be taken into account. As an example, the directive cites the simultaneous insolvency of several of the largest tour operators. Conversely, it follows from this that the insolvency protection must in any case be designed for the simultaneous insolvency of one of the largest and another, at least medium-sized, tour operator. Against this background, according to [§ 5] sentence 1, the fund assets of the travel insurance fund must also be appropriately equipped."

We also asked ourselves what amount of damage we should expect in the event of insolvency. After advice from economic experts, we assume that the insolvency loss corresponds to an average of 22 percent of the annual net sales generated by the respective tour operator (either in the past financial year or on the basis of a forecast). This is how we measured the target capital that the new Travel Insurance Funds (TIF) must achieve: 22 percent of the sales of the largest and one medium-sized tour operator = together an estimated 750 million euros. We assume that this sum will be sufficient to fully settle all foreseeable insolvency claims. However, we will check by 2023 at the latest whether the amount still appears to be sufficient.

### **2.5.6.5 Tysk rapport om forhåndsbetalinger**

Den tyske paraplyorganisasjon for Tysklands forbrukerorganisasjoner (Verbraucherzentrale Byndesvesband VZBV) publiserte desember 2020 en rapport som drøfter regulering/fjerning av forskuddsbetalinger for flyreiser og pakkereiser. Rapporten argumenterer for at hvis arrangørene uansett må betale en prosentandel av beløpet de tar i forskuddsbetaling for å stille garanti, kan de like gjerne låne det de ville tatt i forskudd av banken og heller betale rente på dette. Ettersom renten er relativt lav vil dette ikke gjøre stor forskjell for arrangørens utgifter, men risikoen bæres da av bankene og ikke forbrukerne. En begrensing eller et forbud av forskuddsbetalinger, vil således eliminere behovet for kompliserte insolvensbeskyttelsesordninger for å tilfredsstille kravene til pakkereisedirektivet.

Rapporten foreslår to mulige modeller for flyreiser. Den billigere modellen er at maks halvparten betales ved bestilling, resten ved innsjekk. Den dyrere modellen er at det kun mulig med betaling ved innsjekk. For flyreiser gir den første modellen et likviditetsgap på 1,7 milliarder euro (om lag 17,28 mrd. i 2021-kroner), mens den andre gir et likviditetsgap på 3,5 milliarder euro (om lag 35,56

mrd. i 2021-kroner). En betal-ved-innsjekk-modell vil maksimalt gi en prisøkning på 3,3 prosent i det tyske flyreisemarkedet.<sup>85</sup>

Rapporten foreslår tre mulige modeller for pakkereiser, der den første er billigst og den siste er dyrest:

- 1) Fullbetaling tidligst 28 dager før avreise
- 2) Maks 20 prosent i depositum ved booking, resten ved avreise
- 3) Kun mulig med fullbetaling ved avreise

Forbud mot forskuddsbetalinger vil gjøre at risikoen for tap ved konkurs før avreise elimineres, mens en begrensning reduserer risikoen. Den reisende vil også slippe å binde opp egen kapital før avreisen og kan da mer effektivt allokere og utnytte egne midler. For pakkereiser vil en overgang til en av de tre modellene føre til et likviditetsgap i området av 1,3 til 3,5 milliarder euro (om lag 13,2 til 32,5 mrd. 2021-kroner), avhengig av modell. Å bytte til en av de tre betalingsmodellene, vil føre til ytterligere kapitalkostnader, tilsvarende mellom 0,4 prosent og 1,1 prosent av markedsvolum for pakkereiser i Tyskland. Med andre ord, hvis pakkereiseleverandørene overfører de ekstra kapitalkostnader til kunden, må prisene øke med mellom 0,4 prosent og 1,1 prosent.

Dette vil maksimalt gi en prisøkning for pakkereiser på 1,1 prosent.

Fordi pandemien har belastet både flyreise- og pakkereisenæringens økonomi, anbefales det at man avventer noen år før man ev. implementer modellene, slik at selskapene rekker å bygge opp kapital til overgangen.

---

<sup>85</sup> Priseffektene vil avhenger av hvilke av utfallsscenario VZBVs analyserte. For noen scenario var utfallene mindre enn 3,3 prosent.

I gjennomsnitt, vektet på andel av salgsvolumet, forhåndsbetaler flypassasjerer for reisen 72 dager før avreise. I et normalår mottar flyselskapene i snitt 3,5 milliarder euro (35,5 mrd. 2021-kroner) i forskuddsbetaling fra tyske passasjerer.

En utfordring man møter ved å bytte betalingsmodell til betaling ved innsjekk, er at man også må imøtekomme de negative økonomiske virkningene koronapandemien har hatt for flyselskapene. For at man skal unngå ytterligere fall i selskapenes kredittrating, må en stor andel av den nødvendige likviditeten dekkes av selskapets aksjekapital, men en slik forpliktelse vil neppe tiltrekke seg private investorer. For at flyselskapene skal kunne bygge opp kapital, er det derfor svært viktig at man avventer noen år før man bytter modell.

## 2.5.7 Nederland

### 2.5.7.1 Fire ulike reisegarantiordninger

I Nederland er det fire reisegarantiordninger.<sup>86</sup> Disse er ikke formelt godkjent av forbruker- og konkurransemyndighetene The Netherlands Authority for Consumers and Markets (ACM).<sup>87</sup> ACM fører tilsyn med etterlevelsen av pakkereisedirektivet, men pakkereisegarantiordningene er ikke underlagt tilsyn fra finansmyndighetene.<sup>88</sup> Pakkereisedirektivet er implementert i sivillovboken, og det er ikke gitt nærmere regulering i annet regelverk.<sup>89</sup>

Det er i hovedsak to typer reisegarantiordninger: Den første typen mottar kundebetalingen og betaler den til arrangøren når reisen er avsluttet. Én pakkereisegarantiordning fungerer på denne måten.<sup>90</sup> STO Garant har 237 deltakere.<sup>91</sup> Ved insolvens frigjøres forskuddet slik at STO Garant kan oppfylle forbrukerens krav i pakkereisegarantidirektivet.

Den andre typen reisegarantiordninger er kollektive fond. VZR Garant og GGTO har mindre arrangører som deltakere, mens Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR) er størst og har de største arrangørene som deltakere.

Garantien fra VZR Garant er begrenset til 12 500 euro per reisende med unntak for hjemreise.<sup>92</sup> Denne terskelverdien springer ikke ut av offentlig regelverk. Garantien er videre begrenset til 10 prosent av pakkereisens kostnad betalt mer enn ett år før avreise og 50 prosent av pakkereisens kostnad betalt mer enn tre måneder før avreise. Dette må antakelig forstås slik at arrangører som er deltakere i VZR Garant ikke selger pakkereiser som går utover disse rammene. Ellers ville det

---

<sup>86</sup> I Kommisjonsrapporten av 26.02.2021 heter det på s. 18: "Nederlandene vedtog et lån på 165 mio. EUR til støtte for de fem nederlandske garantifonde, der tilbyder garantiordninger for pakkereisearrangører." Utvalget har spurt nederlandske styresmakter om antall ordning, og ACM opplyser at det finnes aktører de ikke regner som pakkereisegarantiordninger.

<sup>87</sup> ACM har slagordet "Markets that work well for people and businesses" og har oppgaver innenfor forbrukervern, energi, telekommunikasjon, konkurranse og helse.

<sup>88</sup> Sentralbanken har hjemmel, men fører ikke aktivt tilsyn med pakkereisegarantiordningene.

<sup>89</sup> Engelsk oversettelse av den nederlandske implementeringsloven finnes her:

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/nl\\_transposition\\_tra\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/nl_transposition_tra_0.pdf)

<sup>90</sup> Stichting Reis BetaalPlatform lagrer og overfører forbrukernes betaling til turoperatøren ved forfall, men regnes ikke som en pakkereisegarantiordning av ACM. BetaalPlatform har en sammenheng med SGR som er omtalt nedenfor. Nettside: <https://sgr.nl/over-sbr/>

<sup>91</sup> STO Garant tilbyr fra 2013 en garantiordning for pakkereiser uten et tradisjonelt reisegarantifond og uten individuelle garantier. Det ser ut til at betalingsformidleren Certo Escrow B.V. står bak ordningen. Se [https://sto-garant.nl/public/pdf/STO\\_Garant\\_Guarantee\\_scheme.pdf](https://sto-garant.nl/public/pdf/STO_Garant_Guarantee_scheme.pdf) og <https://www.sto-reisgarantie.nl/sto/reisorganisaties/>

<sup>92</sup> Se punkt 2.4 og 2.5 i [https://vzr-garant.nl/public/pdf/VZR\\_Garant\\_Guarantee\\_Scheme\\_version1.1.pdf](https://vzr-garant.nl/public/pdf/VZR_Garant_Guarantee_Scheme_version1.1.pdf)

kunne være en sak for tilsynsmyndighetene. For å bli med i VZR Garant må arrangøren tilfredsstille krav til soliditet:<sup>93</sup>

- Solvens (egenkapital i prosent av balansesummen):  $\geq 15$  prosent
- Likviditet (omløpsmidler / kortsiktig gjeld):  $\geq 1$

Premien er oppgitt å bestå av:

- Gebyr for registrering og vurdering € 400
- Årlig bidrag for å opprettholde garantiordningen: 0,14 prosent av den risikobærende omsetning, minimum på € 350
- Risikopremie for å kompensere for eventuelle tap: 0,36 prosent av den risikobærende omsetningen.

GGTO-ordningen har 339 medlemmer og krever 7,5 euro per reisende. Garantiordningens vilkår begrenser kravene til 12 500 euro.<sup>94</sup> Arrangører som deltar må tilfredsstille følgende krav:

- Solvens: Egne fond ikke kan være mindre enn 15 prosent av den totale kapitalen.
- Likviditet som er tilstrekkelig å dekke de faste kostnadene på en måned. Tilgjengelig kreditt tas i betraktning.
- Selskapets risikobærende omsetning (forbrukerbetalinger) i det siste regnskapsåret overstiger ikke 1 million euro.

Kostnaden for arrangøren er registreringsavgiften på € 400 og et årlig bidrag på 0,125 prosent av den risikoutsatte omsetningen forrige regnskapsår, minimum € 250.

Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR) er en stiftelse etablert i 1983. Arrangører er deltakere i SGR, og allmennheten kan sjekke på SGRs nettside om arrangøren er deltaker. SGR har om lag 600 deltakere med en 2019-omsetning på 4 mrd. euro (om lag 40 mrd. kroner). Største deltaker er TUI med 25 prosent av SGRs dekning. Garantiordningen er beskrevet i et regelverk fastsatt av styret i SGR. Forbrukernes krav overfor SGR direkte er begrenset til 12 500 euro per forbruker (om lag kr 130 000), mens krav utover dette er forsikret av SGR hos Europeesche Verzekeringen.

SGR beregner risikoen basert på solvens II-regelverket. Fondsstørrelsen er beregnet til å dekke minst 250 prosent av det beregnede maksimale tapet på ett år, basert på en 99,5 persentil. SGRs aktuarmodell er ikke offentlig og tar utgangspunkt i solvens- og likviditetsinformasjon fra medlemmene og inkluderer data om fondets utbetalinger fra oppstarten i 1983. SGR bruker ikke kredittratinger. For tiden har fondet en egenkapital på 88 mill. euro (om lag 900 mill. kroner). Ved

---

<sup>93</sup> [https://vzr-garant.nl/public/pdf/Leaflet\\_VZR-Garant.pdf](https://vzr-garant.nl/public/pdf/Leaflet_VZR-Garant.pdf)

<sup>94</sup> <https://www.stichting-ggto.nl/Downloads/GGTO%20-%20Garantieregeling%20v4-0.pdf> Det sies ingenting om hjemreise, hvilket kan ha sammenheng med reisemålet til arrangørene som bruker GGTO.

konkurs går SGR først på de individuelle garantiene før det ev. gis dekning fra fondet. Pakkereisearrangører må stille sikkerhet (overveiende bankgarantier) ut ifra en risikomodell som legger til grunn mellom 1,5 og 10 prosent av omsetningen i sikkerhet. Risikomodellen er lik for alle deltakere og gir ingen fordeler for store eller små arrangører. De reisende betaler 5 euro per person per reise (booking).<sup>95</sup>

### 2.5.7.2 Pandemien og brukerbetaling

Nederland vedtok et lån på 165 mill. euro til støtte for garantifondene som tilbyr garantiordninger for pakkereisearrangører.<sup>96</sup> Formålet med statsstøtten er å sørge for likviditet til fondene for å sikre tilstrekkelig dekning av alle betalinger til reisende ved reisearrangørens konkurs eller insolvens, som tilbakebetaling av tilgodelapper.<sup>97</sup> Bidraget per reise som enkelte reisegarantiordninger krever har ikke sammenheng med tilbakebetaling av lånene til staten.

Reguleringen av pakkereisemarkedet blir for tiden evaluert, blant annet spørsmålet om omfanget av forskuddsbetaling.<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> SGR opplyser at de krevde om lag 4 euro per reise i 1983. I 1999 var fondet stort nok bidragene ble innstilt. I årene etter 1999 dekket avkastningen av fondsplasseringen (statsobligasjoner) utbetalingene.

<sup>96</sup> "The Netherlands adopted a €165 million loan to support the five Dutch guarantee funds that provide guarantee schemes for package travel organisers." Opplysninger hentet fra EU-kommisjonens februar-rapport, se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A90%3AFIN>. Se melding og sak til EUs konkurransemyndighet

[https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_57985](https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57985)

<sup>97</sup> Den ene låneordningen var rettet mot pakkereisegarantiordningene som kunne søke departementet om lån for å håndtere midlertidige effekter av pandemien. 50 mill. euro var holdt av til SGR og 10 mill. til sammen til de andre. Lånene betales tilbake med renter. De andre ordningen var rettet mot arrangører som måtte betale tilbake forskudd og tilgodelapper til de reisende. Arrangørene henvendte seg til reisegarantiordningen som søkte departementet om lån. Reisegarantiordningen står ansvarlig for lånet og betaler det direkte til de reisende. Det er et vilkår at arrangøren har finansiell styrke til å utbetale 20 prosent av de reisendes krav med egne midler. Resten kunne være lån.

<sup>98</sup> Ansvarlige departementer er Ministry of Economic Affairs and Climate Policy og Ministry of Finance.

# 3. Utgangspunkter for utvalgets vurderinger, herunder utfordringer med dagens reisegaranti

## 3.1 Om det norske garantimarkedet for pakkereiser

### 3.1.1 Innledning

Utvalget vil i kapittel 3 gjennomgå noen viktige utfordringer og svakheter med dagens reisegaranti. Svakheter og utfordringer kan vise seg i normale tider, men kommer særlig klart fram i ekstraordinære situasjoner som Thomas Cook-konkursen i 2019 og pandemien i 2020-2021. Utvalget vil deretter drøfte særlige problemstillinger i lys av dette.

I EU stod pakkereiser for om lag 9 prosent av alle turistreiser i [2017](#) og 21 prosent av folks turismeutgifter. Utvalget har ikke tilsvarende tall for Norge, men pakkereisenæringen er en viktig del av norsk reiseliv.

I 2019 var det i Norge stilt individuelle reisegarantier for om lag 4 milliarder kroner, hvorav de tre største arrangørene (TUI, Virke og Apollo) sto for om lag 60 prosent av de stilte garantiene. Stilt garanti skal dekke forskuddsbetalinger og hjemreiser ved en ev. konkurs. Garantiene kan stilles ved bank ( gjerne som del av kundeforhold), forsikringsselskap eller som kontantinnskudd på sperret konto.

Nominelt har det vært en betydelig vekst i totalbeløpet av garantier som har blitt stilt i Norge.<sup>99</sup> I år 2000 ble det stilt garantier for 819 mill. (om lag 1,2 milliarder i 2019-kroner), og dette økte til om lag 4 milliarder i 2019. Fra 2000 til 2019 har det altså vært en realøkning i stilte garantier på om lag 230 prosent<sup>100</sup>. I 2020 var det imidlertid kun totalt stilt individuelle reisegarantier for 1,8 milliarder, som følge av redusert omsetning under pandemien. RGF har opplyst at fondets egenkapital på minst 15 mill. kroner ikke vil være tilstrekkelig dersom mange arrangører skulle gå konkurs samtidig, eller dersom en stor aktør går konkurs og garantien skulle vise seg utilstrekkelig.

---

<sup>99</sup> Fram til pandemien er utvalget ikke kjent med at det i RGFs nyere historie har vært noen tvister med garantister om utbetaling av garanti.

<sup>100</sup> Jf. tabell 1 i punkt [4.7.4.3](#)



Et problem under pandemien har vært at økt konkurrisiko har medført krav om høyere premier for å fornye de individuelle garantiene samt at banker har stilt krav om høyere tilleggssikkerhet. Samtidig har RGF pålagt flere arrangører å stille høyere garanti, med hjemmel i forskriften § 5 som gir RGF hjemmel til å fastsette en høyere reisegaranti hvis det er risiko for at reisegarantien ikke vil dekke alle de reisende krav dersom arrangøren blir insolvent. RGF har opplyst at det under pandemien var behov for å bruke § 5 blant annet fordi mottatte forskudd hos arrangørene ble akkumulert som følge av at reiser ble utsatt. (Formelen i pakkereiseforskriften tar ikke høyde for situasjoner hvor pengene for reiser folk ikke fikk gjennomført står på arrangørens konto. Da kan § 5 brukes til å øke garantibeløpet.) Samlet sett har dette ført til at mange arrangører ikke klarer å stille lovpålagt individuell garanti, og derfor må stoppe salget av nye reiser.

### **3.1.2 Aktører som selger reisegarantier i Norge**

Vi har fått opplyst fra Nærings- og fiskeridepartementet at det er følgende forsikringsselskap som tilbyr reisegaranti i Norge:<sup>101</sup>

- Atradius
- IAM Insurance, agentur for Builders Direct
- Vector Nordic/ Garbo Forsäkring
- Tryg Forsikring/Tryg Garanti

Forsikringsselskapet foretar en konkret risikovurdering av den enkelte arrangør, herunder en vurdering av konkurrisiko. Deretter fastsettes en individuell premie som arrangøren må betale månedlig. Utvalget har fått opplyst at premien før pandemien har ligget på om lag 1–3 prosent av garantibeløpet per år, men at premien under pandemien har steget til om lag 10 prosent av garantibeløpet per år.

Utvalget har fått opplyst fra Nærings- og fiskeridepartementet at blant annet følgende banker tilbyr individuell reisegaranti:

- Nordea
- DNB
- Handelsbanken
- SR-Bank
- SEB
- SMN
- Danske bank

Mange banker stiller individuell reisegaranti som ledd i et løpende kundeforhold med arrangøren. Banken krever da gjerne sikkerhet for garantibeløpet i form av pant eller lignende, eller at et pengebeløp deponeres på sperret bankkonto. Det er ofte krav om 80–100 prosent pantesikkerhet. Basert på uformell kontakt med DNB kan vi si følgende om bankgarantier til RGF: Utvalget har fått

---

<sup>101</sup> Utvalget har ikke informasjonsgrunnlag for å plassere Nordic Guarantee i kategorien bank eller forsikringsselskap.

opplyst at vilkårene for garantier er identiske for forsikringselskaper og banker. Premien varierer fra nesten ingenting til om lag 3,5 prosent, med et antatt gjennomsnitt på om lag 2 prosent (regnet etter antall garantier, ikke garantibeløp). Kassakreditt antas å være dyrere enn garantiprovisjon. Det er mao. rimeligere å få forskuddsbetalt fra kundene enn å bruke kassakreditten.

### 3.1.3 Garantivilkår og oppsigelse av garanti

Finans Norge har opplyst at forsikringselskapene plikter å foreta en risikovurdering hvert år, og dersom risikoen har økt, så skal også premien økes tilsvarende.<sup>102</sup> Under pandemien har noen garantister krevd vesentlig høyere premie. Dersom arrangøren aksepterer den forhøyede premien, forlenges garantiavtalen. I motsatt fall, f.eks. dersom arrangøren ikke vil eller ikke har råd til å betale den forhøyede premien, vil garantiavtalen avsluttes innen 3 måneder. Finans Norge opplyste at det var dette som skjedde da Nordic Guarantee sa opp 63 avtaler i 2020. I Prop. 79 S (2020-2021) (økonomiske tiltak i møte med pandemien) beskrives reisegarantimarkedet, blant annet på s. 63 hvor det heter:

Pandemien har generelt medført økt risiko og usikkerhet knyttet til kjøp, salg og gjennomføring av pakkereiser. Enkeltgarantister har i lys av dette trukket seg ut av markedet eller redusert sitt tilbud av reisegarantier. Dette har medført knappere tilgang på garantier for bransjen som helhet. I september trakk forsikringselskapet Nordic Guarantee seg ut av markedet. Dette medførte at 63 av om lag 800 medlemmer i Reisegarantifondet fikk sine garantiavtaler sagt opp.

Risikoen ved å tilby denne typen garanti vurderes som høy, noe som reflekteres i at prisen på tjenesten i enkelte tilfeller har økt fra om lag 3 pst. til 10 pst. av garantibeløpet. Dette innebærer at det for en rekke pakkereisearrangører er utfordrende å få stilt garanti, både fordi de har begrenset likviditet etter flere måneder med redusert omsetning og at prisen på garantier har økt kraftig.

Fordi utenlandske forsikringselskaper blir styrt fra hovedkontoret i utlandet og flere av disse under pandemien sa at det ikke skulle inngås/ fornyes garantier, hjalp det ikke om det var gode kundeforhold i Norge. Virke skriver i sitt innspill til utvalget at et mål med en ny reisegarantiordning er at arrangørene ikke vil "være like sårbare for oppsigelse av garantiforsikringer som i dag".

I garantivilkårene til RGF står det at garantisten kan si opp garantien med 3 måneders varsel, se [garantivilkårene](#) og [bankgaranti](#). Her heter det blant annet:

---

<sup>102</sup> I forsikringsvirksomhetsloven § 7-5 tredje og fjerde ledd heter det at foretaket blant annet skal sørge for at premier og risiko står i et rimelig forhold, og at premien skal være betryggende ut fra foretakets økonomi. Finans Norge har opplyst at det er denne bestemmelsen som regulerer at forsikringselskapene må vurdere risiko og premier hvert år.

1. Garantistens ansvar etter denne garanti utløper i sin helhet ved fondets aksept av ny garanti til avløsning av denne garantien.

2. Oppsigelse med 3 måneders rekommandert varsel. Oppsigelsen løper fra fondets mottagelse av det rekommanderte varsel til kl 00.01 tilsvarende dato 3 måneder fram i tiden. Krav for reiser bestilt før utløpsdato må være framsatt 6 måneder etter at reisen skulle ha vært avsluttet, dog framsatt senest innen 15 måneder etter utløpsdato. Garantisten vedblir å hefte for alle krav som er oppstått innen oppsigelsesfristens utløp inntil kravene er oppgjort eller foreldet.

3. Når garantidebitors virksomhet opphører ved konkurs, utløper garantien 3 måneder etter konkursåpningstidspunktet. For øvrig gjelder fristene under pkt 2.

I relasjonen mellom RGF og garantisten, kan garantisten si opp avtalen når som helst. Noen kaller det også for tilbakekall av garanti. RGFs garantier skal som et utgangspunkt gis «inntil videre», og da har garantien ingen utløpsdato. RGF har garantier fra tidlig 2000-tall som er gyldige i dag. Garantien må enten erstattes eller sies opp av garantisten overfor RGF.

Mellom garantist og arrangør er det et kontraktsforhold. Avtalene har utløpsdato og krever årlig risikovurdering. Da kan garantisten komme til at de ikke forlenger avtalen med arrangøren og at de sier opp garantien hos RGF. RGF håndterer ikke avtalene mellom garantist-arrangør, og har derfor begrenset kunnskap om avtaleordlyden i de avtalene.

RGF mottar oppsigelser. Oppsigelsesfristen er som nevnt 3 måneder, men garantien dekker alle eksisterende salg.<sup>103</sup> Hvis en arrangør likevel fortsetter å selge reiser etter at garantien er sagt opp, er forbrukerne ikke dekket. Dette er dessuten ulovlig. RGF råder derfor arrangørene til å slutte å selge 1 måned før garantien går ut, for å være på sikre siden.

Arrangøren kan avslutte sin virksomhet og si opp sitt medlemskap i RGF. Garantier og pant frigis når det ikke lenger er solgte turer som ikke er gjennomført.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Utvalget forstår det slik at det betales garantiprovisjon også i 15-månedersperioden, men at garantibeløpet kan settes ned for gjennomførte reiser.

<sup>104</sup> Vedrørende oppsigelse av medlemskap heter det i RGFs rutiner:

"2.Frigivelse av pant / retur av garantidokument

2.1 Generelt om garanti hos bank eller forsikringsselskap – minst 3 mnd oppsigelsestid

Utstedt(e) garanti(er) hos bank og forsikringsselskap har tre (3) måneders oppsigelse og vil derfor tidligst kunne returneres til banken etter dette. Dersom det på dette tidspunktet ikke er godtgjort at det ikke kan fremmes krav under garantien som i prinsippet kan skje inntil seks (6) måneder etter at reisen skulle ha vært gjennomført, eller 15 måneder etter oppsigelsestidens utløp, vil banken kunne beregne seg garantiprovisjon i lang tid etter at virksomheten har opphørt.

2.2 Generelt om pantsettelseserklæring – minst 6 mnd oppsigelsestid

Det fremgår av pantsettelseserklæring at den pantsatte kontoen kan frigis etter bokstav b ved oppsigelse etter seks (6) måneder regnet fra den dato fondet mottar melding om at virksomheten er opphørt, dog tidligst 6 måneder etter at solgte, garantipliktige turer skulle vært avsluttet.

2.3 Unntak - umiddelbar frigivelse

## 3.2 Tiltak overfor pakkereisemarkedet under pandemien

I forbindelse med Thomas Cook-konkursen i UK i 2019 og koronapandemien i 2020-2021 tok regjeringen flere grep for å hjelpe de reisende, arrangørene og RGF. Den 27. mars 2020 foreslo departementet i Prop. 68 L (2019-2020) å forlenge fristen for å betale tilbake avlyste og avbestilte pakkereiser. Etter pakkereiseloven § 24 er fristen 14 dager, og lovforslaget var en hjemmel til en forskrift som utvidet denne fristen. Samme dag foreslo departementet i Prop. 67 S (2019-2020) å tilføre RGF 100 mill. kroner over statsbudsjettet.<sup>105</sup> Det ble også foreslått et tilskudd på 2 mill. kroner til økt saksbehandlingskapasitet i RGF.

Prop. 1 S Tillegg 1 (2020–2021) ble fremmet 10. november 2020 med forslag til bevilgninger til RGF i 2021.<sup>106</sup>

Stortingets bevilgninger har muliggjort følgende tilskuddsordninger:

- En låneordning og en tilskuddsordning for pakkereisearrangørene for å hjelpe pakkereisearrangørene å betale kundene tilbake, jf. Revidert nasjonalbudsjett 2020. I tilskuddordningen kunne hver (pakkereise)arrangør få 80 prosent av refusjonene i lån og tilskudd til sammen. Rammen for låneordningen var på 1,5 mrd. kroner, mens tilskuddsrammen var på 500 mill. kroner, og skal til sammen dekke opp 80 prosent av totale refusjoner i perioden. Tilskuddsrammen var beregnet å dekke opp til 20 prosent av refusjonene som skal betales til forbrukerne for reiser som er avlyst på grunn av covid-19, og som skulle ha startet opp mellom den 14. mars og den 14. juni. Forvaltningen av ordningen var lagt til Innovasjon Norge.

---

Reisegarantifondet kan imidlertid frigi garantien umiddelbart dersom selskapets revisor kan bekrefte at det ikke er registrert forskuddsbetalte reiser som ikke er gjennomført, herunder at det ikke foreligger reiser som er planlagt gjennomført, innbetalt depositum m.m."

<sup>105</sup> "Merbehovet er usikkert og avhengig av den videre utviklingen av pandemien. Det foreslås å opprette en ny post 71 Tilskudd til Reisegarantifondet på kap. 865 Forbrukerpolitiske tiltak med en bevilgning på 100 mill. kroner, samt en overskridelsesfullmakt på ytterligere 200 mill. kroner, jf. forslag til romertallsvedtak. Midler fra bevilgningen og fullmakten tildeles Reisegarantifondet i den utstrekning fondet ikke er i stand til å dekke forpliktelsene etter pakkereiseloven."

<sup>106</sup> "Regjeringen foreslår å tilføre Reisegarantifondet midler over statsbudsjettet for 2021. Merbehovet er usikkert og vil avhenge av omfanget av konkurser i pakkereisenæringen og om stilte garantier viser seg å være tilstrekkelige. Det foreslås å bevilge 100 mill. kroner på kap. 865, post 71 Tilskudd til Reisegarantifondet. Midler fra bevilgningen tildeles Reisegarantifondet i den utstrekning stilte garantier er utilstrekkelige til å dekke fondets forpliktelser etter pakkereiseloven. (...)

Regjeringen foreslår derfor et ettårig tilskudd på 4 mill. kroner til økt saksbehandlingskapasitet i Reisegarantifondet på kap 865, post 71 Tilskudd til Reisegarantifondet. Samlet foreslås det en bevilgning på 104 mill. kroner på posten."

- I februar 2021 ble det bevilget 78 mill. kroner til en avgrenset kompensasjonsordning for reisende som er rammet av konkurs hos pakkereisearrangøren etter at reisen var avlyst eller avbestilt. Formålet med ordningen er å kompensere reisende som på grunn av pakkereisearrangørens konkurs i 2020 eller 2021 ikke har fått tilbake hele sitt innbetalte forskudd etter at pakkereisen ble avlyst eller avbestilt. Midlertidig forskrift om kompensasjon til reisende – udekkede tilbakebetalingskrav trådte i kraft 6. april 2021, og følger opp Stortingets behandling av Prop. 79 S (2020-2021).
- En reassuranseordning hvor staten overtar risikoen for 50 pst. av tap på garantier stilt til RGF for små og mellomstore pakkereisearrangører, jf. Prop. 107 S (2020-2021) (risikoavlastning av garantier til Reisegarantifondet og forlengelse av omstillingsordningen) fra 26. mars 2021, som viser til at Stortinget i anmodningsvedtak 670 (2020-2021). Reassuranseavtalene inngås til utløpet av 2021, og staten overtar 50 prosent av risikoen til utløpet av 2022.<sup>107</sup> Ordningen forvaltes av Eksportfinansiering Norge (Eksfin). Store pakkereisearrangører som TUI, Apollo, Ving og Hurtigruten er ikke omfattet av ordningen. ESA godkjente forslaget 26. mai 2021.<sup>108</sup>

## 3.3 EU-kommisjonens evaluering og revidering av pakkereisedirektivet

### 3.3.1 EU-kommisjonens evalueringsrapport 26.02.2021

EU-kommisjonen har vært aktive under pandemien, bl.a. vedrørende avbestillingstilfellene (punkt 3.4.5 nedenfor) og tilgodelapper. En evaluering av direktivet var imidlertid igangsatt uavhengig av pandemien. Den 26. februar 2021 la EU-kommisjonen fram en evaluering av pakkereisedirektivet til Europaparlamentet og Rådet.<sup>109</sup> Rapporten er utarbeidet med hjemmel i pakkereisedirektivet artikkel 26 andre punktum, som sier at EU-kommisjonen skal framlegge en generell rapport om anvendelsen av direktivet for Europaparlamentet innen 1. januar 2021. Rapporten bygger på dialog med bransjen og forbrukerorganisasjoner. I evalueringsrapporten gjør EU-kommisjonen opp status for erfaringene om hvordan pakkereisedirektivet har fungert i praksis siden det trådte i kraft i juli

<sup>107</sup> Stortinget vedtok 27. mai 2021: " Stortinget samtykker i at det kan gis tilsagn om risikoavlastning frem til 31. desember 2021 for garantier innenfor en ramme på 525 mill. kroner til banker og forsikringsselskaper som stiller garanti til Reisegarantifondet for små og mellomstore pakkereisearrangører, innenfor vilkår som settes av Nærings- og fiskeridepartementet. Risikoavlastningens løpetid er begrenset til utløpet av 2022."

<sup>108</sup> Covid-19-pandemien: ESA godkjenner støtte til arrangører av pakkereiser | ESA (eftasurv.int). For mer informasjon om ordningen, se <https://www.eksfin.no/no/produkter/pakkereisegaranti/> og <https://reisegarantifondet.no/statlig-avlastning-av-garantier-innfores/>.

<sup>109</sup> EU-kommisjonen har en egen nettside om direktivet: [https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/travel-and-timeshare-law/package-travel-directive\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/travel-and-timeshare-law/package-travel-directive_en)

2018. Her oppsummerer EU-kommisjonen særlig hvordan direktivet har stått seg under Thomas Cook-saken og pandemien. EU-kommisjonen bekrefter planene om å revidere direktivet i 2022.

I evalueringsrapporten omtales en rekke ulike forslag og endringer som har vært framme i debatten:

- Bransjen påpeker vansker med å få garanti fordi banker og forsikringsselskaper trakk seg ut av markedet. Ideer som var nevnt var å spre risiko på flere garantister og et pan-europeisk garantifond (reassurance). (EU-rapporten punkt 4.2.2.)
- Flere forbruker- og reiseorganisasjoner har foreslått å begrense størrelsen på forskuddsbetalinger og kreve at de reisende først betaler når de mottar reisen, noe bransjen er uenig i. (EU-rapporten punkt 4.2.5)
- Konkursbeskyttelse også for flyreiser. (EU-rapporten punkt 4.2.6)
- Kommisjonen anbefaling om tilgodelapper er omtalt i EU-rapporten punkt 5.1.1.
- EU-kommisjonen anførte at avbestillingstilfellene ikke er beskyttet etter direktivet artikkel 17, men det er presisert at dette ikke er EU-kommisjonens offisielle holdning vedrørende tolkningen av direktivet. (EU-rapporten punkt 5.2.5)
- Forslag om at arrangører bør ha mulighet for å tilby en personlig reiseforsikring som en del av reisegarantien, men at en slik forsikring ikke bør begrense beskyttelsen etter direktivet. (EU-rapporten punkt 5.2.6)
- Det videre arbeidet og analysen som er planlagt i 2022 vil ikke ha som formål å redusere forbrukervernet, men nevner at "a fairer sharing of the burden among economic operators along the value chain could contribute to this objective" (effektiv sikring av forbrukernes rettigheter).

Rapporten og forslagene er direkte relevant for flere av punktene i utvalgets mandat, og utvalget vil kommentere flere av punktene nærmere under flere av drøftelsene i rapporten.

### **3.3.2 EUs nye forbrukeragenda**

I EUs Consumer Agenda for 2020–2025 som ble lagt fram i november 2020, er revideringen av pakkereisedirektivet nevnt som den første av 22 tiltak: "Action 1: By 2022, the Commission plans to analyse the extent to which the Package Travel Directive is still adequate in the light of recent crises, building on the 2021 report on its application." Agendaen viser til evalueringsrapporten nevnt ovenfor. Agendaen legger opp til en grundig vurdering av direktivet:

The experience from the pandemic and from previous events, such as the bankruptcy of Thomas Cook in 2019, calls for a deeper analysis into whether the current regulatory

framework for package travel, including as regards insolvency protection, is still fully up to the task of ensuring robust and comprehensive consumer protection at all times, taking into account also developments in the field of passenger rights.

### **3.3.3 EU-kommisjonens innledende konsekvensanalyse 06.08.2021**

Den 6. august 2021 sendte EU-kommisjonen på høring en innledende konsekvensanalyse ("Combined evaluation roadmap/Inception Impact Assessment"), med høringsfrist 17. september 2021. Her er det særlig pekt på følgende problemer som har vist seg under pandemien og Thomas Cook-konkursen (s. 2):

... refunds for travellers, insolvency protection, vouchers, refund rights of organisers vis-a-vis travel service providers or in relation to certain concepts, such as LTAs. This may prevent the achievement of the required high level of consumer protection and the proper functioning of the internal market, including in times of crisis.

Kommisjonen peker på flere mulige endringer (s. 3), blant annet tilgodelapper, veiledning eller tilleggsregler om nasjonal insolvensbeskyttelse, mulig EU-reservefond, mulig spesialfond for krisesituasjoner uten å kreve at arrangøren er insolvent, mulig begrensning i forskuddsbetaling, og regler om tilbakebetaling fra flyselskap til arrangør. Det heter også at ytterligere temaer kan bli identifisert i prosessen. Kommisjonen peker på (s. 3) at en klargjøring av reglene sannsynligvis vil ha positive konsekvenser for de næringsdrivende, mens regelendringene sannsynligvis vil påføre de næringsdrivende kostnader. Dette må ses i lys av bedre forbrukertillit og et mer velfungerende indre marked. Det videre arbeid er lagt opp slik:

- En offentlig høring er planlagt i fjerde kvartal 2021.
- Konsekvensanalysen er planlagt å starte våren 2022.
- Kommisjonens vedtagelse av revidert direktiv er planlagt til fjerde kvartal 2022.

## **3.4 Særlige problemstillinger som har blitt avdekket under Thomas Cook-konkursen og pandemien**

### **3.4.1 Arrangørenes tap som følge av forskuddsbetaling til underleverandører**

Virke Reiseliv formidlet til utvalget at mange arrangører tapte penger under pandemien fordi de hadde betalt til underleverandørene sine. Arrangørene fikk ikke tilbake pengene fra

underleverandørene samtidig som arrangøren måtte betale tilbake til kundene. Dette avhenger av vilkårene med underleverandørene, og noen arrangører har fått betaling fra noen underleverandører. Arrangørene har nok også nå fått forhandlet seg til bedre vilkår fordi hotellene ønsker kunder.

### **3.4.2 Forskuddenes økonomiske betydning – likviditet og soliditet**

En virksomhet som baserer seg på forskuddsbetaling vil, alt annet likt, ha mer kortsiktig gjeld enn andre virksomheter. Høyere kortsiktig gjeld gir lavere soliditet. Ifølge Regnskap Norge er det imidlertid likviditet, og ikke soliditet, som er den største driveren for konkurser i Norge.<sup>110</sup> Ettersom forskuddsbetaling gir økt likviditet, kan dette redusere konkursrisikoen i pakkereisemarkedet, samtidig som konsekvensene ved konkurser blir større. For at arrangøren skal kunne ta profitt må den prisen arrangøren betaler egne underleverandør i snitt være lavere per reisende enn det de reisende betaler til arrangører. Forskudd fra reisende som overføres til underleverandører før reisen finner sted bidrar til å svekke arrangørens likviditet. I tillegg vil arrangøren nå skylde den reisende proporsjonalt mer enn det arrangøren har krav på å få tilbake fra underleverandøren ved avbestilling.

### **3.4.3 Saksbehandlingstiden i RGF**

RGF fikk mange søknader om nedsettelse av garanti, samtidig som RGF så at det var behov for å øke garantiene. Samlet sett har RGF fått en stor økning i saksbehandlingen, og dette har medført lengre saksbehandlingstid enn normalt. Virke Reiseliv har opplyst at saksbehandlingstiden i RGF under pandemien har vært lang.

### **3.4.4 Har stilte garantier i enkelte tilfeller vært utilstrekkelige?**

Departementet skriver i utvalgets mandat:

Dagens innretning av reisegarantiordningen har vist seg å ha flere svakheter. Systemet oppleves som kostbart for de næringsdrivende som må stille garanti basert på omsetningens størrelse, samtidig som stilte garantier i enkelte tilfeller har vært utilstrekkelige. Både koronapandemien og konkursen i reiseselskapet Thomas Cook har synliggjort at det kan oppstå situasjoner som reisegarantisystemet i dag ikke tar høyde for.

For at insolvensbeskyttelsen skal være effektiv bør den etter fortalepunkt 40 dekke "forutsigbare betalinger" som berøres av arrangørens insolvens, og dersom det er relevant, de "forutsigbare utgiftene" ved hjemtransport. Dette innebærer at beskyttelsen bør være "tilstrekkelig til å dekke

---

<sup>110</sup> "Flere bedrifter viser til solide resultater og tilsynelatende god økonomi, men likviditeten kan likevel være presset. 80 % av konkurser i dag skyldes mangel på likviditet." Se [Regnskapnorge.no](https://regnskapnorge.no) - [Likviditet – bedriftens viktigste styringsparameter \(regnskapnorge.no\)](https://regnskapnorge.no)



alle forutsigbare betalinger" som er foretatt av eller på vegne av reisende for pakkereiser "i høysesongen", se også pakkereiseloven § 44.

Når en ser bort fra avbestillingstilfellene som omtales nedenfor, ser det ut til at RGF ikke har hatt uvanlig høye utbetalinger i 2020 og 2021. Dette kan skyldes at statlige kompensasjonsordninger har holdt arrangører flytende. Med det forbeholdet legger utvalget til grunn at de individuelle garantiene har vært tilstrekkelige. En konkurs i Ving ville imidlertid sannsynligvis kunne utløst krav som oversteg den individuelle garantien, se punkt 1.2.1.2 og 4.7.4.3.

### **3.4.5 Avbestillingstilfellene (tilbakebetalingskrav)**

#### **3.4.5.1 Innledning**

Under pandemien oppstod det spørsmål om reisende var omfattet av reisegarantien dersom reisen var blitt avbestilt før arrangøren ble insolvent. I mandatet punkt 3 er problemstillingen beskrevet slik:

Under koronapandemien ble svært mange pakkereiser avlyst av pakkereisearrangøren eller avbestilt av den reisende. Som følge av omsetningssvikt og store tilbakebetalingskrav, har enkelte arrangører gått konkurs før de har refundert de reisendes forskuddsinnbetalinger. Tvil om hvorvidt tilbakebetalingskrav for reiser som avlyses før arrangøren går konkurs er omfattet av pakkereisedirektivet og pakkereiseloven, har vært en utfordring. Etter departementets vurdering er kravene ikke omfattet av reisegarantien.

Etter departementets vurdering er slike krav ikke omfattet av reisegarantien, men utvalget har fått i oppdrag vurdere om slike tilbakebetalingskrav eventuelt kan dekkes av den løsningen som utvalget foreslår:

I tillegg til kravene til reisegaranti i pakkereisedirektivet skal det [...] vurderes hvordan tilbakebetalingskrav som oppstår i tilfeller der reisen avlyses eller avbestilles og arrangøren deretter går konkurs, eventuelt kan dekkes av anbefalt løsning, og hvilke konsekvenser dette vil ha.

Flere aktører har tatt til orde for at slike tilbakebetalingskrav bør omfattes av reisegarantien. Både Virke Reiseliv, Forbrukertilsynet og Forbrukerrådet har foreslått dette. Forbrukerrådet skriver i sitt innspill til utvalget at pandemien har vist et særlig tilfelle der forbrukeren potensielt står uten reisegarantidekning, og at utvalget bør påse at avbestillingstilfellene sikres i reisegarantien. Forbrukerrådet er ikke enig i departementets vurdering i mandatet av at avbestillingstilfellene ikke omfattes av reisegarantien, og viser til en utredning fra advokatfirmaet Lund & Co. Forbrukerrådet mener at en tolkning hvor avbestillingstilfellene omfattes av reisegarantien, ikke er i strid med Norges EØS-rettslige forpliktelser, og at en slik tolkning vil gi de reisende økt trygghet.

Utvalget viser til at dette er et uavklart rettslig spørsmål som ikke har vært gjenstand for rettslig avklaring gjennom domstolene. Utvalget vil i det følgende redegjøre for rettskildebildet.

### **3.4.5.2 Reisearrangørens ansvar – artikkel 12**

Dersom en pakkereise blir avbestilt av den reisende eller avlyst av arrangøren, på grunn av "uunngåelige og ekstraordinære omstendigheter på bestemmelsesstedet eller i umiddelbar nærhet", har arrangøren plikt til å refundere hele innbetalingen senest innen 14 dager, jf. pakkereiseloven § 21. Arrangøren har tilbakebetalingsplikt også ved avlysning som ikke skyldes ekstraordinære forhold, men da kan et avbestillingsgebyr trekkes fra i tilbakebetalingen, jf. §§ 21 og 24.

Dette følger også av direktivet. Dersom en pakkereise blir avbestilt av forbrukeren på grunn av ekstraordinære forhold, jf. artikkel 12 (2), eller pakkereisen avlyses av arrangøren på grunn av ekstraordinære forhold, jf. artikkel 12 (3) (b), plikter arrangøren å tilbakebetale innbetalte beløp innen 14 dager, jf. artikkel 12 (4). Fortalen punkt 31 siste setning gir følgende eksempel på ekstraordinære forhold:

This may cover for example warfare, other serious security problems such as terrorism, significant risks to human health such as the outbreak of a serious disease at the travel destination, or natural disasters such as floods, earthquakes or weather conditions which make it impossible to travel safely to the destination as agreed in the package travel contract.

Det framgår at force majeure omfattes. Det vil si at force majeure ikke fritar arrangøren for tilbakebetalingsansvar, men det fritar for erstatningsplikt, jf. artikkel 12 (2) siste punktum. Utvalget legger her til grunn at pandemien anses for å være et slikt ekstraordinært forhold, og at arrangørene dermed er ansvarlige for å tilbakebetale ved både avlysning fra arrangørens side og ved avbestilling fra den reisendes side. Utvalget tilføyer at pandemien er helt ekstraordinær, og rammer omtrent alle destinasjoner på en gang, og at EU-lovgiver antakelig ikke har tenkt på en slik situasjon. Erfaringene under pandemien er et sentralt premiss i EU-kommisjonens arbeid med å revidere pakkereisedirektivet, jf. punkt 3.3.3.

### **3.4.5.3 Hva garantien må dekke – artikkel 17**

Forutsatt at arrangørene er ansvarlige etter artikkel 12, blir neste spørsmål hvilken beskyttelse direktivet gir forbrukerne når arrangøren går konkurs. Dette reguleres i artikkel 17.

Pakkereisedirektivets krav må fastsettes med utgangspunkt i EFTA-domstolens juridiske metode, som i det vesentlige speiler EU-domstolens juridiske metode. Det følger av rettspraksis at EØS-regler skal tolkes i lys av ordlyden, formålet og bestemmelsens kontekst. Vi viser blant annet til EU-domstolens sak C-304/16 (American Express) hvor framgangsmåten angis slik (premiss 54):

In that regard, it must be recalled that, in accordance with the Court's settled case-law, in interpreting a provision of EU law it is necessary to consider not only its wording but also the context in which it occurs and the objectives pursued by the rules of which it is part (judgment of 21 September 2017, Commission v Germany, C-616/15, EU:C:2017:721, paragraph 43 and the case-law cited. (Understreket her.)

*Ordlyden* i artikkel 17 må forstås slik at garantien skal dekke restitusjon av alle forbrukernes innbetalinger i situasjoner som faller inn under artikkel 17. Spørsmålet er om artikkel 17 inneholder et begrensende årsakskrav, jf. ordlyden i artikkel 17 «the relevant services are not performed as a consequence of the organiser's insolvency». I så fall vil avbestillinger som følge av Covid-19 ikke omfattes fordi det ikke er konkursen som er årsak til at pakkereisen ikke kan utføres av arrangøren; det er avbestillingen som er *årsaken* til at pakkereisen ikke utføres, også når det er senere inntruffet insolvens som er årsaken til at pengene ikke blir tilbakebetalt.

Kommisjonen har i en Workshop i 2020 gitt uttrykk for tilsvarende tolkning:

The wording of Article 17 (1) suggests that, if the contract was terminated before the insolvency occurs, the performance was no longer due at the time when the insolvency occurred, meaning that the insolvency did not cause the lack of performance of the travel services. Under Article 17 (1), insolvency protection seems to cover only loss of money due to lack of performance, but not claims for refunds which existed already at the time of insolvency. If MS [Member States] would like to help such travellers, they might consider strengthening their position in bankruptcy proceedings.

Utvalget viser til at det her er to tolkningsalternativ, hvor det første er at avbestillingstilfeller dekkes, og det andre er at avbestillingstilfeller ikke dekkes. Utvalget mener at begge tolkningsalternativ er mulige, men at en ren ordlydstolkning muligens går i favør av at avbestillingstilfeller ikke dekkes, slik som departementet og EU-kommisjonen har tatt til orde for.

Samtidig mener utvalget at det er fullt mulig å tolke ordlyden slik avbestillingstilfellene omfattes. Utvalget viser til at artikkel 17 skal "provide security for the refund of all payments made by or on behalf of travellers insofar as the relevant services are not performed as a consequence of the organiser's insolvency." De reisende har ikke fått tilbakebetaling som følge av insolvensen, og dermed omfattes tilbakebetalingskravene av artikkel 17. En slik tolkning støttes av direktivets formål om et høyt nivå for forbrukervern. Vi vil utdype formålet nedenfor. Vi viser til fortalen punkt 39 hvor det heter at medlemsstatene bør sikre at reisende som kjøper en pakkereise, har "full beskyttelse mot insolvens hos arrangøren". Noen full beskyttelse vil det ikke være snakk om dersom et tilbakebetalingskrav som følge av avbestilling ikke er vernet av garantien. Dersom avbestillingstilfellene ikke omfattes av reisegarantien, vil ikke reisegarantien ha noen verdi for reisende dersom reisen avlyses før arrangøren blir insolvent. I tillegg til å gi et lavere nivå av forbrukervern, vil en slik tolkning medføre tilfeldig forskjellsbehandling av reisende avhengig av om

reisen ble avlyst før eller som følge av insolvensen. Basert på innspillene fra aktørene, både forbrukersiden og Virke Reiseliv, vil en slik tolkning også medføre usikkerhet for de reisende, og vil kunne medføre færre salg av pakkereiser fordi de reisende ikke vet om forskuddsbetalingen er vernet av reisegarantien.

I tilfeller der det er arrangøren som tar beslutningen om å avlyse reisen, synes argumentene for at forbrukers krav bør falle inn under artikkel 17 muligens enda sterkere. Leverandørens beslutning ligger utenfor hva de reisende selv kan påvirke, og alternativscenariet vil i slike tilfeller lett kunne være at arrangørens insolvens forhindret reisen, eller førte til behov for dekning av fortsettelse eller hjemreise (hvor insolvensen inntreffer under reisen). Det framstår dårlig i samsvar med formålet med artikkel 17 dersom reisegarantien bortfaller i sin helhet i de tilfeller der arrangøren velger å avlyse før insolvens inntreffer. Utvalget er ikke kjent med om det kan være fordelaktig for en arrangør å velge å avlyse reisen før man blir insolvent, men dersom det er tilfelle vil det være uheldig at arrangøren har insentiv til å avlyse reisen og dermed frata de reisende den insolvensgarantien de har gjennom reisegarantien.

Utvalget vil i det følgende vurdere andre kilder av relevans for forståelsen av artikkel 17.

Ser vi på *bestemmelsens kontekst*, kan to forhold være relevant. Det første er bestemmelsens historiske kontekst. Det forrige pakkereisedirektivet (1990-direktivet) hadde en annen ordlyd. Artikkel 17 erstatter artikkel 7 i 1990-direktivet (90/314/EEC). Artikkel 7 lød slik:

*Article 7*

The organizer and/or retailer party to the contract shall provide sufficient evidence of security for the refund of money paid over and for the repatriation of the consumer in the event of insolvency.

Garantien var her ikke knyttet opp mot manglende oppfyllelse av pakkereisen og at dette skyldes konkursen, men tilbakebetaling av innbetalinger i en insolvenssituasjon. Det framstår derfor som mer nærliggende etter denne ordlyden at garantien skulle dekke alle innbetalinger uavhengig av om insolvensen har forhindret at reisen ble gjennomført. Dette kan ha betydning for tolkningen av artikkel 17 i dagens direktiv. Vanligvis reduserer ikke nye direktiv tidligere direktivs beskyttelse, og det er heller ingenting i fortalen som tilsier at dette har vært meningen. Dersom garantiens omfang var ment innsnevret, kunne en forvente at dette var særskilt adressert. Lovgivningshistorikken gir ingen klare svar på hvorfor ordlyden i artikkel 17 er endret fra "in the event of insolvency" til "as a consequence of ... insolvency". Gjeldende formulering kom inn gjennom forhandlinger mellom Rådet, EU-parlamentet og EU-kommisjonen våren 2015. I slike uformelle trepartsmøter forhandler representanter fra de tre institusjonene bak lukkede dører, med liten grad av transparens. Det finnes, etter hva utvalget er kjent med, ingen holdepunkter for at en realitetsendring var tilsiktet.

Heller ikke pakkereiseloven av 1995 hadde et krav til årsakssammenheng mellom avlysningen og arrangørens insolvens. Reisegarantiens dekningsområde framgikk av § 11-3 første ledd:

Reisegarantien tjener som sikkerhet for tilbakebetaling av kundens vederlag hvis en reise blir avlyst og det blir åpnet konkurs eller akkord hos arrangøren, eller kunden godtgjør at kravet forgjeves er gjort gjeldende mot arrangøren. [...]

Samtidig er det usikkerhetsmomenter ved en slik slutning, ikke minst fordi vi ikke kan være sikre på hvordan tidligere artikkel 7 faktisk ville ha blitt fortolket i en situasjon som dagens pandemi. Selv om det finnes rikholdig rettspraksis om artikkel 7, har samtlige avgjørelser omhandlet situasjoner hvor manglende oppfyllelse av pakkereisen skyldes insolvensen. Videre er det begrenset hvor stor betydning tidligere bestemmelse har hvor ordlyden har blitt forholdsvis mye omskrevet i nytt direktiv. Vi viser også til merknadene til § 43 i Prop. 54 L (2017-2018) s. 79 hvor det heter at "det er kun betaling for pakkereiser og reisetjenester som ikke blir levert *på grunn av* insolvens som skal tilbakebetales". Det heter videre på s. 75 at reisegarantien tjener som sikkerhet for tilbakebetaling av kundens vederlag "hvis det blir åpnet konkurs eller akkord hos arrangøren og reisen *derfor* blir avlyst."

Den neste kontekstuelle faktoren er forholdet til artikkel 12 i dagens direktiv. Forutsetningen for drøftelsen er at artikkel 12 gir de reisende rett på tilbakebetaling som følge av at reiser enten har blitt avbestilt eller avlyst grunnet pandemien. Systembetragtninger kan da tilsi at artikkel 17 bør tolkes slik at garantien nettopp bør dekke slike krav når arrangøren ikke kan innfri dem på grunn av insolvens. Dette er isolert sett et tilsynelatende viktig argument. Samtidig er det ikke en logisk nødvendig sammenheng mellom de to bestemmelsene. Artikkel 17 skal ikke dekke alle krav som kan fremmes mot arrangørene, for eksempel er erstatningskrav holdt utenfor, slik at beskyttelsen ikke er ment å være fullt ut korresponderende. Videre er det en viss logikk i at en insolvensgaranti skal dekke alle krav som er forårsaket av insolvens som sådan, men ikke nødvendigvis krav som har oppstått før og uavhengig av insolvensen.

Poenget illustreres også av EU-kommisjonens anbefaling om tilgodelapper (vouchers):

Tilgodelapper gis i situasjoner der den reisende ville ha krav på tilbakebetaling. Samtidig forutsetter anbefalingen at en eventuell garantiordning som dekker tilgodelappene, etableres ved siden av den ordinære reisegarantiordningen.<sup>111</sup>

Avslutningsvis er det relevant å se på hvordan formålet med artikkel 17 har vært forstått av EU-domstolen. I rettspraksis under artikkel 7 i 1990-direktivet har EU-domstolen gjentatte ganger understreket at formålet særlig er å beskytte forbrukere mot risikoen pakkereiser innebærer ved at man må forhåndsbetale vederlaget, se blant annet sak C-430/13 (QBE Insurance) avsnitt 32 og 34,

---

<sup>111</sup> [Commission Recommendation \(EU\) 2020/648 of 13 May 2020 on vouchers offered to passengers and travellers as an alternative to reimbursement for cancelled package travel and transport services in the context of the COVID-19 pandemic.](#)

og sak C-364/96 avsnitt 18. Det er også gjentatt flere ganger at direktivet skal oppnå «a high level of protection for consumers», se forente saker C-178/94, C-179/94 and C-188/94 to C-190/94 avsnitt 39 og C-430/13 avsnitt 36.

Sak C-430/13 (QBE Insurance) fra EU-domstolen datert 16.01.2014 er illustrerende. Saken gjaldt tvist mellom en gruppe reisende som var kunder hos en pakkereisearrangør, og forsikringsselskapet QBE Insurance som hadde stilt reisegaranti på vegne av arrangøren. De reisende hadde inngått reiseavtale med arrangøren i 2009 og betalt reisen helt eller delvis på forskudd. Arrangøren ble insolvent før reisen startet. Arrangøren hadde tegnet reisegaranti hos forsikringsselskapet QBE Insurance. Etter ungarsk rett skulle omfanget av reisegarantien utgjøre en bestemt prosentdel av de forventede nettoinntekter ved salget av pakkereisen, eller et bestemt minimumsbeløp. Arrangøren og QBE Insurance avtalte på den bakgrunn et dekningsbeløp på opptil 40 mill. HUF. På grunn av denne begrensningen mottok de reisende kun 22 prosent av de betalte forskudd og reisebetalinger.

De reisende anla derfor sak ved retten i Ungarn med påstand om at QBE Insurance og den ungarske stat ble pålagt å erstatte de forskudd og reisebetalinger som ikke ble refundert. De reisende anførte at ungarsk rett om reisegaranti var i strid med artikkel 7 i pakkereisedirektivet, og at ansvaret for tap på grunn av en ukorrekt gjennomførelse av direktivet i nasjonal rett påhvilde Ungarn. Retten frifant forsikringsselskapet og den ungarske stat, idet retten fant at den ungarske stat hadde gjennomført direktivet korrekt i ungarsk rett. De reisende anket dommen til appelldomstolen, som fremla to tolknings spørsmål for EU-domstolen.

Det første spørsmålet var om artikkel 7 skal tolkes slik at den er til hinder for en lovgivning som begrenser det garantibeløpet som arrangøren skal stille, ved å fastsette det som en prosentdel av nettoinntekten av de pakkereiser som er blitt solgt i det relevante regnskapsåret, eller ved å fastsette det som et minimumsbeløp (premiss 29). EU-domstolen viste til at artikkel 7 pålegger arrangøren en forpliktelse til å råde over en tilstrekkelig garanti i tilfelle av insolvens til å sikre tilbakebetaling av forskuddsbeløpene, idet formålet med garantien er å beskytte forbrukerne mot de økonomiske risikoene som følger av en insolvens hos arrangøren (premiss 32). Det grunnleggende formål med artikkel 7 er å sikre at hjemtransport av reisende og tilbakebetaling av forskuddsbetalte beløp garanteres i tilfelle av arrangørens insolvens (premiss 33). Domstolen viste til at de reisende i denne saken var utsatt for de risikoene som artikkel 7 har til formål å imøtegå, ved at de ved innbetalingen av beløp før avreisen, utsatte seg for risikoen for å tape disse beløpene (premiss 34).

EU-domstolen viste til sak C-140/97 (Rechberger mfl.) hvor EU-domstolen fastslo at artikkel 7 innebærer en forpliktelse til å nå det resultat at de reisende oppnår en rett til garantert tilbakebetaling av betalte beløp og hjemtransport i tilfelle av arrangørens konkurs, og at denne garantien nettopp skal sikre at forbrukerne beskyttes mot virkningene av konkursen, uansett konkursens årsaker (premiss 35). En slik fortolkning underbygges av formålet med artikkel 7 om å sikre et høyt beskyttelsesnivå for forbrukerne (premiss 36).

I det henseende har EU-domstolen slått fast i saken mot Rechberger mfl., at det verken i fortalet til pakkereisedirektivet eller i artikkel 7 finnes noen antydning av at garantien i artikkel 7 kan begrenses (premiss 37). Domstolen har videre slått fast at en nasjonal lovgivning kun oppfyller forpliktelsene etter artikkel 7 korrekt dersom lovgivningen har til virkning å effektivt sikre forbrukeren tilbakebetaling av samtlige betalte beløp og hjemtransport i tilfelle av arrangørens insolvens (premiss 38). EU-domstolen viste til at kravene bare delvis ble dekket i QBE Insurance-saken.

EU-domstolen viste til at den nasjonale domstolen (den foreleggende rett) har enekompetanse til å fortolke nasjonal rett og til å fastslå om den ungarske loven om beregningen av garantibeløpet, har til virkning å fastsette en utilstrekkelig dekning av tilbakebetalingen til de reisende idet ordningen strukturelt sett ikke er i stand til å imøtegå begivenhetene i den aktuelle økonomiske sektoren (premiss 40).

På denne bakgrunn konkluderte EU-domstolen med at artikkel 7 skal fortolkes slik at den er til hinder for en nasjonal lovgivning i det omfang lovgivningen ikke har til virkning effektivt å sikre forbrukeren tilbakebetaling av samtlige forskuddsbetalte beløp og hjemtransport i tilfelle av arrangørens konkurs (premiss 41).

Det andre spørsmålet var om Ungarn var erstatningsansvarlig. EU-domstolen viste til at det framgår av domstolens praksis at en tilsidesettelse av EU-retten er tilstrekkelig kvalifisert dersom en medlemsstat eller institusjon under utøvelsen av sin kompetanse til å utstede generelle rettsakter, åpenbart og grovt har overskredet grensene for sine beføyelser (premiss 43). I den vurderingen er det relevant å ta i betraktning hvor klar og presis den tilsidesatte bestemmelsen er, jf. sak C-392/93 (British Telecommunications). EU-domstolen viste til at en nasjonal lovgivning kun oppfyller forpliktelsene etter artikkel 7 korrekt dersom den, uansett nærmere utforming, har til virkning effektivt å sikre forbrukeren tilbakebetaling av samtlige betalte beløp og hjemtransport i tilfelle av arrangørens insolvens (premiss 44). Det tilkommer nasjonale domstoler å undersøke om betingelsene for medlemsstatens ansvar som følge av tilsidesettelsen av EU-retten er oppfylt (premiss 45).

EU-domstolen konstaterte at det framgår klart av EU-domstolens rettspraksis at artikkel 7 er til hinder for en reisegaranti som ikke effektivt sikrer forbrukeren tilbakebetaling av samtlige betalte beløp og hjemtransport i tilfelle av arrangørens konkurs. Ettersom medlemsstaten ikke har noen skjønnsmargin hva angår omfanget av de risikoer som skal være dekket av garantien som arrangøren skal innfri overfor forbrukerne, er kriterier som har til formål eller til følge å begrense omfanget av denne garantien, åpenbart uforenlige med de forpliktelser som følger av direktivet, og utgjør dermed en tilstrekkelig kvalifisert tilsidesettelse av EU-retten, som dersom det foreligger en direkte årsakssammenheng, vil kunne medføre et erstatningsansvar for den berørte medlemsstat (premiss 46).

EU-domstolen konkluderte med at artikkel 7 skal fortolkes slik at en medlemsstat ikke har noen skjønnsmargin for så vidt angår omfanget av de risikoene som skal være dekket av garantien.

Hva gjelder formålet uttalte EU-domstolen (C-430/13 avsnitt 33):

Thus, the fundamental objective of that provision is to ensure that the repatriation of the consumer and the refund of money paid over are guaranteed in the event of insolvency or bankruptcy on the part of that travel organiser.

Dommen illustrerer at den tidligere artikkel 7 skulle tolkes strengt etter sitt formål om å dekke forbrukernes forskuddsbetalinger og hjemreise dersom arrangøren blir insolvent. Dommen illustrerer videre at artikkel 7 ikke hadde et årsakssammenhengskrav, og at en begrensning av garantien var i strid med artikkel 7, og at staten vil kunne bli erstatningsansvarlig dersom man har en slik begrensning av garantien. (Vi bemerker at artikkel 7 ikke har den ansvarsbegrensningen om "svært usannsynlige risikoer" som er i fortalen til dagens artikkel 17.)

I rettspraksis under artikkel 7 i det gamle direktivet har EU-domstolen gjentatte ganger understreket at formålet særlig er å beskytte forbrukerne mot den risikoen som pakkereiser innebærer ved at man må forhåndsbetale vederlaget. Det er også gjentatt flere ganger at direktivet skal oppnå en "high level of protection for consumers". EU-domstolen har også i Rechbergerdommen uttalt at «such a guarantee is specifically aimed at arming consumers against the consequences of the bankruptcy, whatever the causes of it may be».

Avslutningsvis nevnes saken *HQ med flere* (C-163/18), som direkte gjaldt krav om tilbakebetaling av flybilletter fra flyselskapet i henhold til flypassasjerforordningen (forordning 261/2004). Fordi forordningen inneholder et forbehold for situasjoner som er dekket av pakkereisedirektivets regler om tilbakebetaling, måtte domstolen imidlertid indirekte ta stilling til anvendelsesområdet for krav på tilbakebetaling etter pakkereisedirektivet. Situasjonen i saken var at pakkereisearrangøren hadde avbestilt reisen, og deretter gått konkurs. EU-domstolen uttalte at "*passengers who are entitled, under Directive 90/314, to seek reimbursement of their air tickets from their tour organiser are not able to seek reimbursement from the air carrier on the basis on Regulation No 261/2004*" (avsnitt 35). Domstolen gikk imidlertid videre, og understreket at selv om de reisende i tilfeller der de hadde rett til tilbakebetaling etter pakkereisedirektivet var avskåret fra å kreve tilbakebetaling fra flyselskapet etter forordningen, var de tilstrekkelig ivaretatt bl.a. fordi pakkereisedirektivet *også* krever at det stilles garanti (avsnitt 39 – 42). At domstolen understreker dette nettopp i en situasjon der pakkereisearrangøren var gått konkurs etter avlysningen, gir vektige argumenter for at avbestillingstilfellene var omfattet av pakkereisedirektivet av 1990. Ettersom verken pakkereisearrangøren, konkursboet eller garantiordningen var part i saken, og domstolens resonnering var knyttet til pakkereisedirektivets system snarere enn dets konkrete anvendelse, antar utvalget likevel at det er noe uklart hvilken rekkevidde disse uttalelsene har og om de gir grunnlag for å konkludere med at avbestillingstilfellene var omfattet av 1990-direktivet.



Oppsummeringsvis gir altså rettspraksis etter tidligere bestemmelse uttrykk for at det tidligere direktivet hadde en mer åpen ordlyd, og at det er et generelt formål at forbrukeren skal være godt dekket. Disse uttalelsene kan synes å indikere at formålet med dagens bestemmelse er i samsvar med første tolkningsalternativ, nemlig at garantien skal dekke restitusjon av alle forbrukernes innbetalinger. Utvalget viser også til at Forsdahl gir uttrykk for samme tolkning i kommentarutgaven til pakkereiseloven § 43.<sup>112</sup>

Utvalget peker likevel på at det hefter vesentlige usikkerhetsmomenter ved disse slutningene, bl.a. pga. mangelen på klar rettspraksis om spørsmålet og fordi ordlyden i dagens direktiv tilsier at det er et krav om at insolvensen er grunnen til at tjenesten ikke utføres.

Utvalget konkluderer med at begge tolkningsalternativ i prinsippet kan la seg forene med bestemmelsens ordlyd, formål og kontekst. Dagens ordlyd – og Kommisjonens egen forståelse – taler imidlertid mest i favør av at avbestillingstilfeller ikke omfattes av reisegarantien. Selv om formålet og konteksten også kan sies å gi støtte for at avbestillingstilfellene omfattes av reisegarantien, er utvalgets syn at den mest nærliggende tolkningen av dagens artikkel 17 er at avbestillingstilfellene ikke er ment å omfattes.

Når utvalget konkluderer med at den mest nærliggende tolkningen er at avbestillingstilfellene ikke er ment å omfattes av artikkel 17, og direktivet i utgangspunktet er et totalharmoniseringsdirektiv, er det nærliggende at en ordning som omfatter avbestillingstilfellene også vil være i strid med direktivet. En mulig, alternativ synsvinkel er imidlertid at en garantiordning som dekker avbestilling ikke er i strid med direktivet, men rett og slett faller utenfor dets anvendelsesområde. Konsekvensene av dette er at statene står fritt til å innføre en garantiordning for avbestillingstilfellene, men ikke er forpliktet til det. Kommisjonens rekommandasjon med hensyn til tilgodelapper (vouchers), som omtalt ovenfor, kan forstås slik at det er rom for ordninger på siden av direktivet. Om det er grunnlag for et slikt synspunkt med tanke på avbestillingstilfellene, fremstår imidlertid som svært usikkert.

#### **3.4.5.4 Utvalgets vurdering**

Utvalget viser til at dette er et rettslig uavklart spørsmål som må finne sin løsning i domstolene, enten nasjonalt eller i EFTA-domstolen eller EU-domstolen. Utvalget viser videre til at dette er et av spørsmålene som EU-kommisjonen har sagt at vil inngå i arbeidet med revisjonen av pakkereisedirektivet, jf. at EU-kommisjonen vil se på "rules on voluntary vouchers and clarifications or additional rules on refunds where packages are cancelled due to unavoidable and extraordinary circumstances, including with regard to insolvency protection".

Etter utvalgets vurdering er det gode grunner som taler for at avbestillingstilfellene bør omfattes av reisegarantien i det reviderte pakkereisedirektivet. Det vil sikre de reisende og gi økt trygghet som

---

<sup>112</sup> Rolf Forsdahl, *Pakkereiseloven Lovkommentar*, Oslo 2020, s. 292-293.

vil kunne gi økt salg av pakkereiser. Utvalget foreslår derfor at Norge bør arbeide for at direktivet endres slik at det er klart at avbestillingstilfeller omfattes, og at dette kan gjøres i en norsk posisjon ved EUs revidering av pakkereisedirektivet.

Så lenge det fremstår som den mest nærliggende tolkningen at avbestillingstilfellene ikke omfattes, mener utvalget at man også i Norge bør legge denne forståelsen til grunn. Norge bør derfor ikke på egenhånd foreslå en ny reisegarantiordning som dekker avbestillingstilfellene. Vi viser her til drøftelsen i punkt 4.3.2 nedenfor.

### **3.4.6 Har RGF ansvar hvis garantiene ikke er tilstrekkelig?**

RGF har en egenkapital på om lag 18 mill. kroner, som skal brukes hvis de individuelle garantiene ikke er tilstrekkelige. Dersom RGF mottar høyere krav enn egenkapitalen, mener RGF at de vil gå konkurs, med mindre staten tilfører ekstra midler, slik som det ble gjort under pandemien. Alternativt kan RGF selv ta opp lån, jf. forskriften § 16. Dersom RGF skulle gå konkurs, er det et spørsmål om hvorvidt staten vil bli erstatningsansvarlig overfor forbrukerne fordi kravene i pakkereisedirektivet ikke oppfylles, se punkt 3.4.7 nedenfor.

Etter utvalgets vurdering er det ikke opplagt at RGF kan slås konkurs hvis krav fra forbrukere overstiger fondets egenkapital. Et sentralt spørsmål er om de reisende har et rettskrav mot RGF på full dekning, eller om det er slik at RGF ikke har ansvar for at garantien gir underdekning så lenge RGF har beregnet garantier korrekt etter pakkereiseloven og -forskriften.

Pakkereiseloven § 43 sier at «[R]eisegarantien skal sikre tilbakebetaling av alle betalinger for pakkereiser og for reisetjenester etter § 42 første ledd annet punktum, som ikke blir levert som følge av insolvens». Vurdert isolert kan en argumentere for at denne bestemmelsen tilsier et begrenset ansvar, oppad begrenset til garantibeløpet. Lovgiver har imidlertid i pakkereiseloven § 47 gitt departementet anledning til å gi nærmere bestemmelser om RGFs organisasjon og virksomhet. I pakkeforskriften § 16 fremgår det at «Reisegarantifondet kan ta opp lån for å dekke krav som ikke dekkes av de næringsdrivendes garantistillelse og fondets egenkapital». Dette kan tale for at Reisegarantifondet må dekke de reisendes krav som ikke dekkes av garantibeløpet.

Utvalget viser til at det ikke er et matematisk samsvar mellom «næringsdrivendes garantipliktige omsetning» beregnet etter pakkereiseforskriften § 2, jf. § 3 og «alle betalinger for pakkereiser» i pakkereiseloven § 43, se punkt 2.3.2.2. RGF har fått en hjemmel til å opp lån, men fordi det mangler en regulering som gjør det realistisk at RGF vil få lån i krisesituasjoner, er det for svake holdepunkter i denne kan-regelen til å slå fast at RGF har ansvar for å dekke de reisendes krav utover egenkapitalen.

Utvalget konstaterer i samsvar med mandatet, at beregningen av garantibeløpet etter gjeldende regler kan føre til fare for at de reisende har krav som ikke blir dekket av de individuelle garantiene.

### 3.4.7 Statens risiko for ansvar for mulige feil ved gjennomføring av pakkereisedirektivet

Problemstillingen er hvilket ansvar staten har hvis direktivet er feil implementert og praktisert i norsk rett. Spørsmålet er om staten etter direktivet er rettslig forpliktet til å dekke forpliktelsene når individuelle garantier er for små, og dersom Reisegarantifondets egenkapital er brukt opp, slik som kunne blitt tilfelle i pandemien dersom det hadde blitt større utbetalinger til hjemreiser og dersom staten ikke hadde gått inn med hjelpetiltak.<sup>113</sup> I Prop. 54 L (2017-2018) s. 81 heter det at EU-kommisjonen i ekspertgruppemøte har bemerket at dersom den reisende bare får delvis dekning, fordi stilt garanti er utilstrekkelig, og den reisende heller ikke får dekning av et kollektivt fond, kan medlemsstaten bli ansvarlig for ikke å ha gjennomført direktivet korrekt.

Utvalget kan ikke finne holdepunkter i direktivet for at staten skulle ha en rettslig plikt etter EU-retten til å tre inn som debitor i kravene som forutsettes rettet mot Reisegarantifondet. Utvalget antar at de reisende ikke kan kreve at staten trer inn i kravene etter direktivet, men må fremme et krav basert på den EØS-rettslige erstatningsdoktrinen, se EU-domstolens dom i sak C-163/18 (særlig avsnitt 43):

40 More specifically, Article 7 of that directive, read in the light of the 21st recital thereof, provides, inter alia, that tour organisers must provide sufficient evidence of security for the refund of money paid over in the event of insolvency.

41 The Court has held that Article 7 of Directive 90/314 imposes an obligation of result, namely to guarantee package travellers the refund of money paid over in the event of the travel organiser's bankruptcy, and that that guarantee is specifically aimed at arming consumers against the consequences of the bankruptcy, whatever the causes of it may be (see, to that effect, judgment of 15 June 1999, *Rechberger and Others*, C-140/97, EU:C:1999:306, paragraph 74, and order of 16 January 2014, *Baradics and Others*, C-430/13, EU:C:2014:32, paragraph 35).

---

<sup>113</sup> Utvalget er ikke kjent med at det foreligger relevant norsk rettspraksis om dette. Utvalget nevner at det foreligger en høyesterettsdom, Rt-1991-954 (Spanor-dommen) (også omtalt som Reisebyrå-dommen / Reisegaranti-dommen), men dommen gjelder et annet spørsmål. Spørsmålet der var om staten var erstatningsansvarlig på grunn av angivelig svikt ved utøvelse av kontrollmyndighet ved at Forbrukerombudet ikke hadde avdekket at reisearrangøren markedsførte pakkereiser uten å ha stilt nødvendig garanti. Staten ble frikjent. Høyesterett uttalte at det skal atskillig mer til for at staten blir ansvarlig for borgernes tap ved svikt i utøvelsen av kontrollmyndighet. (I lagmannsretten ble resultatet motsatt: Staten ble dømt til å betale erstatning til de reisende.) Dommen har antakelig begrenset relevans og vekt ettersom den omhandler forhold før pakkereisedirektivet.

42 The Court has also considered that national legislation properly transposes the obligations under Article 7 of the directive only if, whatever the detailed rules laid down in that legislation may be, it achieves the result of providing the consumer with an effective guarantee of the refund of all money paid over in the event of the travel organiser's insolvency (see, to that effect, judgment of 15 June 1999, *Rechberger and Others*, C-140/97, EU:C:1999:306, paragraph 64, and order of 16 January 2014, *Baradics and Others*, C-430/13, EU:C:2014:32, paragraph 38).

43 Failing that, as is apparent from settled case-law of the Court, the traveller concerned is entitled, in any event, to bring an action for damages against the Member State concerned for the loss incurred by him as a result of an infringement of EU law (see, to that effect, judgment of 25 November 2010, *Fuß*, C-429/09, EU:C:2010:717, paragraphs 45 to 48 and the case-law cited).

Basert på dette antar utvalget at de reisende ikke kan kreve at staten trer inn i kravene etter direktivet. Staten vil selvsagt ha en plikt til å endre sin lovgivning med virkning fremover slik at den kommer i samsvar med direktivet. For så vidt gjelder tap som allerede er oppstått, må den reisende antakelig fremme krav basert på den EØS-rettslige erstatningsdoktrinen.

Spørsmålet er derfor hva som skal til for at staten kommer i ansvar etter det EØS-rettslige erstatningsansvaret. Etter denne doktrinen kan staten holdes ansvarlig hvis tre vilkår er oppfylt: Bestemmelsen som er brutt må gi individuelle rettigheter, bruddet må være tilstrekkelig alvorlig og det må være årsakssammenheng mellom bruddet og det økonomiske tapet.<sup>114</sup>

EU-domstolen har konstatert at pakkereisedirektivet, herunder artikkel 17, oppfyller det første vilkåret.

Det neste spørsmålet blir da om bruddet på artikkel 17 vil anses som «tilstrekkelig alvorlig», dvs. det andre vilkåret. Etter EU-domstolens rettspraksis vil en medlemsstat som ved lovgivning har «manifestly and gravely disregarded the limits on the exercise of its powers» anses som tilstrekkelig alvorlig. Relevante faktorer ved vurderingen er blant annet hvor klar og presis regelen som er brutt er, og i hvilken grad reglene beror på skjønnsutøvelse, se C-392/93 avsnitt 42.

Den konkrete rettspraksisen under det gamle direktivet tilsier at terskelen er lav fordi direktivet pålegger en resultatforpliktelse med lite rom for skjønnsutøvelse, jf. C-140-97 *Rechberger*.

I samme retning går sak C-430/13 (*QBE Insurance*) avsnitt 46, som mer konkret angår vurderingen av tilstrekkelig alvorlig brudd:

Since the Member State has no discretion as regards the ambit of the risks that fall to be covered by the security to be provided by the travel organiser or retailer for the benefit of

---

<sup>114</sup> Se Fredrik Sejersted mfl., *EØS-rett*, 3. utgave, Oslo 2011, side 208-217.

consumers, criteria that would have the object or effect of limiting the ambit of that security would clearly be incompatible with the obligations arising from Directive 90/314 and would accordingly constitute a sufficiently serious infringement of EU law, which, subject to a finding of a direct causal link, might give rise to liability on the part of the Member State concerned.

Disse dommene kan altså tilsi at i den grad den nasjonale implementeringen av garantiordningen ikke dekker all nødvendig risiko i henhold til artikkel 17, skal det lite til før bruddet anses som tilstrekkelig alvorlig.

Samtidig synes som nevnt effektivitetskravet og begrensningen om "svært usannsynlige risikoer" å åpne for en viss grad av skjønn med hensyn til hvor omfattende risiko garantiordningen må dekke, ikke minst fordi det kan være uforenlig med effektivitetskravet å stille for omfattende – og derfor kostbare – krav. Videre finnes det lite veiledning i rettspraksis om denne grensdragningen, og i hvert fall ingen saker som kaster lys over den helt ekstraordinære situasjonen under pandemien. Det ville derfor være meget strengt å statuere et tilnærmet objektivt ansvar i en slik situasjon, alene under henvisning til at artikkel 17 fastsetter en resultatforpliktelse.

Skulle bruddet derimot bestå i at norsk lovgivning ikke har lagt til rette for at avbestillingstilfellene dekkes, kan det diskuteres om bruddet var klart. En slik forståelse strider tilsynelatende mot direktivets ordlyd, og mot Kommisjonens egen forståelse. Utvalget antar at det skal mer til at staten kommer i ansvar dersom feilen bestod i at lovgivningen ikke la opp til dekning av disse tilfellene.

Disse betraktningene glir også over i det tredje vilkåret om påregnelig årsakssammenheng mellom bruddet og det økonomiske tapet. At fondet ikke dekker «highly remote risks» fortalen punkt 40, vil derimot antakelig falle utenfor hva garantiordningen må dekke (ikke brudd på artikkel 17) eller alternativt utenfor erstatningsansvaret på grunn av adekvansbetraktninger.<sup>115</sup> Hvor grensen går mellom "highly remote risks" og risiko som skal dekkes, er imidlertid uklart, og det vil være en risiko for feilvurderinger her.

EU-kommisjonen har avholdt fire arbeidsgrupper i forberedelsen av gjennomføring av pakkereisedirektivet. Det er laget referater fra disse møtene (spørsmål og svar) som er offentlig tilgjengelig. Som svar på spørsmålet om statens ansvar, sa Kommisjonen at garantien må være stor nok, ellers risikerer staten å bli ansvarlig for brudd på direktivet.

Utvalget viser for øvrig til at EU-kommisjonen har overført en traktatbruddsak mot Slovakia til EU-domstolen. Saken gjelder brudd på direktivets krav om tilbakebetaling innen 14 dager, jf. artikkel 12 nr. 4. Saken illustrerer at man risikerer traktatbruddsak ved brudd på direktivet.

---

<sup>115</sup> EF-domstolens dommer om ansvar har et vilkår om "direct causal link". Dette er en adekvansbegrensning.

Utvalget antar på denne bakgrunn at reisende som ikke får dekket sine innbetalinger, vil kunne gå til sak mot staten, dersom reisegarantiordningen i pakkereisedirektivet ikke er gjennomført korrekt i Norge. Utvalget antar at terskelen for å nå fram i en slik sak er lav. Situasjonen kan som nevnt være noe annerledes dersom bruddet består i at avbestillingstilfellene ikke dekkes.

Dette kan medføre at staten er erstatningsansvarlig på EØS-rettslig grunnlag. Det nærmere omfanget av et eventuelt brudd på artikkel 17 og dermed størrelsen på statens erstatningsansvar, er uansett uklart. Det skyldes tvil ved den EØS-rettslige tolkningen.

(Dersom EU-domstolen for eksempel skulle konkludere med at artikkel 17 omfatter avbestillingstilfellene, og Norge dermed har brutt forpliktelsene etter artikkel 17, er det også et spørsmål hvor stort erstatningsansvaret kan tenkes å bli.)

Kravene etter artikkel 17 er strenge, og knesetter en resultatforpliktelse om at alle krav skal dekkes, og det er kun ekstraordinære forhold tilknyttet kravenes omfang som undertiden kan være begrensende.

Samtidig anerkjenner fortalen punkt 40 at det kan være kontraproduktivt om garantiordningen er for omfattende. Dette ville være kostbart og vil til syvende og sist belastes forbrukerne gjennom økte priser. Garantiordningen må altså, enkelt sagt, ikke dekke alle eventualiteter, for eksempel samtidig insolvens hos flere av de største arrangørene. Det er imidlertid ikke lett å utforske den nærmere grensdragningen. Utvalget er heller ikke kjent med at det finnes rettspraksis under dagens direktiv. Tyskland har i sin nye ordning lagt til grunn at highly remote risks innebærer at reisegarantien minimum må dekke samtidig insolvens hos Tysklands (og verdens) største reisearrangør (TUI) og en medium stor arrangør.

Tidligere rettspraksis stilte imidlertid tilsynelatende strenge krav. Det har blitt ansett for utilstrekkelig hvis det nasjonale systemet er «structurally incapable of catering for events in the economic sector in question», jf. C-140/93 avsnitt 62 og 64 og C-430/13 avsnitt 40. For eksempel har garantibeløp på minst 5 prosent av leverandørens omsetning blitt vurdert «structurally incapable» fordi den ikke tok tilstrekkelig høyde for mulig omsetningsvekst fra ett år til et annet, jf. C-140/93. Og i sak C-430/13 (QBE Insurance) var en begrensning som medførte at de reisende kun fikk dekket 22 prosent av kravet fra reisegarantien, klart i strid med artikkel 7.

Denne rettspraksisen gir imidlertid begrenset veiledning for dagens ekstraordinære situasjon. Under pandemien var det på et tidspunkt en fare for at flere av de største pakkereisearrangørene, kanskje store deler av næringen, risikerte å gå konkurs. Dersom garantiordningen skulle dekke fullt ut en slik situasjon, ville det – i normalsituasjonen – være uforholdsmessig dyrt og dermed uforenlig med effektivitetskravet. Fortalen gir klare holdepunkter for at det ikke kan stilles slike krav. Selv om det er noe usikkert, vil slike samtidige konkurser antakelig kunne anses som en "highly remote risk" slik at manglende dekning ikke utløser ansvar.

Dersom garantiordningen derimot er «strukturelt utilstrekkelig» til å håndtere en normalsituasjon, vil det imidlertid ikke være ansvarsfrigjørende å peke på at dagens situasjon er helt ekstraordinær. Sistnevnte kan imidlertid åpne for en differansebetraktning (den reisende har bare krav på den dekning som ville blitt gitt dersom fondet hadde vært tilstrekkelig til å håndtere en normalsituasjon), som kan få betydning for erstatningsansvarets rekkevidde. Skulle det inntreffe konkurs hos flere av de store reiseselskapene samtidig, og det blir nødvendig å bruke av RGFs egenkapital, vil det neppe være tilstrekkelige midler i reisegarantiordningen til at samtlige reisende får tilbakebetalt forskuddet sitt. Dette innebærer likevel ikke at den norske stat har brutt forpliktelsene etter pakkereisedirektivet, som er begrenset til å dekke de kostnader som med rimelighet kan forutses. Den nærmere vurderingen i et slik tilfelle vil begrense seg til om direktivets bestemmelser om kapitalisering og kapitalkrav for fondet er riktig gjennomført og løpende anvendt.

For det tilfellet at direktivet skulle bli forstått slik at også avbestillingstilfellene dekkes, ville ansvaret potensielt også kunne gå flere år tilbake i tid. Ansvarets utstrekning begrenses imidlertid av foreldelsesreglene, men utvalget har ikke sett nærmere på dette.

## 3.5 Oppsummering: Hva er problemet?

Pakkereisearrangørene utsetter kundene sine for økonomisk risiko ved å kreve forskuddsbetaling og bruke forskuddet til å drive sin virksomhet, blant annet betale underleverandører før tjenesten deres blir levert. Ved pakkereisearrangørens insolvens risikerer forbrukere og andre reisende videre å ikke få glede av ferien sin og å bli strandet i utlandet. Pakkereisedirektivet og den norske reisegarantiordningen er etablert for å søke å løse dette gjennom garantier og fond som skal sikre mottatte forskudd og dekke utgifter til hjemreise.

I punkt 3.4 har utvalget sett på hvordan den norske ordningen har stått seg i møte med koronapandemien. utfordringer pandemien har avdekket kan oppsummeres slik:

- a) Inntektene uteble, mens kostnadene for garantiene økte fordi garantistene økte premiene på grunn av høyere risiko. Enkelte arrangører slet med å få (videreført) garanti, som er en forutsetning for å selge pakkereiser.
- b) Praksisen med høye forskuddsbetalinger førte til at kostnadene med å stille garanti ble enda høyere ettersom RGF for enkelte arrangører fastsatte høyere reisegaranti etter forskriften § 5. Enkelte arrangører opplevde da at garantibeløpet ble satt opp (blant annet på grunn av akkumulerte mottatte forskudd) samtidig som omsetningen gikk ned.
- c) Enkelte arrangører opplevde at RGF brukte lang tid på å behandle søknader om å sette ned garantibeløpet etter forskriften § 4.
- d) Avbestillinger før konkurs og tilgodelapper viste seg ikke å være dekket av reisegarantien.

- e) Faren for store konkurser skapte begrunnet tvil om reisegarantiordningen (de individuelle garantier og RGFs egenkapital) var tilstrekkelig.

Relativt få norske pakkereisearrangører har blitt insolvente i pandemien: 18 konkurser i 2020 og 7 konkurser i 2021 per 1. september. Dersom mange arrangører hadde blitt insolvente, og dersom de individuelle garantiene hadde vist seg utilstrekkelige til å dekke alle kravene, kunne RGFs egenkapital vist seg utilstrekkelig. Pandemien førte til nedstengning på et tidspunkt da innbetalte forskudd var lavere, og antall personer på reise var færre enn i andre deler av året. Konkurser i høysesong kunne ført til at store forskuddsbeløp gikk tapt og at et stort antall mennesker var strandet i utlandet med behov for hjemreise eller garanti for at ferien kunne fullføres. Når slikt skjer i mange land samtidig, vil hjemreisen kunne bli svært kostbar pga. økte flybillettpriser, og individuelle garantier for forskudd og hjemreise bli utilstrekkelige.

Utvalget viser til mandatet hvor det heter: "Både koronapandemien og konkursen i reiseselskapet Thomas Cook har synliggjort at det kan oppstå situasjoner som reisegarantisystemet i dag ikke tar høyde for." Utvalget tar som utgangspunkt at slike situasjoner vil oppstå også i framtiden pga. værhendelser, resultat av vulkanutbrudd, klimaendringer, sårbarheter i finansmarkedet, nye pandemier og mange andre tenkelige og utenkelige årsaker. Utvalget har ikke grunnlag for å kvantifisere denne risikoen, men mener at pakkereiselovens virkemidler og RGF bør innrettes slik at den kan håndtere insolvens hos et visst antall reisearrangører av en viss størrelse med tilhørende hjemreisekostnader. Pakkereisegarantisystemet bør være så robust at det kan dekke forskudd og hjemreise uten en forutsetning om bidrag fra staten.

Mandatet sier at dagens reisegarantiordning "oppleves som kostbart for de næringsdrivende som må stille garanti basert på omsetningens størrelse". Dette bekreftes av Virke Reiseliv, men utvalget har ikke sammenlignet garantikostnadene med annen kreditt i krisetider. Utvalgets vurdering er at garantikostnadene langt på vei reflekterer finansiell soliditet og dermed er en konkurranseulempe for mindre solide næringsdrivende i samsvar med det som ellers gjelder i kredittmarkedet.

Det oppstår visstnok regelmessig et sprik mellom den delen av garantibeløpet som skal dekke forskudd og som arrangørene må betale premie for, og summen av mottatt forskudd på det aktuelle tidspunktet. RGF fatter regelmessig fornyede vedtak om garantibeløp, men det er krevende for RGF å fatte vedtak som fullt ut speiler den aktuelle eksponeringen som forskuddene utgjør. Utvalget har for sin del i noen sammenhenger stilt spørsmål ved hvorfor garantisten krever premie for et større beløp enn det som er under risiko som forskudd.

Utvalget gjør i punkt 4.2 rede for hensyn som skal ivaretas av en ny eller endret reisegarantiordning. Ikke alle disse hensynene er så vesentlige at de kan begrunne at det gjøres endringer. Hovedproblemene som en ny eller endret reisegarantiordning skal løse, kan oppsummeres slik:



- Reisegarantiordningen skal sikre forskudd og dekke hjemreise i normale tider og i krisetider (med forbehold for situasjoner betegnet som "highly remote risks").
- Kostnadene ved ordningen må være akseptable for store og små reisearrangører og for de reisende i normale tider og i krisetider.

Utredningen drøfter i kapittel 4 fordeler og ulemper ved alternative måter å løse de identifiserte problemene på. Fordi EU-Kommisjonen arbeider med en revisjon av pakkereisedirektivet, kommer utvalget med forslag til en norsk posisjon i revisjonsarbeidet (punkt 5.5).

## 4. Mulige endringer i reisegarantiordningen

### 4.1 Innledning

Basert på kapittel 2 og 3 presenterer og vurderer utvalget her ulike modeller.<sup>116</sup> Den samlede vurderingen gjøres i kapittel 5. Innledningsvis gjør utvalget i punkt 4.2 rede for hensyn som gjør seg gjeldende og som modellene vurderes opp mot. I punkt 4.3 gjør utvalget innledende vurderinger som ligger til grunn for modellene 0 til 7. I punkt 4.12 ser utvalget på mindre endringer av administrativ karakter som kan gjennomføres på kort sikt.<sup>117</sup>

Bærekraft er et sentralt samfunnshensyn som ikke er nevnt i mandatet. Utvalget ser at pakkereisenæringen påvirker klima og miljø (både i og utenfor kvotepliktig sektor). Utforming av reisegarantiordningen vil kunne påvirke omfanget av pakkereiser totalt, men er et lite treffsikkert virkemiddel for å ivareta bærekraft. Tiltak for å ivareta bærekraft bør springe ut av andre reguleringer enn forbrukerbeskyttelsen etter pakkereiseloven.

Det er en forutsetning at endringer i norsk rett må være i samsvar med direktivet. Fordi direktivet er fullharmonisert, har staten begrenset adgang til å gi f.eks. større forbrukerbeskyttelse enn det som følger av direktivet. Direktivet overlater til medlemslandene å bestemme hvordan kravene til

---

<sup>116</sup> Utvalget skal ifølge mandatet "vurdere alternative modeller for reisegaranti som ivaretar kravene i pakkereisedirektivet, herunder justeringer i dagens løsning og muligheter for forsikring i markedet på forbruker- og/eller arrangørsiden. Det skal forutsettes at reisegarantiordningen ikke krever statlig finansiering, og at større volumer av krav kan håndteres" / "belyse fordeler og ulemper med de ulike modellene" / Forslag til "endringer i forskriften for hvordan størrelsen på reisegarantien beregnes" / "utarbeide konkret forslag til hvordan garantifastsettelsen for arrangørene under valgte modell skal beregnes".

<sup>117</sup> Mandatet ber utvalget "se på bruken og størrelsen av eventuelle årsgebyrer" og "vurdere hvordan reisegarantisystemet bør administreres".

reisegaranti skal oppfylles. Utvalget har vurdert behov for endringer i direktivet som norske myndigheter kan spille inn til EU-Kommisjonens arbeid, se punkt 3.3, innenfor hvert del-spørsmål og sammenfatter sin tilrådning til en norsk posisjon i punkt 5.5.

## 4.2 Hensyn

### 4.2.1 Trygghet og kostnader for de reisende

Formålet med garantiordningen er beskyttelse av forskuddsbetalinger og hjemreise for de reisende. Dette formålet er det bærende hensynet bak reisegarantiordningen.<sup>118</sup> Ferie er viktig for folk, og en pakkereise for en familie til utlandet kan fort koste mellom 50 000 til 100 000 kroner, og også enda mer. Garantiordningen skal sikre at en familie som for eksempel har forskuddsbetalt 100 000 kroner, skal få tilbake hele beløpet dersom arrangøren blir insolvent før reisen, og garantiordningen skal sørge for hjemreise for familien dersom insolvensen inntreffer mens de er på reisen. For forbrukere vil det jamt over være av stor betydning at forskuddsbetalingen ved insolvens blir tilbakebetalt raskt slik at en kan reise på en annen ferie, eller disponere pengene på annen måte.

Reisegarantien bidrar til å øke forbrukernes tillit til pakkereisebransjen i tider med usikkerhet. At forskuddet er sikret mot arrangørens insolvens gjør det mindre usikkert for forbrukere å gå til innkjøp av nye pakkereiser. Departementets syn om at avbestillingstilfellene ikke dekkes, innebærer at reisendes forskuddsbetalinger ikke er sikret ved arrangørens insolvens dersom reisen er avbestilt eller avlyst før arrangøren blir insolvent. På samme måte ville sikring av tilgodelapper mot arrangørens insolvens, gi sikkerhet for forbrukeren og senke terskelen for nye kjøp ytterligere.

Pakkereiseloven omfatter en rekke typer feriereiser. Endringer i garantiordningene kan gi ulike utslag for dyre og rimelige feriereiser. Det er vesentlig å oppnå en rimelig fordeling av kostnadene for garantiene mellom reisende med god og med mindre god økonomi.

### 4.2.2 Forutsigbarhet for arrangører

Størrelsen på garantien fastsettes av RGF i samsvar med regler i pakkereiseforskriften, jf. punkt 2.3.2. Premien for garantiene fastsettes i markedet, hvor garantisten typisk vil legge vekt på arrangørens økonomiske soliditet. Manglende forutsigbarhet om kostnadene (garantibeløp og premie) er en ulempe for arrangørene. Tiden det tar å behandle søknader om nedsatt garantibeløp er viktig for arrangørene i en krisesituasjon.

---

<sup>118</sup> Direktivets fortale sier imidlertid i punkt 5 også at direktivet skal "striking the right balance between a high level of consumer protection and the competitiveness of the business".

Den raskeste veien til økt trygghet for de reisende vil være å redusere omfanget av forskuddsbetaling for pakkereiser. Reisegarantiordningen bør derfor gi insentiver for arrangørene til å redusere forskuddsbetalingen, men det viktigste uansett ordning er sikkerhet for forskudd som faktisk betales. Utvalget viser til at dagens ordning gir et visst insitament for å redusere forskuddsbetalingen, fordi formelen gjør at garantien blir høyere jo tidligere arrangøren krever inn forskuddet, (jf. "N" i formelen, som er gjennomsnittlig antall dager mellom siste innbetaling og avreise). Men gitt det høye nivået av forskuddsbetalinger, synes ikke dagens ordning å gi tilstrekkelig sterke insentiver til å redusere forskuddsbetalingen.

### **4.2.3 Unngå konkurransevridding og etableringshindringer**

Den lovpålagte reisegarantien er et inngrep i markedet. Innretningen av norsk gjennomføring av direktivet kan påvirke konkurransen mellom arrangørene.<sup>119</sup> På generelt grunnlag bør det være et mål med en mest mulig nøytral gjennomføring av direktivet i norsk rett. At premien på individuelle garantier setter en pris på den usikkerheten de reisende står overfor når de forskuddsbetaler, vrir etter utvalgets vurdering ikke konkurransen på noen urimelig måte.

Det ville være uheldig om reisegarantien på urimelig måte hever terskelen for å starte opp eller drive pakkereisevirksomhet fra Norge, men dette hensynet er vanskelig å ivareta ved utformingen av en reisegarantiordning. Etter utvalgets vurdering bør også nyetablerte næringsdrivende bære kostnadene ved å stille garanti for mottatte forskudd. Dersom nyetablerte arrangørers forretningsmodell krever garantier arrangøren ikke kan eller vil betale for, bør ev. tilskudd eller liknende komme fra andre kilder enn pakkereisegarantisystemet.

Etablering av kollektive fond som supplement eller erstatning for individuelle garantier, vil redusere det individuelle garantibeløpet det betales premie for og gir dermed pakkereisearrangørene likere kostnader tross ulik økonomisk soliditet. Med andre ord blir dermed bare en del av merkostnaden utløst av arrangørens mangel på økonomisk soliditet, synliggjort for de reisende.

Innenfor EØS vil det oppstå situasjoner hvor rammevilkårene er mer gunstige i et annet medlemsland. Prinsippene om fri bevegelighet gjør det mulig å flytte næringsvirksomhet til et annet medlemsland. EU-lovgiver har valgt en totalharmonisering av beskyttelsesnivået, noe som bl.a. knyttes til målsetningen om "the creation of a real consumer internal market" på pakkereiseområdet (jf. fortalepunkt 5). Manglende forbrukerbeskyttelse skal derfor ikke kunne utgjøre et kostnadsfortrinn for visse land sammenliknet med andre.

Det vil kunne være uheldig for norske arrangører dersom ordningen i Norge er vesentlig mer kostnadskrevende enn i sammenlignbare land. Utvalget har ikke data for pakkereisenæringens bidrag til norsk økonomi og ikke grunnlag for å beregne skattemessige eller samfunnsøkonomiske

---

<sup>119</sup> Utvalget ser bort fra den vridningen som følger av at noen typer er omfattet av plikten til å stille reisegaranti og andre ikke er det.

konsekvenser av om pakkereisearrangører velger å flytte virksomhet fra Norge til et annet EØS-land.

#### **4.2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet**

Under pandemien har staten gitt tilskudd rettet mot reiselivsnæringen. De store konkursene i norske pakkereisenæring har heldigvis foreløpig uteblitt. Andre steder i Europa har pandemien vist hvordan systematisk risiko (en risiko som slår inn i hele porteføljen og treffer de fleste aktører samtidig) kan føre til insolvens som uttømmer individuelle garantier og så store kostnader til hjemreise at de ikke kan dekkes under stilte garantier. Dette kan eksempelvis føre til kostnader for utenrikstjenesten for å ivareta strandede norske turister i utlandet. I slike situasjoner kan det være politisk vanskelig å stå imot offentlig press og ikke bruke statlige midler til å hjelpe strandede turister hjem.

Mandatet ber utvalget "anbefale en modell for reisegaranti og administrasjon som bidrar til ryddige ansvarsforhold, god håndtering, samt lavest mulig samfunnsøkonomiske kostnader". Ettersom samfunnsøkonomiske kostnader også hensyntar eksterne virkninger, er samfunnsøkonomiske kostnader følgelig ikke det samme som lavest mulig bedriftsøkonomiske kostnader for arrangørene eller privatøkonomiske kostnader for de reisende. En samfunnsøkonomisk analyse søker derfor å se på hele bildet for å bidra til gode beslutningsgrunnlag som bidrar til at samfunnets knappe ressurser brukes på en måte som gir mest mulig velferd i samfunnet over tid. Se punkt 4.7.2 om samfunnsøkonomiske kostnader ved bruk av individuell garanti versus kollektivt fond.

### **4.3 Innledende vurderinger**

#### **4.3.1 Begrensning i adgangen til å kreve betaling på forskudd?**

Reisegarantifondet er nødvendig fordi pakkereisearrangørene krever at forbrukerne betaler for ferien sin lang tid før de reiser, se punkt 2.3.3 om hvor tidlig arrangørene krever betalt. Dersom forbrukerne betalte ved avreise eller nærmere avreise, ville behovet for Reisegarantifondet og garantistillelsene reduseres, men hjemreise ville det fortsatt være behov for å sikre. Forbrukerrådet er inne på dette i sitt innspill til utvalget 27. mai 2021:

Oppgjørstidspunktet for pakkereiser bør flyttes, helt eller delvis, frem til avreisetidspunktet. Koronapandemien har vist hvordan forskuddsbetaling sammen med massekanselleringer i flere markeder har gjort forbrukerne til ufrivillige långivere for næringslivet.<sup>120</sup>

Reiselivsnæringen har vent seg til lett tilgjengelig kortsiktig kapital i form av forskuddsbetalinger. Forretningsmessig er det neppe tvingende nødvendig. Næringen vil imidlertid vanskelig selv venne seg av med forskuddsbetaling.

Utvalget viser til det alminnelige utgangspunktet i kontraktsretten om at varer/tjenester betales samtidig med at varen/tjenesten ytes (prinsippet om ytelse mot ytelse), men må konstatere at forskuddsbetaling synes å være en innarbeidet praksis i bransjen. Omfanget av forskuddsbetaling har betydning i utvalgets drøfting av ulike modeller i det følgende. Utvalget kan ikke se at det er noe til hinder for at pakkereiser betales idet reisen påbegynnes eller eventuelt etter at reisen er gjennomført. Utvalget har imidlertid ikke vurdert muligheten for å gi nasjonale regler som begrenser adgangen til forskuddsbetaling. Utvalget merker seg at EU-Kommisjonen har pekt på dette spørsmålet.<sup>121</sup> Dersom en innførte et europeisk forbud mot eller begrensning av forskuddsbetaling, vil det redusere behovet for nasjonale reisegarantiordninger. Hjemreise kunne sikres på europeisk nivå gjennom et kollektivt fond bygget opp ved bidrag på pakkereiser.

Det kan være ulike grunner til at reiseselskapene ber om forskuddsbetaling. Utvalget mener at det kan være gunstig med en modell som gir insentiver til å redusere forskuddsbetaling, men har ikke undersøkt dette nærmere. Begrensning av forskuddsbetaling (omfangs- og tidsmessig) vil redusere risikoen for at garantier ikke strekker til i ekstraordinære situasjoner som for eksempel en ny pandemi.

Utvalget oppfordrer norske pakkereisearrangører i samarbeid med Forbrukerrådet eller Forbrukertilsynet til å undersøke hvordan standardavtalene påvirker omfanget av forskuddsbetaling i norsk pakkereisenæring og undersøke om dagens regulering i standardavtalen er hensiktsmessig. Utvalget viser til at hovedregelen i standardvilkårene som er framforhandlet mellom Virke Reiseliv og Forbrukertilsynet er at forskuddsbetaling ikke kan kreves mer enn 35 dager før avreise, men at det er unntak fra dette "Dersom arrangøren har betalingsforpliktelser ovenfor underleverandører som forfaller tidligere enn 35 dager før avreise". Virke Reiseliv har opplyst at de store arrangørene ofte krever forskuddsbetaling 35 dager før avreise, men at ulike aktivitetsreiser og cruisereiser med videre gjerne krever forskuddsbetaling 3–6 måneder før avreise, se punkt 2.3.3. Etter utvalgets vurdering er det rimelig å stille spørsmål ved at tidspunktet for forskuddsbetalingen avhenger av

---

<sup>120</sup> Forbrukerrådet formulerte det samme med litt andre ord i sitt svar i høringen av utsatt refusjonsfrist i 2020: "Mindre utestående, mindre fond og mindre som må garanteres." RGF har også overfor utvalget foreslått noe tilsvarende.

<sup>121</sup> Se EU-kommisjonens rapport fra februar 2021 punkt 3.3.1. Se også rapporten fra Paraplyorganisasjon for de tyske forbrukerorganisasjonene (VZBV) omtalt i punkt 2.5.6.5. Se også høringen i UK om å redusere forskuddsbetaling omtalt i punkt 2.5.5.

vilkårene som den næringsdrivende på frivillig grunnlag forhandler seg fram til med sine underleverandører.

### **4.3.2 Avbestillingstilfellene og tilgodelapper (voucher/kreditnota)**

Utvalget er bedt om å vurdere om avbestillingstilfellene kan dekkes av reisegarantien, jf. punkt 3.4.5.<sup>122</sup> BFD konkluderte i mandatet med at avbestillingstilfellene ikke omfattes av reisegarantien, men at det dekkes av den midlertidige kompensasjonsordningen på inntil 75 mill. kroner.<sup>123</sup> Utvalget viser også til EU-kommisjonens anbefaling, som tyder på at EU-kommisjonen anser at tilgodelapper faller utenfor reisegarantien.

Virke Reiseliv har spilt inn at det bør presiseres at også tilgodelapper og reiser som er avlyst før insolvens skal dekkes ved konkurs, slik at de reisende har trygghet mot konkurs ved bestilling. Det vil være forenklende for arrangørene om de kan transformere et tilbakebetalingskrav til en tilgodelapp. For de reisende er det avgjørende at tilgodelappen har tilsvarende sikkerhet mot arrangørens konkurs som forskuddsbetaling og at de ev. blir klart og tydelig informert på forhånd hvis dette ikke er tilfelle.

Forbrukerrådet har spilt inn at det viktigste som utvalget kan gjøre er å påse at forbrukerne blir sikret mot reisearrangørers konkurs, uansett når konkursen inntrådte. Forbrukertilsynet har spilt inn at en reisegarantiordning bør dekke de reisendes rett til tilbakebetaling også i avbestillingstilfellene. RGF har spilt inn at de i utgangspunktet ikke er imot at loven presiseres til å omfatte tilgodelapper, fordi tilgodelapper og avlysninger skaper mange ulike juridiske problemstillinger – som igjen skaper forvirring hos forbrukerne. RGF mener at dette i så fall innebærer et utvidet anvendelsesområde for pakkereiseloven og derfor må framgå av lov.

Utvalget mener at avbestillingstilfeller og tilgodelapper burde vært omfattet av reisegarantien etter direktivet. Fordi avbestillingstilfellene etter utvalgets vurdering sannsynligvis faller utenfor direktivet artikkel 17, og fordi direktivet er et fullharmoniseringsdirektiv, er det usikkert om Norge har adgang til å vedta at disse tilfellene skal omfattes av den norske reisegarantiordningen. Utvalget mener derfor at Norge bør arbeide for at direktivet endres slik at det er klart at avbestillingstilfeller og tilgodelapper omfattes, og at dette kan gjøres til en norsk posisjon i arbeidet med EUs revidering av pakkereisedirektivet. Dette vil kreve nærmere kostnadsanalyser og muligvis en endring i måten garantibeløpene fastsettes. Basert på at den midlertidige kompensasjonsordningen under

---

<sup>122</sup> I mandatet heter det: "I tillegg til kravene til reisegaranti i pakkereisedirektivet skal det (...) vurderes hvordan tilbakebetalingskrav som oppstår i tilfeller der reisen avlyses eller avbestilles og arrangøren deretter går konkurs, eventuelt kan dekkes av anbefalt løsning, og hvilke konsekvenser dette vil ha."

<sup>123</sup> Se forskriften om midlertidig kompensasjon til reisende – udekkede tilbakebetalingskrav (FOR-2021-04-06-1071).

pandemien har en ramme på 75 mill. kroner, og at denne rammen foreløpig ikke er fullt utnyttet, antar utvalget at dette ikke vil medføre særlig store kostnader.

### **4.3.3 Utvide forbrukerbeskyttelsen til å omfatte flybilletter?**

Utvalget viser til at Forbrukerrådet og Virke mener at også flyreiser bør falle innenfor reisegarantien. Flyreiser er ikke omfattet av direktivet, men Virke har vist til den nasjonale ordningen i Danmark. Spørsmålet om flyreiser generelt er ikke nevnt i utvalgets mandat.

Utvalget har ikke vurdert om de samme hensyn gjør seg gjeldende for flypassasjerer generelt som for kjøpere av pakkereiser. Nasjonal regulering av dette er neppe aktuelt, men det har vært reist spørsmål om en europeisk regulering.<sup>124</sup> Utvalget merker seg at EU-Kommisjonen har pekt på dette spørsmålet, og utvalget oppfordrer myndighetene til å følge utviklingen videre i dialogen med EU-kommisjonen og med andre land i den pågående revideringen av direktivet.

### **4.3.4 Om systematisk risiko og eventuell underdekning i individuelle garantier og i kollektive fond**

Pandemien har vist at reisegarantiordningen kan bli utsatt for stort press når systematisk risiko materialiserer seg. Eller med Forbrukerrådets formulering i deres innspill til utvalget 27. mai 2021: "Reiselivsmarkedet har de siste årene gått fra askefast til koronafast, via streikefast, konkursfast og sandfast." Andre eksempler på systematisk risiko kan være tsunami, global finansiell uro og global politisk uro. Fortalepunkt 40 til direktivet sier at "effective insolvency protection should not have to take into account highly remote risks, for instance the simultaneous insolvency of several of the largest organisers, where to do so would disproportionately affect the cost of the protection", se punkt 2.2.2. Staten er med andre ord ikke forpliktet til å etablere en pakkereisegarantiordning som gir forbrukerne full sikkerhet i slike situasjoner. Pandemien har imidlertid vist at det er vanskelig for europeiske stater å la de reisende bære denne risikoen. De reisende vil i utgangspunktet ha de samme krav mot reisegarantiordningen selv om årsaken til insolvensen var svært usannsynlig, men kravet vil bare delvis bli dekket dersom det overstiger reisegarantien.

I noen tilfeller vil det være årsakssammenheng mellom hendelsen og konkursen; uten hendelsen, ingen konkurs. For arrangører som var på bristepunktet før hendelsen, vil hendelsen kunne være

---

<sup>124</sup> Se februar-rapporten fra EU-kommisjonen punkt 3.3.3 som viser til uttalelser både fra Parlamentet og EU-kommisjonen. Spørsmålet har vært reist av EUs interne revisjonsorgan (European Court of Auditors) om flypassasjerers rettigheter under korona. Den konkluderer også med at både flyselskaper og europeiske land brøt regelverket ved å ikke ivareta flypassasjerers rettigheter under pandemien. Rapporten lister opp en rekke anbefalinger, blant annet at konkursbeskyttelse under pakkereisedirektivet kan utvides til flypassasjerregelverket og at det kan opprettes reisegarantiordninger også for flyreiser (s. 45 i rapporten): Special Report 15/2021: Air passenger rights during the COVID-19 pandemic: Key rights not protected despite Commission efforts.

utløsende faktor for konkursen. I begge tilfeller har de reisende i utgangspunktet de samme kravene, mens staten ikke er forpliktet til å ha innrettet reisegarantiordningen slik at risikoen kan absorberes.

Systematisk risiko ("highly remote risks") kan imidlertid utløse så store tap at et eventuelt kollektivt fond må være tilsvarende stort. Gitt at fondet er mindre enn summen av de totale kostnadene som påløper om alle arrangørene går konkurs samtidig, vil det alltid være en viss grad av residualrisiko som ikke dekkes. Det samme gjelder for hjemreise, fordi man ikke vet hvor dyrt det blir på forhånd. Jo større fondet er, desto mindre vil denne residualrisikoen være, se drøftingene i punkt 4.7.4.

### **4.3.5 Egenandel?**

Utvalget tar her utgangspunkt i at de fleste forbrukere normalt ikke er beskyttet mot tap når de forskuddsbetaler andre typer varer eller tjenester. Dersom utbetalingene fra reisegarantiordningen for eksempel ble redusert til 90 prosent av forskuddet (fortsatt full dekning av hjemreise), ville garantibeløpene gå ned. Dette ville i en viss grad redusere premien arrangørene må betale. Egenandelen ville være høyere for dyrere reiser, hvilket gir god fordeling sammenlignet med en nominell egenandel. Administrativt ville dette ikke innebære noen stor forenkling fordi antall krav mot garantisten og RGF neppe ville gå ned.<sup>125</sup>

Å kreve egenandel eller holde tilbake refusjon er neppe i samsvar med direktivet: "Member States shall ensure that organisers established in their territory provide security for the refund of all payments made by or on behalf of travellers insofar as the relevant services are not performed as a consequence of the organiser's insolvency." (Understreket her.) Utvalget ser derfor ikke grunnlag for å gå videre med dette forslaget nå, men ser at spørsmålet om å innføre egenandel ved utbetaling fra reisegarantien bør drøftes i den forestående revideringen av direktivet.

### **4.3.6 Prosentvis fordeling (dividendeordning) dersom kravene overstiger reisegarantien?**

Utvalget viser til at Sverige praktiserer en ordning hvor Kammarkollegiet foretar en prosentuell fordeling mellom de reisende dersom reisearrangørens garanti ikke dekker det totale beløpet som alle reisende krever. Det innebærer at Kammarkollegiet fordeler den summen som foretaket har stilt

---

<sup>125</sup> Å holde tilbake refusjonsutbetalinger, f.eks. i situasjoner med mange konkurser, er noe annet enn egenandel. En kunne tenke seg at RGF fikk hjemmel til å holde tilbake f.eks. 30 prosent av refusjonen fra det kollektive fondet i inntil halvt år, slik at RGF kunne få et overblikk over tapenes samlede omfang.



som garanti proporsjonalt mellom de reisende som har krevd erstatning. Som eksempel kan nevnes en sak (Go InStyle AB) hvor utdelingen var på 60 prosent av kravene.<sup>126</sup>

Utvalget har vurdert om det bør innføres en lignende ordning i Norge dersom reisegarantien (individuelle garantier og fond) ikke er tilstrekkelig til å gi full dekning for alle reisende, f.eks. underdekning som skyldes en svært usannsynlig hendelse, jf. fortalen punkt 40, eller der arrangøren har underrapport til RGF. Utvalget viser til at dersom kravene overstiger reisegarantien, vil RGF nødvendigvis måtte foreta en prosentvis fordeling av kravene samt sannsynligvis innføre betalingsstopp. Utvalget viser til at det kan være hensiktsmessig å innføre en regulering av dette i loven, slik at man på forhånd vet hva som skjer dersom en slik situasjon oppstår. Utvalget har ikke sett på hvordan en eventuell prioritering mellom forskudd og hjemreise skal gjøres i en slik situasjon. Utvalget antar at RGF har planer for hvordan midlene skal prioriteres mellom forskudd og hjemreise.

RGF har opplyst at dersom kravene skulle overstige den individuelle garantien og RGFs egenkapital (og uten lån og midler fra staten), vil RGF som et utgangspunkt foreta en konkursrettslig tilnærming, dvs. trolig foreta betalingsstopp. RGF kan ikke forfordle kreditorer (som de reisende blir). RGF måtte hatt nok midler til å drive RGF, men for øvrig utført betalingsstopp.

RGF er positiv til en dividendeberegning som sådan fordi det harmonerer med øvrig konkurslovgivning i Norge. Det er imidlertid et spørsmål om det er i tilstrekkelig harmoni med EU-direktivet og med dagens ordlyd om dekning av alle forskuddsbetalinger. RGF ser at det vil være fordeler med å få lovregulert en dividendeordning, slik som Sverige og Irland har praktisert, så fremt det ikke medfører strid med direktivet. Irland innførte dividende som følge av pandemien, da midlene ikke strakk til. RGF har også vist til at dersom RGF går konkurs, vil bostyrer for RGFs konkursbo ha anledning i medhold av konkurslovgivningen til å omstøte en rekke betalinger dersom disse er gjort innen tre måneder før konkursen til fondet.

Utvalget ser ikke grunnlag for å gå videre med prosentvis fordeling (dividendeordning) nå, men ser at dette spørsmålet bør drøftes i den forestående revideringen av direktivet. Utvalget viser også til

---

<sup>126</sup> Kammerkollegiet i e-post til utvalget 11.06.2021: "I de fall när reseföretagets resegaranti inte täcker det totala beloppet som alla resenärer ansöker om gör Kammarkollegiet en procentuell fördelning mellan de ersättningsberättigade resenärerna. Det är naturligtvis inte önskvärt att resenärer inte får det skydd som både den svenska lagen och paketresedirektivet i artikel 17 föreskriver. Den uppkomna situationen beror dock på att researrangörer lämnat felaktiga uppgifter till myndigheten vilket lett till att myndigheten fattat beslut om att ordnad resegaranti om ett visst belopp, vilket sedan visar sig vara för lågt, kan godkännas. Kammarkollegiet försöker att förekomma denna problematik genom den förstärkta tillsynen som den nuvarande resegarantilagen, som trädde i kraft i augusti 2018, innefattar i form av möjlighet att meddela en sanktionsavgift när det vid uppföljning visat sig att resegarantin under föregående period varit för låg."

at prosentvis fordeling/dividendeordning vil kunne være nødvendig dersom kravene overstiger reisegarantien, helt uavhengig av om det er regulert i pakkereiseloven eller forskriften.

#### **4.3.7 Samsvar mellom mottatt forskuddsbetaling og garantibeløpet arrangøren betaler premie for?**

Utvalget merker seg at pakkereisearrangørene betaler premie på hele garantibeløpet som RGF har fastsatt, også i perioder når summen av mottatte forskudd er klart lavere. Det kan derfor stilles spørsmål ved om premien står i forhold til risikoen.

Reiselivsbransjen er sesongbasert. Sesongvariasjoner er grunnen til at RGF i noen tilfeller fastsetter garantibeløp som varierer gjennom året (på forhånd) og for øvrig behandler et stort antall saker om endring av garantibeløp gjennom året, se punkt 2.3.2. RGF regner da normalt ut ca. 2–5 sesongvariasjoner i året.

På samme måte som en bank bare tar renter for beløpet en bedrift trekker av kassakreditten (ikke hele kreditrammen), kunne en tenke seg at garantistene i pakkereisemarkedet justerer premiegrunnlaget i samsvar med forskuddene de reisende betaler inn. Dersom pakkereisearrangørene betalte premie for faktisk mottatte forskudd samt en beregnet hjemreisekostnad for kunder på reise, ville arrangørene ha et insitament både til å holde forskuddsbetalingene nede og til å rapportere om reduksjoner i forskuddsbeholdningen til garantisten. Likeledes ville garantisten ha insentiv til å kontrollere arrangørens forskuddsbeholdning for å avstemme egen risikoeksponering. Et slikt samsvar ville svare på innvendingen fra bransjeorganisasjonen Virke Reiseliv om at garantibeløpet settes for høyt fordi garantien fastsettes etter den måneden med høyest omsetning. Dersom dette løses mellom garantist og arrangør, vil man også unngå at RGF må saksbehandle et stort antall søknader om nedsettelse av garantibeløpet. RGF kunne fastsette et romslig garantibeløp som gir forbrukerne full sikkerhet for forskudd og hjemreise, mens garantisten ved fastsettelse av premien vurderer utbetalingene dersom arrangøren går konkurs.

Utvalget kan ikke riktig se at det skal være teknisk vanskeligere å holde rede på reisearrangørenes til enhver tid mottatte forskudd enn andre kundefordringer, især når bankene har overtatt en større del av garantimarkedet. Utvalget viser videre til hyppig innrapportering av omsetningstall i Finland og Danmark, se punkt 2.5.2. og 2.5.3. Utvalget har imidlertid fått opplyst fra banknæringen at slike systemer ikke finnes. Utvalget har videre forstått det slik at stadig varierende garantibeløp ville skape problemer for bankers og forsikringsselskapers rapportering til Finanstilsynet, herunder regler om kapitaldekning. Etter utvalgets vurdering er det uheldig om rapporteringsutfordringer fører til høyere kostnader for arrangører og dermed høyere kostnader også for de reisende.

Utvalget stiller likevel spørsmål ved om det er rimelig å kreve premie etter pålydende garantibeløp når banken med relativ letthet vil kunne ha innsikt i arrangørens kontantstrøm, enten gjennom

kontobevegelser eller hyppig rapportering fra arrangørens regnskapssystemer. Gitt at kundens betalingsvilkår er nokså standardiserte og arrangøren kjenner både kjøpsdato og avreisedato samt pris på reisen, er det vanskelig å se hvorfor ikke en sum av mottatte forskudd kunne rapporteres til banken ukentlig eller til og med daglig.

Utvalget presiserer at forskudd fortsatt er forskudd, selv om arrangøren betaler videre til underleverandøren før reisen er påbegynt, jf. utvalgets merknad i punkt 2.3.3. Teoretisk kan en hevde at det er forskudd helt til reisen er avsluttet. En kan alternativt hevde at en lineær avskrivning av forskuddet i perioden fra avreise til hjemreise, vil være korrekt. Forenklingshensyn kan tale for at premien beregnes ut fra hele forskuddsbeløpet inntil reisen er avsluttet.

Utvalget vil ikke komme med forslag til hvordan garantister beregner sin premie, men viser til spørsmålene som er stilt ovenfor.

### **4.3.8 Oversikt over modellene utvalget har vurdert og elementene i dem**

Pakkereiseloven har en rekke ulike elementer og regler som kan justeres for å løse problemene skissert i punkt 3.5. Dagens lov er basert på individuelle garantier fastsatt av RGF etter faste regler og en relativt begrenset egenkapital i RGF til å dekke krav som overskrider garantiene. Dessuten har staten stilt midler til rådighet i samband med pandemien. Utvalget har sett nærmere på modeller som i større eller mindre grad kombinerer følgende elementer:

- i. Individuelle garantier
- ii. Et kollektivt fond
- iii. Løsninger hvis de to første ikke strekker til

Utvalget har skissert åtte modeller. Modell 0 er videreføring av dagens modell. Modell 1 er summen av en rekke mindre endringer i dagens regler som samlet sett nok vil øke garantibeløpene, særlig for de mindre arrangørene. I punkt 4.12 skisserer utvalget enkelte administrative endringer i dagens modell som kan gjøres i flere av modellene, også modell 1.

Modell 2 og 3 har likhetstrekk ved at det etableres et kollektivt fond sammen med individuelle garantier. Forskjellen er at modell 3 forutsetter at alle arrangører har individuelle garantier og at disse uttømmes før krav kan rettes mot det kollektive fondet. Modell 3 kan gjennomføres på en rekke ulike måter som er drøftet i punkt 4.7.

De øvrige modellene er i større grad skisser og ikke utredet i samme detalj som modell 1 og 3. Modell 4 deler dekningsområdet i to: forskudd sikres med individuelle garantier, mens hjemreise sikres med et kollektivt fond. Modell 5 og 6 går ut på at de reisende eller arrangøren tegner forsikring. Modell 7 reduserer RGFs rolle og overlater til arrangørene å kjøpe tilstrekkelig dekning i markedet, mens et tilsynsorgan sørger for etterlevelse.

Utvalget har også vurdert kun å ha et kollektivt fond (ingen individuelle garantier), men utvalget finner at det gir så mange uheldige konsekvenser at utvalget ikke har gått videre med dette. Utvalget peker blant annet på at fondet da må være svært stort, at det vil ta lang tid å bygge opp, at det vil kunne bli tømt raskt, at det vil kunne bli misbrukt av svært risikovillige aktører, og at det ikke gir incentiver for å begrense forskuddsbetaling. Imidlertid viser utvalget til at Tyskland nettopp i juli i år har vedtatt en ny modell som i det vesentlige bygger på å kun ha et stort kollektivt fond (med noen unntak). Utvalget finner dette interessant, men mener at man først bør se an hvilke erfaringer man etter hvert gjør seg med den nye tyske ordningen før man eventuelt vurderer en lignende modell i Norge.

Utvalget har også sett på garantiordningen regulert i finansforetaksloven kap. 20A og finansforetaksforskriften, hvor Finanstilsynet kaller inn penger fra de andre forsikringselskapene ved en konkurs. Beløpet som kalles inn, fordeles forholdsmessig på medlemmene basert på deres direkte opptjente premieinntekt for direkte skadeforsikring. Utvalget har ikke gått videre med denne modellen fordi en ikke nødvendigvis kunne regne med at gjenværende arrangører – i et fallende eller urolig marked – vil kunne dekke forbrukernes tap dersom et stort antall eller noen store arrangører blir insolvente.

## **4.4 Modell 0 - Videreføring av gjeldende rett**

Utvalget viser til at den norske reisegarantiordningen i hovedtrekk har fungert godt over en lang rekke år med relativt begrensede utbetalinger både fra individuelle garantier og fra RGFs egenkapital. Det er derfor nærliggende å gjøre en nøktern vurdering av behovet for endringer. At direktivet for tiden er til vurdering i EU, kan tale for ikke å gjøre endringer på kort sikt. Modell 0 vil ikke avhjelpe de svakhetene og utfordringene som er identifisert i kapittel 3.

## **4.5 Modell 1 - Justeringer i dagens modell**

### **4.5.1 Innledning**

Utgangspunktet for denne modellen er at det er mulig å justere og forbedre dagens modell for å forsøke å avhjelpe de utfordringene og svakhetene som er identifisert. Utvalget har også fått flere innspill til endringer fra ulike aktører, som RGF og Forbrukerrådet. I det følgende drøfter utvalget de justeringene i dagens modell som utvalget anser som mest relevante.

Generelt vil utvalget peke på at de ulike justeringene kan løse noen problemer, men samtidig vil justeringene også kunne skape nye. Det må foretas en avveining av hensynet til å gi tilstrekkelig trygghet for de reisendes krav, og hensynet til at ordningene ikke vil gi uforholdsmessig store kostnader for arrangørene eller gjøre det praktisk umulig å få stilt garanti i garantimarkedet. Utvalget viser til at reisegarantiordningen skal fungere i normale tider og i krisetider, jf. problembeskrivelsen i punkt 3.5.

I punkt 5 sammenligner utvalget modell 1 med modell 3 som blir presentert nedenfor.

#### **4.5.2 Mer omfattende informasjonsplikt for arrangørene**

Mer omfattende og hyppigere informasjon til RGF vil kunne gi riktigere garantibeløp og dermed øke reisegarantiordningens robusthet. Det framgår av framstillingen av utenlandsk rett ovenfor at bl.a. britiske og finske pakkereisearrangører avgir nokså omfattende informasjonsmengder om egen virksomhet til reisegarantiordningen. Utvalget antar at også norske pakkereisearrangører vil være tjent med åpenhet overfor RGF om egne forretningsmessige forhold.

Utvalget viser til at RGF har begynt å be arrangørene i egenerklærings skjemaet oppgi oversikt over forskuddsbetalinger, samt estimat for forskuddsbetalinger måned for måned for det kommende året. (Det heter i egenerklærings skjemaet at "forskuddsbetalinger" er alt kunden har innbetalt - depositum og sluttvederlag, dvs. alt den reisende kan kreve fra RGF dersom arrangøren går konkurs.)

Utvalget foreslår følgende endringer i pakkereiseforskriften § 6 første ledd og et nytt andre ledd (gjeldende andre ledd blir tredje ledd):

Den næringsdrivende skal innen 1. desember i året før budsjettåret sende Reisegarantifondet en egenerklæring om budsjettet omsetning, med mindre Reisegarantifondet bestemmer noe annet i det enkelte tilfellet. Sammen med egenerklæringen skal det følge revisorbekreftede regnskapstall for ~~de tre sammenhengende kalendermånedene med høyest~~ garantipliktig omsetning *hver måned* i det siste regnskapsåret.

*Er garantipliktig omsetning kr 10 000 000 eller høyere skal den næringsdrivende innen to uker etter utgangen av hvert kvartal sende Reisegarantifondet et regnskap som viser omsetningen siste kvartal og et budsjett for omsetningen hver måned i det inneværende kvartalet. Regnskapet og budsjettet skal vise beholdningen av forskuddsbetaling for ikke-avsluttede reiser ved utgangen av hver måned.<sup>127</sup>*

---

<sup>127</sup> Andre setning krever tall for beholdningen av forskuddsbetaling, mens første setning krever tall for omsetning. Der betalingsperioden er lengre enn standardavtalen legger opp til eller avbestilte reiser er gjort om til tilgodelapper, vil tallet etter andre setning kunne være høyere.

### 4.5.3 Endre "garantipliktig omsetning" slik at månedene med høy omsetning ikke trenger å være sammenhengende

Pakkereiseforskriftens regler om størrelsen på garantibeløpet svarer godt til forholdene hos pakkereisearrangører med et klart skille mellom høy- og lavsesong og med høysesong i juni til august. Utvalget vurderer her regelendringer som også fanger opp andre sesongvariasjoner.

Garantibeløpet beregnes i dag etter pakkereiseforskriften § 3 med utgangspunkt i såkalt "garantipliktig omsetning" som er definert i § 2. (§§ 4 og 5 åpner for å øke og sette ned garantibeløpet.) Det er det høyeste av budsjett eller regnskap som i utgangspunktet skal legges til grunn for beregningen. Dersom "garantipliktig omsetning" er over 10 mill. kroner i kalendermåneden, jf. § 2 fjerde ledd, benyttes formelen i § 3 andre ledd.

Etter utvalgets vurdering kan forskriften § 2 fjerde ledd tolkes på to måter. Den ene tolkningen er at "garantipliktig omsetning" settes til gjennomsnittet av tre sammenhengende måneder, slik som i § 2 første til tredje ledd, og dersom gjennomsnittet er over 10 mill. kroner, benyttes formelen i § 3 andre ledd. Den andre tolkningen er at formelen i § 3 andre ledd benyttes dersom arrangøren har én kalendermåned hvor garantipliktig omsetning er over 10 mill. kroner (budsjettet eller i siste års regnskap).

Etter utvalgets vurdering taler formuleringen "kalendermåneden" i § 2 fjerde ledd for sistnevnte tolkning. En slik tolkning gir også bedre sammenheng med § 3, som i andre ledd og i formelens bokstav X viser til § 2 fjerde ledd. Utvalget viser videre til at denne tolkningen underbygges av forarbeidene, hvor det i Prop. 54 L (2017-2018) punkt 10.2.1.2 heter:

Hvor stor den individuelle garantien skal være avhenger blant annet av hvor høy arrangørens garantiforpliktende omsetning er. Arrangøren kan også ha omsetning som ikke knyttes til pakkereiser, og som derfor ikke er garantipliktig. Dersom månedlig omsetning ikke overstiger 10 mill. kroner i en enkel måned, fastsettes garantien sjablonmessig som et gjennomsnitt av de tre sammenhengende månedene med høyest omsetning. Dette vil si at garantien skal tilsvare en gjennomsnittlig høysesongmåned.

Overstiger den garantiforpliktende omsetningen i én måned 10 mill. kroner, fastsettes garantibeløpet etter en formel hvor, foruten omsetningen, antall dager mellom sluttinnbetaling og avreise og depositumsinnbetaling.<sup>128</sup> Beregningsformelen ble fastsatt i 2003, etter en utredning av professor Erik Bølviken og aktuar Arne Eyland: «Risikovurdering av Reisegarantifondet». (Understreket her.)

I 2003-utredningen fra Bølviken og Eyland heter det på side 5: "Disse forskriftene bygger på innrapportering av budsjettet, garantipliktig omsetning (X) i den måneden den er størst, [...]".

---

<sup>128</sup> Utvalget bemerker at det ser ut til at setningen mangler ordet "inngår" i slutten.

Det samme følger av kommentarutgaven til pakkereiseloven § 47, hvor det i omtalen av pakkereiseforskriften heter:<sup>129</sup>

Det bør nevnes at hovedregelen for beregningen, nemlig at omsetningen for den måned med høyest omsetning pluss en måned på hver sin side av denne, skal danne beregningsgrunnlaget, ikke gjelder der omsetningen i toppmåneden overstiger 10 000 000. I slike tilfeller benyttes en egen formel. (Understreket her.)

Utvalget har fått opplyst at RGF også har praktisert bestemmelsen slik.

Det betyr at dersom arrangøren har én kalendermåned med garantipliktig omsetning over 10 mill. kroner (budsjettet eller i siste års regnskap), benyttes omsetningen i den kalendermåneden til å beregne reisegarantiens størrelse i formelen i § 3 andre ledd. I tillegg benytter RGF §§ 4 og 5 til å justere garantibeløpet dersom store variasjoner i omsetning og sesonger tilsier det.

Utvalget vil her likevel se på muligheten for å bruke gjennomsnittet av 3 måneder i formelen.

I utgangspunktet vil det å bruke gjennomsnittet av tre måneder i formelen i § 3 andre ledd gi noe lavere garanti. På den andre siden vil et gjennomsnitt av tre måneder kunne gi et mer riktig bilde av størrelsen på den garantipliktige omsetningen over tid. Samtidig kan som nevnt §§ 4 og 5 benyttes til å justere garantiens størrelse, slik som RGF har gjort, for eksempel dersom en arrangør har veldig høy aktivitet i en måned, men liten aktivitet i de resterende 11 månedene.

For at formelen skal fange opp arrangører med flere høysesonger, kunne garantipliktig omsetning være gjennomsnittet av de tre månedene med høyest omsetning, slik RGF har foreslått overfor utvalget. Dette innebærer at månedene som inngår i gjennomsnittet ikke trenger være sammenhengende. Pakkereiseforskriften § 2 andre og tredje ledd måtte da endres:

Garantipliktig omsetning settes til gjennomsnittet av budsjettet garantipliktig omsetning for tre sammenhengende kalendermåneder for kommende år, ~~der den andre måneden er den med årets~~ med høyeste budsjetterte garantipliktige omsetning.

Dersom budsjettet garantipliktig omsetning for de tre sammenhengende kalendermånedene er lavere enn omsetningen *for de samme kalendermånedene* etter siste års regnskap ~~for garantipliktig omsetning for regnskapsårets tre sammenhengende høysesongmåneder~~, settes den garantipliktige omsetningen til gjennomsnittet av disse tallene,<sup>130</sup> med mindre Reisegarantifondet bestemmer at den gjennomsnittlige budsjetterte omsetningen likevel skal legges til grunn.

<sup>129</sup> Rolf Forsdahl, *Pakkereiseloven Lovkommentar*, Oslo 2020, s. 304.

<sup>130</sup> Utvalget foreslår å endre fra "regnskapstallene" til "tallene" i denne setningen fordi det refereres både til regnskap og budsjett.

Konsekvensen vil være at garantibeløpet for enkelte arrangører går opp. For arrangører med én høysesong, vil det være de tre samme, sammenhengende månedene det regnes ut fra. For arrangører med høyere omsetning f.eks. rundt påske eller jul enn i juni eller august, vil garantibeløpet gå opp. Dette vil etter utvalgets vurdering bedre fange opp eksponeringen enn gjeldende rett.<sup>131</sup>

#### 4.5.4 Alle følger formelen?

De to beregningsmåtene i pakkereiseforskriften §§ 2 og 3 for omsetning over og under 10 mill. kroner fører til at arrangører med mellom 2 og 10 mill. kroner i omsetning stiller relativt lavere garantier. Utvalget vurderer her om det er tjenlig å endre på dette.

For arrangører med en garantipliktig omsetning over 10 mill. kroner benyttes formelen i § 3 andre ledd, som blant annet hensyntar hva som tas i depositum og hvor lang tid i forveien sluttvederlag kreves, i fastsettelsen av garantibeløpet. Formelen innebærer at garantien omfatter også et tillegg på 25 prosent av garantipliktig omsetning for reiseavbrudd (hjemreise mv.), jf. pakkereiseloven § 43 andre og tredje setning. Beregningen av garantiens størrelse for arrangører som har under 10 mill. kroner i garantipliktig omsetning, jf. forskriften § 3 første ledd, justerer ikke for følgende variasjoner mellom arrangørene:

- gjennomsnittlig antall dager mellom siste innbetaling og avreise
- gjennomsnittlig antall dager mellom deposituminnbetaling og avreise
- budsjettert antall reisende som deltar på garantipliktige reiser i kalendermåneden med størst garantipliktig omsetning
- depositumsbeløp per reisende ved bestilling
- 25 prosent i hjemreisekomponent

Pakkereiseforskriften § 3 første ledd reduserer videre hvor stor del av omsetningen arrangøren må stille garanti for ved at garantiens størrelse settes til 75 prosent av garantipliktig omsetning mellom kr 2 000 000 og kr 5 000 000, og 50 prosent av garantipliktig omsetning mellom kr 5 000 000 og kr 10 000 000. Etter utvalgets vurdering vil formelen i § 3 andre ledd gi et mer treffende garantinivå for alle arrangører ettersom den tar høyde for flere elementer.

Dersom alle arrangører skal få garantibeløpet beregnet etter formelen, kan dette gjøres på to ulike måter. Den første måten er å videreføre dagens praksis for store arrangører med å bruke den kalendermåneden med høyest omsetning til beregning av formelen i § 3 andre ledd. Den andre måten er å bruke gjennomsnittet av tre måneder. Sistnevnte måte vil gi lavere reisegaranti.

---

<sup>131</sup> Dersom en går bort fra at månedene må være sammenhengende, må pakkereiseforskriften § 6 første ledd endres til et krav om revisorbekreftelse på regnskapstallene for alle årets måneder, slik det er foreslått i punkt 4.5.2.



RGF har gitt utvalget eksempler på hvordan formelen slår ut konkret for arrangører med liten, middels og høy omsetning ved endring av formelen, basert på kalendermåneden med høyest garantipliktig omsetning. Tall fra disse eksemplene brukes i utregningene nedenfor. Vi definerer her mellomstor arrangør som arrangører som ligger mellom 3 og 9,9 mill. kroner i omsetning per måned. Utvalget har beregnet utslaget om en baserer seg på gjennomsnittet av tre måneder:

#### (1) Eksempel for liten arrangør etter dagens regler

Dersom de oppgir følgende tall:

*høysesongsmåned 1: kr 300 000*  
*+ høysesongsmåned 2: kr 1 200 000*  
*+ høysesongsmåned 3: kr 300 000*  
*= Samlet omsetning: kr 1 800 000*  
*= Garantipliktig omsetning: kr 1 800 000 / 3 = **kr 600 000***

I eksemplet vil garantinivået ha et matematisk utgangspunkt på kr 600 000 beregnet etter hovedregelen i § 2, jf. § 3 første ledd. Ettersom garantipliktig omsetning er under 2 mill. kroner, fastsettes garantiens størrelse til 100 prosent, jf. § 3 første ledd. Det vil si at arrangøren her må stille kr 600 000 i garanti.

Dersom arrangøren mottar sluttvederlag 90 dager før avreise, vil arrangøren i dette tenkte tilfellet sitte med minst 1,8 mill. kroner i forskuddsbetalinger før høysesongen er i gang, med en garanti på kun kr 600 000. Da vil det være en reell fare for at de reisende ikke får dekket sine krav under garantien slik loven legger opp til. Et tosifret antall mindre konkurser vil overstige RGFs kapital i dag.

#### (2) Eksempel for liten arrangør om man i stedet brukte formelen og gjennomsnitt av tre måneder

Dersom vi legger til grunn hypotetiske tall, men normale betalingsprosedyrer, for x-faktorene i formelen:

$$X \cdot (N/30) + (M - N)/30 \cdot A \cdot D + X \cdot 0,25 \text{ der}$$

$X$  = garantipliktig omsetning etter § 2 fjerde ledd: **0,6 MKR**

$N$  = gjennomsnittlig antall dager mellom siste innbetaling og avreise: **30 dager**

$M$  = gjennomsnittlig antall dager mellom deposituminnbetaling og avreise **30 dager**

$A$  = budsjettert antall reisende som deltar på garantipliktige reiser i kalendermåneden med størst garantipliktig omsetning: **200 passasjerer**

$D$  = depositumsbeløp per reisende ved bestilling: **kr 600 (10 %) (kr 6000 per reise)**

$$0,6 \text{ MKR} \cdot \left(\frac{30}{30}\right) + \frac{(30 - 30)}{30} \cdot 200 \cdot 600 + 0,6 \text{ MKR} \cdot 0,25$$

$$= 0,6 \text{ MKR} + 0,15 \text{ MKR} \{ \text{til hjemreise} \} = \mathbf{0,75 \text{ MKR i garanti}}$$

Ved å bruke formelen, og basere den på gjennomsnittet av tre måneder, vil garantien i dette eksemplet øke fra kr 600 000 til kr 750 000. Vi ser da at når man bruker 30 dager, vil det være hjemreisekomponenten på 25 prosent som gir økningen. Dersom man endrer for eksempel til 60 dager, vil formelen gi høyere garanti.

### (3) Eksempel for liten arrangør om man i stedet brukte formelen og den måneden med høyest omsetning

$$X \cdot (N/30) + (M - N)/30 \cdot A \cdot D + X \cdot 0,25 \text{ der}$$

$X$  = garantipliktig omsetning etter § 2 fjerde ledd: **1,2 MKR<sup>132</sup>**

$N$  = gjennomsnittlig antall dager mellom siste innbetaling og avreise: **30 dager**

$M$  = gjennomsnittlig antall dager mellom deposituminnbetaling og avreise **30 dager**

$A$  = budsjettert antall reisende som deltar på garantipliktige reiser i kalendermåneden med størst garantipliktig omsetning: **200 passasjerer**

$D$  = depositumsbeløp per reisende ved bestilling: **kr 600 (10 %) (kr 6000 per reise)**

$$1,2 \text{ MKR} \cdot \left(\frac{30}{30}\right) + \frac{(30 - 30)}{30} \cdot 200 \cdot 600 + 1,2 \text{ MKR} \cdot 0,25$$

$$= 1,2 \text{ MKR} + 0,3 \text{ MKR} \{ \text{til hjemreise} \} = \mathbf{1,5 \text{ MKR i garanti}}$$

Ved å bruke formelen basert på den høyeste kalendermåneden vil garantien øke fra kr 600 000 til 1,5 mill. kroner. Dette vil tilsvare noe nærmere den faktiske eksponeringen RGF har for dette tenkte tilfellet, samt sørge for at en får dekket hjemreiser i stor grad for de reisende. Ulempen er at det blir merkbart høyere garantibeløp og dermed dyrere for de små arrangørene.

### (4) Eksempel for mellomstor arrangør

Det samme gjør seg gjeldende for de mellomstore arrangørene, som normalt vil ha et sted

<sup>132</sup> Basert kun på én måned (måneden med høyest omsetning), jf. § 3 andre ledd jf. § 2 fjerde ledd.

mellom 3 og 9,9 MKR i omsetning pr. måned. Med dagens matematiske utgangspunkt i § 3 første ledd kan vi tenke oss følgende tilfelle:

*høysesongsmåned 1: kr 3 000 000*  
*+høysesongsmåned 2: kr 9 000 000*  
*+høysesongsmåned 3: kr 2 000 000*  
*= Samlet omsetning: kr 14 000 000*  
*= Garantipliktig omsetning: kr 14 000 000 / 3 = **kr 4 600 000***

Garantien ville basere seg på et utgangspunkt på 4,6 MKR før beregningen i § 3 første ledd:

- 100 prosent av garantipliktig omsetning under kr 2 000 000 og deretter:
- 75 prosent av garantipliktig omsetning mellom kr 2 000 000 og kr 5 000 000
- 50 prosent av garantipliktig omsetning mellom kr 5 000 000 og kr 10 000 000

4,6 MKR vil da utgjøre:

100 % av omsetning under 2 MKR: 2 MKR

75 % av omsetning mellom 2 – 5 MKR:  $2,6 \text{ MKR} \cdot 0,75 = 1,95 \text{ MKR}$

$2 \text{ MKR} + 1,95 \text{ MKR} = \text{garanti på } \mathbf{3,95 \text{ MKR}}$

#### (5) Eksempel for mellomstor arrangør om man i stedet brukte formelen og gjennomsnitt av tre måneder

Dersom vi legger til grunn nærmest identiske opplysninger som i sted, men noe høyere antall reisende og depositum for å vise et eksempel for mellomstore aktører:<sup>133</sup>

$$X \cdot (N/30) + (M - N)/30 \cdot A \cdot D + X \cdot 0,25 \text{ der}$$

$X$  = garantipliktig omsetning etter § 2 fjerde ledd: **4,6 MKR**

$N$  = gjennomsnittlig antall dager mellom siste innbetaling og avreise: **30 dager**

$M$  = gjennomsnittlig antall dager mellom deposituminnbetaling og avreise **30 dager**

$A$  = budsjettert antall reisende som deltar på garantipliktige reiser i kalendermåneden med størst garantipliktig omsetning: **500 passasjerer**

$D$  = depositumsbeløp per reisende ved bestilling: **kr 1800 (10 %) (kr 18 000 per reise)**

$$4,6 \text{ MKR} \cdot \left(\frac{30}{30}\right) + \frac{(30 - 30)}{30} \cdot 500 \cdot 1800 + 4,6 \text{ MKR} \cdot 0,25 \\ = 4,6 \text{ MKR} + 1,15 \text{ MKR} \{\text{til hjemreise}\} = \mathbf{5,75 \text{ MKR i garanti}}$$

Ved å bruke formelen basert på gjennomsnittet av tre måneder vil garantien i dette eksemplet øke fra kr 3,95 mill. kroner til kr 5,75 mill. kroner.

<sup>133</sup> Antall reisende og depositum basert på det RGF anser som typiske verdier for arrangører i denne størrelseskategorien.

(6) Eksempel for mellomstor arrangør om man i stedet brukte formelen og måneden med høyest omsetning

$$X \cdot (N/30) + (M - N)/30 \cdot A \cdot D + X \cdot 0,25 \text{ der}$$

$X$  = garantipliktig omsetning etter § 2 fjerde ledd: **9 MKR**

$N$  = gjennomsnittlig antall dager mellom siste innbetaling og avreise: **30 dager**

$M$  = gjennomsnittlig antall dager mellom deposituminnbetaling og avreise **30 dager**

$A$  = budsjettet antall reisende som deltar på garantipliktige reiser i kalendermåneden med størst garantipliktig omsetning: **500 passasjerer**

$D$  = depositumsbeløp per reisende ved bestilling: **kr 1800 (10 %) (kr 18 000 per reise)**

$$9 \text{ MKR} \cdot \left(\frac{30}{30}\right) + \frac{(30 - 30)}{30} \cdot 500 \cdot 1800 + 9 \text{ MKR} \cdot 0,25 \\ = 9 \text{ MKR} + 2,25 \text{ MKR} \{ \text{til hjemreise} \} = \mathbf{11,25 \text{ MKR i garanti}}$$

Ved å bruke formelen basert på den høyeste kalendermåneden vil garantien øke fra 3,95 mill. kroner til 11,25 mill. kroner. Også her vil det være nærmere den reelle eksponeringen inkl. hjemreiser, men fører med seg høyere garanti og dermed høyere kostnader for arrangøren.

Utvalgets vurdering

Utvalget viser til at det vil øke kostnadene for mindre pakkereisearrangører om de skulle få garantibeløpet beregnet ut fra formelen, men økningen vil være mindre dersom man for arrangører med mindre enn 10 mill. kroner i månedlig omsetning benytter gjennomsnittet av tre måneder sammenlignet med å benytte den høyeste kalendermåneden. Denne kostnadsøkningen vil imidlertid i større grad enn i dag reflektere reelle risikoer som springer ut av forretningsmodellen med forskuddsbetaling. Formelen fanger opp variasjoner som hvor lang tid i forveien de reisende må betale, antall passasjerer og depositum, og etter utvalgets syn er det viktig at dette gjøres for alle arrangører, også de med mindre enn 10 mill. kroner i månedlig omsetning. Utvalget viser til at den norske reisegarantiordningen bygger på en forutsetning om riktige garantibeløp og en begrenset egenkapital i RGF. Dette taler for at alle pakkereisearrangører bør få garantibeløpet utregnet etter formelen i pakkereiseforskriften § 3 annet ledd.

I tråd med konklusjonen i punkt 4.5.3 bør garantibeløpet beregnes ut fra de tre månedene med høyest omsetning, ikke gjennomsnittet av tre sammenhengende måneder. Arrangører med 10 mill.

kroner i månedlig omsetning eller høyere vil få garantibeløpet beregnet etter måneden med høyest omsetning som i dag. En unngår dermed at garantibeløpet øker betydelig for de mindre arrangørene.

#### 4.5.5 Justere komponenten for hjemreise i formelen

Garantiene skal dekke både de reisendes forskudd og hjemreise ved arrangørens insolvens. Hjemreisekostnaden vil variere sterkt. Utvalget ser her på større eller mindre utslag av hjemreisekostnadene ved fastsettelsen av garantibeløpet.

I formelen i § 3 andre ledd økes den garantipliktige omsetningen med 25 prosent for å fange opp hjemreisekostnadene. Denne sjablongen fanger ikke opp forskjellene mellom en arrangør som driver med opplevelsesreiser til Sydpolen, en arrangør som har charterturer til Las Palmas og en som primært selger bussturer i Norge til norske borgere. Også type transportmiddel vil kunne påvirke kostnadene. Utvalget viser til at pakkereisearrangører i Finland rapporterer nokså detaljert om destinasjonene de sender sine kunder til, slik at finske styresmakter (KKV) kan gjøre en mer presis beregning av de potensielle hjemreisekostnadene. Utvalget viser til omtalen av Finland i punkt 2.5.3 hvor arrangørene må gi opplysninger om reisemål når garantibeløpet fastsettes:

- Det såkalte skjema D fylles ut av arrangører som tilbyr pakketurer med fly. For hver måned må arrangørene angi hvor mange reisende i et rutenett med intervallet for reisetid (inntil 8 dager, 9–15 dager og over 15 dager) oppover og reisemålets lengde fra Finland (inntil 2000 miles, 2001–3000 miles, 3001–5200 miles og over 5200 miles) bortover.
- Det såkalte skjema C fylles ut av arrangører som tilbyr pakketurer med buss, tog eller ferge. For hver måned må arrangørene angi hvor mange reisende som skal til ulike områder av verden: Finland, Sverige og Estland; Resten av Europa og Russland; Resten av verden.

Departure year and month	Duration of trip*	Number of travellers**			
		0–2000 miles	2001–3000 miles	3001–5200 miles	over 5200 miles
January	0-8 d				
	9-15 d				
	> 15 d				
February	0-8 d				
	9-15 d				

*Fra det finske skjema D.*

Departure month	Departure year	Submit the number of travellers (pax) with transport included in a travel service combination, according to departure month and destination.		
		Destination		
		Finland, Sweden, Estonia	Rest of Europe, Russia	Rest of the world
January				
February				

Fra det finske skjema C.

Administrative kostnader må etter utvalgets vurdering avveies mot hensynet til et riktig garantibeløp.

Utvalget har ikke data som tyder på at hjemreisekomponenten i formelen er for lav. Dette skyldes at det har vært relativt få konkurser og ingen større konkurser. I en modell hvor et kollektivt fond bærer en del av risikoen, jf. modell 3 nedenfor, vil det være nærliggende å vurdere om de individuelle garantiene bør fastsettes slik at komponenten for hjemreise settes høyere enn i dag. Nedenfor følger en beregning av konsekvensene for arrangørers garantibeløp av å redusere hjemreisekomponenten til 12,5 prosent, samt å øke hjemreisekomponenten til henholdsvis 37,5 og 50 prosent av omsetningen.

#### (1) Eksempel for liten arrangør

Etter gjeldende rett med 25 % (jf. eksempel i punkt 4.5.3)

$$1,2 \text{ MKR} \cdot \left(\frac{30}{30}\right) + \frac{(30 - 30)}{30} \cdot 200 \cdot 600 + 1,2 \text{ MKR} \cdot 0,25 =$$

$$1,2 \text{ MKR} + 0,3 \text{ MKR} \{\text{til hjemreise}\} = 1,5 \text{ MKR i garanti}$$

En reduksjon med 12,5 prosentpoeng til et tillegg på 12,5 prosent:

$$1,2 \text{ MKR} \cdot \left(\frac{30}{30}\right) + \frac{(30 - 30)}{30} \cdot 200 \cdot 600 + 1,2 \text{ MKR} \cdot 0,125 =$$

$$1,2 \text{ MKR} + 0,15 \text{ MKR} \{\text{til hjemreise}\} = 1,35 \text{ MKR i garanti}$$

En økning med 12,5 prosentpoeng til et tillegg på 37,5 prosent:

$$1,2 \text{ MKR} \cdot \left(\frac{30}{30}\right) + \frac{(30 - 30)}{30} \cdot 200 \cdot 600 + 1,2 \text{ MKR} \cdot 0,375 =$$

$$1,2 \text{ MKR} + 0,45 \text{ MKR} \{\text{til hjemreise}\} = 1,65 \text{ MKR i garanti}$$

En økning med 25 prosentpoeng til et tillegg på 50 prosent:

$$1,2 \text{ MKR} \cdot \left(\frac{30}{30}\right) + \frac{(30 - 30)}{30} \cdot 200 \cdot 600 + 1,2 \text{ MKR} \cdot 0,5 =$$

$$1,2 \text{ MKR} + 0,6 \text{ MKR} \{\text{til hjemreise}\} = 1,8 \text{ MKR i garanti}$$

## (2) Eksempel for mellomstor arrangør

Etter gjeldende rett med 25 prosent (jf. eksempel i punkt 4.5.3)

$$9 \text{ MKR} \cdot \left(\frac{30}{30}\right) + \frac{(30 - 30)}{30} \cdot 500 \cdot 1800 + 9 \text{ MKR} \cdot 0,25 = \\ 9 \text{ MKR} + 2,25 \text{ MKR} \{\text{til hjemreise}\} = 11,25 \text{ MKR i garanti}$$

En *reduksjon* med 12,5 prosentpoeng til et tillegg på 12,5 prosent:

$$9 \text{ MKR} \cdot \left(\frac{30}{30}\right) + \frac{(30 - 30)}{30} \cdot 500 \cdot 1800 + 9 \text{ MKR} \cdot 0,125 = \\ 9 \text{ MKR} + 1,125 \text{ MKR} \{\text{til hjemreise}\} = 10,125 \text{ MKR i garanti}$$

En *økning* med 12,5 prosentpoeng til et tillegg på 37,5 prosent:

$$9 \text{ MKR} \cdot \left(\frac{30}{30}\right) + \frac{(30 - 30)}{30} \cdot 500 \cdot 1800 + 9 \text{ MKR} \cdot 0,375 = \\ 9 \text{ MKR} + 3,375 \text{ MKR} \{\text{til hjemreise}\} = 12,375 \text{ MKR i garanti}$$

En *økning* med 25 prosentpoeng til et tillegg på 50 prosent:

$$9 \text{ MKR} \cdot \left(\frac{30}{30}\right) + \frac{(30 - 30)}{30} \cdot 500 \cdot 1800 + 9 \text{ MKR} \cdot 0,5 = \\ 9 \text{ MKR} + 4,5 \text{ MKR} \{\text{til hjemreise}\} = 13,5 \text{ MKR i garanti}$$

## (3) Eksempel for stor arrangør

Etter gjeldende rett med 25 prosent (jf. eksempel i punkt 4.5.3)

$$182 \text{ MKR} \cdot \left(\frac{32}{30}\right) + \frac{(85 - 32)}{30} \cdot 17454 \cdot 2000 + 182 \text{ MKR} \cdot 0,25 = \\ 255,8 \text{ MKR} + 45,5 \text{ MKR} \{\text{til hjemreise}\} = 301,3 \text{ MKR i garanti}$$

En *reduksjon* med 12,5 prosentpoeng til et tillegg på **12,5 prosent**:

$$182 \text{ MKR} \cdot \left(\frac{32}{30}\right) + \frac{(85 - 32)}{30} \cdot 17454 \cdot 2000 + 182 \text{ MKR} \cdot 0,125 = \\ 255,8 \text{ MKR} + 22,75 \text{ MKR} \{\text{til hjemreise}\} = 278,55 \text{ MKR i garanti}$$

En *økning* med 12,5 prosentpoeng til et tillegg på **37,5 prosent**:

$$182 \text{ MKR} \cdot \left(\frac{32}{30}\right) + \frac{(85 - 32)}{30} \cdot 17454 \cdot 2000 + 182 \text{ MKR} \cdot 0,375 = \\ 255,8 \text{ MKR} + 68,25 \text{ MKR} \{\text{til hjemreise}\} = 324,05 \text{ MKR i garanti}$$

En *økning* med 25 prosentpoeng til et tillegg på **50 prosent**:

$$182 \text{ MKR} \cdot \left(\frac{32}{30}\right) + \frac{(85 - 32)}{30} \cdot 17454 \cdot 2000 + 182 \text{ MKR} \cdot 0,5 = \\ 255,8 \text{ MKR} + 91 \text{ MKR} \{\text{til hjemreise}\} = 346,8 \text{ MKR i garanti}$$

Hjemreise kan potensielt bli en stor kostnad for RGF, men utvalget har ikke datagrunnlag som kan begrunne om dagens komponent på 25 prosent er for stor eller for liten.

Utvalget mener at garantibeløpet RGF fastsetter bør dekke hjemreisekostnadene. Forskuddet pluss 25 prosent fremstår som en rimelig sjablongmessig beregning, og det har fungert greit siden 2003, men utvalget mener det er behov for mer kunnskap om kostnadene ved hjemreise til ulike destinasjoner og reisemåter. Utvalget foreslår derfor ikke å endre hjemreisekomponenten, men viser til at RGF har hjemmel til å sette ned garantibeløpet for arrangører som dokumenterer at deres pakkereiser gir lavere hjemreisekostnader i pakkereiseforskriften § 4 første ledd. RGF bør legge til rette for at arrangører kan gi opplysninger som kan begrunne at hjemreisekostnadene er lave.

#### **4.5.6 Øke RGFs egenkapital**

Utvalget viser til at RGFs egenkapital på minst 15 mill. kroner, jf. forskriften § 15, er et lite beløp dersom en større arrangør blir insolvent og den individuelle garantien er utilstrekkelig, eller dersom flere mindre arrangører blir insolvent samtidig. I Ving-scenariotet var det en potensiell risiko for at den individuelle garantien kunne være opp mot 100 mill. kroner for liten, jf. punkt 1.2.1.2. Dette ville tømte RGFs egenkapital og ført til en samlet underdekning på om lag 85 mill. kroner. Utvalget viser til at selv om den individuelle garantien beregnes korrekt, bygger beregningen på en formel som ikke alltid vil gi full dekning. Vi viser videre til utvalgets beregning som viser at egenkapitalen på om lag (minst) 15 mill. kroner kan være noe for lite i enkelte situasjoner. Vår analyse tilsier at egenkapitalen bør være om lag 46 mill. kroner hvis vi ikke tar hensyn til utbetalinger fra kompensasjonsordningen, og om lag 80 mill. kroner hvis vi tar hensyn til utbetaling fra kompensasjonsordningen, se pkt. 4.7.4.3.

Utvalget viser til at en økning i RGFs egenkapital vil gi større sikkerhet for de reisendes krav. Økt egenkapital bør gå fram av forskriften § 15 og forutsetter økte gebyrinntekter. For eksempel vil en dobling av egenkapitalen kreve vesentlig økte gebyrer i en periode. For å skape åpenhet (blant annet høring i forkant) bør økte gebyrer fastsettes i midlertidige regler i forskriften § 8 og ikke gjennom at RGF foreslår økte gebyrer, jf. forskriften § 15 annet ledd.

Utvalget ser behov for større egenkapital i RGF for å håndtere et mer sammensatt risikobilde for pakkereisenæringen. Dersom man går for modell 1, vil en egenkapital på 45 mill. kroner gjøre RGF bedre i stand til å håndtere større underdekning i individuelle garantier enn i dag. For å bygge opp egenkapitalen bør gebyrene dobles inntil egenkapitalen er bygd opp.

Pakkereiseforskriften § 15 første og andre ledd skal lyde:

Årsgebyret til Reisegarantifondet skal dekke Reisegarantifondets utgifter til å administrere reisegarantiordningen, og til å vedlikeholde fondets egenkapital. Egenkapitalen skal utgjøre minst kr 45 000 000, etter at utgiftene til driften er trukket fra.



Avvikler fondets egenkapital fra kr 45 000 000, kan Reisegarantifondet foreslå andre gebyrsatser. Et forslag skal sendes Barne- og familiedepartementet innen 1. oktober før driftsåret. Forslaget skal være godkjent av departementet før Reisegarantifondet kan kreve inn nye gebyrer.

#### **4.5.7 Forskriftsfeste minimumsgaranti**

Garantibeløpet kan være krevende å beregne for små eller nystartede arrangører. Etter hva utvalget får opplyst er RGFs praksis å kreve kr 250 000 i minimumsgaranti fra arrangører som har utenlandsreiser og kr 50 000 fra dem som bare arrangerer innenlandsreiser. Denne faste praksisen er ikke regulert i forskriften.

Etter utvalgets vurdering er det rimelig at den som starter opp en næringsvirksomhet hvor forretningsmodellen baseres på at forbrukerne betaler på forskudd, stiller garanti. En minimumsgaranti vil være forenklende for RGF som ellers måtte regne ut fra budsjetterte omsetningstall fra arrangører med begrenset erfaring. En minimumsgaranti innebærer videre et signal fra det offentlige om at pakkereisearrangører skal ha en viss soliditet. Utvalget foreslår derfor å forskriftsfeste gjeldende praksis. I tillegg ser utvalget at minimumsgarantien på kr 50 000 for innenlandsreiser er lav, og at det også for slike reiser kan dreie seg om forskuddsbetalinger og hjemreisekostnader som overstiger kr 50 000. Utvalget foreslår derfor å øke minimumsgarantier for innenlandsreiser til kr 100 000.

Pakkereiseforskriften § 3 nytt tredje ledd:

*Garantiens størrelse beregnet etter første ledd skal være minimum kr 250 000 for arrangører av reiser utenfor Norge og kr 100 000 for arrangører av reiser innenfor Norge.*

#### **4.5.8 RGFs rett til å ta opp lån**

RGFs egenkapital er begrenset. Utvalget ser her nærmere på hvordan RGFs rett til å ta opp lån for å dekke krav som ikke dekkes av reisegarantiordningen, kan forbedres, jf. forskriften § 16:

'Reisegarantifondet kan ta opp lån for å dekke krav som ikke dekkes av de næringsdrivendes garantistillelse og fondets egenkapital.'

Svakheten med denne bestemmelsen er at den ikke sier hvorvidt RGF har plikt til å ta opp lån eller løser behovet for å stille sikkerhet for lånet. Utvalget er ikke kjent med at RGF har benyttet adgangen til å ta opp lån.

Låneopptak kan forbedre likviditeten i RGF, men dersom reiselivet er i krise, vil långiveren ha begrenset sikkerhet i forventningen om kommende innbetalinger av årsgebyr. Det kan derfor være krevende i en krisesituasjon for RGF å benytte adgangen i pakkereiseforskriften § 16 til å ta opp lån

i finansmarkedet. En mulig løsning kan være at staten stiller garanti for lånet.<sup>134</sup> En annen løsning kan være at RGF kan låne direkte fra staten, som antakelig vil være rimeligere enn å låne i finansmarkedet. En tredje løsning kan være å se hen til den finske løsningen, hvor den finske staten gjør en avsetning i statsbudsjettet hvert år på et begrenset beløp som kan overføres til reisegarantiordningen dersom utbetalingene er større enn den individuelle garantien, se punkt 2.5.3.

Forutsetningen i den finske ordningen er at pakkereisearrangørene sammen betaler tilbake pengene fra staten over tid gjennom innføring av en allerede lovregulert avgift. Ordningen er regulert som en såkalt insolvensavgift som bare kreves inn når staten har hatt kostnader. Insolvensavgiften er fastsatt som en viss prosent av omsetningen som summerer seg til om lag 2,5 mill. kroner per år, hvilket tilsier at det kan ta noe tid for staten å få full dekning.<sup>135</sup> Etter utvalgets vurdering taler det mot en slik løsning at det tar staten lang tid å få tilbake sine penger.<sup>136</sup> Denne avsetningen og potensielle overføringen av statlige midler, regnes ifølge finske styresmakter ikke som statsstøtte.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> I pandemien har utbetalingene fra reisegarantiordningene vært så store at en rekke land har bevilget midler eller gitt lån til å dekke forbrukernes krav. Dessuten har flere land i eget regelverk utvidet dekningsområdet til å gjelde tilgodelapper. I den grad nasjonalstatene tar et politisk ansvar overfor egne innbyggere og deres forventninger til dekningsomfang under direktivet, bygger ikke dette på en tolkning eller utvidelse av forpliktelsene etter direktivet. Dette reiser spørsmål om statlige bevilgninger for å holde en kollektiv ordning flytende, regnes som statsstøtte. I Prop. 107 S (2020–2021) punkt 4 peker Nærings- og fiskeridepartementet på at det reiser statsstøttespørsmål dersom staten skulle gi garanti overfor RGF for enkelte reisearrangører. Det var følgelig nødvendig med en risikofordeling mellom staten og private aktører, se også Prop. 79 S (2020–2021) punkt 2.9. Ordningen ble likevel meldt til ESA, og ESA la uten videre drøfting til grunn at ordningen innebar statsstøtte. I EU ble nasjonalstatenes ordninger for pakkereisenæringen i møte med pandemien, meldt til kommisjonen for statsstøtterettslig godkjenning, se fotnoter 75 til 83 i <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A90%3AFIN>. Utvalget konstatere at statlig bistand til reisegarantiordningene har blitt notifisert og antar at dette også vil gjelde framover.

<sup>135</sup> I en pressemelding foreslo Svensk Resbyrå- og arrangörsforeningen i april 2020 at den svenske regjeringen satte av 6 mrd. SEK som skal gå til å dekke tilbakebetalinger reisearrangørene ikke får fra fly og hotell (underleverandører), slik at de kan tilbakebetale forskuddsbetalinger til forbrukeren uten å gå konkurs. Dette kollektive fondet på 6 mrd. SEK, skulle tilbakebetales til staten ved at det i 20 år var et påslag på 5 SEK pr. flyreise, og 25 SEK pr. pakkereise. Også her ville det kunne ta noe tid før staten får tilbake sine penger.

<sup>136</sup> I en norsk sammenheng burde en slik avsetning framgå av statsbudsjettet slik at pengene kan overføres på relativt kort varsel, men uten å påvirke det økonomiske handlingsrommet, dvs. håndteres som en omdisponering av statens formue, en såkalt 90-post eller "under streken"-penger. En mulig sammenligning er utbetalinger til studielån som staten regner med å få igjen. En økning i utbetalingene ett år, fører ikke til at det må kuttes i andre bevilgninger.

<sup>137</sup> I e-post til utvalget skriver KKV: "The government responsibility is not considered state aid as it does not benefit the trader. The appropriation only benefits travellers after a trader becomes insolvent. Also, the appropriation is offset by the fee traders pay to the FCCA, i.e. the travel industry pays for this government responsibility in the form of a tax."

Den finske konklusjonen av statsstøttespørsmålet hviler etter utvalgets forståelse på at de statlige utbetalingene kun kommer den reisende til gode, ettersom utbetalingene skjer på et tidspunkt da konkursen er inntruffet. Utvalget påpeker at det også kan innebære statsstøtte dersom denne typen statlige tiltak avlaster arrangørens utgifter til ordningen i normalperiodene. Ordninger med forhåndsgaranti for statlig inntreden hvis fondet er utilstrekkelig, reiser derfor slik utvalget forstår det en del vanskelige statsstøtterettslige problemstillinger. Selv om det i prinsippet vil kunne være mulig å utforme en ordning som ikke innebærer støtte, kan det derfor være gode grunner for at en konstruksjon som dette bør meldes til ESA på linje med støtte til reiselivsnæringen under pandemien.

Utvalget viser til at forslaget om å øke RGFs egenkapital til 45 mill. kroner antakelig vil redusere behovet for å måtte ta opp lån. Utvalget viser også til at et stort kollektivt fond vil være bedre i stand til å håndtere større kriser, se modell 3 nedenfor. Utvalget har derfor ikke gått videre med endringer i forskriften § 16.

#### **4.5.9 Snevre inn hjemmelen for RGF til å øke garantibeløpet?**

I sitt innspill til utvalget skriver Virke Reiseliv: "På samme måte som forskriftens § 5 om fastsettelse av høyere reisegaranti virker for skjønnsmessig og lite forutsigbar, opplever virksomhetene at praktiseringen av forskriftens § 4 om fastsettelse av lavere reisegaranti som skjønnsmessig og vilkårlig." Utvalget viser til framstillingen av gjeldende rett i punkt 2.3.2.3.

Pakkereiseforskriften § 5 gir RGF hjemmel til å øke garantibeløpet i to tilfeller:

- a) "risiko for at reisegarantien ikke vil dekke alle de reisendes krav dersom den næringsdrivende blir insolvent"
- b) "dersom den næringsdrivendes garantipliktige omsetning har økt vesentlig sammenlignet med det som var budsjettert"

Vilkårene i pakkereiseforskriften for å øke garantibeløpet er skjønnsmessig, jf. ordet "kan", men forholdene som åpner for kan-skjønnen er relativt objektive: har omsetningen økt eller er risikoen for de reisende økt. Dette innebærer en innramming av skjønnen. § 5 gir RGF frihet til å fravike garantiberegningen i § 3, hvilket innebærer at nytt garantibeløp kan fastsettes etter et skjønn. Dersom grunnlaget for å øke garantibeløpet er vilkåret i punkt b ovenfor, er RGF ikke bundet til å foreta en ny beregning etter § 3 med nye tall. Selv om hjemlene RGF har til å sette opp garantibeløpet er nokså vide, har utvalget ikke grunnlag for å si at RGF forvalter myndigheten vilkårlig, og viser til at RGFs oppgave er å sørge for at de individuelle garantiene er tilstrekkelige.

Utvalget viser her til fortalepunkt 40 til direktivet hvor det blant annet heter:

Whereas the necessary cover may be calculated on the basis of the most recent business data, for instance the turnover achieved in the last business year, organisers should be

obliged to adapt the insolvency protection in the event of increased risks, including a significant increase in the sale of packages.

Dette innebærer at den norske reisegarantiordningen bør legge til rette for justeringer av garantibeløpet, se også punkt 4.5.1 ovenfor om informasjonsinnhenting. Utvalget viser til drøftingen i punkt 4.3.7 ovenfor om mulighetene for å få samsvar mellom mottatt forskudd og garantibeløpet. Gitt at variasjoner i mottatt forskuddsbetaling på kort sikt ikke kan ventes å bli håndtert i samspillet mellom garantist og arrangør, vil RGF også i fortsettelsen måtte fastsette nye garantibeløp ved endringer, hvilket tilsier at pakkereiseforskriften §§ 4 og 5 videreføres.

Samtidig viser utvalget til at bransjen har opplevd at RGFs bruk av § 5 under pandemien har gitt usikkerhet (manglende forutsigbarhet) for arrangørene. Arrangører har opplevd å få krav om høyere garanti samtidig som omsetningen har gått ned, og utvalget har forståelse for at dette er en vanskelig situasjon for arrangørene. Det er derfor viktig at den skjønnsmessige vurderingen bygger på kriteriene i § 5, og at det er garantimarkedet som vurderer arrangørens soliditet og konkursrisiko ved fastsettelse av premien. Utvalget viser til at garantimarkedet fyller en viktig funksjon, jf. Prop. 79 S (2020-2021) s. 63:

Garantimarkedet fyller en viktig funksjon, gjennom at banker og forsikringsselskaper gjør en individuell vurdering av hver pakkereisearrangør, og vurderer bedriftens soliditet og hvorvidt det er tilstrekkelig sikkert at bedriften vil kunne leve opp til sine forpliktelser.

Utvalget viser til at en svakhet med dagens ordning er at garantiens størrelse bygger på budsjettert omsetning eller fjorårets omsetningstall, og dersom arrangøren har vesentlig høyere omsetning, vil ikke omsetningsøkningen fanges opp i garantien. Arrangøren plikter da uoppfordret å si ifra til RGF og gi opplysninger som er nødvendige for å kunne vurdere om reisegarantien skal økes, jf. forskriften § 5 andre ledd, men etter hva utvalget har fått opplyst gjøres ikke alltid dette. (RGF kan også fastsette sesongvariasjoner med hjemmel i § 4 etter søknad fra arrangøren, jf. punkt 4.5.10 nedenfor.)

Det er avgjørende for reisegarantiordningen at de individuelle garantibeløpene er tilstrekkelige. Dette taler for at RGF bør heve garantibeløpene i tilfellene omfattet av § 5 første ledd, og utvalget vil derfor ikke foreslå noen endring av ordlyden i § 5. Utvalget anbefaler at bestemmelsen praktiseres etter sin ordlyd, og at det ikke legges vekt på hensynet til arrangørens økonomiske soliditet.

#### **4.5.10 Større åpning for å fastsette garantibeløp som følger sesongene**

Dersom garantibeløpet settes for høyt, vil arrangørene betale for garantier de delvis ikke trenger. Etter forskriften § 4 første ledd kan RGF gjøre unntak fra plikten til å stille reisegaranti eller

fastsette lavere reisegaranti dersom "risikoen for at den reisende lider tap ved den næringsdrivendes insolvens anses liten, eller dersom den garantipliktige omsetningen er svært lav".

Forskriften § 4 andre ledd gir RGF hjemmel til å "bestemme at reisegarantien i perioder skal nedsettes eller falle bort" dersom "størrelsen på den garantipliktige omsetningen varierer sterkt i løpet av året". Arrangøren må søke slik nedsettelse. Bestemmelsen regulerer ikke hvilke perioder RGF i sitt vedtak deler året inn i for å reflektere sesongsvingningen.

Etter utvalgets vurdering er det ønskelig med samsvar mellom mottatt forskuddsbetaling og garantibeløpet arrangøren betaler premie for, jf. punkt 4.3.7. Vilåret etter gjeldende rett er at omsetningen varierer *sterkt*. Ordet sterkt setter en nokså høy terskel for når RGF får hjemmel til å sette ned garantien. Etter utvalgets vurdering framstår det som rimelig at garantibeløpet samsvarer med sesongsvingene. Dette kan tale for å senke terskelen i § 4 annet ledd.

Administrative hensyn taler for at RGF ikke skal måtte forholde seg til perioder kortere enn én måned. En vesentlig svingning mellom perioder vil kunne være for eksempel 100 prosent, dvs. at omsetningen én måned er dobbel så stor som en annen. Administrative hensyn taler også for at arrangøren i sin søknad dokumenterer med sesongsvingene med periodiserte regnskaper, aller helst for flere år. RGF bør derfor ikke ha plikt til å fatte vedtak etter § 4 annet ledd. Det er en fordel om betalingsvilkårene (betalingsperiodene) er nokså faste gjennom året når RGF skal regne ut garantibeløpet. RGF bør videre kunne kreve rapportering gjennom året for å følge med på at garantibeløpet er riktig, jf. punkt 4.5.1.

Denne endringen kan i tilfelle gjennomføres ved at pakkereiseforskriften § 4 annet ledd kan lyde:

Dersom størrelsen på den garantipliktige omsetningen varierer *vesentlig* i løpet av året kan Reisegarantifondet etter søknad bestemme at reisegarantien i perioder skal nedsettes eller falle bort.

#### **4.5.11 Kundebetaling til depositumskonto som alternativ til å stille garanti**

At de reisende må betale på forhånd er en av grunnene til at vi har en reisegarantiordning. Et alternativ til forskuddsbetaling kunne være at forbrukerens betaling blir stående skjermet til reisen er gjennomført. Arrangøren vil ha sikkerhet for å få betalt, og den reisende vil ikke risikere å tape forskuddet hvis arrangøren blir insolvent. Forbrukerrådet er inne på dette i sitt innspill til utvalget:

Vi har allerede løftet oppgjørstidspunktet og behovet for å se på om dette er noe som kan gjøres noe med. En mellomløsning er å legge opp til at forbrukerens forskuddsbetaling plasseres hos et nøytralt mellomledd inntil reisen gjennomføres. Dette sikrer selskapet mot at forbrukeren urettmessig holder tilbake penger hvis vedkommende ikke ønsker å reise, samt at

det verner forbrukeren mot konkurs hos selskapet. Denne konstruksjonen kan minne om oppgjørs- og klientkontoer hos meglerhus og advokatfirmaer.

Utvalget viser til at i alle fall én av pakkereisegarantiordningene i Nederland er basert på at forskuddet deponeres, se punkt 2.5.7. Utvalget viser også til høringen i UK, se punkt 2.5.5, hvor et av forslagene er at arrangørene må ha et klart skille mellom kundenes penger og driftsmidler, og hvor kundenes penger (helt eller delvis) ikke kan bli brukt før reisen er gjennomført.

For pakkereisearrangøren vil depositumet ikke være tilgjengelig slik som dagens forskudd, men arrangøren vil kunne betrygge underleverandører på at forbrukeren har betalt.<sup>138</sup> Full sikkerhet for at reisen blir gjennomført vil hverken arrangøren eller underleverandøren ha i og med at forbrukeren har avbestillingsrett, jf. pakkereiseloven kapittel 4. Med forskudd inne på en slik konto trenger reisearrangørene ikke stille garanti (for forskuddet). Ev. konflikter mellom forbruker og arrangør kunne løses gjennom en nemnd eller lignende hjemlet i pakkereiseloven. Dersom pakkereisearrangøren skal slippe å stille garanti, er det nødvendig med en lovendring. Beløpet på depositumskontoen vil tilhøre forbrukeren ved arrangørens konkurs. Utvalget har ikke vurdert om det vil påvirke underleverandørene og vilkårene de vil stille dersom arrangøren ikke har tilgang til forskuddene fram til reisen tar til.

Depositumet er i denne sammenheng hele summen forbrukeren skal betale for pakkereisen på ulike tider forut for reisedagen. Den reisende eier pengene på kontoen, men vil ikke nødvendigvis være kontohaver slik som leietaker ved depositum etter [husleieloven § 3-5](#). Den reisende er ansvarlig for at delbetalinger er inne på kontoen i samsvar med avtalen/ standardvilkår. Beløpene bindes til en pakkereiseavtale ved bestilling og trekkes på avreisedatoen. Utvalget har ikke beregnet transaksjonskostnadene ved denne ordningen, men viser til at ordningen er etablert i Nederland. For arrangører som har vansker med å kjøpe garanti, kan depositumskonto være et alternativ. En felles depositumskonto slik som klientmidler i advokatfirmaer, kan også være en mulighet. RGF vil ha interesse av å vite at forskudd settes på konto atskilt fra arrangørens driftsmidler, men det kan hende at det vil være tilstrekkelig at arrangøren gir melding til RGF om en slik praksis og at det ikke kreves at arrangøren søker RGF om å få gjøre det.

#### **4.5.12 Kollektiv reisegaranti for mindre arrangører**

Utvalget viser til at noen av justeringene ovenfor vil gi høyere garantikostnader for arrangørene, særlig for de små arrangørene. For å redusere kostnadene for disse arrangørene, viser utvalget til den svenske ordningen med kollektiv reisegaranti for medlemmene av bransjeorganisasjonen Visita for visse typer pakkereiser for arrangører med inntil 3 mill. kroner i omsetning pr. måned. Vi viser til

---

<sup>138</sup> Det kan tenkes at arrangøren kan ta opp kreditt til å betale underleverandører, ettersom depositumet fungerer som sikkerhet for fremtidig betalingsevne for kredittutsteder forutsatt at banken/ kredittgiver godtar prioritet etter de reisende.

at ordningen gir lavere garantikostnad, se pkt. 2.5.4.2. En bank stiller garantien for forpliktelsene i Visitas ordning.

Etter utvalgets vurdering er dette en interessant løsning hvor bransjeorganisasjoner sørger for reduserte kostnader for sine medlemmer samtidig som pakkereiselovens krav oppfylles. Det vil bli stilt garanti overfor Reisegarantifondet ved slike kollektive ordninger, men det blir ikke beregnet et garantibeløp for hver arrangør. Det er derfor behov for et unntak fra beregningsreglene i pakkereiseforskriften.

En slik endring kan i tilfelle gjennomføres ved at pakkereiseforskriften § 2 nytt sjettede ledd kan lyde:

*Reisegarantifondet kan etter søknad fra arrangør akseptere garanti som blir stilt av en sammenslutning av arrangører eller liknende dersom avtaleforhold og risikoforhold gir tilstrekkelig sikkerhet for de reisendes krav etter pakkereiseloven § 43.*

### **4.5.13 Endre vilkåret om insolvens?**

Forbrukertilsynet har pekt på at det kan være problematisk at det er krav om insolvens for å rette krav til RGF, fordi det kan være utfordrende for forbrukerne å få informasjon om arrangørens insolvensstatus, og fordi det kan hende at arrangører ikke begjærer oppbud ved insolvens.

Etter direktivet må insolvensbeskyttelsen være effektiv, jf. fortalen punkt 39. Det innebærer blant annet at beskyttelsen er tilgjengelig så snart reisetjenesten som følge av arrangørens insolvens, ikke ytes. Det er insolvens som er kriteriet, jf. direktivet artikkel 17 og pakkereiseloven § 43. Etter konkursloven § 60 skal det åpnes konkurs når skyldneren er insolvent og når konkurs begjæres av skyldneren eller en fordringshaver. Insolvens oppstår når to vilkår er oppfylt: skyldneren kan ikke innfri sine økonomiske forpliktelser etter hvert som de forfaller (illikviditet) og vedkommende er i økonomisk underbalanse (insuffisiens), jf. § 61. Begjæring om konkurs må framsettes for tingretten, jf. § 66, og det er retten som åpner konkurs hvis vilkårene er tilstede, jf. § 72.

RGF har opplyst at i de aller fleste tilfeller vil RGF avvente at konkursåpningskjennelse foreligger, men det har vært situasjoner hvor RGF har vurdert å foreta seg noe før konkurs er åpnet, jf. Ving-saken. Dersom det er viktig å få ordnet hjemreiser, kan RGF agere når eksempelvis selskapet bekrefter insolvens, ev. også at oppbud er bekreftet innsendt. Da trenger RGF ikke å avvente formalitetene, særlig ettersom det kan være selskap som av ulike grunner trenerer konkursåpning. Med bakgrunn i det ovennevnte bygger Forbrukertilsynets innspill etter RGFs syn på et uriktig utgangspunkt når det legges til grunn at det formelt sett er et krav om konkurs. Problemet er imidlertid om arrangøren selv er av den oppfatning at selskapet er solvent, mens forbrukeren likevel ikke får dekket sitt krav.

En slik sak har RGF hatt til behandling høsten 2021. I saken har selskapets ledelse så vel som regnskapsfører bekreftet at insolvens ikke har inntruffet, og at de ikke kommer til å begjære

selskapet konkurs. Den reisende mener imidlertid at selskapet ikke har midler til å gjøre opp for seg, og at dette ikke har blitt gjort over en lengre periode. I et slikt tilfelle kan ikke RGF agere på eget initiativ, med mindre sterke og dokumenterte grunner taler i en annen retning.

Det er vanskelig å se for seg et fullgodt alternativ til vilkåret om insolvens, fordi en må kunne sette et standardisert skjæringstidspunkt som er forutsigbart. Utvalget viser videre til at direktivet knytter ordningens utstrekning til insolvens, og at det vil kunne være uheldig og muligvis i strid med direktivet om Norge på egenhånd fastsetter andre skjæringstidspunkt. Under enhver omstendighet kan et slikt skjæringstidspunkt ikke bero på en vag skjønnsmessig vurdering.

Spørsmålet er om det skal være nok at forbrukeren ikke får dekket sitt krav, uavhengig av grunn. RGF har ment at dette vil være et uheldig utgangspunkt som kan skape alvorlige problemer for RGF og garantistene. Garantistene kan tenkes å nekte utbetaling i slike tilfeller, men rettmessigheten av å nekte utbetaling vil avhenge av innholdet i garantierklæringen. Dette er heller ikke i overensstemmelse med dagens garantidokumenter. RGF mener derfor at vilkåret om insolvens bør opprettholdes.

Utvalget mener på denne bakgrunn at insolvenskravet bør opprettholdes, og at det er positivt at RGF utviser aktivitet der det anses rimelig.

#### **4.5.14 Oppsummering og vurdering**

Utvalget har ovenfor sett på en rekke ulike forslag. Som et samlet forslag kan det være litt mange elementer å ta stilling til. Utvalget vil derfor fokusere på noen hovedelementer nedenfor, mens de øvrige forslagene i punktet kan vurderes i en senere prosess. Hovedpunktene i modell 1 er:

- e) Garantibeløpet beregnes etter formelen også for arrangører med under 10 mill. kroner i månedsomsetning (4.5.4), at månedene som inngår i gjennomsnittet for arrangører med mindre enn 10 mill. kroner i månedlig omsetning ikke trenger være sammenhengende (4.5.3) og det gis regler om minimumsgaranti for små og nystartede arrangører (4.5.7)
- f) RGFs egenkapital økes og dette finansieres gjennom økte gebyrer (4.5.6)
- g) RGFs hjemmel til å sette ned garantien åpnes noe (4.5.10).
- h) Hjemreisekomponenten endres ikke, men det bør legges til rette for at RGF får informasjon slik at de skjønnsmessig kan sette ned garantibeløpet for arrangører hvis turer ikke utløser store hjemreisekostnader (4.5.5).



## 4.6 Modell 2 - Kollektivt fond og individuelle garantier fra arrangører med svak økonomi

Virke Reiseliv har i sitt innspill til utvalget 3. mai 2021 foreslått en garantiordning bestående av et kollektivt fond og med individuelle garantier fra arrangører med svak økonomi som primærgaranti. Bare arrangører med svak økonomi skulle være forpliktet til å tegne individuelle garantier. Virke Reiseliv foreslår at et kollektivt fond bygges opp gjennom bidrag per pakkereise. Dette kollektive fondet tjener som sikkerhet for forbrukernes forhåndsbetaling ved insolvens og hjemreise. Den individuelle garantien kommer i tillegg og skal medvirke til en rimelig fordeling av kostnader mellom ulike grupper arrangører, bl.a. at insolvens hos svært risikovillige aktører ikke tapper det kollektive fondet. Et hovedmål for Virke Reiseliv er at garantikostnadene for arrangørene blir lavere.

*Utdrag fra Virke Reiselivs innspill til utvalget 3. mai 2021*

Vi foreslår at reisegarantiordningen bygges opp som en kombinasjonsløsning. Der det både (1) legges et lavt påslag på hver enkelt solgte reise som går inn til fondet og (2) at det stilles reisegaranti.

Målet med reisegarantien vil være å sikre ekstra garanti der en virksomhet eksponerer fondet for særlig risiko. Det legges her til grunn en risikovurdering basert på konkrete faktorer. Kombinasjonen vil kunne bidra til at det bindes opp mindre likviditet, blir mindre kostbart for virksomhetene og at ordningen blir mindre sårbar, både for den som stiller garanti og for fondet. Det er samtidig viktig at ordningen legger til rette for at vi kan komme bort fra at nye virksomheter ikke har annet valg enn å sette hus og hjem i pant. Det bør vurderes om det kan gjøres ved at de minste og nye virksomheter slipper garanti eller får et fast garantikrav som er overkommelig i en oppstartsfasen. En slik forenkling for de aller minste og nye virksomheter i oppstartsfasen vil også redusere den administrative byrden for fondet.

Nærmere om forslaget om en kombinasjonsløsning:

Del 1) Påslag

Gjennom et lavt påslag på hver enkelt pakkereise som selges vil man innen relativt kort tid kunne bygge opp et solid fond. Det presiseres at det vil være avgjørende at påslaget er lavt, fordi flyselskap og andre konkurrerende aktører vil kunne slippe et slikt påslag, og dette er en bransje preget av sterk konkurranse, også internasjonalt.

Det kan vurderes å differensiere slik at påslaget er høyere for dyre reiser enn billige reiser, så lenge det ikke krever mye administrasjon og ikke krever merarbeid for virksomhetene. Det er viktig at dette innrettes på en enkel måte, men man kan se for seg en trappetrinnsmodell.

For di volumet er stort, vil man selv med et lavt påslag kunne bygge opp et fond innen relativt kort tid. I Danmark hvor man har en egen reisegarantiordning for flyreiser, er ordningen innrettet ved at det legges noen kroner på hver solgte flyreise ut av Danmark. Den store fordelten med denne typen påslag er at det ikke binder opp likviditet for selskapene samtidig som forbrukerne er beskyttet.<sup>139</sup>

Et påslag på hver solgt reise vil føre til at fondet får tilgang på reelle midler, og ikke vil være like sårbare for oppsigelse av garantiforsikringer som i dag. Det vil også redusere behovet for garantier fra virksomhetene. I en oppbyggingsperiode foreslår vi at staten bidrar med garanti.

## Del 2) Garanti

I tillegg til påslag foreslår vi at det fortsatt skal stilles garanti. Målet med garantien vil være å sikre ekstra garanti der en virksomhet eksponerer fondet for særlig risiko. Det må her legges til grunn en risikovurdering basert på konkrete faktorer.

For at en slik løsning ikke skal slå beina under nye virksomheter og for at man skal komme unna dagens praksis ved at mange nye virksomheter ikke har annet valg enn å sette hus og hjem i pant mener vi det bør vurderes om de minste og nye virksomheter slipper garanti eller får et fast garantikrav som er overkommelig i en oppstartsfase.

Om risikovurderingen: Vi foreslår at det legges opp til at det gjøres en risikovurdering som skiller de som har høy og lav risiko for å eksponere fondet for tap. Vi vil her vise til den danske reisegarantiordningen og til IATAs vurdering av reisebyråer som selger flybilletter. Begge måter kan være hensiktsmessige å se til. IATA-systemet fungerer slik at de som har A-status (lav risiko) slipper å stille tilleggsgaranti, mens de som har B og C status stiller garanti.

Vi mener at uavhengig av hva man konkluderer med så er det viktig at det gjøres en risikovurdering som påvirker beregningen av garantien. Det er ikke hensiktsmessig eller forholdsmessig at et selskap som i liten grad utsetter fondet for risiko skal stille garanti på linje med de som eksponerer fondet for stor risiko. I risikovurderingen bør det også tas hensyn til om man har en ansvarsforsikring som beskytter mot tap etter pakkereiseloven.<sup>140</sup>

Når man skal beregne garanti er det viktig at den beregnes på en måte som er forutsigbar og som ikke er høysesongfokusert. Det må ikke være for skjønnsinnrettet og ikke framstå som

<sup>139</sup> Se punkt 2.5.2 om at det i Danmark er et reisegarantifond for flyreiser og et for pakkereiser. Disse er innrettet ulikt. I Norge har vi kun reisegarantiordning for pakkereiser.

<sup>140</sup> Setningen er utdypet av Virke Reiseliv 27.05.2021: "Det fantes tidligere en forsikring som pakkereiseaktører kunne tegne for å forsikre seg mot eventuelt tap som følge av ansvar etter pakkereiseloven (herunder egne feil og mangler og feil og mangler hos underleverandører). Arrangører som hadde tegnet forsikringen hadde gjennom denne da også redusert risikoen for eksponering for tap. / Tidligere tilbød Virke Forsikring og Europæiske ERV sammen en slik forsikring. / P.t. finnes det altså ikke en slik forsikring i markedet etter det jeg kjenner til, [...]."

tilfeldig. Det må være forutsigbart for en virksomhet hva kostnaden med medlemskap i RGF vil bli. Vi mener videre at det må være like stor automatikk i at kravet om reisegaranti settet ned som at det settes opp gitt at konkrete vilkår er oppfylt.

Vi vil understreke behovet for at ordningen innrettes slik at garantikravene blir lavere. Vi mener det vil være uproblematisk om det samtidig innføres et påslag/en kombinert løsning som skissert.

Det er videre viktig at en ny ordning er konkurranse-nøytral/ikke svekker konkurransekraften til norske virksomheter som stiller garanti i Norge. Det for å forhindre utflytting av virksomheter til andre land. Det vil være negativt både for norsk reiseliv og for forbrukerne. Det finnes i dag virksomheter som selger pakkereiser til nordmenn i Norge, fra Danmark. En god og konkurransedyktig reisegarantiordning er avgjørende for å sørge for at flest mulig driver sin virksomhet fra Norge og stiller garanti i Norge.

For å sikre lik konkurranse er det også viktig at virksomheter som ikke stiller garanti, men som skulle har gjort det, følges opp med reaksjoner. Det kan ikke være slik at enkeltvirksomheter kan unnlate å melde seg inn i fondet uten at det får konsekvenser. I dag erfarer vi at det ikke får noen konsekvenser. Det bør som et minimum legges opp til at tips følges opp og at det er en hjemmel for reaksjon mot selskaper som selger pakkereiser uten å være medlem i RGF.

Det bør også presiseres at også tilgodelapper og reiser som er avlyst før insolvens også skal dekkes ved konkurs, slik at forbrukeren har trygghet mot konkurs ved bestilling.

Etter utvalgets vurdering reiser modellen enkelte krevende spørsmål. Det første spørsmålet dreier seg om risikovurderingen som skal gjøres: På hvilket informasjonsgrunnlag skal RGF vurdere insolvensrisikoen hos arrangørene for å avklare hvilke arrangører som skal pålegges å stille individuell garanti? I Danmark ser Rejsegarantifonden på arrangørens inntjening, kapitalbeholdning, balanse og soliditet, se ovenfor i punkt 2.5.2. Dersom kapitalbeholdningen er utilstrekkelig, krever Rejsegarantifonden høyere garanti.<sup>141</sup> Utvalget antar at de vurderingene Rejsegarantifonden gjør, vil kreve en vesentlig økning i administrativ kapasitet i RGF og tilhørende økning i gebyrene. Utvalget har ikke vurdert konkret kostnader og hensiktsmessigheten ved å benytte kredittvurderingstjenester. Utvalget har heller ikke vurdert hvilke vilkår eller terskler RGF skulle stille

---

<sup>141</sup> "Hvis vi finder kapitalberedskabet tilfredsstillende, kræver vi, at rejseudbyderen stiller forhøjet garanti. Garantien skal til enhver tid modsvare kunderne forudbetalinger plus et estimeret beløb til indkvartering og hjemtransport af evt. strandede kunder. Vi giver som alternativ rejseudbyderen mulighed for at konsolidere sig (typisk ved tilskud af kapital udefra), så kapitalberedskabet bliver tilfredsstillende, og det derfor ikke længere er nødvendigt at kræve forhøjet garanti. Det vælger langt de fleste at gøre, fordi beløbet til konsolidering typisk er væsentligt lavere end det beløb, der skal stilles i garanti."

i vurderingen av om mindre eller nyetablerte pakkereisearrangører skal slippe å stille individuell garanti.

Utvalget antar at markedssvinger som dem som er observert under pandemien vanskelig vil kunne fanges opp av kredittvurderingstjenester. Videre illustrerte Thomas Cook-konkursen at også de største arrangørene kan bli insolvent uten at det var forårsaket av store ytre hendelser. I tillegg kommer at mange av de norske arrangørene er eid av et internasjonalt konsern, hvilket gjør det vanskelig å vurdere insolvensrisikoen i morselskapet. Utvalget viser også til 2003-rapporten som vurderte konkurstrisiko (i punkt 2), og konkluderte slik: "[...] Alt dette påvirker deres konkurstrisiko, men det er en håpløs oppgave å beregne slike sannsynligheter tallmessig. Det er neppe praktisk under noen omstendighet å bygge forskrifter på slike beregninger, og vi går derfor inn for å konstruere forskrifter for den individuelle garantien uten å ta stilling til konkurssannsynligheten." Samlet sett finner utvalget at det er krevende for RGF å vurdere insolvensrisikoen hos arrangører.

Det andre spørsmålet er effekten for mindre eller nyetablerte pakkereisearrangører om at de kan slippe å stille individuell garanti. Et vedtak om at det må stilles garanti, vil kunne sette arrangøren i en vanskelig forhandlingsposisjon i garantistmarkedet. Situasjonen i dag er at solide arrangører betaler lavere premie enn mindre solide. Dette er avveininger markedet er egnet til å gjøre. Dersom markedet skulle svinge raskt og RGF vedtar at individuell garanti må stilles pga. økt risiko, vil en arrangør få utfordringer med å stille en individuell garanti til en rimelig kostnad. Da vil selve garantivedtaket fra RGF (som innebærer forbud mot å selge pakkereiser til garanti er stilt) kunne være utløsende for en kommende insolvens.

Det tredje spørsmålet Virkes forslag reiser, er hvor stort det kollektive fondet skal være. Utvalget viser til at relativt veletablerte pakkereisearrangører med høy omsetning har gått konkurs i Europa under pandemien. Dette taler for at alle pakkereisearrangører stiller individuelle garantier i et større eller mindre omfang, se diskusjon under modell 3 nedenfor. Samtidig viser utvalget til at den nye tyske ordningen består av et stort kollektivt fond. Utvalget finner denne løsningen interessant, men mener man bør høste erfaring med hvordan denne løsningen vil fungere i praksis før man eventuelt ser nærmere på om en slik løsning kan vurderes i Norge, se nedenfor i punkt 4.7.4.

Etter utvalgets vurdering er det usikkert om Virke Reiselivs forslag til modell fører til tilstrekkelig forbrukerbeskyttelse og en effektiv forvaltning av garantiordningen. Virke Reiselivs ønske om å redusere kostnadene for arrangørene kan etter utvalgets vurdering – hvis ønskelig – imøtekommes innenfor andre modeller.

## 4.7 Modell 3 – Lavere individuelle primærgarantier og kollektivt fond som sekundærgaranti

### 4.7.1 Innledning

Modellen fordeler risikoen på individuelle garantier og et kollektivt fond. Som i dag, må arrangørene sørge for individuelle garantier. Disse settes imidlertid lavere enn i dag og kan beregnes på ulike måter. Den gjenstående individuelle risikoen bæres av et kollektivt fond. Dette fondet kan også bære noe systematisk risiko, dvs. risiko som rammer alle arrangører samtidig.

### 4.7.2 Samfunnsøkonomiske besparelser ved bruk av kollektivt fond

#### 4.7.2.1 Problemstilling

For å tydeliggjøre de grunnleggende forutsetninger som ligger i fonds- og garantibaserte løsninger, skisseres her de stiliserte hovedforskjellene i rene fonds- og garantiløsninger med en avsluttende fremstilling av hvordan et større fond, med mindre garanti, kan gi besparelser i markedet for pakkereiser ettersom innbetalingene og dekningen fra fondet får mulighet til å akkumuleres over tid. Samtidig gir fondet en mer dynamisk tilnærming der bidragsinnbetalingen øker med økningene i reisevirksomhet og reduseres i lavsesong. Dermed gir ikke fondet kostnadsøkninger for arrangørene ved kriser slik man har sett i garantimarkedene.

#### 4.7.2.2 Framstilling med økonomiske formler

Vi har at overskuddet til pakkereisearrangørene per år er gitt ved  $\pi_t = \alpha - C_t$ . Med den forenklete forutsetningen om at arrangørene kun betaler for utgifter til fond og garantipremie, har vi at kostnadene til bransjen per år gis ved  $C_t = C_t^G + C_{t < T}^F$ .  $C_t$  angir dermed den samlede kostnaden arrangørene må betale til hhv. garanti ( $C^G$ ) og fond ( $C^F$ ) i tidspunkt  $t$ .

Et fond med målkapital  $F$  og akkumulerte utbetalinger lik  $u(t)$ , bygges opp gjennom faste innbetalinger i hver periode  $t$ . Renteinntekter på fondskapitalen kan også bidra til større besparelser, men gitt dagens rentenivå velger vi likevel å legge til grunn nullrente og viser at renteinntekt uansett ikke vil være avgjørende ved vurderingen av fond opp imot garanti.

Om vi setter antall år det tar å oppnå fondets målkapital lik  $T$ , vil totale årlige fondsinnbetalinger være gitt ved:

$$C^F = \frac{F + u(t)}{T}$$

For garantier betales det i stedet en prosentandel  $g$  av garantibeløpet  $G$  i garantipremie hvert år.

$$C_t^G = g(G)$$

Overskuddet  $\pi_t$  til alle pakkereisearrangørene i tidspunkt  $t$  blir da inntekter  $\alpha$  fratrukket kostnadene. Setter vi kostnadene ved fond og garanti inn for  $C_t$  får vi at overskuddet blir:

$$\pi_t = \alpha - C_t^G - C^F$$

$$\pi_t = \alpha - g(G) - \frac{F + u(t)}{T}$$

For en løsning med bare fond blir  $G = 0$ , og vi får:  $\pi_t = \alpha - \frac{F + u(t)}{T}$

For en løsning med bare garanti blir  $F = 0$ . Vi har da heller ingen fondsutbetalinger slik at  $u(t) = 0$ . Dette gir:  $\pi_t = \alpha - g(G)$

Det er premien  $g$  for de individuelle garantiene som er utfordringen for næringen. Setter vi  $F = 0$  og legger til grunn at garantipremien er lavere i normalår ( $N$ ) enn i pandemiår ( $P$ ), slik at  $g^N < g^P$ , får vi:

$$[\alpha - g^P(G)] < [\alpha - g^N(G)]$$

Dette følger av at  $g^N < g^P$ , og når inntekten holdes konstant ( $\alpha' = 0$ ), vil det kun være lønnsomt med fond om garantien alene gir  $\pi_t^P \leq \pi_t^N$ . Ettersom arrangørens inntjening  $\alpha$  også kan antas å være lavere under en pandemi, slik at  $\alpha^P < \alpha^N$ , får vi:

$$[\alpha^P - g^P(G)] < [\alpha^N - g^N(G)]$$

Setter vi en løsning med kun individuelle garantier opp imot en løsning med kun kollektivt fond, vil en fondsløsning gi lavere kostnader i pandemiår ( $t = P$ ) hvis:  $[\alpha^P - g^P(G)] < [\alpha^P - \frac{F + u(t)}{T}]$

Men en fondsløsning vil også gi lavere kostnader for virksomhetene i normalsituasjon om:

$$[\alpha^P - g^P(G)] \leq \left[ \alpha^P - \frac{F - u_{t-1}}{T} \right] < [\alpha^N - g^N(G)] \leq \left[ \alpha^N - \frac{F - u_{t-1}}{T} \right]$$

I et ideelt marked vil privat sektor produsere rettfærdige premier på individuelle garantier slik at sum innbetalt gjennom individuelle garantier ikke er høyere enn innbetalingene ved en offentlig utledet løsning. I praksis er imidlertid premiene så høye at det kollektive fondet, som kan ses som en offentlig initiert forsikringsordning, gir lavere belastning for aktørene. Dette er en praksis, ikke et prinsipp. Ettersom målkapitalen  $F$  ligger fast etter objektive krav og da utbetalingene  $u$  settes eksogent, kan man styre belastningen på arrangørene ved å velge det antall perioder  $T$  fondskapitalen skal innbetales over, og slik sørge for at  $\pi_{t=N}^G < \pi_{t=N}^F$ . Ved en slik praksis vil gjennomsnittskostnaden ved fond  $\overline{C^F}$  være lavere enn gjennomsnittskostnaden ved garanti  $\overline{C^G}$ ,

derfor vil det gjennomsnittlige overskuddet være høyere i et marked med kun fond, enn i et marked med kun garanti og vi har da at  $[\bar{\pi} = \bar{\alpha} - \overline{C^G}] < [\bar{\pi} = \bar{\alpha} - \overline{C^F}]$ .

Dersom både markedet og forbruker kommer bedre ut med en ordning med kun fond enn med en ordning med kun garanti, gir ikke garantier den samfunnsøkonomiske optimale løsningen.

Dersom et kollektivt fond (som i modell 3) gir et resultat som er rimeligere for bransjen og de reisende samlet, og dekningen er omtrent like god, tilsier dette at dagens garantimarked er en ineffektiv løsning. I dette ligger det at det derfor hadde vært bedre å bruke noe av midlene som i dag går til garantipremier på fondsoppbygging.

Et inngrep som skal korrigere de negative kostnader som følger av en markedssvikt, må innrettes mest mulig skånsomt for markedet. Inngrepet skal kun gi en lav positiv kostnad som ikke skaper unødige etableringshindringer, ivaretar hensynene til tilgrensende markeder (som eksempelvis fly og hotellnæringen) og hensynene til de administrative spørsmål i reguleringen.

### 4.7.2.3 Vurdering

Lavere kostnader for arrangørene vil som regel også være til nytte for de reisende, ettersom dette gir lavere priser på reiser. De reisende vil få økt nytte ved å enten reise mer eller ta bedre reiser innenfor samme reisebudsjett. Dette fordrer at fondsløsningen gir samme trygghet som de individuelle garantiene.

I en situasjon med lavere etterspørsel (f.eks. som følge av pandemi) vil et kollektivt fond gi en annen effekt enn bare individuelle garantier. Premien på individuelle garantier ville som i 2020–2021 kunne gå opp selv om salgsvolumet går ned. Bidraget til et kollektivt fond vil ligge fast per reise solgt med tidligere års innbetalinger akkumulert i det kollektive fondet. Arrangørene og de reisende ville dermed skjermes for premieøkninger for den del av risikoen som bæres av det kollektive fondet. Fondet blir en risikoavlastning i perioder med lav aktivitet, i stedet for at fondsinnbetalingene øker i perioder lav aktivitet som følge av økt konkursrisiko. Dermed gir ikke fondet kostnadsøkninger for arrangørene ved kriser slik man har sett i garantimarkedene.

Utvalgets vurdering er at modell 3 er samfunnsøkonomisk mer lønnsom enn modell 1.

### 4.7.3 Den individuelle garantien settes lavere enn i dag

Garantibeløpet i den individuelle garantien bør som i dag baseres på objektive kriterier som f.eks. lengden på forskudd, størrelsen på depositum og antall reisende, mens garantipremien fortsatt vil reflektere risikofaktorer ved bransjen og den enkelte arrangør. Ettersom fondet vil ha en størrelse som kan absorbere mer av den systematiske risikoen, vil garantibeløpene kunne bli lavere, med påfølgende lavere garantipremier for arrangørene, og en større del av garantipremien vil da også representere karakteristika ved hver enkelt arrangør (som soliditet, insolvensrisiko, mv). Fordi det er et kollektivt fond som gir sekundær sikkerhet, vil det være mulig å avvikle RGFs mulighet til å

fastsette høyere garantibeløp på grunn av økt insolvensrisiko, jf. pakkereiseforskriften § 5. Dette vil gi høyere forutsigbarhet og være i samsvar med ønsker hos arrangørene. Lavere garantibeløp vil redusere arrangørenes kostnader, jf. innspill fra Virke Reiseliv.

Pakkereiseforskriften §§ 4 og 5 (første ledd i begge bestemmelser) gir RGF hjemmel til å sette garantibeløpet opp eller ned. For å øke forutsigbarheten for arrangørene foreslår utvalget at disse hjemlene oppheves og erstattes av en hjemmel for RGF til å foreta en ny beregning av garantibeløpet etter §§ 2 og 3 i løpet av året, ev. også etter ønske fra arrangøren. §§ 4 andre ledd og § 5 andre og tredje ledd videreføres. Denne ny-beregningen vil ivareta kravet i direktivets fortelepunkt 40 om å tilpasse insolvensbeskyttelsen dersom risikoene øker. Endringen vil føre til færre administrative oppgaver for RGF.

En reduksjon av kravet til størrelsen på de individuelle garantiene vil kunne bidra til å senke kostnadene for nye aktører i pakkereisemarkedet. Dersom dette fører til at mindre solide arrangører selger flere pakkereiser, kan presset på det kollektive fondet bli større.

Det kollektive fondet kommer til lyps en svakhet i markedet. Det vises ved at ordningen blir billigere uten nevneverdig dårligere sikkerhet.

En ulempe med reduserte garantibeløp er at arrangører som er del av internasjonale konserner kan være drevet med små marginer i Norge og med høye konsernbidrag (overføringer ut av landet), slik at det kollektive fondet må dekke de reisendes krav dersom arrangøren blir insolvent og kravene overstiger garantien, slik som det er vist til i aktuarrapporten fra 2003.

Garantimarkedet vil måtte tilpasse seg en situasjon med enda lavere garantivolumer. Det kan reises spørsmål om aktørene i dette markedet vil finne det i interessant å inngi tilbud når volumene går ned.

Nivået på de individuelle garantiene må være tilpasset størrelsen på det kollektive fondet. For å fange opp variasjoner gjennom året og fordele garantikostnadene i samsvar med omsetning, vil utvalget tilrå at de individuelle garantiene reduseres ved å halvere hovedelementene i dagens formel. Se beskrivelse og eksempel i punkt 4.7.3.1.

Formålet med å redusere den individuelle garantien er at det blir en form for spleiselag mellom den individuelle garantien og den kollektive garantien. Dersom en konkurs inntreir i lavsesong, hvor forskuddsbetalingsnivået er lavt og hvor det er få reisende på ferie, kan en lavere individuell garanti enn i dag tenkes å være tilstrekkelig til å dekke samtlige krav. Dersom en konkurs inntreir i høysesongen, vil en lavere individuell garanti ikke dekke samtlige krav, og det kollektive fondet vil dekke restkravene. Modellen vil gi redusert premie for arrangørene, og dersom det kollektive fondet er stort nok, tilstrekkelig sikkerhet for de reisende.



Den individuelle garantien kan beregnes på ulike måter. Utvalget foreslår nedenfor å én måte. Utvalget har lagt vekt på at den individuelle garantien bør reduseres så mye at det gir en merkbar reduksjon i premien for arrangørene, samtidig som den individuelle garantien bør være så høy at den sammen med det kollektive fondet gir tilstrekkelig sikkerhet for de reisende. Utvalget har tatt som utgangspunkt at en halvering av hovedelementene i dagens formel vil være et grep som viderefører dagens praksis og lange erfaring med formelen, og som er kjent for arrangører, garantister og RGF. Samtidig gir dette en enkel og klar reduksjon av garantibeløpet sammenlignet med dagens ordning. Utvalget viser til at reduksjonen av formelen både kunne vært høyere, f.eks. 60 prosent, eller lavere, f.eks. 40 prosent. Utvalget har likevel funnet at en halvering av hovedelementene gir et rimelig utgangspunkt, og at dette i stor grad vil gi merkbart lavere premier for arrangørene og tilstrekkelig sikkerhet for de reisende sett hen til utvalgets forslag til et stort kollektivt fond, jf. nedenfor i punkt 4.7.4.

Utvalget foreslår derfor at man i modell 3 halverer hovedelementene i formelen som skissert nedenfor (punkt 4.7.3.1). Utvalget vil under punkt 4.7.3.2 også kort omtale et annet alternativ som utvalget ikke går videre med.

#### **4.7.3.1 Alternativ 1: Vesentlig reduserte individuelle garantier. Halvering av hovedelementene i formelen**

Utvalget foreslår at de individuelle garantiene reduseres vesentlig ved å halvere hovedelementet X i dagens formel. Utvalget har også vurdert å halvere hele dagens formel som sådan, hvilket ville vært teknisk sett enklere. Ulempen med det er imidlertid at man da ville redusert de variable elementene i formelen som tar hensyn til antall passasjerer, depositumsbeløp og gjennomsnittlig antall dager mellom siste innbetaling og avreise. Etter utvalgets syn bør disse elementene videreføres. Utvalget foreslår derfor at man kun halverer garantipliktig omsetning og hjemreisekomponenten, se eksemplet nedenfor. I dette eksemplet vil en arrangør med garantibeløp på 301 mill. kroner etter dagens regelverk få redusert garantibeløpet til 181 mill. kroner.

Modell 3 tar ikke mål av seg til å ha like treffende garantier som i dag. Ettersom det kollektive fondet trår til, mener utvalget at behovet for forbedringer i modell 1 ikke er det samme. Utvalget foreslår derfor at dagens formel videreføres i modell 3 som den er, bortsett fra tallstørrelsene, jf. punkt 4.5.3 om sammenhengende måneder i modell 1.

Utvalget foreslår å fortsette å bruke dagens enkle beregningsmåte for de små arrangørene med omsetning under 10 mill. kroner i måneden, ettersom forslaget i modell 1 om å bruke formelen for alle arrangørene vil bli dyrere for de små arrangørene. En halvering vil da redusere prosentsatsene i bestemmelsen til henholdsvis 50 prosent, 32,5 prosent og 25 prosent. I eksemplet her vil en arrangør med garantibeløp på 600 000 kroner etter gjeldende regelverk få halvert garantibeløpet til 300 000 kroner.

Utvalget foreslår at modell 3 fastsetter individuell garanti sjablonmessig, og at man tar da bort muligheten for å justere garantien opp etter forskriften § 5. Dette vil hensynta arrangørenes innspill om å redusere den usikkerheten som ligger i den skjønsmessige vurderingen i § 5. Fondet tar over den usikkerheten.

Utvalget viser til at premien fastsettes i markedet, og det er ikke gitt at garantisten vil redusere premien proporsjonalt med reduksjonen i garantibeløpet. Utvalget mener likevel at det er rimelig å anta at arrangørenes totale utgifter for stilt garanti vil bli merkbart redusert når garantibeløpene blir vesentlig redusert.

#### (1) Eksempel for liten arrangør med ny regel

Arrangør med garantibeløp lik 600 000 kroner etter gjeldende regelverk, vil nå ha garantibeløp lik 300 000 kroner.

#### (2) Eksempel for stor arrangør med gjeldende regel

$$182 \text{ MKR} \cdot \left(\frac{32}{30}\right) + \frac{(85 - 32)}{30} \cdot 17454 \cdot 2000 + 182 \text{ MKR} \cdot 0,25 \\ = 255,8 \text{ MKR} + 45,5 \text{ MKR} \{ \text{til hjemreise} \} = \mathbf{301,3 \text{ MKR i garanti}}$$

#### (3) Eksempel for stor arrangør med ny regel

$$\left(\frac{182 \text{ MKR}}{2}\right) \cdot \left(\frac{32}{30}\right) + \frac{(85 - 32)}{30} \cdot 17454 \cdot 2000 + \frac{182 \text{ MKR}}{2} \cdot 0,25 \\ = \mathbf{158,7 \text{ MKR} + 22,75 \text{ MKR} \{ \text{til hjemreise} \} = \mathbf{181,45 \text{ MKR i garanti}}$$

Arrangør med garantibeløp lik 301 mill. kroner etter gjeldende regelverk, vil nå ha garantibeløp lik 181 mill. kroner.

#### Forslag til forskriftsendring

Pakkereiseforskriften § 3 skal lyde:

Er den garantipliktige omsetningen fastsatt etter § 2 andre og tredje ledd, fastsettes garantiens størrelse til

- 50 prosent av garantipliktig omsetning under kr 2 000 000 og deretter:
- 37,5 prosent av garantipliktig omsetning mellom kr 2 000 000 og kr 5 000 000
- 25 prosent av garantipliktig omsetning mellom kr 5 000 000 og kr 10 000 000

Er garantipliktig omsetning kr 10 000 000 eller høyere, fastsettes garantiens størrelse som  $(X/2) \cdot (N/30) + (M-N)/30 \cdot A \cdot D + (X/2) \cdot 0,25$  der

X = garantipliktig omsetning etter § 2 fjerde ledd

N = gjennomsnittlig antall dager mellom siste innbetaling og avreise

M = gjennomsnittlig antall dager mellom deposituminnbetaling og avreise

A = budsjettert antall reisende som deltar på garantipliktige reiser i kalendermåneden med størst garantipliktig omsetning

D = depositumsbeløp per reisende ved bestilling

Alternativ fremstilling av formelen:

$$G = ((X \cdot N/30 + X \cdot 0,25))/2 + (M - N)/30 \cdot A \cdot D$$

Eller:

$$G = \frac{(X \cdot \frac{N}{30} + X \cdot 0,25)}{2} + \frac{M - N}{30} \cdot A \cdot D$$

#### **4.7.3.2 Alternativ 2: Garantibeløpet kan være en fast prosent av forskuddsbeholdningen per måned**

Forslaget her baserer seg på det faktum at selskapene rapporterer denne typen forskudd til RGF jevnlig i dag.

Garantibeløpet vil her i stedet være gitt ved:  $G = 0,5 \cdot Y$

Året deles i 4 perioder der Y er her forskuddsbeholdningen i måneden med størst forskuddsbeholdning. Et annet alternativ kan være å sette Y lik gjennomsnittlig forskuddsbeholdning for hver periode, et annet er at den dynamisk følger utviklingen i forskuddene og variere gjennom året.

Prosentatsen fastsettes i forskrift og gjeldende formel utgår. Garantibeløpet kan variere gjennom året eller ligge fast, og vil avhenge av størrelsen på depositumet og lengden på forskuddene. Dersom satsen fastsettes på grunnlag av periodiserte regnskapstall (budsjettall for nyetablerte), kan det stilles krav om månedlig rapportering fra arrangørene til RGF for kontrollhensyn.

Selv om en slik rapportering kan virke rimelig på papiret da man kommer nærmere muligheten for at arrangørene kun stiller garanti for den risikoeksponeringen de har i form av forskudd, er

utvalgets vurdering at disse fremgangsmåtene også trolig kan gi en del kostnader knyttet til rapportering, oppfølging og tilsyn som ikke vil være hensiktsmessige. Utvalget går derfor ikke videre med en slik garantiløsning.

#### **4.7.3.3 Utvalgets vurdering av størrelsen på individuelle garantier**

Utvalget foreslår at størrelsen på individuelle garantier reduseres vesentlig ved å halvere hovedelementene i formelen, jf. alternativ 1 ovenfor.

#### **4.7.4 Det kollektive fondet**

Det kollektive fondet finansieres ved at arrangørene betaler et bidrag for hver solgt pakkereise, som går inn til fondet. Her bæres systematisk og individuell risiko av et kollektivt fond som alle aktører bidrar til å bygge opp.

Bidragets størrelse og enheten som utløser betalingsplikt (f.eks. reisende over en bestemt alder), bestemmer hvor raskt fondet kan bygges opp, se nærmere nedenfor.

Utvalget viser til den danske pakkereisefondskassen, som ble bygget opp ved at arrangørene betalte et bidrag på 20 kroner per kunde (fram til fondet nådde ønsket nivå på om lag 50 mill. kroner). Utvalget viser videre til det britiske ATOL-fondet, som finansieres ved at arrangørene betaler en avgift på 2,50 pund (omtrent 29 kroner) for hver reisende. Utvalget viser også til den nederlandske SGR-ordningen hvor de reisende betaler 5 euro (omtrent 50 kroner) per person per booking, og til GGTO-ordningen hvor arrangørene krever 7,5 euro (omtrent 75 kroner) per reisende, se punkt 2.5.7. Utvalget viser også til den nye tyske ordningen hvor arrangørene skal bidra til oppbygging av fondet med 1 prosent av årlig omsetning.

Utvalget anser at en ordning med kollektivt fond er i samsvar med direktivet, selv om artikkel 17 sier at det er *arrangørene* som skal stille garanti. Utvalget viser til at flere land har praktisert oppbygging av et kollektivt fond med at arrangørene (eller de reisende) betaler et bidrag for hver solgt reise, herunder Danmark, Storbritannia, Nederland og den nye tyske ordningen. Utvalget viser til at også med dagens individuelle garanti, blir arrangørens kostnader til å stille garanti sannsynligvis veltet over på de reisende ved at prisen på reisen økes tilsvarende.

Selv om også dagens kostnader til garantier sannsynligvis blir veltet over på de reisende, mener utvalget at bidrag som spesifiseres på faktura til de reisende, vil ha mindre preg av kostnad for arrangørene. Kostnadspreget reduseres også ved at bidrag bare påløper når reisen faktisk selges, ikke allerede når budsjett eller tidligere regnskap tilsier at reise vil bli solgt.

I tillegg til det kollektive fondet, vil RGF som selvstendig virksomhet (stiftelse e.l.) ha behov for arbeidskapital/ egenkapital. Dersom det bygges opp et kollektivt fond, vil antakelig dagens egenkapital på om lag 15 mill. kroner være tilstrekkelig (det er da ikke nødvendig å øke dette til 45

mill. kroner som utvalget har foreslått i modell 1). Som i dag, vil arrangørene finansiere RGF med årsgebyrer.

#### **4.7.4.1 Nominelt eller prosentuet bidrag?**

Et meget begrenset bidrag per reise vil ha små sosioøkonomiske fordelingskonsekvenser og svært begrenset påvirkning på markedet. For eksempel vil nok de færreste reisende bry seg om et bidrag per reise i størrelsesorden kr 25 – 75. Et nominelt bidrag kan knyttes til reisende over 12 år for å skjerme barnefamilier noe.

For å unngå at kjøpere av rimelige reiser betaler relativt mer for oppbyggingen av det kollektive fondet, kan bidrag være prosentuelle, for eksempel to til fem promille av pakkereisens kostnad. En reise til kr 10 000 vil da medføre et bidrag på kr 20-50. En fordel ved prosentuelle bidrag er at forbrukere som kjøper deler av en reise hos flere tilbydere som alle er omfattet av pakkereiseloven, ikke vil betale mer enn forbrukere som kjøper alt hos én leverandør.

Fordi priser og prisberegning stort sett kommuniseres på nettet, vil det være administrativt like enkelt for arrangørene å kreve inn et prosentuet som et nominelt bidrag. Det vil være administrativt enklere å beregne bidraget ut fra objektive kriterier og ikke knyttes til arrangørens økonomiske situasjon. Dermed vil det kollektive fondet ikke få relativt større andel av sine inntekter fra kunder av reisearrangører som sliter økonomisk og utsetter fondet for risiko. Dette viser tydelig at et kollektivt fond er noe annet enn individuelle garantier.

#### **4.7.4.2 Alternative måter å bygge opp fondet på**

Det kollektive fondet kan bygges opp gjennom bidrag som kreves inn av arrangørene per reise. Dersom arrangørene krever inn bidraget, vil bidraget måtte framgå av prislister og fakturaer. Når bidraget kreves inn av arrangørene, vil alle typer pakkereisende bidra i samsvar med sitt reisemønster uansett om de tar fly, tog, båt eller buss.<sup>142</sup> Fondets inntekter vil påvirkes av reisemønsteret i befolkningen, og det vil være behov for å følge med og ev. justere bidraget for at fondet skal være tilstrekkelig stort. Utvalget går ikke inn på om bidragets størrelse skulle variere med reisemålet, reisemåten eller på annen måte fange opp hjemreisekostnadene.

For å få et grovt estimat av hva et bidrag ville beløpe seg på om man kun har bidrag på pakkereiser, divideres årlige bidragsinntekter stipulert til 60 mill. kroner på antall pakkereiser i siste normalår (2019). Basert på tall fra 2017 har utvalget estimert et anslag på antall pakkereiser i 2019 tilsvarende om lag 2 millioner pakkereiser. Med utgangspunkt i et bidrag på rundt 30 kr pr. pakkereise og en omsetning for pakkereiser i 2019 på om lag 18 mrd., tilsier det at hver reise i snitt

---

<sup>142</sup> Et fond kan bruke sikkerheten for framtidige innbetalinger som grunnlag for lån. For fondets evne til å dekke tap som overstiger fondets størrelse, vil det være avgjørende at kommende innbetalinger av påslag gir en sikkerhet som gjør at fondet får lån.

kostet 9 000 kroner. Et bidrag på 30 kroner vil da tilsi et prosentuet bidrag per pakkereise på om lag 0,33 prosent.<sup>143 144</sup>

#### 4.7.4.3 Hvor stort må fondet være?

Et kollektivt fond vil i denne modellen være sekundær sikkerhet for de reisendes krav. De reisendes krav skal først dekkes av arrangørens individuelle garantier. Likevel vil konkurs hos flere arrangører eller svært store aktører i høysesongen, kunne belaste fondet vesentlig når de individuelle garantiene er uttømt. Fondet må derfor ha en betydelig størrelse. Pandemien har synliggjort et risikobilde med systematisk risiko som må håndteres.

Den tapsrisikoen en reisende står overfor ved kjøp av en pakkereise vil telle negativt inn på konsumentens kjøpsbeslutning og kan dermed ses på som en kostnad. En absolutt risikoeliminering er heller ikke optimalt, ettersom arrangørens kostnadsbelastning da ville blitt så høy at den påfølgende prisøkningen fører til at den reisende ville sett seg bedre tjent med å bære noe mer risiko og betale mindre for reisen. Dermed vil det alltid eksistere en viss risiko for underdekning som konsumenten er villig til å godta.

Utvalgets medlemmer Støve og Mulehamn har utarbeidet en analyse av mulig estimat på nivå av fondet, som vedlegges rapporten. Essensen av analysen gjengis i det følgende.

##### Om analysen

Analysen bygger på data mottatt fra Reisegarantifondet for perioden 2000 til 2021. Tallene for 2021 er foreløpige anslag. Vi ser at antall konkurser varierer mellom 0 og 5 i "normalår", men med en økning de siste to år pga. pandemien. De årlige totale utbetalinger både fra fondet og de individuelle garantier er relativt beskjedne, sett i forhold til de totale garantier stilt av medlemmene i RGF. Vi legger også merke til at de tre største aktørene stiller opp med over halvparten (50 - 60%)

---

<sup>143</sup> Antall pakkereiser basert på 2017-tall fra Eurostat, med stipulerte tall for antall pakkereiser lik 2 mill. i 2019. Vekst i antall pakkereiser fra 2017 til 2019 legger seg på en tilsvarende vekst som i reisenæringen generelt, for samme periode.

<sup>144</sup> Eksempler:

Bidrag på 0,5 prosent og 2 mill. reiser gir:

50 kr per reise á 10 000 kr → 50 kr x 2 mill. reiser = 100 mill. kr pr år.

Bidrag på 0,5 prosent ut ifra total omsetning i 2019 (18 mrd.):

18 mrd. x 0,5% = 90 mill. kr pr år → 2 år på å bygge opp 200 mill.

Bidrag på 0,33 prosent og 2 mill. reiser gir:

33 kr per reise á 10 000 kr → 33 kr x 2 mill. reiser = 66 mill. kr pr år

Bidrag på 0,33 prosent ut ifra total omsetning i 2019 (18 mrd.):

18 mrd. x 0,33% = 59,4 mill. kr pr år → 3 år og 5 mnd. på å bygge opp 200 mill.

av den totale garantisummen. Størrelsen på fondet vil derfor være sensitiv for en konkurs blant disse tre. Om tapene overskrider den individuelle garanti, vil det være rimelig å anta at tapene i gjennomsnitt vil være større jo større selskapet er, jf. Bølviken and Eyland (2003).

Oversikt over data mottatt fra RGF inntatt i to tabeller:

Table 1: Data fra RGF I |

År	Utbet. fra fond (NOK)	Utbet. fra garantier(NOK)	Ant.konkurser	Totale garantier stilt(NOK)
2,000	2,000,000	2,499,000	2	819,000,000
2,001	0	0	0	912,000,000
2,002	0	0	4	949,000,000
2,003	2,700,000	1,500,000	4	947,000,000
2,004	1,038,000	0	3	1,476,000,000
2,005	318,000	NA	1	1,644,000,000
2,006	5,600,000	NA	4	1,846,000,000
2,007	2,000,000	5,000,000	4	2,015,000,000
2,008	1,000,000	2,000,000	2	2,378,000,000
2,009	6,356,000	6,950,000	5	2,490,000,000
2,010	0	370,000	3	3,051,000,000
2,011	0	0	1	3,240,000,000
2,012	1,500,000	NA	1	3,510,000,000
2,013	NA	NA	5	3,984,000,000
2,014	100,000	NA	4	3,998,000,000
2,015	34,000	1,500,000	5	3,716,000,000
2,016	3,211,802	3,603,798	2	3,992,000,000
2,017	0	260,000	0	3,992,000,000
2,018	0	0	0	4,285,000,000
2,019	1,100,000	700,000	2	4,000,000,000
2,020	2,100,000	1,100,000	18	1,800,000,000
2,021	5,000,000	400,000	7	2,209,466,609

Table 2: Data fra RGF II

År	Garantiandel - tre største	Årsavg.(NOK)	Adm.kost(NOK)	Krav	
				komp.ord(NOK)	Ant.medl.
2,000	NA	3,938,958	3,500,000	NA	NA
2,001	NA	4,201,831	3,500,000	NA	NA
2,002	NA	4,135,251	3,500,000	NA	NA
2,003	NA	4,402,438	3,500,000	NA	NA
2,004	NA	1,226,000	3,500,000	NA	NA
2,005	NA	1,277,241	3,500,000	NA	NA
2,006	NA	1,289,875	3,500,000	NA	NA
2,007	NA	1,444,500	3,500,000	NA	NA
2,008	NA	1,536,500	3,500,000	NA	NA
2,009	0,63	1,586,983	3,500,000	NA	NA
2,010	0,62	6,087,750	3,500,000	NA	NA
2,011	0,62	6,208,500	3,500,000	NA	NA
2,012	0,63	3,609,250	3,500,000	NA	NA
2,013	0,63	3,730,875	3,500,000	NA	801
2,014	0,63	3,774,410	3,500,000	NA	812
2,015	0,63	3,798,000	3,612,499	NA	812
2,016	0,63	3,982,000	3,743,766	NA	839
2,017	0,63	3,887,500	3,791,982	NA	860
2,018	0,63	3,837,000	3,637,228	NA	880
2,019	0,6	3,868,000	3,816,257	NA	890
2,020	0,6	3,817,500	5,323,728	NA	722
2,021	0,5	3,400,000	NA	25,000,000	722

### Analysen

Analysen forsøker å gi et anslag på et nivå av fondet i flere situasjoner; a) under en antagelse at de individuelle garantier beholder dagens nivå og b) de individuelle garantier settes til null. I tillegg har analysen med en situasjon c), som inkluderer en tenkt større konkurs. I tillegg undersøkes situasjonene uten og med krav som omfattes av kompensasjonsordningen (se omtalt i punkt 3.2 andre kulepunkt). Ideelt sett burde utbetalingene vært inflasjonsjustert, men gitt usikkerheten i utbetalingene, gjøres ikke denne justeringen her.

I alle situasjoner betraktes de årlige utbetalinger som en stokastisk variabel  $X$ , representerende den samlede økonomiske risikoen ved konkurs i ett eller flere selskaper. I analysene forsøkes å tilpasse en passende sannsynlighetsfordeling for  $X$ , og dermed kan man finne den forventede årlige utbetaling, gitt som  $E(X)$ , dvs. forventningen i den tilpassede fordeling. I aktuarlitteratur omtales denne størrelsen som den rene premien ("*pure premium*"), gitt at et forsikringsselskap ville påta seg å forsikre denne økonomiske risikoen. I praksis vil man legge på en risikomargin ("*risk loading*") for å hensynta årlig variasjon/usikkerhet i utbetalingene, jf. Sundt (1999).

I analysen benyttes tankemåten bak solvensregelverket til forsikringsselskaper i Norge (og Europa), kalt Solvens II, for å få et estimat av fondsnivå. Grunntanken bak Solvens II er å sikre forsikringsselskapene, og dermed forsikringstakerne, fra insolvens ved å gi et kapitalkrav som skal



sikre forsikrings-selskapet med 99,5 prosent sikkerhet for kommende år. Dette betyr at det ikke skal være mer enn 0,5 prosent sannsynlighet for at forsikrings-selskapet går konkurs innen et år eller tilsvarende gå konkurs en gang i løpet av 200 år. Fondets størrelse vil da være den tilhørende persentil, som er den verdien som en gitt prosentandel av en gruppe observasjoner er mindre enn eller lik. Analysen vil benytte en tilpasset sannsynlighetsfordeling til våre observasjoner for å estimere ulike persentiler, dvs. fondsnivå.

Imidlertid har utvalget få årlige observasjoner av utbetalinger, kun 20 år. En tommelfingerregel er at man bør ha minst 30 observasjoner for å tilpasse en normalfordeling til data, mens for mer tung-halede fordelinger bør man ha rundt 100 observasjoner. Det er derfor begrenset med informasjon i tallmaterialet. Videre vil det være betydelig usikkerhet i valg av fordeling, og svært stor usikkerhet i estimatene av persentilene, som benyttes for å estimere et nivå for fondsstørrelsen i de ulike situasjoner. Utvalget kvantifiserer ikke denne usikkerheten nå, men gjentar at de relativt få observasjonene gir opphav til stor usikkerhet i estimatene. I tillegg er det en fare for at utvalget underestimerer fondsstørrelsen, all den tid vi stort sett har observert relativt beskjedne utbetalinger, dvs. det er kun observert konkurser i mindre selskaper. Utvalget forsøker å bøte på dette faktumet ved situasjonen i c).

For alle situasjoner har analysen tilpasset en bestemt sannsynlighetsfordeling, og vi har valgt å benytte oss av den null-modifiserte log-normalfordelingen for utbetalinger i alle situasjoner. Deretter har vi funnet et nivå av fondet ved å estimere persentiler, nærmere bestemt 95-persentilen (konkurs 1 av 20 år), 99-persentilen (konkurs 1 av 100 år), 99.5-persentilen (konkurs 1 av 200 år) og 99.8-persentilen (konkurs 1 av 500 år) ved å simulere 50 000 observasjoner fra de tilpassede fordelinger.

#### Konklusjoner og oppsummering av hovedresultatene:

Datagrunnlaget for beregningene er noe for lite, med kun 22 års tilgjengelig historikk, og i alle disse årene er det beskjedne beløp som er utbetalt, både fra individuelle garantier og fra fondet. Det er dermed en betydelig sannsynlighet for å underestimere potensielle utbetalinger. Analysene som er utført er derfor beheftet med svært stor usikkerhet, selv om vi ikke har kvantifisert usikkerheten direkte. Vi forsøker likevel å trekke ut noen hovedpunkter. Merk at størrelsene vi anslår under er det nivået på fondet det bør ha hvert år:

1. Fondet (dvs. egenkapitalen) på 15 MNOK under dagens individuelle garantiordninger kan være noe for lite i utvalgte situasjoner, og en betydelig økning kan være nødvendig om det er ønskelig å kunne dekke tilsvarende krav som dekkes under kompensasjonsordningen. Ved antagelse om at årlige utbetalinger fra fondet er en null-modifisert logaritmisk normalfordeling, og at fondets størrelse tilsvarer 99.5-persentilen (dvs. konkurs i 1 av 200 år) beregner vi dette til **80.8 MNOK**, hensyntatt antatte utbetalinger fra

kompensasjonsordningen. Uten utbetalinger fra kompensasjonsordningen estimeres et fondsnivå til **46.1 MNOK**.

2. Det er utfordrende å estimere nødvendig fondsstørrelse ved lavere (ingen) individuelle garantier, men analysene tyder på at et fond med lavere garantier enn dagens regler, må økes betydelig, om det er ønskelig å dekke tilsvarende krav som dekkes under kompensasjonsordningen. Ved antagelse om at årlige utbetalinger fra fondet er en null-modifisert log-normalfordeling, og at fondets størrelse tilsvarer 99.5-persentilen, hensyntatt utbetalinger fra kompensasjonsordningen, estimeres et fondsnivå til **85.9 MNOK**. Uten utbetalinger fra kompensasjonsordningen estimeres et fondsnivå til **51.9 MNOK**. Resultatene her er nok imidlertid en **underestimering** av det reelle behovet i en situasjon med ingen individuelle garantier, og dette skyldes igjen de få tilgjengelige observasjoner, og ingen observasjoner av konkurs av mellomstore/større selskaper i datamaterialet.
3. Disse analysene bør suppleres med et eller flere scenarier der en av de tre største aktører går konkurs i høysesong, og konsekvensene det vil ha for fondet for ulik størrelse av individuelle garantier. Videre bør en få oversikt over fondsstørrelsene fra andre land, og studere konsekvensene på disse under pandemien. I en situasjon c) er det utført to analyser med endring av observasjon for 2019 ved en tenkt Ving-konkurs. I et tilfelle med dagens nivå på individuelle garantier estimeres et fondsnivå som skal tilsvare 99.5-persentilen i den tilpassede null-modifiserte logaritmisk normalfordeling lik **155.3 MNOK**. I et tilfelle uten individuelle garantier estimeres et fondsnivå lik **285.3 MNOK**. Vi kan heller ikke utelukke en underestimering av nivået i den siste situasjonen uten individuelle garantier, da den null-modifiserte log-normalfordelingen antagelig ikke gjenspeiler sannsynligheten for svært store utbetalinger i stor nok grad. Videre bør det siste estimerte fondsnivået sammenlignes med det scenariobaserte fondsnivået som framkommer ved den nye tyske ordningen.

Basert på denne analysen, mener utvalget etter en samlet vurdering at analysen tilsier at fondets størrelse bør være i størrelsesorden 200 mill. kroner under en modell med en nær halvering av dagens individuelle garantier.

Utvalget har videre foretatt en scenariobasert tilnærming basert på at den største arrangøren blir insolvent. I tallene for 2019 var det tre store arrangører, hvorav Ving Norge var blant disse, jf. omtalen ovenfor av et scenario hvor Ving kunne gått konkurs i 2019. Utvalget har fått opplyst at det sommeren 2021 kom inn en ny arrangør i RGF som nå er den største arrangøren, med en individuell garanti i 2021 på om lag 800 mill. kroner. Utvalget har ikke data til å beregne denne garantien nærmere, men utvalget har i det følgende tatt utgangspunkt i at denne arrangøren ble insolvent. Vi viser her til at analysen overfor understreker at det er risiko for underestimering av fondets størrelse fordi det historisk sett har vært få konkurser og ingen store konkurser. Utvalget mener derfor at det er nødvendig med en scenariobasert tilnærming basert på at den største arrangøren blir insolvent. Utvalget viser også til at direktivet krever at reisegarantien skal dekke

kostnader som med rimelighet kan forutses, jf. artikkel 17, men at det ikke er nødvendig å ta hensyn til samtidig insolvens hos flere av de største arrangørene, jf. fortalen punkt 40. Utvalget forstår dette slik at reisegarantien minimum må dekke insolvens hos den største arrangøren.

Lenger ned gis også en beregning av hvor stort fondet kunne blitt dersom vi forsøker å anvende den nye tyske ordningen på norske forhold, for å sammenligne hva fondsstørrelsen da ville blitt.

*Scenario – Hvor stort må fondet være dersom den største arrangøren i Norge blir insolvent?*

Utvalget tar her utgangspunkt i at en av de største arrangørene i pakkereisemarkedet blir insolvent i høysesong. Vi vil da forsøke å vise hvilke garanti- og fondsnivå vi må ligge på for at modell 3 skal gi like god dekning i dette scenariet som den individuelle garantien gir i dag.

Vi har da at den individuelle garantien er gitt ved:

$$G = \beta \cdot \left( X \cdot \frac{N}{30} + X \cdot 0,25 \right) + \frac{M - N}{30} \cdot A \cdot D$$

" $\beta$ " er her "Beta".

Dette er det samme som

$$G = \beta \cdot X \cdot \frac{N}{30} + \frac{M - N}{30} \cdot A \cdot D + \beta \cdot X \cdot 0,25$$

Om vi for eksempel setter  $\beta = 0,5$  har vi da

$$G = 0,5 \cdot X \cdot \frac{N}{30} + \frac{M - N}{30} \cdot A \cdot D + 0,5 \cdot X \cdot 0,25$$

$\beta$  er altså et tall mellom null og en (eller mellom 0 og 100 prosent).

Vi skriver derfor:  $0 < \beta < 1$ .

Med unntak av variabelen  $\beta$  ser vi at dette er samme formelen som vi har i forskriften i dag.  $\beta$  variabelen inkluderes fordi vi ønsker å variere verdien, eller styrken til X i den tradisjonelle formelen. Dette gjøres ved å sette  $\beta$  til ett tall mellom null og en, slik at vi enkelt kan justere samlet garantinivå.

Eksempel på utfall for stor arrangør:

RGF har gitt oss opplysninger om beregningen av garanti for en av de største arrangørene i Norge. Av hensyn til forretningsdrift vil kun garantiberegningen ved den gamle og den nye garantiformelen presenteres for å illustrere utfall ved ny formel.

Om vi setter  $\beta$  lik 0,5 blir dette da det samme som å dele  $X$  på to i den opprinnelige formelen, altså en halvering av den garantipliktige omsetningens effekt på garantibeløpet. Fordelen med å bruke  $\beta = 0,5$  fremfor brøken  $X \cdot 1/2$ , er at dette gjør at vi enklere kan justere opp og ned verdien på  $\beta$  og slik tilpasse garantiens størrelse til ønsket nivå. Vi starter med å halvere  $X$  verdien ved å sette  $\beta = 0,5$  dvs.  $0,5 \cdot X$  eller  $X/2$  i den opprinnelige formelen.

Nedenfor skisseres fire ulike alternativer hvor vi justerer nivået på  $\beta$  og/eller fondsstørrelsen  $F$  for å oppnå tilsvarende dekning som i dag:

#### **Alternativ 0): $\beta = 0.5$ og $F = 200$ MKR**

Om vi legger til grunn et fond på 200 mill. kroner ( $F = 200$ ), og setter  $\beta = 0,5$  har vi at om denne arrangøren går konkurs i høysesong kan garanti og fond samlet dekke utgifter for 490 mill. kroner + 200 mill. kroner = 690 mill. kroner i høysesong. Ettersom den tidligere garantien var på 800 mill. kroner, vil en dekning på kun 690 mill. kroner antageligvis gi en underdekning i høysesong rundt 110 mill. kroner for de reisene.

Startdato	Utløpsdato	Garanti med dagens formel (MKR)	Garanti med ny formel	Reduksjon i garantibeløpet	Fond + ny garanti (MKR)	Differanse fra gammel garanti (MKR)
d.d.	01.mai	300	<b>180</b>	<b>40 %</b>	<b>380</b>	<b>80</b>
01.mai	01.aug	800	<b>490</b>	<b>39 %</b>	<b>690</b>	<b>-110</b>
01.aug	01.okt	410	<b>260</b>	<b>37 %</b>	<b>460</b>	<b>50</b>
01.okt	Inntil videre	300	<b>190</b>	<b>37 %</b>	<b>390</b>	<b>90</b>

#### **Alternativ 1): $\beta = 0.5$ og $F = 310$ MKR – høyere fond**

For at de reisende skal ha like god dekning som tidligere må enten  $\beta$  eller  $F$  økes. Om vi holder  $\beta$  uendret fra første eksempel, vil vi få at  $F$  (fondet) må økes til 310 mill. kroner. Da blir den samlede dekningen fra garanti og fond på 800 mill. kroner, og vi har tilsvarende dekning i høysesong som i dag.

Startdato	Utløpsdato	Garanti med dagens formel (MKR)	Garanti med ny formel	Reduksjon i garantibeløpet	Fond + ny garanti (MKR)	Differanse fra gammel garanti (MKR)
d.d.	01.mai	300	<b>180</b>	<b>40 %</b>	<b>490</b>	<b>190</b>
01.mai	01.aug	800	<b>490</b>	<b>39 %</b>	<b>800</b>	<b>0</b>
01.aug	01.okt	410	<b>260</b>	<b>37 %</b>	<b>570</b>	<b>160</b>
01.okt	Inntil videre	300	<b>190</b>	<b>37 %</b>	<b>500</b>	<b>200</b>

#### **Alternativ 2): $\beta = 0,68$ og $F = 200$ MKR – høyere garanti**

Alternativt må  $\beta$ -en økes. Om vi nå holder fondet uendret på  $F = 200$  MKR, får vi at en  $\beta = 0,68$  gir

800 mill. kroner i individuell garanti. Da blir den samlede dekningen i høysesong fra fond og garanti også lik 800 mill. kroner.

Startdato	Utløpsdato	Garanti med dagens formel (MKR)	Garanti med ny formel	Reduksjon i garantibeløpet	Fond + ny garanti (MKR)	Differanse fra gammel garanti (MKR)
d.d.	01.mai	300	<b>230</b>	<b>23 %</b>	<b>430</b>	<b>130</b>
01.mai	01.aug	800	<b>600</b>	<b>25 %</b>	<b>800</b>	<b>0</b>
01.aug	01.okt	410	<b>310</b>	<b>24 %</b>	<b>510</b>	<b>100</b>
01.okt	Inntil videre	300	<b>230</b>	<b>23 %</b>	<b>430</b>	<b>130</b>

### *Utvalgets vurdering av scenarioet*

Utvalget anser at alternativ 1 gir det beste resultatet, og utvalget foreslår at det kollektive fondet minimum må være på kroner 310 mill. kroner for å gi full dekning av de reisendes krav dersom den største arrangøren blir insolvent i høysesongen. Ettersom en konkurs hos den største arrangøren i høysesong ville tømte hele fondet, vil selv en påfølgende mindre konkurs i høysesong ikke kunne dekkes før fondet igjen har bygget opp mer kapital. For at fondet også skal ha mulighet til å dekke en simultan insolvens hos en mindre eller mellomstor arrangør foreslås det derfor at fondet settes noe høyere enn 310 mill. kroner.

### **Utvalgets foreslåtte alternativ: $\beta = 0.5$ og $F = 350$ MKR**

Utvalget foreslår derfor å øke fondstørrelsen noe fra alternativ 1), og setter fondets størrelse til 350 mill. kroner.

Startdato	Utløpsdato	Garanti med dagens formel (MKR)	Garanti med ny formel	Reduksjon i garantibeløpet	Fond + ny garanti (MKR)	Differanse fra gammel garanti (MKR)
d.d.	01.mai	300	<b>180</b>	<b>40 %</b>	<b>530</b>	<b>230</b>
01.mai	01.aug	800	<b>490</b>	<b>39 %</b>	<b>840</b>	<b>40</b>
01.aug	01.okt	410	<b>260</b>	<b>37 %</b>	<b>610</b>	<b>200</b>
01.okt	Inntil videre	300	<b>190</b>	<b>37 %</b>	<b>540</b>	<b>240</b>

Utvalget viser til at et kollektivt fond på 350 mill. kroner kan fremstå som et høyt beløp sammenlignet med de lave utbetalingene fra RGF historisk sett. Men de lave utbetalingene skyldes at det har vært svært få konkurser og ingen store konkurser. Utvalget mener derfor at det kollektive fondet bør være på 350 mill. kroner for å kunne dekke situasjonen hvor den største arrangøren blir insolvent i høysesong, samt 40 mill til å dekke en simultan insolvens hos en eller flere mellomstore aktører. Utvalget viser også til at det i mandatet heter at det skal forutsettes at reisegarantiordningen ikke krever statlig finansiering, og at større volumer av krav kan håndteres. Med "større volumer av krav" siktes det antakelig til håndtering av et stort antall krav snarere enn

krav som er beløpsmessig store, men utvalget mener at det kollektive fondet må kunne dekke begge deler. Utvalget viser også til at kollektive fond er en del av reisegarantiordningen i andre land, samt til Tysklands nye ordning med et stort kollektivt fond.

Utvalget viser til at fondet må forvaltes profesjonelt, og at det må lages et mandat for forvaltningen. Fondet må forvaltes sikkert og med lav risiko, uten at utvalget går nærmere inn på detaljene i dette. Se omtale i punkt 4.7.4.7.

#### *Praktisk eksempel basert på forutsetninger i ny tysk modell*

Utvalget foretar her en beregning av hvor stort fondet kunne blitt dersom vi forsøker å anvende den nye tyske ordningen på norske forhold. Formålet er kun å sammenligne med hva fondsstørrelsen da ville blitt.

Den nye tyske modellen legger til grunn at målkapitalen i fondet må kunne dekke simultane konkurser hos den største og en mellomstor arrangør, gitt at disse samlet minimum utgjør ca. 15 prosent av markedet. I 2019 var den norske pakkereisebransjens omsetning på rundt 18 mrd.<sup>145</sup> Legger vi til grunn at de i Tyskland også sier at det er 22 prosent av pakkereisearrangørenes årsumsetning som i snitt må dekkes ved en konkurs, blir dette 3 960 mill. kroner, et beløp som også er veldig nært faktisk totale stilte garantier som i 2019 var på 4000 mill. kroner i Norge. 15 prosent av dette tilsier et kollektivt fond på 594 mill. kroner. Om vi også legger til grunn at den tyske ordningen inkluderer individuelle garantiene i overgangsperioden, med en tilsvarende dekning lik 5 prosent av total årlig omsetning, vil dette i Norge tilsi at vi må ha individuelle garantier for 5 prosent av 18000 mill. kroner. Dette innebærer at det totalt må stilles individuelle garantier for 900 mill. kroner per år under oppbyggingsfasen av det kollektive fondet i Norge.

Utvalget vil i det følgende forsøke å estimere premiekostnadene. Utvalget har forsøkt å få en oversikt over kostnadene til garantipremier for norske arrangører, både i normalsituasjoner og under pandemien. Utvalget har imidlertid ikke fått en samlet oversikt over dette, utover at utvalget har fått noen muntlige opplysninger. Disse opplysningene varierer også noe. Tallene som benyttes i det følgende bygger derfor på usikre opplysninger, og endrede tall vil gi endrede regnestykker. Regnestykkene i det følgende er ment å illustrere en antatt kostnadsbesparelse, men størrelsen på besparelsen er usikker.

---

<sup>145</sup> Iht. SSBs uttrekk fra NØKU tallene i "næring 79" utgjorde pakketuromsetningen omtrent 18 milliarder i 2019.

Utvalget har fått muntlig opplyst at garantipremiene i normalsituasjon ligger et sted mellom 1 og 3 prosent av garantistørrelsen for de største arrangørene og mellom 8 til 10 prosent for de mindre.<sup>146</sup> Ettersom de største arrangørene sto for om lag 60 prosent av garantiene i 2019, tilsier et totalt garantibeløp på 900 mill. kroner at de største må stille garantier for om lag 540 mill. kroner med en premie på rundt 1,5 prosent per år. De resterende mindre arrangørene må stille garantier for 360 mill. kroner, til en premie på rundt 8 prosent. Gjennomsnittlig premie blir da 4,1 prosent. Dette gir en total årlig premieutgift for hele markedet på rundt 36,9 mill. kroner per år basert på individuelle garantier på 900 mill. kroner. Gitt at arrangørenes utgifter til oppbygging av fondet årlig beløper seg til det samme eller mindre enn årlige premiekostnader i dag, kommer bransjen likt eller bedre ut kostnadsmessig på kort sikt. På lengre sikt kommer de uansett bedre ut ettersom fondet akkumulerer kapital over tid, til forskjell fra garantipremiene hvor utgiftene løper hvert år og innbetalingen ikke akkumuleres. Med utgangspunkt i gjennomsnittspremie på 4,1 prosent vil utbetalingene til individuelle premier i normalår med dagens ordning i snitt ligge rundt 164 mill. kroner per år.

Samlede utbetalinger fra individuelle garantier og RGF har i snitt vært på rundt 2,8 mill. kroner årlig (når utbetalinger fra kompensasjonsordningen holdes utenfor). Om vi så også inkluderer at det under oppbyggingen av fondet i Tyskland skal være en garantidekning på 5 prosent av årlig omsetning, og at utgifter til dette i Norge vil beløpe seg til rundt 37 mill. kroner per år. Dette tilsier en mulig kapitaltilførsel til fondet per år lik:

$$164 \text{ MKR} - 36,9 \text{ MKR} - 2,8 \text{ MKR} = 124,3 \text{ MKR}$$

Med innbetalinger på 124,3 mill. kroner per år tar det i underkant av 5 år å nå fondets målkapital på 594 mill. kroner uten at arrangørene får en høyere kostnadsbelastning enn i dag. I år hvor fondskapitalen er over 448 mill. kroner, blir kostnadene lavere enn i dag ettersom innbetalingene til fondet da blir mindre enn 146 mill. kroner per år.

Når målkapitalen er nådd, er det ikke behov for innbetalinger før fondet har hatt utbetalinger. Totalt bidrar dette til lavere kostnader for arrangørene og dermed også billigere eller bedre reiser enn i dag for de reisende. Dette indikerer derfor at dagens ordning er ineffektiv. 124,3 mill. kroner er rundt 0,7 prosent av omsetningen på 18 mrd. kroner, som tilsier at bidraget per pakkereise også blir 0,7 prosent. Dette er trolig litt høyt, men eksempelet illustrerer hvordan et fond bygges opp ved gitte forutsetninger.

---

<sup>146</sup> Utvalget har imidlertid også fått opplyst fra DNB at premien hos DNB varierer fra nesten ingenting til om lag 3,5 prosent, med et antatt gjennomsnitt på om lag 2 prosent, se punkt 3.1.2. Utvalget vet ikke om disse tallene knytter seg til store eller små arrangører, og hvor stor markedsandel DNB har. Utvalget har derfor i det følgende ikke lagt disse tallene til grunn for regnestykket. Dersom man legger til grunn at gjennomsnittlig garantipremie er 2 prosent, vil regnestykket naturligvis bli anderledes og redusere mulige innsparingsmuligheter ved kutt i garantibeløpene.

Til sammenligning kan vi se hvor stort fondet i Tyskland ville vært om vi kun justerer etter folketall og valutakurs. Målkapitalen i Tyskland er satt til 750 mill. euro, fordelt på 83,5 millioner tyske innbyggere. Dette tilsier et norsk fond på rundt 475 mill. kroner fordelt på 5,3 millioner mennesker, og legger vi dette til grunn vil man kunne nå fondets størrelse innen 4 år.

#### *Oppsummert*

Norsk fond beregnet etter tilsvarende krav som i Tyskland:	594 mill. kroner
Norsk fond når man kun skalerer ut fra folketall og valutakurs:	475 mill. kroner

#### *Utvalgets vurdering av det tyske eksemplet*

Den tyske fondsløsningen er interessant, og eksempelet gir et godt bilde av fordelene ved å ha med et fond som en del av løsningen. Den tyske ordningen er likevel helt ny og uprøvd, og vil i svært liten grad benytte seg av individuelle garantier. Utvalget kan derfor ikke anbefale at det implementeres en tilsvarende ordning i Norge før man har sett hvordan den står seg over tid.

#### Utvalgets vurdering av hvor stort fondet må være

Utvalget mener på denne bakgrunn at det kollektive fondet i modell 3 minimum må være i størrelsesorden 320 mill. kroner for å dekke insolvens hos den største aktøren i høysesongen. Imidlertid vil et slikt scenario uttømme fondet. Utvalget mener at fondet må økes til om lag 350 mill. kroner slik at fondet også kan dekke en samtidig insolvens hos en liten eller mellomstor arrangør.

#### **4.7.4.4 Oppbygning av fondet – hvor stort må bidraget være og hvor lang tid behøves for å bygge opp et fullt fond?**

Utvalget har ikke funnet detaljerte tall for premiekostnadene, men ut fra det utvalget har fått opplyst, benytter utvalget følgende tall i et estimat her: De større arrangørene betaler 1 til 3 prosent av garantien i premie, mens de mindre arrangørene betaler 8 til 10 prosent i premie, jf. punktet ovenfor.

Utvalget vil peke på at alle arrangører med en omsetning under 10 mill. kroner i en kalendermåned får en 50 prosent reduksjon i garantikravet med modell 3, ikke 38,7 prosent som legges til grunn i beregningene i det følgende. RGF har opplyst at det ved utgangen av 2020 kun var 25 arrangører av 824 som hadde omsetning over 10 mill. kroner. Det betyr at 97 prosent av arrangørene da ville fått en 50 prosents reduksjon i garantikravet, og ikke 40 prosents reduksjon.<sup>147</sup> Utvalget velger å

---

<sup>147</sup> Om vi hensyntar at 40 prosent av markedet (de mindre arrangørene) får en reduksjon i garantibeløpet lik 50 prosent, og ikke 38,7 prosent, vil totale besparelser i premieutgifter bli rundt 78 mill. kroner per år, eller 14 mill. kroner mer per år enn det som her legges til grunn.



legge seg på en 38,7 prosents reduksjon i garantikravene for å ikke overestimere mulige innsparinger.<sup>148</sup>

I estimatet settes 60 prosent av samlet garantibeløp til en premie på 1,5 prosent (de store arrangørene), mens 40 prosent av garantiene har premiesats på 8 prosent (de små arrangørene). I snitt betales det da en premiesats på 4,1 prosent. I 2019 ble det totalt stilt garantier for om lag 4 mrd. Gitt forutsetningen over tilsier dette at det kan ha blitt betalt garantipremier for om lag 164 mill. kroner i 2019.

Som foreslått i punkt 4.7.3.1 (alternativ 1) og illustrert i punkt 4.7.4.3, legger vi til grunn at reduksjonen i garantikravet gir garantibeløp som minimum er 38,7 prosent lavere enn i dag. Med utgangspunkt i garantibeholdningen i 2019, som er siste normalår, tilsier en minimumsreduksjon på 38,7 prosents i garantibeløpene at garantibeholdningen i dette året i stedet ville maksimalt kan ligge rundt 2450 mill. kroner. Om vi legger til grunn en gjennomsnittlig garantipremie på 4,1 prosent, tilsier en maksimal garantibeholdning på 2450 mill. kroner at totale premier kunne ha vært på rundt 100,5 mill. kroner eller mindre. Dette gir oss en estimert total reduksjon rundt 63,6 mill. kroner i premieutgifter per år.

Ettersom vi har redusert garantiene med 38,7 prosent, er det rimelig å anta at fondet må dekke en tilsvarende andel av de gjennomsnittlige årlige utbetalingene fra fond og garanti, som i snitt har ligget rundt på 2,8 mill. kroner per år. Av dette må nå fondet forventes å dekke om lag 1,1 mill. kroner per år. Om man sier at disse innsparingene heller skal gå til oppbyggingen av fondet, vil maksimal årlig fondskapitaltilførsel til fondet være rundt 62,5 mill. kroner, og med en slik kapitaltilførsel nås målkapitalen etter 5 år og 8 måneder uten at arrangørene kommer dårligere ut enn i dag i oppbyggingsperioden.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> Vi har fått oppgitt at de mindre arrangørene betaler rundt 8 til 9% i premiesats, da er 8% det nedre intervallet i det vi har fått opplyst. I 2019 var det 890 arrangører (jf. [RGFs årsberetning 2019](#)) med garantier for total 4000 mill. kroner. Ving, Apollo og TUI sto for 60% av garantiene, altså 2400 MKR. Restbeløpet på 1600 MKR fordelt på 887 arrangører som tilsier en gjennomsnittsgaranti på rundt 1,8 MKR, når de tre største holdes utenfor. Besparelsen vil også være høyere enn 40% for arrangører med kortere forskudd enn det vi har lagt til grunn. Arrangører med garantipliktig omsetning over 10 MKR men med deposituminnbetaling og siste innbetaling lik 30 dager før avreise får også redusert garantikravet 50%. Enkelte mindre arrangører er så små at de ikke får garanti i det hele tatt, og må stille krone for krone, altså må de ha en 100% kapitaldekning for alle forskudd. Vi har ikke data for hva dette koster arrangøren, men vi kan anta at det kan være høyere enn 8 prosent. Beregningen, med en gjennomsnittlig premiesats på 4,1%, kan derfor med rimelighet antas å være et lavt gjennomsnitt. Besparelsene for bransjen som følge av lavere garanti kan derfor være høyere enn det som legges til grunn i denne estimeringen.

<sup>149</sup> Det er her irrelevant hvordan bidraget overføres til fondet. Poenget her er å vise hvor raskt man kan bygge opp et fond ved å reallokere besparelsene ved lavere garanti over til fond. På den måten bli de totale utgiftene næringen betaler for reisegarantiordningen som i dag, og arrangørene kommer like godt ut per år under oppbyggingen av fondet som de gjør per år i dag. Etter

Skal man gi bransjen lavere utgifter enn i dag, kan man legge til grunn en oppbyggingsperiode på 7 år. Da vil fondet kun trenge en kapitaltilførsel på 50 mill. kroner per år for å nå 350 mill. kroner i oppbyggingsperioden. Om vi legger til grunn at premien i 2019 i snitt lå rundt 4,1 prosent, og at samlede garanti var rundt 4 mrd., tilsier dette at premiene kostet arrangørene 164 mill. kroner i 2019. Sammenlignet med dagens ordning, vil arrangørene nå få en totalutgift på rundt 150,5 mill. kroner per år i oppbyggingsperioden. Årlig fondskapitaltilførsel vil da utgjøre rundt 50 mill. kroner, mens garantipremiene nå utgjør 100,5 mill. kroner. Totalt vil da kapitaloverføring til fond og garantipremier (150,5 mill) utgjøre 0,84 prosent av totalomsetningen på 18 mrd. i 2019. Til sammenligning vil en tilsvarende estimering tilsa at garantipremiene med dagens ordning kan ha vært på om lag 0,91 prosent av totalomsetningen i 2019. En fondskapitaltilførsel på 50 mill. kroner bidrar dermed til å lette utgiftene til arrangørene og de reisende med rundt 13,5 mill. kroner per år i oppbyggingsfasen. Etersom 50 mill. kroner utgjør 0,28 prosent av totalomsetningen, vil det nødvendige prosentuelle bidraget per år for å fremskaffe 50 mill. kroner være på 0,28 prosent. En reise til 10 000 kroner medfører da et bidrag på 28 kroner.

Utvalget understreker at vi her bygger på estimater og usikkerheten rundt disse. Beregning av besparelser bygger på gjennomsnittstall på arrangørnivå, og det vil være stor ulikhet mellom store og små arrangører. Det er også usikkerhet knyttet til utslagene av endringene i måten de individuelle garantiene beregnes på. Dersom premienivået er høyere enn estimert eller nedgangen i garantibeløpene blir større, vil besparelsene bli høyere enn beregnet her. Dette kan tilsa at bransjen vi tåle et høyere bidrag per reise og en raskere fondsoppbygging.

#### Oppbyggingsalternativer:

Utvalget skisserer her fem oppbyggingsalternativer i en oppbygningsfase som må utredes nærmere. Alternativene kan også tenkes i ulike kombinasjoner.

*Alt. 0) – Fondet bygges opp ved bidrag per reise, totalt gir dette en fondskapital på om lag 50 mill. kroner per år, og oppnår målkapitalen på 350 mill. kroner over syv år (som skissert over). X-delen av formelen reduseres i samsvar med 4.7.3.*

Fordel: Kostnadsbesparende for arrangørene. Mindre konkurser kan fint dekkes. Om vi ser på utbetalingsoversikten fra fond og garanti i tabell 1 i punkt 4.7.4.3, ser vi at de høyeste utbetalingene kom i kjølvannet av finanskrisen i 2009. Dette året var utbetalingen fra RGF på 6,4 mill. kroner mens utbetalingene fra garantiene var på om lag 7 mill. kroner. Om vi legger dette året til grunn, vil fondet måtte kunne dekke mer, ettersom garantiene maksimalt vil være 50 prosent lavere. Dette gjør at garantiene nå vil dekke 3,5 mill. kroner og at fondet må dekke 9,9 mill. kroner. En overføring lik 50 mill. kroner per år tilsier at fondet i snitt vil motta kapital 962 150 kroner per

---

målkapitalen er nådd, vil de komme bedre ut ettersom overføringer fra næringen til fondet kun må dekke løpende kostander (jf. punkt 7.4.2)

uke. Med en slik tilførsel vil selv en situasjon som den i kjølvannet av finanskrisen kunne dekkes 11 uker etter oppstart.

Ulempe: En stor konkurs i høysesong før fondet har tilstrekkelige midler, kan gi underdekning og må i så fall løses ad hoc, enten ved at RGF tar opp lån, ved at staten velger å bidra med støtte, eller at de reisende kun får en prosentvis dekning av sine krav. Sistnevnte vil være i strid med direktivet (med mindre det skyldes svært usannsynlige risikoer).

*Alt. 1) – Fondet bygges opp som skissert i alt. 0, mens annen virksomhet garanterer for lån ved en eventuell underdekning i oppbyggingsfasen.*

Fordel: Gir lavere kostnader for arrangørene og mulighet til å dekke større konkurser.

Ulempe: Avhengig av at en finansinstitusjon er villig til å garantere for et ev. lån for differansen opp til 350 mill. kroner. Dette alternativet fordrer ingen premie, men kun en avtale om at lån vil stilles til fondet med kommende fondsinnbetalinger som sikkerhet. Ved et ev. låneopptak vil det løpe renter som så gjør at innbetalingen som ellers ville gått til fond, også må dekke rentene. Når lånet er nedbetalt, vil innbetalingene igjen gå til fondets kapitalbeholdning som skissert i alternativ 0).

Det kan være at en finansinstitusjon vil kreve et vederlag for å gå med på en slik avtale, dette vil i så fall gå fra fondets inntjening. Hva dette vil være, går ikke utvalget nærmere inn på. Lånebeløpet som det garanteres for, vil uansett bli mindre ettersom fondet vokser, og da vil også et slikt vederlag bli mindre. Utvalget viser til at man kunne tenke seg en løsning der staten kunne garantere for beløpet som mangler. Utvalget mener imidlertid at dette ikke er en kostnad staten bør ha.

*Alt. 2) – Fondet bygges opp raskt i starten med høyere fondsbidrag de første årene, og oppbygging tilsvarende alt 0) etter f.eks. halve tiden.*

Fordel: Gir fondet raskere mulighet til å dekke større konkurser.

Ulempe: Påfører en høyere total kostnad på arrangørene og de reisende i 7-årsperioden. Selv om dekningen blir bedre, kan en stor konkurs fortsatt gi underdekning.

*Alt. 3) – Fondet bygges opp som skissert i alt 0), men med 100 prosent garanti (som i dag) for alle arrangørene de første to-tre årene for å sikre like god dekning som i dag. Deretter reduseres garantikravet gradvis etter hvert som fondets kapital øker gjennom mottatte prosentuelle bidrag per reise.*

Fordel: Sikrer at dekningen er like god eller bedre enn ved dagens løsning i oppbyggingsperioden. Dersom man får en større konkurs, dekkes det av garantien som før, og fondet vil gradvis eksponeres for mer og mer av denne utbetalingsrisikoen.

Ulempe: De første årene vil premiekostnadene for bransjen være lik som i dag (estimert til 164 mill. kroner i dag), samtidig som de reisende betaler 50 mill. kroner i bidrag til fondet per år. Arrangørene vil først få lavere premiekostnader etter hvert som garantibeløpene gradvis reduseres i takt med at fondet fylles opp i oppbygningsfasen. Den totale kostnadsbelastningen for arrangører og reisende i disse årene blir derfor 214 mill. kroner per år (164 mill. kroner + 50 mill. kroner). Etter hvert som fondet bygges opp, vil man kunne justere ned garantien til vi har en garantiberegning gitt ved forslaget punkt 4.7.3.1 med en halvering av hovedelementene i formelen. Totalt vil likevel bransjen kunne se en utgiftsøkning/inntektsbortfall i oppbyggingsfasen dersom de reisendes bidrag skulle medføre færre solgte pakkereiser. En gradvis nedjustering av garantibeløpet vil kreve årlige forskriftsendringer.

*Alt. 4) - Fondet bygges opp som skissert i alt 0), men for å øke dekningsgraden må de tre til fire største arrangørene stille tilsvarende garanti som i dag i mesteparten eller hele oppbyggingsperioden.*

Fordel: Gir økt sikkerhet ved store konkurser, og lavere kostnader og bedre konkurransevilkår for de mindre virksomhetene i oppbyggingsperioden. Utvalget antar at dette ikke reiser statsstøttespørsmål så lenge det bare er tale om overføring av midler mellom næringsdrivende (ikke via en statlig fordelingsmekanisme).

Ulempe: De større arrangørene og deres kunder får høyere kostnader da de må både stille garanti og bidra til å bygge opp fondet. På margin gir dette noe høyere konkurserisiko for de større virksomhetene. Dette kan også oppfattes som urettferdig av de største arrangørene, som muligens også kan tenkes å vurdere å flytte virksomheten ut av landet ved for dårlige konkurransevilkår.

#### Utvalgets vurdering

Etter utvalgets vurdering kan flere av alternativene ovenfor være aktuelle, og eventuelt i kombinasjon.

Utvalget mener at alternativ 0 har mye for seg, men peker på at det innebærer risiko for underdekning i oppbygningsfasen. Samtidig vil oppbyggingen av det kollektive fondet gå relativt raskt under det alternativet, og de aller fleste mindre konkurser vil håndteres greit. Men en stor konkurs i høysesong før fondet har tilstrekkelige midler, kan gi underdekning. Etter utvalgets vurdering vil det ikke være i samsvar med direktivets krav dersom reisegarantiordningen ikke gir like god dekning som i dag i hele oppbygningsperioden.

Alternativ 3 vil sikre at dekningen er like god eller bedre enn dagens løsning i hele oppbygningsperioden, men arrangørene vil ikke få reduserte premiekostnader før etter noen år i takt med at garantibeløpet gradvis reduseres etter hvert som fondet fylles opp. I tillegg vil de reisende betale inn 50 mill. kroner per år, slik at den totale kostnaden for arrangører og reisende vil bli 50 mill. kroner høyere enn i dag.

Samlet sett finner utvalget at alternativ 3 kan være det beste alternativet. Det sikrer like god dekning som i dag i hele oppbygningsperioden, og arrangørene vil gradvis få lavere premiekostnader etter hvert som fondet bygges opp.

Utvalget foreslår at bidragene kan fastsettes slik at fondet bygges opp innen syv år.

#### **4.7.4.5 Gjenoppbygging av det kollektive fondet**

De reisendes krav vil ved arrangørens insolvens først dekkes ved individuell garanti. Dersom denne ikke er tilstrekkelig, dekkes resten ved kollektivt fond. Mindre utbetalinger fra det kollektive fondet kan håndteres gjennom løpende inntekter fra bidragene i det aktuelle året, men større utbetalinger kan kreve ny oppbygging av fondet. I slike tilfeller kan bidragene gjenopptas eller økes. Alternativt kan fondet bruke sikkerheten i kommende innbetalinger som grunnlag for å ta opp lån for å øke likviditeten til fondet og heller holde bidraget fast. Utvalget foreslår at disse vurderingene blir opp til RGF, tilpasset den aktuelle situasjonen. Det er rimelig å forvente at RGF som ledd i sitt beredskapsarbeid har planlagt hvordan slike situasjoner kan håndteres. RGF har også en plikt etter stiftelsesloven til å forvalte stiftelsens kapital på en forsvarlig måte, jf. § 18.<sup>150</sup>

#### **4.7.4.6 Statlig ansvar for at det kollektive fondet er tilstrekkelig?**

Dersom staten implementerer pakkereisedirektivet som skissert i modell 3 med begrensede individuelle garantier og et kollektivt fond som sekundær sikkerhet, kan det hevdes at staten påtar seg et ansvar for garantiordningenes samlede tilstrekkelighet, jf. direktivet artikkel 17 (2): "The security referred to in paragraph 1 shall be effective and shall cover reasonably foreseeable costs". Dette reiser følgende spørsmål: Er staten i større grad ansvarlig for garantiordningens effektivitet når kollektive fond er del av implementeringen av direktivet?

Faglig velbegrunnede krav til individuelle garantier og til størrelsen på et kollektivt fond, vil kunne oppfylle direktivets krav om "effective" og "cover reasonably foreseeable costs" like godt som implementeringer uten kollektive fond. Kollektive fond vil kreve en vurdering av risiko, blant annet for at konkurs hos store arrangører kan tappe fondet. Hvis det er gjort faglig kvalifiserte

---

<sup>150</sup> For næringsdrivende stiftelser er det også en handlingsplikt ved tap av stiftelsens egenkapital, jf. stiftelsesloven § 25. Utvalget har forstått det slik at dette ikke gjelder for RGF ettersom det ikke er en næringsdrivende stiftelse.

beregninger av størrelsen på det kollektive fondet og bidragets innretning, taler det for at staten ikke påtar seg et nytt ansvar.

Idet bidraget og fondets størrelse fastsettes, er det neppe riktig å forutsette at staten blir ansvarlig hvis garantiansvaret blir høyere enn stipulert. Utvalget legger til grunn at en reisegarantiordning med et kollektivt fond ikke innebærer et mer omfattende ansvar for reisegarantiordningens effektivitet.

#### **4.7.4.7 Innkreving og forvaltning**

Det vil være arrangøren som tar inn bidraget per reise. Utvalget har ikke gått inn på enkelthetene rundt dette, herunder spørsmål om hvordan bidraget skal regnskapsføres hos arrangøren, eller hvorvidt bidraget utløser mva, mv.

Utvalget har vurdert om bidraget skal være beskyttet mot beslag i tilfelle konkurs. Hensynet til å sikre bidraget mot konkurs må avveies mot hensynet til effektivitet, og utvalget antar derfor at det vil være tilstrekkelig at arrangøren overfører bidraget til reisegarantifondet månedlig. Et alternativ kunne være at arrangøren må overføre bidraget et par virkedager etter at den reisende har betalt depositumet, men dette vil øke de administrative kostnadene. Bidraget bør derfor summeres per kalendermåned og overføres til fondet etterskuddsvis midt i neste måned, jf. punkt 4.5.2 ovenfor om økt rapportering til RGF. Bidraget må betales fra og med andre driftsmåned for en nyetablert reisearrangør.

For å forenkle og sikre innbetalinger til fondet, kan bidraget for hele reisen (alle del-betalinger) forfalle samme dag som depositumet, dvs. ved første betaling fra forbrukeren. RGF vil ha behov for informasjon fra arrangørene for å føre tilsyn med innbetalingene av bidrag.

Størrelsen på det kollektive fondet er beregnet ut fra opplysninger om markedet i dag. Dersom én arrangør tar vesentlig større markedsandel en i dag, vil det være behov for et større fond.<sup>151</sup> Sammensetningen av markedet vil være én av faktorene departementet vil måtte følge med på i forvaltningen av pakkereiseloven og i evalueringen av gjennomføringen av utvalgets forslag.

I tilfelle kredittkortselskaper har regress mot RGF ved refusjon etter finansavtaleloven § 54 b, forutsetter utvalget at regresskravet er begrenset til den individuelle garantien, slik at kredittkortselskapet ikke kan rette regresskrav mot det kollektive fondet. Utvalget har imidlertid ikke regulert dette i forskriftskastet nedenfor.

Det kollektive fondet vil få en betydelig kapital. Utvalget har ikke vurdert alternative plasseringer av kapitalen i det kollektive fondet, men nevner som mulige eksempler statsobligasjoner eller andre verdipapirer med lav risiko som raskt kan realiseres. Utvalget viser til at midlene i det danske

---

<sup>151</sup> Et alternativ kunne være at enkeltarrangører som har en størrelse som utfordrer dekningsomfanget det kollektive fondet kan bære, pålegges å stille individuelle garantier.

reisegarantifondet er plassert i stats- eller realkredittobligasjoner samt en liten del bankinnskudd til fondets løpende forbruk. Det danske reisegarantifondet har inngått en avtale om porteføljeavtale med Danske Bank. Alternativt kunne det norske kollektive fondet forvaltes av staten profesjonelt i markedet med sikte på størst mulig avkastning innenfor en akseptert risiko. Utvalget mener at avgrensninger i hvor kapitalen i det kollektive fondet kan plasseres, bør forankres i pakkereiseforskriften, jf. utkast til forskriftsregulering nedenfor.

#### **4.7.5 Utvalgets vurdering og forslag til regulering**

Utvalget har utredet flere alternative gjennomføringer av modell 3. Utvalget mener at det er mest tjenlig at modell 3 utformes med individuelle garantier som i dag, men at disse reduseres vesentlig ved å halvere hovedelementene i formelen, jf. alternativ 1 i punkt 4.7.4.3 ovenfor. Det bygges opp et kollektivt fond på om lag 350 mill. kroner. Fondet bygges opp ved at arrangørene betaler inn et bidrag for hver solgt reise, estimert her til 0,28 prosent, og slik at fondet bygges opp i løpet av en syvårsperiode. Bidraget kreves inn av arrangørene ved første delbetaling/ depositum for reisen.

Utvalget mener at modell 3 gir lavere kostnader for arrangørene (særlig i krisetider). Modellen kan vurderes i samband med implementering av ev. endringer direktivet, men kan også gjennomføres på kort sikt.

Lavere individuelle garantier og et kollektivt fond finansiert med bidrag, vil redusere arrangørenes insentiv til å holde forskuddsbetalingene nede, men insentivet er fortsatt til stede fordi variablene i formelen gjør at garantibeløpet blir høyere dersom man krever forskudd lang tid i forveien.

Det vil være behov for en rettslig gjennomgang av lov- og forskriftsteksten for å sikre at forslagene her henger godt sammen med gjeldende regulering. Forslagene nedenfor kan være et utgangspunkt. Det vil videre være behov for å vurdere om reguleringer som i dag ligger i RGFs standardavtaler flyttes til forskrift, blant annet fristen for å fremme krav mot det kollektive fondet (for reisende som har kjøpt ferie av arrangør som senere fratras retten til å selge pakkereiser).

##### Forslag til endringer i pakkereiseloven

§ 42 nytt første ledd (første til tredje ledd blir andre til fjerde ledd) skal lyde:

*Reisegarantien består av en individuell garanti som den næringsdrivende stiller og et kollektivt fond bygd opp av reisegarantifondbidrag arrangøren krever inn.*

§ 45 nytt siste ledd skal lyde:

*De reisendes krav dekkes først av individuelle garantier stilt overfor Reisegarantifondet. De reisendes krav som ikke dekkes av den individuelle garantien, dekkes deretter av det kollektive fondet.*

Forslag til endringer i pakkereiseforskriften:<sup>152</sup>

Nytt tredje ledd i § 3 skal lyde:<sup>153</sup>

*Den næringsdrivende skal føre regnskap over reisegarantifondbidragspliktig omsetning, slik at innbetalt bidrag lett kan kontrolleres.*

Ny § 5 A og § 5 B skal lyde

*§ 5 A Reisegarantifondbidrag fra de reisende*

*Den næringsdrivende skal kreve inn bidrag til det kollektive fondet fra de reisende. Reisegarantifondbidrag utgjør X promille av pakkereiseavtalens kostnad for den reisende. Den reisende betaler bidraget ved første delbetaling til arrangøren (depositum). Reisegarantifondbidraget skal framgå av den næringsdrivendes prisliste, tilbud og faktura.<sup>154</sup> Den næringsdrivende skal overføre reisegarantifondbidrag mottatt i løpet av én måned til Reisegarantifondet innen den 15. i påfølgende måned.*

*Reisegarantifondets styre kan med to kalendermåneders<sup>155</sup> varsel sette ned bidragssatsen i første ledd når det kollektive fondet gir tilstrekkelig sikkerhet.<sup>156</sup> Forslag fra Reisegarantifondets styre til midlertidig økning av satsen i første ledd i inntil ett år, skal være godkjent av departementet minst to kalendermåned før det iverksettes.*

*§ 5 B Forvaltningen av det kollektive fondet*

*Det kollektive fondet skal forvaltes på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko. Styret i Reisegarantifondet skal årlig i rapport til departementet beskrive og vurdere*

---

<sup>152</sup> Utvalget har valgt å behandle regelendringer under de ulike temaene i utredningen. Halvering av de individuelle garantiene er behandlet i forslaget til regelendring i punkt 4.7.3.1.

<sup>153</sup> Departementet har hjemmel i pakkereiseloven § 47 første ledd til å gi forskrifter om "reisegarantiens størrelse".

<sup>154</sup> Forbrukerinformasjon er en generell begrunnelse for dette kravet. Videre er det ønskelig unngå en effekt hvor nye eller økte offentlige avgifter som ikke kommuniseres nominelt, fører til generelle prisøkninger.

<sup>155</sup> Tanken er at arrangørene bør få noe tid til å omstille sine ikt-systemer. Implisitt betyr dette at ny promillesats vil gjelde fra 1. i en måned. Endringene antas å være så små for den enkelte reisende at det neppe vil føre til at kjøp utsettes eller forseres.

<sup>156</sup> Det vil være departementet som vurderer når de individuelle garantiene generelt kan settes ned fordi det kollektive fondet har blitt stort nok. Dette må skje gjennom forskriftsendringer.



*finansforvaltningen, herunder eventuelle vesentlige endringer i markedet og i det kollektive finansielle risiko og hvordan avvik er håndtert.<sup>157</sup>*

*Departementet kan instruere Reisegarantifondets styre i saker om forvaltningen av det kollektive fondet, herunder hvor hele eller deler av fondet skal plasseres.<sup>158</sup>*

## **4.8 Modell 4 – Individuell garanti for mottatte forskudd. Kollektivt fond for hjemreise**

Modellen går ut på å dele opp reisegarantien i to deler:

- *Forskuddsgaranti:* Individuell garanti stilt for og betalt av den enkelte reisearrangøren. Den individuelle garantien for forskuddsbetalingen fra forbrukerne, kan utformes på ulike måter. Garantien kan beregnes etter dagens formell, men uten 0,25 i slutten av formelen.
- *Hjemreise:* Kollektiv ordning. Denne kan utformes på ulike måter, som f.eks. en fondsløsning supplert med tilleggsgaranti eller tilleggsforsikring. Dette kan være en bidragsmodell.

Et slikt skille er omtalt i EU-kommisjonens rapport fra februar 2021: "Repræsentanter for forsikringsbranchen har påpeget, at hjemtransport kan organiseres bedre af rejsebranchen selv (f.eks. gennem en garantifond), mens de finansielle institutioners hovedaktivitet er at håndtere betalinger." Direktivet er ikke til hinder for at nasjonalstaten implementerer en reisegarantiordning med et slikt skille.

Å skille ut hjemreise og betale hjemreiser ved konkurs gjennom et fond finansiert med bidrag per reise, vil redusere kostnadene for reisearrangørene. Dette vil neppe løse utfordringene for reisearrangører som ikke får stilt garanti for mottatte forskudd eller må betale en høy pris for garantien.

Hjemreisefondet bør være så stort at det kan håndtere største arrangørs konkurs i høysesongen. Normalt vil nok de reisende være best tjent med å få fullført sin pakkereise i stedet for å få den

---

<sup>157</sup> Basert på § 8 i finansregelverket for kommuner  
<https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/2019-11-18-1520>

<sup>158</sup> Dette gir departementet hjemmel til å fastsette et mandat for forvaltningen av fondet og stille krav om profesjonell forvaltning, anbudskonkurranse mv. Bestemmelsen gjør unntak fra det generelle utgangspunktet i dette lovverket at departementet ikke kan instruere hverken styret eller administrasjonen i RGF. Utvalget har ikke sett på hvorvidt en instruksjonsrett er i tråd med stiftelseslovens krav til uavhengighet.

avbrutt mot refusjon. Det vil være nødvendig med administrativ kapasitet og bransjekunnskap for å sørge for at ferie kan avvikles tross konkurser. Et hjemreisefond kan øke tryggheten for at de som er på reise får avviklet sin ferie eller kommer trygt hjem.<sup>159</sup> Dette kan også redusere behovet for konsulær bistand fra utenriksstjenesten.

Dagens pakkereiselov bygger på at de individuelle garantiene skal dekke både forskuddsbetaling og hjemreise, selv om det første er langt lettere å tallfeste for hver enkelte arrangør enn det siste. Denne ulikheten er et argument for å skille disse risikoene i to ordninger. Et tilleggsargument for skillet er at det vil monne mer å søke å redusere individuelle garantier som bare skal dekke forskuddsbetalingen. I dag er garantibeløpet uansett blåst noe opp av hjemreiserisikoen.

Modellen kan implementeres ved å beholde de individuelle garantiene på om lag dagens nivå, men justert noe ned ved at " $X \cdot 0,25$ " tas ut av formelen.

Et kollektivt fond som skal dekke hjemreise kan bygges opp med bidrag som beskrevet i punkt 4.7.3 over. Fordi ulike destinasjoner har ulike hjemreisekostnader, er det ikke like rimelig at alle reisende bidrar gjennom å betale bidrag. Lange flyreiser og eksotiske destinasjoner (som f.eks. Himalaya) har langt større hjemreisekostnader enn bussturer for nordmenn i Norge. Utvalget viser til at det i Finland hentes inn nokså detaljert informasjon om destinasjon som grunnlag for beregningen der av den individuelle garantien. I Norge kan det være mulig å gjøre en tilsvarende innsamling av data som grunnlag for å beregne bidraget hver arrangør skal ta inn, ev. differensiert etter ulike typer reiser. Alternativt kan det beregnes at en kostbar reise i de fleste tilfeller tilsier dyrere hjemreise, og legge et prosentuet bidrag på alle pakkereiser.

#### **4.8.1 Alternativ: Garantibeløpet kan være fast gjennom hele året (uten 25 prosent hjemreisepåslag), mens det kollektive fondet bærer risikoen for hjemreiseutgifter i høysesongen**

Som følge av store variasjoner i omsetningen i lavsesong og høysesong justerer RGF i dag garantibeløpet etter søknad etter § 4 i forskriften. I stedet for at garantibeløpet varierer gjennom året etter søknad, kunne man heller la garantibeløpet ligge fast, og brukt et fond til å dekke den økte risikoen i høysesongene. For å illustrere hvordan dette kan slå ut viser vi til RGFs eksempel for en stor arrangør som i dag har garantibeløp i høysesong lik 800 mill. kroner.

Risikoøkningen i høysesongen samsvarer med risikoen for utgifter til hjemreiser. Med utgangspunkt i dette kan vi legge til grunn at fast garantibeløp gjennom året beregnes ved formelen uten  $X \cdot 0,25$ -leddet. Det faste garantibeløpet for en stor arrangør beregnes her som gjennomsnitt av dagens

---

<sup>159</sup> Et felles europeisk hjemreisefond vil kanskje kunne gjennomføre hjemreiser samordnet og effektivt i stedet for at hvert lands reisegarantiordninger må chartre egne fly.

garantibeløp gjennom året uten hjemreisekomponenten. For den store eksempelarrangøren gir dette et fast garantibeløp gjennom året lik:

$$\frac{\left[ \frac{300}{1,25} * 3mnd + \frac{410}{1,25} * 2mnd + \frac{800}{1,25} * 3mnd + \frac{310}{1,25} * 2mnd \right]}{10 mnd^{160}} = 380 \text{ mill. kr. i fast garanti}$$

Andel som  $x * 0,25$  leddet tidligere dekket, må da dekkes av et kollektivt fond. Ettersom totale garantibeløp i 2019 beløp seg til om lag 4 mrd., vil 25 prosent av dette tilsa et kollektivt fond på 1 mrd. Et fond på 1 mrd. vil imidlertid være altfor høyt. Vi må huske på at summen av garantibeløpene i utgangspunktet er et anslag på det man må ut med dersom *alle* arrangørene går konkurs samtidig, et scenario som er svært usannsynlig og som iht. direktivet ikke behøver å dekkes.

Et litt mer sannsynlig scenario vil være om to av de største aktørene gikk konkurs i høysesong. Fordi man fortsatt har individuelle garantier og det kun er hjemreise som skal dekkes, og vi legger hjemreisekomponenten fra formelen på 25 prosent til grunn for mulig utgifter ved hjemreise, ser vi ved RGFs eksempeltall for stor arrangør at garantinivå vil ligge på 800 mill. kroner i høysesong. 25 prosent av dette tilsier 200 mill. For at fondet da skal kunne dekke konkurser hos to tilsvarende store arrangører i høysesong gir dette en fondsstørrelse på:

$$2 * 200 = 400 \text{ mill. kroner}$$

Om da begge arrangørene går konkurs samtidig, vil det totale beløpet som er tilgjengelig fra både garanti og fond være:

$$2 * 380 + 400 = 1160 \text{ mill. kroner}$$

Oppbyggingen av fondet på 400 mill. kroner kan da eksempelvis gjøres ved gebyrer til pakkereisearrangørene tilsvarende det som foreslås i modell 3. Med overføringer til fondet på rundt 50 mill per år vil fondet oppnå målkapitalen på 400 mill. kroner etter 8 år.

## 4.8.2 Utvalgets vurdering

Utvalget anser at modellen har mange fordeler, men utvalget går ikke videre med denne modellen.

---

<sup>160</sup> Da utvalget kun har fått eksempeltall for 10 mnd. divideres dette på 10 for å få årgjennomsnitt.

## 4.9 Modell 5 - Den reisende tegner forsikring

Mandatet ber utvalget vurdere "muligheter for forsikring i markedet på forbruker- og/eller arrangørsiden". I stedet for at arrangøren stiller garanti, tegner den reisende her forsikring for konkursrisikoen. Vanlige reiseforsikringer dekker slik utvalget har forstått det, ikke tap knyttet til at arrangøren går konkurs.<sup>161</sup> På samme måte som ansvarsforsikring er en obligatorisk forsikring for å få lov til å kjøre bilen på veien, måtte den reisende ha en forsikring som dekker arrangørens insolvens og hjemreise, for å få lov til å kjøpe pakkereiser. Direktivet ville nok kreve at det var et vilkår for kjøp av pakkereiser at slik forsikring ble kjøpt, fordi forbrukerens krav skal være sikret. Ordningen kan imidlertid påvirke pakkereisemarkedet ved at reisende for å spare forsikringskostnaden heller velger å bestille hele reisen enkeltvis selv og ikke velger pakkereise.

Kostnaden ville på denne måten være synlig for forbrukeren, ikke innbakt i arrangørens pris. Det ville dermed kunne oppstå en konkurranse på pris mellom forsikringsselskaper, både de som selger direkte til forbrukere og de som selger inn sitt produkt til arrangøren som legger det som et klikk i kjøpsprosessen på nettet. Dersom flere forsikringsselskaper er aktive i dette markedet, vil risikoen bli spredd på flere.

Forsikringen vil være en avtale mellom den reisende og forsikringsselskapet. Arrangørens forhold vil forsikringsselskapet bare kunne ta hensyn til i prisingen av forsikringer som selges i arrangørens kjøpsprosess. Forsikringsselskapet vil måtte ta hensyn til hele bransjens risikoforhold; problemer hos én arrangør eller et utenlandsk eierkonsern, kan føre til at alle forbrukere må betale mer for sin pakkereiseforsikring.

Utvalget kan ikke forutsi om markedet vil ønske å levere et slikt produkt. Så vidt utvalget vet, tilbys ikke dette i Europa. En plikt om at forsikringsselskapene må tilby insolvensforsikring hvis de skal selge reiseforsikring, kan også være en mulighet, men utvalget har ikke utredet det.

Utvalget ser at spørsmålene er flere enn svarene for denne modellen, og vil ikke gå videre med den.

---

<sup>161</sup> Utvalget oppfatter det slik at det krever egen konsesjon dersom en reiseforsikring skal utvides til å omfatte konkursrisiko, en såkalt egen risikoklasse. Fra kundens ståsted er det imidlertid nær sammenheng mellom sikring av gjennomføringen av en pakkereise og reiseforsikring.

## 4.10 Modell 6 - Arrangøren tegner forsikring

Tanken her er at pakkereisearrangøren tegner en forsikring som sikrer mottatte forskuddsbetalinger ved egen insolvens, mao. en sikring av én fordringstype ved egen insolvens.<sup>162</sup> Utvalget konstaterer at et slikt forsikringstilbud ikke finnes i markedet i dag, men ble imidlertid tilbudt i mange land på 1990-tallet, jf. i punkt 2.2.1.1. Mange stater valgte da å kreve at reisearrangøren tegnet en insolvensforsikring hvor kunder ble holdt skadesløse ved reisearrangørens insolvens. Ulempen var at de reisende i det store var overlatt til seg selv og henvist til å sende krav om dekning/refusjon til forsikringsselskapet.

I Finland ble det i 2015 utredet obligatorisk forsikring som dekkes med foretakens forsikringspremier, se punkt 2.5.4. Problemet der var at foretakens insolvens ikke ble betraktet som en hendelse av forsikringskarakter, og at forsikringspremiene ville blitt høye. I Sverige kan en reisegaranti bestå av en forsikring, men ingen arrangører har enn så lenge ordnet med reisegaranti gjennom en forsikring, se punkt 2.5.5. I UK er et av høringsforslagene i 2021 å kreve at arrangøren stiller tilsvarende sikkerhet som i dag gjennom forsikring i et finansforetak/forsikringsforetak, såkalt "third party insurance providers".

Det er i modellen her ikke tale om forsikring mot egen insolvens, men om å forsikre visse fordringer i et ev. konkursbo. Det er likevel ikke gitt at markedet vil oppfatte dette som en forsikringsbar risiko. Det kan være relevant i denne sammenheng at pakkereisearrangører antakelig drives med relativt begrenset egenkapital. Den økonomiske realiteten i en slik forsikring tilsvarer langt på vei individuelle garantier som stilles til RGF.<sup>163</sup> I en krise vil premien gå opp og dermed påvirke arrangørens kostnadsforhold og muligheter for videre drift på kort sikt.

For arrangørene vil det i en slik modell være en fordel at de bare må forholde seg til sin forsikringsgiver. Det vil ikke være nødvendig at RGF fastsetter et garantibeløp. Garantibeløpet vil fastsettes i dialog mellom forsikringsgiver og arrangør. Administrativt vil modellen være en forenkling, men oppgaven med å føre tilsyn med pakkereisemarkedet vil måtte plasseres og finansieres. Forutsetningen er at markedet vil tilby en slik forsikring.

---

<sup>162</sup> Se også drøfting i NOU 2016: 10 Evaluering av garantireglene i bustadoppføringslova av en forsikringsordning som alternativ eller supplement, se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-10/id2506144/?ch=8#kap7-3>. Forsikringer som gis mot profesjonsansvar dekker andre typer risikoer enn reisegarantier.

<sup>163</sup> Å betale en premie for å forsikre mottatte forskudd mot risikoen for egen insolvens, der premien beregnes som en prosentandel av forskuddsbeholdningen, vil også langt på vei tilsvare at arrangøren fremfor å kreve forskudd, heller lånte beløp tilsvarende beløp i banken og så betale renter for dette. Heller ikke dette er vanlig i dag, men drøftes i tysk VZBV-rapport (2020).

Det er dermed uklart hva som ev. er å vinne med en slik modell, og utvalget går ikke videre med den.

## 4.11 Modell 7 - Lovkrav og tilsyn erstatter lovreguleringen av RGF

Modellen er basert på en annen lovteknikk enn pakkereiseloven. I stedet for at RGF skal fastsette et garantibeløp, pålegges arrangøren å stille garanti for forskudd og hjemreise. Med andre ord: Et forbud mot å selge pakkereiser uten garanti.<sup>164</sup> Rammene for denne plikten må gis i lov og forskrift som gjennomfører pakkereisedirektivet. Dette innebærer at regelverket ikke blir vesentlig mindre.

Ordningen vil minne om den tidligere tyske ordningen der arrangøren kjøpte garanti av en finansinstitusjon, jf. punkt 2.5.6. Det vil være opp til markedet å sørge for at garantier tilbys. Garantiene kan gis som individuelle garantier, kollektive fond eller annet. I stedet for at RGFs logo settes på reiseproduktet, kan garantigivers logo settes på. Arrangørene kan da gi de reisende et garantibevis ved kjøp av reise med kontakinformasjon til garantisten ved insolvens. Garantisten må selv organisere infrastruktur for behandling av insolvensaker og utbetaling. Garantisten vil også være kontaktpunkt for de reisende ved insolvens før eller under reisen.

Garantisten er ansvarlig for alle krav på vegne av virksomheter i egen portefølje. Et tak må likevel settes for arrangørens maksimale ansvar per regnskapsår. Premie blir et forhold mellom arrangør og garantist. Disse vil fra ulike sider ha insentiver til å holde premien på et riktig nivå. Det vil være opp til garantisten å korrekt hensynta egen risikoeksponering og hvordan de beregner premie per arrangør. En feilprising av premien går på garantisten fordi forbruker uansett vil være dekket gitt at taket ikke overstiges for det gjeldende regnskapsåret.

Kontrollen med at arrangører stiller garanti som er tilstrekkelig stor kan legges til en tilsynsmyndighet, f.eks. Finanstilsynet eller Forbrukertilsynet. Tilsynsarbeidet kan gebyrfinansieres. Ev. nemnder (sml. gjeldende lov § 50 og forskrift § 9) kan finansieres med gebyr fra arrangørene. Loven må gi tilsynsmyndigheten hjemmel til å kreve informasjon og regelmessig rapportering fra garantister og arrangører. Tilsynsmyndigheten må ha hjemmel til å pålegge arrangører å stille garanti eller stenge virksomheten. Overfor garantisten må det være hjemmel til å øke makstak for garantiutbetalinger per regnskapsår, kontrollere at arrangører har garantiavtale med en garantist og ilegge gebyr for brudd på pliktene. Påtalemyndigheten bør kunne reagere med straff. Det bør ikke

---

<sup>164</sup> På samme måte som det må foreligge bilansvarsforsikring for enhver bil på veien, ville alle pakkereisearrangører som ville selge reiser, ha garanti.

være forhåndsgodkjenning av garantiordninger. Det forutsettes at garantigivere opererer innenfor regelverk for finansforetak.<sup>165</sup>

Alternativt kan departementet sette reisegarantiordningen ut på anbud med en enerett for den som vinner anbudet til å tilby reisegarantier til arrangører etabler i Norge.

Utvalget går ikke videre med denne modellen.

## 4.12 Andre endringer av administrativ karakter

### 4.12.1 Mer proporsjonal fastsettelse av gebyrene. Økte gebyrer?

Pakkereiseforskriften § 8 har fire trinn i årsgebyret som er grunnlaget for driften av RGF:

- kr 2 000 for arrangører som stiller under kr 250 000 i reisegaranti
- kr 3 500 for arrangører som stiller fra og med kr 250 000 til og med kr 1 000 000 i reisegaranti
- kr 10 000 for arrangører som stiller fra og med kr 1 000 001 til og med kr 100 000 000 i reisegaranti
- kr 70 000 for arrangører som stiller over kr 100 000 000 i reisegaranti

Utvalget viser til at finsk rett har sju trinn. Jo flere trinn, desto mindre terskeeffekt for arrangører som øker omsetningen og dermed garantibeløpet. Det er mulig å hente inn informasjon om omsetning på flere tidspunkter, men det kan bli uforholdsmessig mye administrasjon for et relativt begrenset gebyr. Et alternativ til dagens beregningsmodell som tar utgangspunkt i omsetning, er å ta utgangspunkt i antall reisende.

Reisegarantiordningen i Danmark administreres av om lag 9 personer, mens RGF har 2 til 3. Dette kan tale for å øke gebyrene slik at RGF får mer ressurser og flere personer, slik at RGF kan innhente mer informasjon og beregne garantibeløp hyppigere og mer presist, og slik at saksbehandlingstiden for søknader om redusert garantibeløp kan bli kortere. Dagens ordning er veldig sårbar dersom forretningsføreren eller en ansatt skulle bli sykmeldt eller slutte. En økning av gebyrene og RGFs ressurser vil også kunne øke rettssikkerhet for arrangører og reisende.

---

<sup>165</sup> Det kan drøftes om en garantist bør kunne søke tilsynsmyndigheten om å få satt et tak på garantiomfanget under eksisterende garantier, slik at garantisten for eksempel kan komme seg gjennom en fase med svak kapitaldekning.

Forretningsfører fakturerer timer for sitt arbeid. Økte gebyrer muliggjør økt innsats dersom styret ser behov for det. Utvalget foreslår imidlertid ikke nå en økning i gebyrinntektene til RGF.<sup>166</sup>

En enda mer proporsjonal gebyrfastsettelse kan oppnås ved å ta utgangspunkt i formelen for garantibeløpet. En gitt andel ( $k$ ) av garantibeløpets størrelse ( $G$ ), danner da grunnlaget for hva virksomheten må betale til RGF i gebyr. Dette er forutsigbart for arrangørene og kan enkelt beregnes. Dersom arrangørens stilte garantibeløp går ned, går også gebyrene de må betale til RGF ned (slik som i dag). Hvor stor andelen ( $k$ ) vil være for et gitt år kan fastsettes av styret i RGF med departementets godkjenning, f.eks. en gang i året. Gebyret er i dag regulert i forskrift. Ser vi på RGFs totale gebyrinntekter i 2019, var disse på om lag 3,9 mill. kroner, mens totalt stilte garantibeløp samme år var på 4 mrd. Gebyrinnbetalingen utgjorde dermed om lag 0,1 prosent av totalt garantibeløp, ettersom et prosentuelet påslag i 2019 ville gitt RGF gebyrinntekter på om lag 4 mill. kroner.

Hvis en setter garantikravet, gitt ved forskriftens §§ 2 og 3, lik  $G$ , har vi at:

$$S = kG, \quad (0 < k < 1)$$

$S$  - Årsgebyr til RGF

$G$  - Den individuelle garantiens størrelse

$k$  - andel av garantibeløpet

For å få formening av hvilke utslag dette vil kunne gi, er det nyttig å sammenligne et prosentuelet gebyr med gebyrnivå ved terskelverdiene ved hhv. 1 kr, 250 001 kr, 1 000 001 kr og 100 000 001 kr:

Individuell garanti ( $G$ )	Kr 1	Kr 250 001	Kr 1 000 001	Kr 100 000 001
Dagens gebyr	Kr 2000	Kr 3 500	Kr 10 000	Kr 70 000
Dagens gebyr i prosent av garantibeløp	200 000 %	1,4 %	1 %	0,07 %
Prosentuelet gebyr ( $k$ ) (0,1 % av garantibeløpet)	Kr 0	Kr 250	Kr 1000	Kr 100 000

En prosentuell beregning av gebyret gjør at de største aktørenes bidrag blir vesentlig høyere enn i dag, mens et slikt regime gjør at alle aktører med et garantibeløp under 70 mill. kroner, ville betalt mindre i gebyr enn i dag.<sup>167</sup> Fordi rundt 70 prosent av pakkereisene leveres av 3 til 4 store arrangører, som i dag bidrar med mellom 210 000 til 280 000 til RGFs drift og egenkapital, vil et prosentuelet gebyr i gebyrfastsettelsen sammenlignet med dagens trappetrinnsmodell gi en mer

<sup>166</sup> Det er rimelig med samme antall trinn og en tilsvarende beregningsmåte på gebyret etter forskriften § 9 som i § 8, men det kan også vurderes å innføre en flat avgift og ev. øke gebyret for tapte saker etter § 10.

<sup>167</sup> 70 000 kr i gebyr/0,001 = 70 000 000 kr i garanti ( $G$ )



rettferdig kostnadsfordeling og bidra til å styrke konkuranseevnen for de små arrangørene og samtidig dempe noe av stordriftsfordelene til de større. En annen fordel med en slik lineær prosentuell tilnærming i gebyrfastsettelsen vil være at man unngår knekkpункteffekter.

Man starter da med å se på hvor mye RGF trenger i gebyr for å opprettholde drift og kapitalbeholdning, og dividerer så dette beløpet på det totale garantibeløpet for samme år for å finne det prosentuelle gebyret. Anslag for hvor mye RGF trenger i gebyr for å opprettholde drift og kapitalbeholdning kan eksempelvis gjøres ved å se på historiske tall og utvikling. Fjorårets behov er da gitt ved ( $S_{t-1}$ ), mens forventet årlig vekst i kapitalbehovet er gitt ved ( $s^e$ ). Vi har da at  $S_t = S_{t-1} \cdot s^e$  gir oss forventet gebyrinnbetalinger i år. Tilvarende kan også gjøres for å anslå utviklingen i garantibeløpene, der fjorårets totale garantibeløp ( $G_{t-1}$ ) justert for forventet vekst i garantibeløpene, slik at  $G_t = G_{t-1} \cdot s^e$ . Det prosentuelle årsgebyret vil da gis ved:  $k = S_t/G_t$

RGFs utgifter er bl.a. knyttet til antall medlemmer, men også til antall konkurser, søknader om nedsatt garanti og saker om økt garanti. Saker om endret garantibeløp kommer gjerne samtidig med at det blir spørsmål om dekning etter garantiene og behov for å vurdere garantinivåene, m.a.o. i situasjoner hvor omsetningen og dermed gebyrinntektene ikke er økende. I perioder med uro i markedet vil det også være behov tilsyn. Det kan derfor vurderes å gi styret i RGF hjemmel til å øke gebyrene med inntil 100 prosent for dekke økte saksbehandlingskostnader året før. For å dekke økte driftsutgifter underveis, vil RGF måtte trekke på sin kapital. Utvalget foreslår at nytt tredje ledd i pakkereiseforskriften § 8 skal lyde:

*Styret i Reisegarantifondet kan kreve inn inntil ett ekstra årsgebyr for å dekke inn ekstraordinære kostnader i driften av Reisegarantifondet. Betalingsfristen kan ikke settes kortere enn én måned. Avgjørelsen kan påklages til departementet.*

#### **4.12.2 Nytt navn på organet: "Reisegarantiforvaltningen"**

I forskriften §§ 15 og 16 brukes begrepet "egenkapital". RGFs egenkapital er ikke et kollektivt fond, det er egenkapital. Med andre ord er det en spenning mellom navngivning (Reisegarantifondet), reguleringen (egenkapital) og den økonomiske realitet (egenkapitalen er en liten buffer for små konkurser). Det kan derfor vurderes å endre navnet til for eksempel "Reisegarantiforvaltningen".

Dersom en slik navneendring gir et signal om litt mindre trygghet, kan det være i samsvar med realitetene. En navneendring som foreslått her innebærer ikke behov for å endre RGFs kortform og logo (som bl.a. settes på pakkereiseannonsene). Dersom det besluttet å gå videre med modell 3 eller andre kollektive fond, kan dagens navn beholdes.

### 4.12.3 Saksbehandlingsfrister og klagebehandling

Utvalget mener det er vesentlig at RGF har tilstrekkelige ressurser, men mener det er vanskelig å være trygg på at regler om saksbehandlingsfrister vil slå godt ut for de reisende, arrangører eller reisegarantiordningen som helhet.

### 4.12.4 Administrasjon av ordningen

RGF er i dag organisert som stiftelse. Oppgaven med å administrere stiftelsen (forretningsfører) ligger til et advokatfirma etter en offentlig anbudskonkurranse. Denne organiseringen har vært uendret i lang tid. Mandatet ber utvalget "vurdere hvordan reisegarantisystemet bør administreres, herunder om det bør skje i privat regi (lovregulert), innenfor staten eller i et uavhengig organ på vegne av staten".

Det er styret i RGF som velger forretningsfører i RGF. Styreleder i RGF (Kristoffer Aasebø, advokat/partner i Bull & Co Advokatfirma AS) opplyste at dagens forretningsfører er valgt etter en anbudskonkurranse i 2019.

Utvalget har fått seg forelagt forretningsføreravtalen av april 2019 mellom Stiftelsen Reisegarantifondet og Advokatfirmaet Nova DA. Her heter det at RGF i henhold til kapittel 8 i pakkereiseloven skal administrere reisegarantiordningen, og at RGF har et styre, men ingen fast ansatte, og at RGF derfor trenger en forretningsfører til å forestå den daglige drift og administrasjon av reisegarantiordningen.

Det heter videre at forretningsfører skal forestå all daglig drift og administrasjon av reisegarantiordningen i henhold til pakkereiseforskriften, og i henhold til instruks og pålegg fra styret i RGF. RGF betaler månedlig vederlag til forretningsfører, basert på faktisk medgatte timer, etter spesifisert faktura. Gjeldende timesats for forretningsføreren er den offentlige salærsatsen for advokater pluss 20 prosent. Timesatsene reguleres årlig pr. 1. januar i henhold til den offentlige salærsatsen for advokater. RGF kompenserer videre direkte kostnader knyttet til virksomheten som forretningsfører.

Forretningsføreravtalen løper i tre år fra og med undertegningen i april 2019, og fornyes deretter automatisk.<sup>168</sup> RGF kan når som helst si opp avtalen med seks måneders skriftlig varsel. Etter utløpet av treårsperioden kan begge parter si opp avtalen med seks måneders skriftlig varsel. Endringer av vilkårene i avtalen skjer ved skriftlig tilleggsavtale.

Styreleder Aasebø opplyste at stiftelsesformen etter hans syn har fungert godt, og at stiftelsesloven passer godt. Årsgebyrene utgjør om lag 4 mill. kroner i året, hvilket i normaltillfaller har vært tilstrekkelig til å dekke utgiftene til forretningsfører og hans kontor, og årsgebyrene har også

---

<sup>168</sup> Utvalget har fått opplyst at avtalen i utgangspunktet gjelder for 10 år (3 år + automatisk fornyelse og oppsigelsesadgang). Den forrige forretningsføreren hadde oppdraget i 19 år.

normalt bidratt til at egenkapitalen har vokst litt hvert år. Under pandemien har det imidlertid vært nødvendig med tilskudd fra Barne- og familiedepartementet.

Utvalget viser til at det å organisere ivaretagelse av oppgaver regulert i lov, gjennom stiftelse, i dag ikke er vanlig. Dette er ikke et tilstrekkelig argument for å foreslå endringer. I sitt innspill til utvalget foreslår Virke Reiseliv "at en ny ordning skal administreres av det offentlige. (...) Det er et sterkt ønske fra våre medlemmer om å gå bort fra dagens ordning der et advokatkontor drifter RGF." Under pandemien har Virke Reiseliv vært kritiske til saksbehandlingstiden i RGF, men dette er etter utvalgets vurdering ikke et tilstrekkelig argument for å endre organiseringen.

Utvalget konstaterer at dagens organisering i store trekk fungerer godt og at RGF over tid har maktet sine oppgaver.<sup>169</sup> Som grunnlag for senere vurderinger, vil utvalget nedenfor peke på noen alternativer.

Utvalget oppfatter at det forvaltningspolitisk er lite ønskelig med veldig små forvaltningsorganer. En ren omdanning fra stiftelse til forvaltningsorgan er neppe aktuelt. Utvalget antar at det er mer aktuelt at RGF organiseres som ledd i et større forvaltningsorgan enn at RGFs oppgaver utvides med nye oppgaver, som f.eks. å forvalte kompensasjonsordninger eller å bistå reiselivsnæringen. Et større forvaltningsorgan vil ha flere ansatte å sette inn i oppgaveløsningen etter pakkereiseforskriften i perioder, men det ligger også fleksibilitet i dagens organisering i et advokatfirma med et visst antall ansatte å sette inn og som dessuten er lokalisert i et stort arbeidsmarked. Faglig sett er det ikke opplagt at et forvaltningsorgan med oppgaver rettet mot reiselivet (Innovasjon Norge), offentlige garantier (Eksportfinansiering Norge), finansnæringen (Finanstilsynet) eller forbrukerinteresser (Forbrukertilsynet) vil kunne tilby bredere kompetanse i arbeidet med RGFs oppgaver enn et advokatfirma med bred forretningsjuridisk portefølje (som praktisk håndtering av konkurser). Dersom RGFs oppgaver og myndighet legges til et forvaltningsorgan på direktoratsnivå (underliggende etat til et departement), vil det ikke lenger være behov for at departementet har spisskompetanse på direktivet slik som i dag.

RGF er selvstendig og kan i utgangspunktet ikke instrueres av BFD. Dersom denne selvstendigheten skal videreføres hvis oppgavene legges til et forvaltningsorgan, må avskåret instruksjon fra departementet fastsettes særskilt. Utvalget tar ikke stilling til om det ville vært en fordel i møte med pandemien om staten kunne instruere RGF om hva som er riktig forståelse av gjeldende rett, f.eks. hvor det hastet å få en kursendring (f.eks. nedsatt garanti, beslutning om hvorvidt avbestillingstilfeller omfattes osv.). Det er imidlertid ikke gitt at staten ønsker å ta stilling til slike tolknings spørsmål. Klagesystemet i pakkereiseloven og -forskriften (klagenemnda for pakkereiser) må vurderes nærmere ved en ev. omdanning til forvaltningsorgan.

---

<sup>169</sup> Utvalget har ikke undersøkt i hvilken grad RGF aktivt hjelper med hjemreise og flybilletter, jf. pakkereiseloven § 45 andre ledd, men har forstått det slik at RGF aktivt hjelper til med det. Se også omtalen av Ving-saken i 2019, hvor RGF var aktive også før arrangøren ble insolvent.

Det er relativt få enkeltpersoner som arbeider mye med RGF hos forretningsførende advokatfirma. Dette gir en sårbarhet, som det kan være grunn til å vurdere nærmere i en ev. alternativ organisering. Forretningsfører og styret i RGF kan vurdere sårbarheten i dagens organisering og iverksette aktuelle tiltak, blant annet for å ivareta dokumentasjonsforvaltningen slik at det er lett å finne fram i sakene og presedenser, og gi tilgang til data og statistikk.

Stiftelsestilsynet fører et begrenset tilsyn. Ny stiftelseslov ble sendt på høring i mai 2021, hvor det foreslås å forby skattepliktig næringsvirksomhet. Utvalget legger til grunn at RGFs formål ikke er overskudd og at lovendringen derfor ikke vil påvirke RGF. Omdanning til aksjeselskap vil neppe gi vesentlige fordeler for RGF. I en ev. ny reisegarantiordning kan det vurderes å overlate administrasjonen av et reisegarantifond til et finansforetak, jf. den nye tyske ordningen. Utvalget antar at det vil være tjenlig å hente inn erfaringer fra andre land ved en ev. vurdering av ny organisering RGF.

I lys av at dagens organisering i store trekk fungerer godt, og for å unngå endringer i organiseringen parallelt med implementering av endringer i lov og forskrift (som resultat av denne rapporten og/ eller endringer i direktivet), tilrår utvalget å ikke endre organiseringen av den norske reisegarantiordningen på kort sikt.

Utvalget bemerker imidlertid at ved eventuell overgang til en modell med et større kollektivt fond, har utvalget forutsatt at fondet forvaltes profesjonelt. Forvaltningen av fondet er en oppgave som må antas å forutsette annen kompetanse enn det et forretningsadvokatfirma innehar og som uansett ikke naturlig faller inn under forretningsførers oppgaver i henhold til gjeldende avtale. Å legge vesentlige nye oppgaver til forretningsfører ville dessuten kunne være i strid med anskaffelsesregelverkets forbud mot vesentlige endringer i kontrakter inngått i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser, ettersom de nye oppgavene ikke har vært gjenstand for konkurranse. Ved valg av en modell med et stort kollektivt fond må det derfor forutsettes at forvalter anskaffes gjennom kunngjøring av separat konkurranse rettet mot egnede miljøer. Både ved overgang til en slik modell og ved eventuelle andre endringer i reisegarantiordningen, bør det også vurderes om endringene påvirker innholdet eller omfang i forretningsførers oppgaver i en slik grad at det vil være nødvendig å si opp avtalen med dagens forretningsfører og kunngjøre ny konkurranse om oppgaven med oppdatert oppgaveforståelse.

#### **4.12.5 Styrket håndheving**

Det følger av pakkereiseloven § 51 at Forbrukertilsynet og Markedsrådet fører tilsyn med etterlevelsen av pakkereiseloven med unntak av kapittel 8 om selve reisegarantien. Utvalget har ikke grunnlag for å vurdere om denne avgrensningen er hensiktsmessig. For å oppnå samsvar med ordinær ordbruk foreslår utvalget at RGFs tilsynsoppdrag ikke lenger kalles kontroll.

Pakkereiseforskriften § 1 tredje ledd skal lyde:

Reisegarantifondet skal føre *tilsyn* med at bestemmelsene i første og andre ledd blir fulgt.

Utvalget understreker at pakkereiselovens regler ivaretar viktige forbrukerhensyn. Tilsyn er ett av virkemidlene for å sikre etterlevelse. Det er vesentlig at reisearrangører følger opp vedtak i klagenemnda for pakkereiser. Utvalget har ikke grunnlag for å vurdere omfanget av manglende etterlevelse.

Det kan vurderes om statlig tilsyn med pakkereiseloven skal kunne finansieres med gebyrer, jf. punkt 2.5.3.3 om Finland hvor gebyret til KKV dekker deres arbeid med å føre tilsyn. Dette kan øke omfanget av tilsyn fordi tilsynsorganet ikke er bundet av rammene i tildeling fra departementet.

## 5. Utvalgets vurdering og anbefaling

### 5.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Departementet ber i mandatet utvalget om å "anbefale en modell for reisegaranti og administrasjon som bidrar til ryddige ansvarsforhold, god håndtering, samt lavest mulig samfunnsøkonomiske kostnader". Utvalget gjør rede for sin problemforståelse i punkt 3.5 og har formulert to mål for vårt forslag til endringer i reisegarantiordningen:

- Reisegarantiordningen skal sikre forskudd og dekke hjemreise i normale tider og i krisetider.
- Kostnadene ved ordningen må være akseptable for store og små reisearrangører og for de reisende i normale tider og i krisetider.

Sammen med punkt 3.5 svarer punktene 5.1 til 5.6 på spørsmålene i utredningsinstruksen punkt 2-1.

### 5.2 Hvilke tiltak er relevante?

Utvalget mener at reisegarantiordningen bør endres for å kunne møte nye kriser. Utvalget har i kapittel 4 sett på sju modeller og enkelte administrative endringer. Utvalgets vurdering er at modell 1 og 3 gir best helhetlig måloppnåelse. Disse to modellene blir sammenlignet i punkt 5.4 i lys av kriteriene i punkt 4.2

## 5.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Utvalgets vurdering er at det er behov for et pakkereisegarantisystem så lenge pakkereisearrangørene krever så omfattende forskuddsbetaling som i dag. Også faren for å bli strandet i utlandet på ferie, taler for at det bør være et pakkereisegarantisystem.

Staten er etter pakkereisedirektivet forpliktet til å sikre både forskudd og hjemreise. Direktivet er resultat av en avveining av en rekke hensyn, blant annet om å gripe inn i markedet og om reisegarantiordningene skal dekke svært usannsynlige hendelser. Den norske måten å gjennomføre direktivet på vil også innebære en avveining av ulike hensyn, se nærmere punkt 4.2 og drøftingen i punkt 5.4.

## 5.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?

Hovedforskjellen på modell 1 og 3 er det kollektive fondet og størrelsen på de individuelle garantiene. Modell 1 er oppsummert i punkt 4.5.14 og modell 3 i punkt 4.7.5. I dette punktet blir modellene sammenlignet med utgangspunkt i hensynene presentert i punkt 4.2. Utvalget ser primært på virkningene for de reisende og for arrangørene samt samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I denne sammenligningen ser vi bort fra effekter av endringer i pakkereisedirektivet som kan bli resultatet av den pågående prosessen i EU, jf. punkt 3.3 og 5.5. Virkningene av tiltakene vil gjelde inntil det skjer endringer i direktivet. Reiselivsnæringen er dynamisk, og nye spørsmål og utfordringer vil måtte løses.

### 5.4.1 Trygghet for de reisende

For de reisende vil modell 1 gi større sikkerhet enn dagens ordning for at de individuelle garantiene er tilstrekkelige til å dekke alle krav dersom arrangøren går konkurs. Endringene i beregningsmåten for individuelle garantier (formelen for alle, gjennomsnitt av høyeste måneder (ikke sammenhengende) for arrangører med mindre enn 10 mill. kroner i månedlig omsetning og minimumsgaranti) vil øke tryggheten for de reisende ved at garantien blir litt høyere. Dersom de individuelle garantiene er beregnet godt nok, vil de i utgangspunktet dekke forbrukernes krav selv om samtlige arrangører går konkurs. Justeringene som modell 1 innebærer vil gi bedre og tettere informasjonstilgang for RGF, bl.a. om hjemreisekostnadene som vil gi riktigere garantibeløp. Økt egenkapital i RGF vil gi noe større trygghet for de reisende.

Bidragsmodellen i modell 3 vil gi relativt rask oppbygning av det kollektive fondet og muliggjøre gjenoppbygging ved store utbetalinger. Tryggheten for de reisende vil avhenge av at garantibeløpene og størrelsen på det kollektive fondet beregnes riktig. Utvalgets vurdering er at våre tilrådninger står på rimelig trygg faglig grunn. For små arrangører som får garantibeløpet beregnet etter forskriften § 3 første ledd, vil det kollektive fondet gi de reisende økt trygghet. De individuelle garantiene, selv om de blir redusert eller endatil halvert, vil gi god dekning i den type konkurser som til nå har vært vanlig. For arrangører som går konkurs i lavsesongen, hvor det er lite forskuddsbetaling og få reisende på ferie, vil en redusert individuell garanti tenkes å gi full dekning av de reisendes krav. Mange konkurser eller én stor vil kunne tømme det kollektive fondet, f.eks. hvis hjemreisekostnadene viser seg å være svært store.

Utvalgets vurdering er at individuelle garantier etter modell 1 i utgangspunktet nok gir de reisende større trygghet enn modell 3, men også i modell 1 er hjemreisekostnadene et usikkerhetsmoment.

#### **5.4.2 Kostnader og forutsigbarhet for arrangørene**

Modell 1 er i hovedsak en velprøvd modell som er kjent av arrangørene, garantistene og RGF. Modellen viderefører at garantistene foretar en vurdering av arrangørenes økonomi og risiko knyttet til forskuddsbetaling og hjemreise. Det er fordelaktig for forbrukerne at arrangører uten tilstrekkelig økonomiske muskler ikke får garanti, ev. til en høyere pris. Dette øker sikkerheten for de reisendes forskuddsbetalinger og bidrar til å unngå fare for å strande i utlandet. Dette er fordelaktig fordi RGF i utgangspunktet ikke har bankfaglig eller forsikringsfaglig kompetanse til å beregne arrangørenes insolvensrisiko. Selv om forutsigbarheten ikke øker ved at hjemmelen til å sette ned garantien åpnes noe, vil det være en fordel for arrangørene. Modell 1 gir økte kostnader sammenlignet med dagens ordning, særlig for små aktører med under 10 mill. kroner i omsetning.

En vesentlig del av kostnadene ved å ivareta pliktene etter pakkereisedirektivet, blir i modell 3 båret av alle de reisende i pakkereisebransjen gjennom et bidrag per reise. Dette gir arrangørene større forutsigbarhet og lavere kostnad. Dette innebærer imidlertid også en omfordeling mellom arrangørene (og deres kunder) fordi arrangører med stort volum og lav risiko bare vil høste fordel av sin soliditet for en relativt mindre del av risikoen sammenlignet med i dag. Med andre ord vil kunder av solide arrangører betale et bidrag som bærer en del av risikoen som mindre solide arrangører i dag må betale premie for. Ved en konkurs som ikke dekkes av individuelle garantier, vil kundene til de øvrige arrangørene betale regningen gjennom bidraget til gjenoppbygning av fondet.

I modell 3 vil arrangører fortsatt måtte skaffe til veie individuelle garantier, men for lavere beløp. Dette vil redusere omfanget av risikoen individuelle garantister må bære i situasjoner hvor markedet er i krise. Det antas at færre arrangører vil oppleve at de ikke får stilt garanti og dermed blir hindret fra å fortsette driften gjennom en krise. Markedet for individuelle garantier blir imidlertid enda mindre enn i dag, og det er usikkert hvordan det vil slå ut. Det kan bl.a. tenkes at et mindre marked gjør det mindre interessant for garantistene å tilby garantier.

Etter utvalgets vurdering gir modell 3 økt forutsigbarhet for arrangørene sammenlignet med modell 1 fordi de ikke må forholde seg til garantimarkedet og RGFs fastsettelse av garantibeløpet for den delen av risikoen som bæres av det kollektive fondet. For alle arrangører – og i sær de mindre og dem med høye premiekostnader – gir modell 3 lavere kostnader enn modell 1.

### 5.4.3 Unngå konkurransevridding og etableringshindringer

En rekke arrangører, særlig mindre, har under pandemien hatt vanskeligheter med å få stilt garanti, eller opplevd at premien har vært så dyr at de ikke har hatt råd. Dermed vil de i verste fall ikke ha lov til å selge pakkereiser. Ved neste krise er det grunn til å anta at dette problemet med individuelle garantier vil gjenta seg. Modell 1 vil ikke avhjelpe det. De reisende vil enten få økte kostnader eller velge reisemåter som ikke gir sikkerhet for forskudd og hjemreise. (I den grad det er konkurranse mellom næringsdrivende som selger turer som er omfattet av pakkereiseloven og som ikke er det, vil økte garantibeløp ytterligere vri konkurranseforholdet i pakkereisearrangørens disfavør.)

Ved at de individuelle garantibeløpene reduseres, vil modell 3 vil et stykke på vei avhjelpe problemet med at arrangører ikke har fått garanti eller fått det til høye premier under pandemien. Kundene betaler bidraget direkte. Bidraget antas å være så lavt og påvirke alle reiser nokså likt, slik at det ikke vil vri konkurransen i markedet. Fordi alle arrangører vil måtte stille individuelle garantier og dermed får en premiekostnad som reflekterer egen økonomi, omsetning og betalingsvilkår, vil muligheten for svært risikovillige aktører til å bli gratispassasjerer, være begrenset. Utvalgets vurdering er at hverken modell 1 eller 3 vrir konkurransen i markedet vesentlig.

Utvalget har ikke tallgrunnlag eller annen informasjon om i hvilken grad garantikostnadene utgjør en etableringshindring sammenholdt med andre faktorer nyetablerte arrangører må forholde seg til. Utvalget finner det vanskelig å begrunne at nyetablerte pakkereisearrangører skal slippe å betale premie for å sikre den risiko de utsetter sine kunder for ved å ta betaling på forskudd samt for å gi sikkerhet for hjemreise. Risikoen er gjerne høyere i en oppstartsfasen, og kostnaden ved dette er det rimelig at eierne bærer, ikke fellesskapet gjennom et kollektivt fond. Det er videre ikke opplagt hvordan en i regelverket skal skille mellom etablerte og nyetablerte pakkereisevirksomheter.<sup>170</sup> Virkemidler for å stimulere norske pakkereisearrangører bør søkes andre steder enn i reisegarantiordningen. Det vil imidlertid være uheldig dersom pakkereiselovens regler svekker utviklingen i norsk reiselivsnæring.

Modell 3 senker terskelen for dem som vil etablere seg i pakkereisemarkedet sammenlignet med modell 1.

---

<sup>170</sup> I noen bransjer er det relativt vanlig at oppstartsvirksomheter går konkurs uten at kundene ser markante endringer i varemerke, lokaler eller produkter. Fordi det er tale om å fordele økonomiske fordeler mellom konkurrenter, er en avhengig av å finne et egnet rettslig avgrensingskriterium.



#### **5.4.4 Økonomiske og administrative konsekvenser. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet**

Modell 1 har samme utfordring som gjeldende rett: Samfunnsøkonomisk kan det hevdes at det er ineffektivt at arrangørene stiller garantier for totalt 4 milliarder kroner til enhver tid når de totale utbetalingene fra garantiene og RGF i snitt de siste 20 år bare har vært på noen få millioner kroner per år.<sup>171</sup>

For arrangørene vil modell 1 binde noe mer kapital enn dagens ordning, særlig for små aktører med under 10 mill. kroner i omsetning. Dette er samfunnsøkonomisk ikke heldig med tanke på nyskaping og nyetablering. Modell 1 viderefører dagens insentiver for arrangørene til å begrense forskuddsbetalinger. Fordi garantibeløpene øker noe, styrkes disse insentivene.

I modell 3 vil midler som i dag går til å dekke arrangørenes premiekostnader, gå til oppbygging av det kollektive fondet og dermed kunne være til nytte for de reisende over flere år. Lavere garantibeløp vil binde mindre kapital enn etter gjeldende rett. Dette vil gi samfunnsøkonomisk gunstige virkninger ved at midler blir tilgjengelige til andre formål, jf. punkt 4.7.2. Det vil være samfunnsøkonomisk ulønnsomt med et kollektivt fond som er så ekstremt stort at det kan dekke insolvens hos alle aktører samtidig. Ettersom sannsynligheten for dette er svært lav, kunne kapitalen vært mer effektivt utnyttet ved investeringer og tiltak som bidrar til økt vekst i bransjen og tilbudet til de reisende.

Det vil imidlertid alltid være en fare for underdekning i fondet, hvor sannsynligheten for underdekning blir lavere jo større fondet er.

For arrangørene vil modell 3 gi lavere kostnader til garantistillelse. Dette kan gi lavere kostnader for de reisende ettersom premien bakes inn i prisen på pakkereisen. På den annen side vil de reisende måtte betale bidrag inntil det kollektive fondet er bygd opp. Bidraget til fondet per reise er beregnet til 0,28 prosent. Dette følger av at 50 mill. kroner utgjør 0,28 prosent av totalomsetningen på 18 mrd. i 2019. De foreslåtte reduksjonene i garantipremiene gir totale garantipremier på 100,5 mill. kroner. Dette vil utgjøre 0,56 prosent av totalomsetningen.

Fordi premien for individuelle garantier gjerne er høyere for nye aktører, vil lavere garantibeløp bidra til å muliggjøre at flere virksomheter etablerer seg i markedet.<sup>172</sup> (En del av risikoen ved nyetableringer fordeles mellom etablerte aktører gjennom det kollektive fondet.) Økt konkurranse

---

<sup>171</sup> Utvalget peker likevel på at garantistene vil kunne få krav om å utbetale garantien i sin helhet, f. eks. dersom en arrangør blir insolvent i høysesong. Garantipremiene gjenspeiler naturlig nok dette, og garantipremiene er således ikke bortkastet selv om garantien ikke så langt har blitt utløst i sin helhet.

<sup>172</sup> Risiko for konkurs er ofte størst i en oppstartsfasen. Mindre data i vurderingsgrunnlaget av virksomhetens risiko gir større usikkerhet rundt virksomhetens levedyktighet, noe som også vil gi nyetablerte virksomheter en høyere risikopremie.

og innovasjon bidrar til at tilbudet til de reisende blir styrket. At bransjen gjennom innovasjon blir utfordret til å komme med mer effektive løsninger, gir positive samfunnsøkonomiske effekter og kan bli til de reisendes fordel.

Insolvensutgiftene i det kollektive fondet finansieres av et utvalg av innbyggere i et samfunn (i egenskap av reisende), ettersom de reisene kun er en undergruppe av alle innbyggere i samfunnet, som samlet finansierer statens utgifter ved å betale skatter og avgifter, vil de totale utgiftene være de samme. Samfunnsøkonomisk er det derfor ikke av overordnet stor betydning om det kollektive fondet sparer staten for utgifter i møte med framtidige pandemier mv. Det som er av samfunnsøkonomisk betydning vil være å sørge for at kostnaden ved disse utgiftene totalt sett blir lavest mulig, innenfor rammene satt av direktivet.

Bedre rammevilkår for arrangørene gir økt lønnsomhet, og økt lønnsomhet i Norge vil kunne motvirke utflagging til andre land, og kan bidra til å sikre norske arbeidsplasser. De reisende fra og i Norge får et bredere tilbud, med flere og rimeligere reiser å velge mellom. Bedre rammevilkår for turistnæringen i Norge kan også bidra til å trekke flere utenlandske turister til norske turistdestinasjoner og gi bedre rammevilkår for lokalt næringsliv ved turistdestinasjoner i Norge. Å beholde en pakkereisenæring med base i Norges antas derfor å være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

## 5.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Utvalget har ovenfor sammenlignet modell 1 og 3 ut fra hensynene i punkt 4.2. Utvalget anbefaler modell 3 med lavere individuelle primærgarantier og kollektivt fond som sekundærgaranti. Modell 3 gir økt forutsigbarhet for arrangørene, senker terskelen for dem som vil etablere seg i pakkereisemarkedet og er mer samfunnsøkonomisk lønnsom enn modell 1. Lavere individuelle garantibeløp vil gjøre det enklere for arrangører å stille garanti i krisetider. For de reisende gir modell 3 noe lavere trygghet fordi de individuelle garantiene reduseres og det kollektive fondet vil være begrenset sammenlignet med summen av dagens garantistillelser. Etter utvalgets vurdering gir modell 3 tilstrekkelig trygghet for de reisende.

EU-kommisjonen har varslet en gjennomgang av pakkereisedirektivet i 2022, jf. punkt 3.3. Dersom direktivet endres, må Norge vurdere om endringene krever at vår nasjonale implementering endres. Utvalget mener at norske myndigheter bør ha en aktiv holdning i EU-kommisjonens arbeid. Det kan også være tjenlig med tett kontakt med andre land som for tiden vurderer sine pakkereiseordninger, som Finland, Nederland og UK. Utvalget anbefaler at norske myndigheter arbeider fram en norsk posisjon om hvordan vi mener direktivet bør endres, og vil peke på følgende:

- a) Avbestillingstilfellene bør omfattes av reisegarantien, jf. punkt 3.4.4.4. og 4.3.2. Dette vil kreve nærmere kostnadsanalyser og muligvis en endring i måten garantibeløpene fastsettes i norsk rett.
- b) Dersom kravene overstiger reisegarantien, kan det være tjenlig med et rettslig grunnlag for RGF til å foreta en prosentvis fordeling slik at de reisende mottar mindre enn full dekning, jf. 4.3.5.
- c) Omfanget av forskuddsbetaling er et kjerneproblem som pakkereisedirektivet søker å løse (i tillegg til hjemreise). Behovet for garantier og fond ville vært mindre om bruken av forskudd gikk ned. Dette kan tilsi en gjennomgang av hvordan reisegarantien bør innrettes med tanke på å begrense forskuddene som kreves inn i europeisk pakkereisenæring, jf. punkt 4.3.1. Av hensyn til mest mulig like konkurransevilkår for arrangører i EU og EØS, bør en regulering av pakkereisenæringens bruk av forskuddsbetaling derfor gjøres på EU-nivå.
- d) Direktivet gir ikke rettigheter til å få dekket tap fullt ut ved svært usannsynlige hendelser. Endringer i risikobildet synliggjort i pandemien og Thomas Cook-konkursen, kan tilsi en gjennomgang av hvordan reisegarantien bør innrettes med tanke på svært usannsynlige hendelser, jf. punkt 4.3.4.

## 5.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Reduserte individuelle garantier og etablering av et kollektiv fond i samsvar med modell 3, vil få full effekt når fondet har blitt bygd opp. Det vil kunne ta syv år. Oppbygging av fondet med bidrag per reise forutsetter at pakkereisemarkedet tar seg opp til normalt nivå. Forvaltningen av reglene om individuelle garantier og av midlene til oppbygging av fondet forutsetter kapasitet og kompetanse i RGF. Dersom konkurransen i markedet endres ved at enkeltarrangører får vesentlig større markedsandel, vil det være behov for å regne på om det kollektive fondet er stort nok og for å vurdere regelendringer.



## Analysen til Reisegarantiutvalget

### Oversikt av data

I tabellene under oppsummeres data mottatt fra RGF. Det er en viss usikkerhet i tallene, spesielt knyttet til splitten mellom utbetaling fra fondet og utbetalinger fra individuelle garantier, og de faktisk reelle størrelser fra utbetalte individuelle garantier. Tallene for 2021 er foreløpige anslag. Vi ser at antall konkurser varierer mellom 0 og 5 i "normalår", men med en økning de siste to år pga pandemien. De årlige totale utbetalinger både fra fondet og de individuelle garantier er relativt beskjedne, sett i forhold til de totale garantier stilt av medlemmene i RGF. Vi legger også merke til at de tre største aktørene stiller opp med over halvparten (50-60%) av den totale garantisummen. Størrelsen på fondet vil derfor være sensitiv for en konkurs blant disse tre. Om tapene overskrider den individuelle garanti, vil det være rimelig å anta at tapene i gjennomsnitt vil være større jo større selskapet er (jfr. Bølviken and Eyland (2003)).

Table 1: Data fra RGF I

År	Utbet. fra fond (NOK)	Utbet. fra garantier(NOK)	Ant.konkurser	Totale garantier stilt(NOK)
2,000	2,000,000	2,499,000	2	819,000,000
2,001	0	0	0	912,000,000
2,002	0	0	4	949,000,000
2,003	2,700,000	1,500,000	4	947,000,000
2,004	1,038,000	0	3	1,476,000,000
2,005	318,000	NA	1	1,644,000,000
2,006	5,600,000	NA	4	1,846,000,000
2,007	2,000,000	5,000,000	4	2,015,000,000
2,008	1,000,000	2,000,000	2	2,378,000,000
2,009	6,356,000	6,950,000	5	2,490,000,000
2,010	0	370,000	3	3,051,000,000
2,011	0	0	1	3,240,000,000
2,012	1,500,000	NA	1	3,510,000,000
2,013	NA	NA	5	3,984,000,000
2,014	100,000	NA	4	3,998,000,000
2,015	34,000	1,500,000	5	3,716,000,000
2,016	3,211,802	3,603,798	2	3,992,000,000
2,017	0	260,000	0	3,992,000,000
2,018	0	0	0	4,285,000,000
2,019	1,100,000	700,000	2	4,000,000,000
2,020	2,100,000	1,100,000	18	1,800,000,000
2,021	5,000,000	400,000	7	2,209,466,609

Table 2: Data fra RGF II

År	Garantiandel - tre største	Årsavg.(NOK)	Adm.kost(NOK)	Krav	
				komp.ord(NOK)	Ant.medl.
2,000	NA	3,938,958	3,500,000	NA	NA
2,001	NA	4,201,831	3,500,000	NA	NA
2,002	NA	4,135,251	3,500,000	NA	NA
2,003	NA	4,402,438	3,500,000	NA	NA
2,004	NA	1,226,000	3,500,000	NA	NA
2,005	NA	1,277,241	3,500,000	NA	NA
2,006	NA	1,289,875	3,500,000	NA	NA
2,007	NA	1,444,500	3,500,000	NA	NA
2,008	NA	1,536,500	3,500,000	NA	NA
2,009	0,63	1,586,983	3,500,000	NA	NA
2,010	0,62	6,087,750	3,500,000	NA	NA
2,011	0,62	6,208,500	3,500,000	NA	NA
2,012	0,63	3,609,250	3,500,000	NA	NA
2,013	0,63	3,730,875	3,500,000	NA	801
2,014	0,63	3,774,410	3,500,000	NA	812
2,015	0,63	3,798,000	3,612,499	NA	812
2,016	0,63	3,982,000	3,743,766	NA	839
2,017	0,63	3,887,500	3,791,982	NA	860
2,018	0,63	3,837,000	3,637,228	NA	880
2,019	0,6	3,868,000	3,816,257	NA	890
2,020	0,6	3,817,500	5,323,728	NA	722
2,021	0,5	3,400,000	NA	25,000,000	722

## Analyser - estimat på nivå av fondet

I dette avsnittet vil vi forsøke å gi et anslag på et nivå av fondet i flere situasjoner; a) under en antagelse at de individuelle garantier beholder dagens nivå og b) de individuelle garantier settes til null. I tillegg har vi inkludert en situasjon c), som inkluderer en tenkt større konkurs. Vi vil i tillegg undersøke situasjonene uten og med krav som omfattes av kompensasjonsordningen. Ideelt sett burde utbetalingene vært inflasjonsjustert, men gitt usikkerheten i utbetalingene, så gjøres ikke denne justeringen her.

I alle situasjoner vil vi betrakte de årlige utbetalinger som en stokastisk variabel  $X$ , representerende den samlede økonomiske risikoen ved konkurs i ett eller flere selskaper. I analysene under vil vi forsøke å tilpasse en passende sannsynlighetsfordeling for  $X$ , og dermed kan vi finne den forventede årlige utbetaling, gitt som  $E(X)$ , dvs. forventningen i den tilpassede fordeling. I aktuariell litteratur omtales denne størrelsen som den rene premien ("*pure premium*"), gitt at et forsikringsselskap ville påta seg å forsikre denne økonomiske risikoen. I praksis vil man legge på en risikomargin ("*risk loading*") for å hensynta årlig variasjon/usikkerhet i utbetalingene, jfr. Sundt (1999).

I det følgende vil vi benytte tankemåten bak solvensregelverket til forsikringsselskaper i Norge (og Europa), kalt Solvens II, for å få et estimat av fondsnivå. Grunntanken bak Solvens II er å sikre forsikringsselskapene, og dermed forsikringstakerne, fra insolvens ved å gi et kapitalkrav som skal sikre forsikringsselskapet med 99.5% sikkerhet for kommende år. Dette betyr at det ikke skal være mer enn 0.5% sannsynlighet for at forsikringsselskapet går konkurs innen et år eller tilsvarende gå konkurs en gang i løpet av 200 år. Fondets størrelse vil da være den tilhørende persentilen, som er den verdien som en gitt prosentandel av en gruppe observasjoner er mindre enn eller lik. Vi vil benytte en tilpasset sannsynlighetsfordeling til våre observasjoner for å estimere ulike persentiler, dvs. fondsnivå.

Imidlertid, så har vi få årlige observasjoner av utbetalinger, kun 20 år. En tommelfingerregel er at man bør ha minst 30 observasjoner for å tilpasse en normalfordeling til data, mens for mer tung-halede fordelinger bør

man ha rundt 100 observasjoner. Det er derfor begrenset med informasjon i tallmaterialet. Videre vil det være betydelig usikkerhet i valg av fordeling, og svært stor usikkerhet i estimatene av persentilene, som benyttes for å estimere et nivå for fondsstørrelsen i de ulike situasjoner. Vi kvantifiserer ikke denne usikkerheten nå, men gjentar at de relativt få observasjonene gir opphav til stor usikkerhet i estimatene. I tillegg er det en fare for at vi underestimerer fondsstørrelsen, all den tid vi stort sett har observert relativt beskjedne utbetalinger, dvs. det er kun observert konkurser i mindre selskaper. Vi forsøker å bøte på dette faktumet ved situasjonen i c).

For alle situasjoner har vi tilpasset en bestemt sannsynlighetsfordeling, og vi har valgt å benytte oss av den null-modifiserte lognormal-fordelingen for utbetalinger i alle situasjoner. Deretter har vi funnet et nivå av fondet ved å estimere persentiler, nærmere bestemt 95-persentilen (konkurs 1 av 20 år), 99-persentilen (konkurs 1 av 100 år), 99.5-persentilen (konkurs 1 av 200 år) og 99.8-persentilen (konkurs 1 av 500 år) ved å simulere 50 000 observasjoner fra de tilpassede fordelinger.

Rapporten er i et arbeidsformat, med flere utskrifter fra beregninger. Disse (dvs. de neste avsnittene) kan ignoreres, og det kan fokuseres på det avsluttende avsnittet “Konklusjoner” - der hovedresultatene er oppsummert.

## Situasjon a): Fondstørrelse med dagens nivå av individuelle garantier

Den første situasjonen vi studerer er kun utbetalinger fra fondet, og ikke de individuelle garantier. Disse data er oppsummert i tabellen under (2. kolonne fra tabell 1) (2013 er tatt ut pga ingen informasjon).

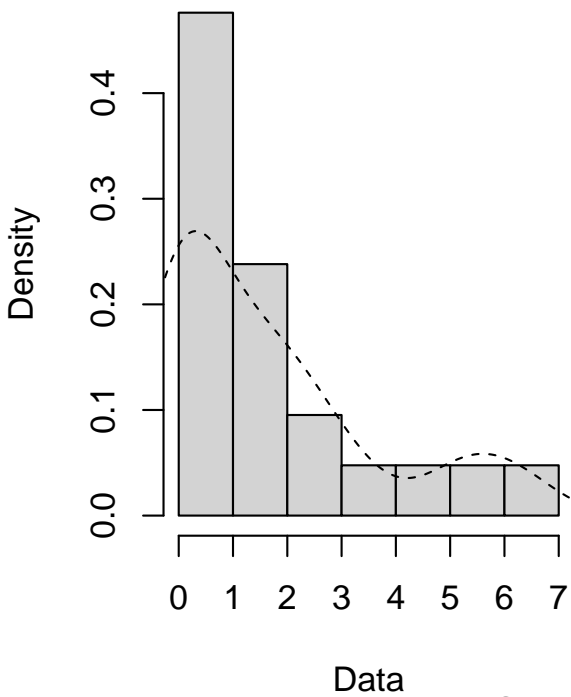
Videre vises den estimerte sannsynlighetstetthet, fordeling, og en Cullen-Frey graf, som illustrerer skjevet og kurtose i datasettet mot de teoretiske størrelser i ulike fordelinger.

Pga. at vi har flere år med ingen utbetalinger fra fondet, tilpasser vi en null-modifisert lognormal-fordeling, som tillater årlige observasjoner med ingen utbetalinger. Lognormal-fordelingen er mye benyttet innen modellering av skadestørrelser i aktuariell litteratur, jfr. Sundt (1999). Utskrift fra analysene er vist i det følgende.

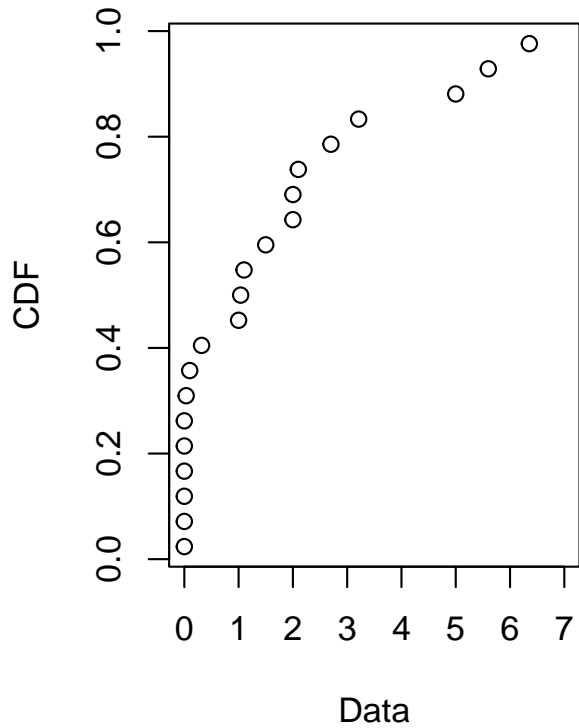
Table 3: Årlige totale utbetalinger fra fondet.

År	Totale utbetalinger fra fond i millioner NOK
2000	2.00
2001	0.00
2002	0.00
2003	2.70
2004	1.04
2005	0.32
2006	5.60
2007	2.00
2008	1.00
2009	6.36
2010	0.00
2011	0.00
2012	1.50
2014	0.10
2015	0.03
2016	3.21
2017	0.00
2018	0.00
2019	1.10
2020	2.10
2021	5.00

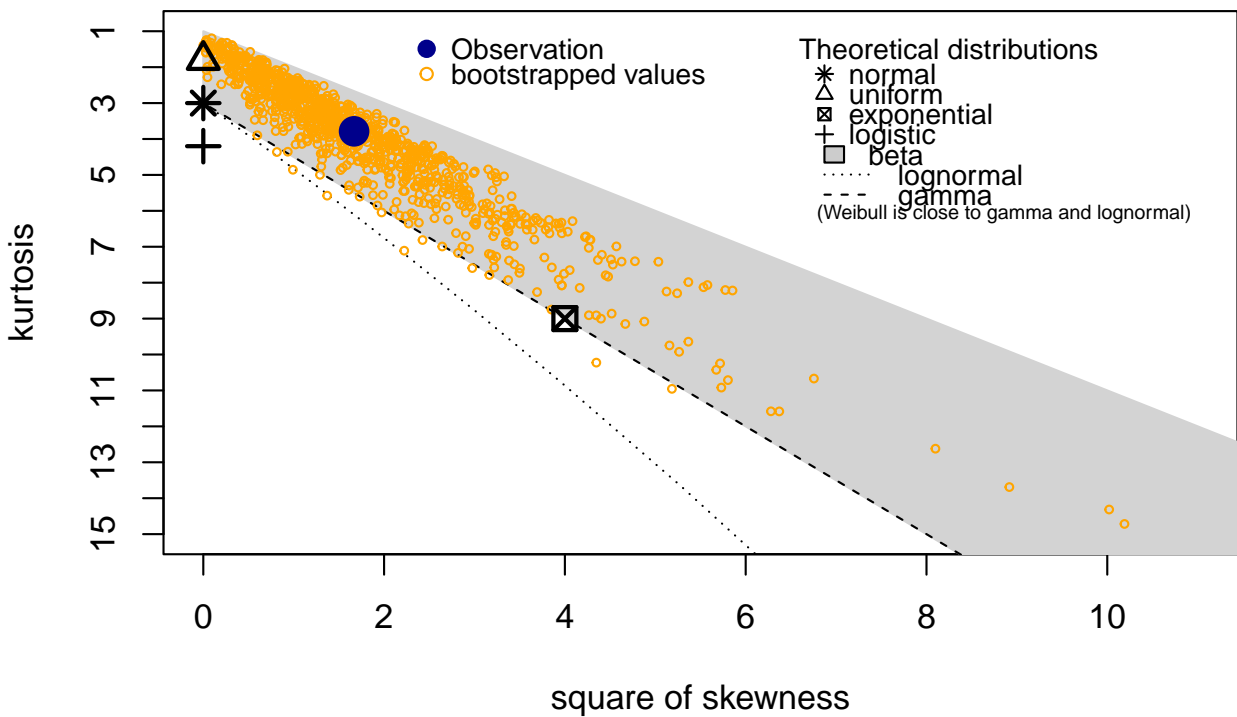
**Empirical density**



**Cumulative distribution**



**Cullen and Frey graph**



```
## summary statistics
## -----
## min: 0    max: 6.356
## median: 1.038
## mean: 1.6218
```



```
## estimated sd: 1.964551
## estimated skewness: 1.291455
## estimated kurtosis: 3.786905
```

Resultater fra tilpassning av en null-modifisert lognormal fordeling:

```
## $distribution
## [1] "Zero-Modified Lognormal (Delta)"
##
## $sample.size
## [1] 21
##
## $parameters
##      meanlog      sdlog      p.zero mean.zmlnorm  sd.zmlnorm
## 0.2118871  1.4732791  0.2857143  2.2985897  5.2817964
##
## $n.param.est
## [1] 3
##
## $method
## [1] "mvue"
##
## $data.name
## [1] "Totale_tap_1[, 2]"
##
## $bad.obs
## [1] 0
##
## attr(,"class")
## [1] "estimate"
```

For å illustrere oppførselen til den tilpassede fordelingen, simuleres 500 observasjoner fra den og resultatene er vist i den påfølgende figur.

## Simuleringer fra den null-modifiserte log-normal fordelingen

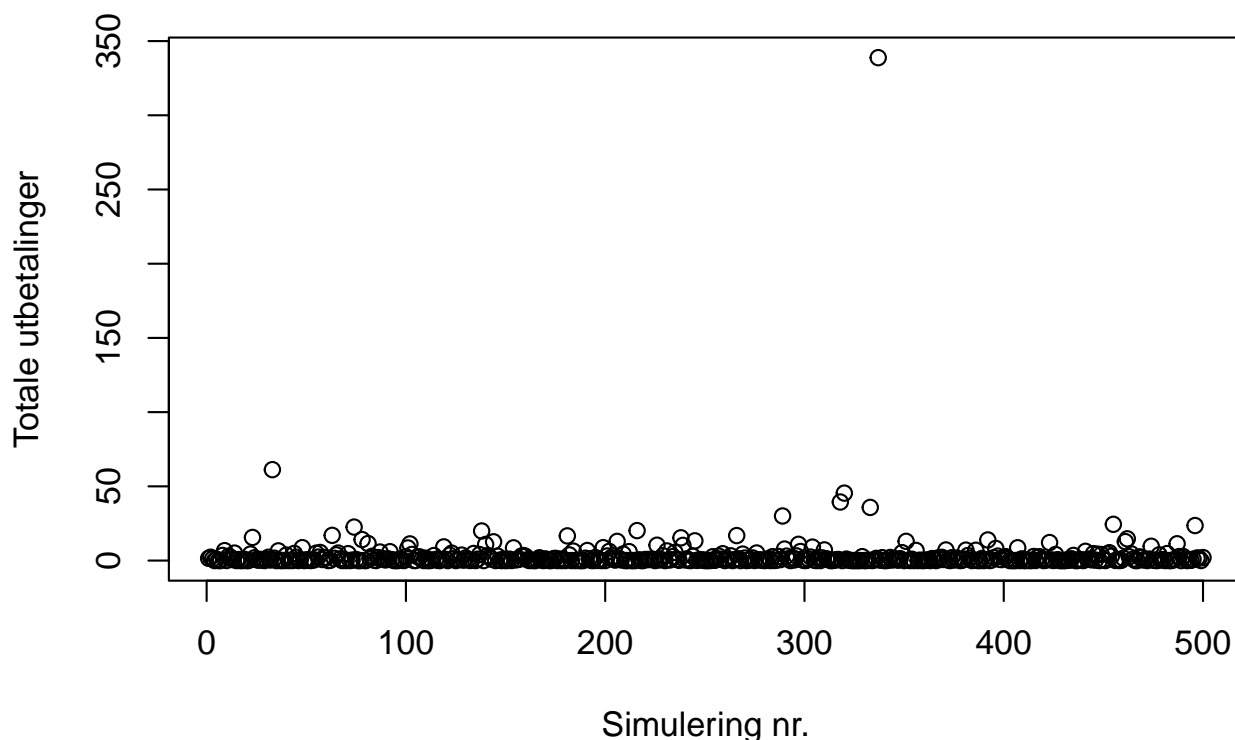


Table 4: Estimert fondsnivå (MNOK) for ulike sannsynligheter

Estimert fond i MNOK	
95%	10.9
99%	32.4
99.5%	46.1
99.8%	75.2

Tabell 4 viser de estimerte persentiler, dvs. fondsnivå, basert på den tilpassede null-modifisert lognormalfordeling. For 99.5-persentilen er fondsnivået estimert til **46.1 MNOK**. Dette kan i utgangspunktet sammenlignes med dagens nivå av fondsstørrelse på 15 MNOK.

### Situasjon a) inkludert krav fra kompensasjonsordningen

I dette under-avsnittet inkluderer vi de antatte utbetalingene fra kompensasjonsordningen i siste observasjon. Dvs. for 2021 økes observasjonen til 30 MNOK (fra 5 MNOK).

Vi gjør samme analyser som over, tilpasser en null-modifisert lognormalfordeling til observasjonene. Beregner deretter fondsstørrelse via persentiler.

```
Totale_tap_1[dim(Totale_tap_1)[1],2] = 30
fdln_2 <- ezmlnorm(Totale_tap_1[,2])
fdln_2
```

```
## $distribution
## [1] "Zero-Modified Lognormal (Delta)"
##
```

```

## $sample.size
## [1] 21
##
## $parameters
##      meanlog      sdlog      p.zero mean.zmlnorm  sd.zmlnorm
## 0.3313377 1.6559900 0.2857143 3.2801995 8.8433270
##
## $n.param.est
## [1] 3
##
## $method
## [1] "mvue"
##
## $data.name
## [1] "Totale_tap_1[, 2]"
##
## $bad.obs
## [1] 0
##
## attr(,"class")
## [1] "estimate"

```

Table 5: Estimert fondsnivå (MNOK) for ulike sannsynligheter for situasjon a) med krav fra kompensasjonsordningen

Estimert fond i MNOK	
95%	15.9
99%	51.4
99.5%	80.8
99.8%	129.4

I denne situasjonen, estimeres fondsstørrelsen til **80.8 MNOK**, basert på 99.5-persentilen som er noe større enn situasjonen over (uten krav fra kompensasjonsordningen).

### Situasjon b): Fondstørrelse med ingen individuelle garantier

I dette avsnittet vil vi forsøke å gi et anslag på et øvre nivå av fondet, under en antagelse at de individuelle garantier settes til null. Dette er en kraftig forenklet problemstilling, men sett i sammenheng med situasjonen i a), vil vi kunne få røft inntrykk av hva et fondsnivå med individuelle garantier satt noe lavere enn idag kan være.

I tabellen under vises de totale utbetalinger fra fondet og individuelle garantier i årene 2000-2021.

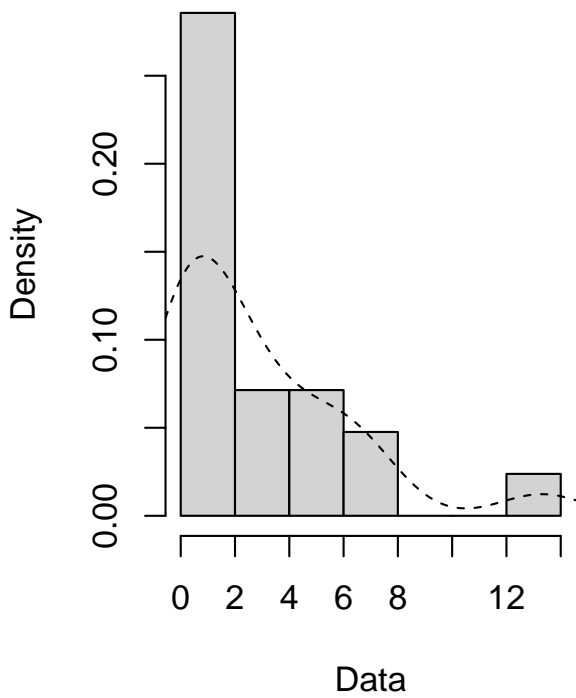
Videre vises den estimerte sannsynlighetstetthet, fordeling, og en Cullen-Frey graf, som illustrerer skjevet og kurtose i datasettet mot de teoretiske størrelser i ulike fordelinger.

Som over så tilpasses den null-modifiserte lognormal-fordeling til observasjonene, og deretter estimeres persentiler for å gi et estimat på fondsnivå i denne situasjonen.

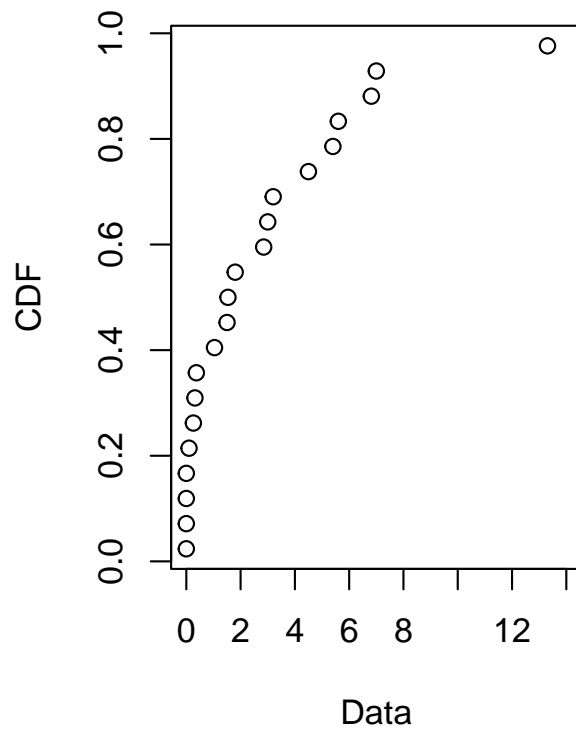
Table 6: Årlige totale utbetalinger fra fondet og de individuelle garantier.

År	Totale utbetalinger i millioner NOK
2000	4.50
2001	0.00
2002	0.00
2003	2.85
2004	1.04
2005	0.32
2006	5.60
2007	7.00
2008	3.00
2009	13.31
2010	0.37
2011	0.00
2012	1.50
2014	0.10
2015	1.53
2016	6.82
2017	0.26
2018	0.00
2019	1.80
2020	3.20
2021	5.40

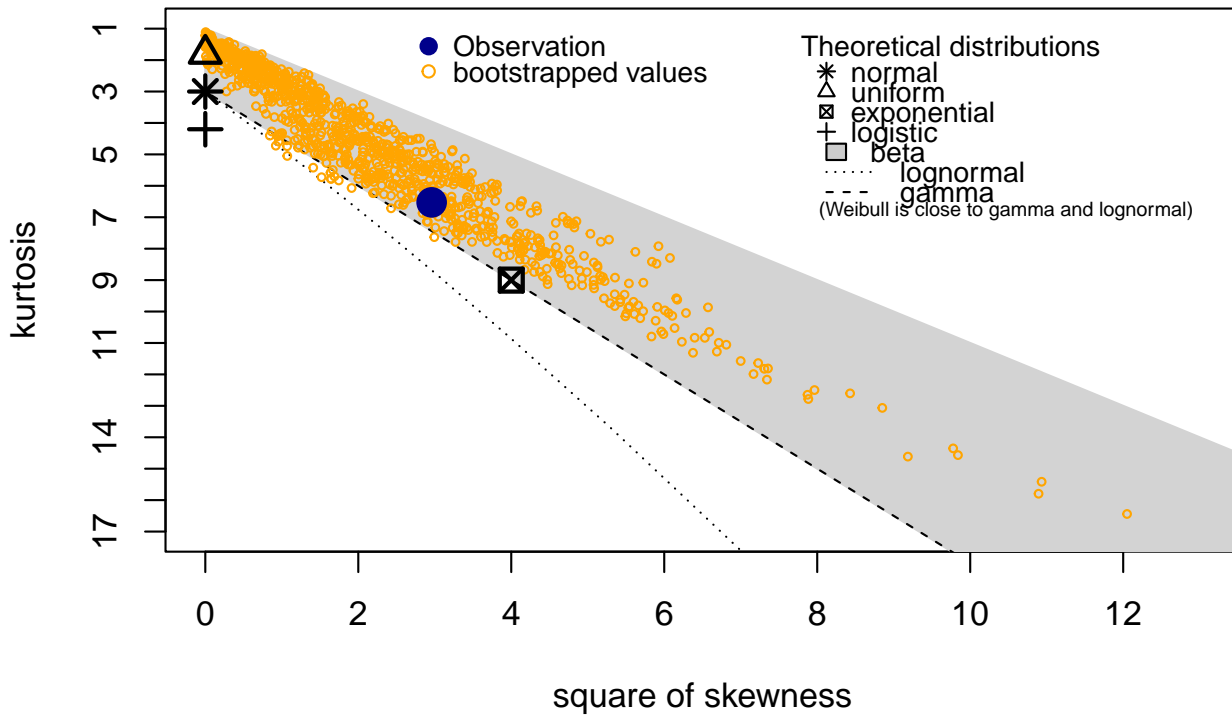
**Empirical density**



**Cumulative distribution**



## Cullen and Frey graph



```
## summary statistics
## -----
## min: 0    max: 13.306
## median:  1.534
## mean:    2.790029
## estimated sd: 3.364464
## estimated skewness: 1.720263
## estimated kurtosis: 6.526509
```

Resultater fra tilpassning av en null-modifisert lognormalfordeling:

```
## $distribution
## [1] "Zero-Modified Lognormal (Delta)"
##
## $sample.size
## [1] 21
##
## $parameters
##      meanlog      sdlog      p.zero mean.zmlnorm  sd.zmlnorm
## 0.6084855  1.3628260  0.1904762  3.4317149  6.7785959
##
## $n.param.est
## [1] 3
##
## $method
## [1] "mvue"
##
## $data.name
```

```
## [1] "Totale_tap[, 2]"
##
## $bad.obs
## [1] 0
##
## attr(,"class")
## [1] "estimate"
```

Som over, illustreres oppførselen til den tilpassede fordelingen ved å simulere 500 observasjoner fra den og resultatene er vist i den påfølgende figur.

### Simuleringer fra den null-modifiserte log-normal fordelingen

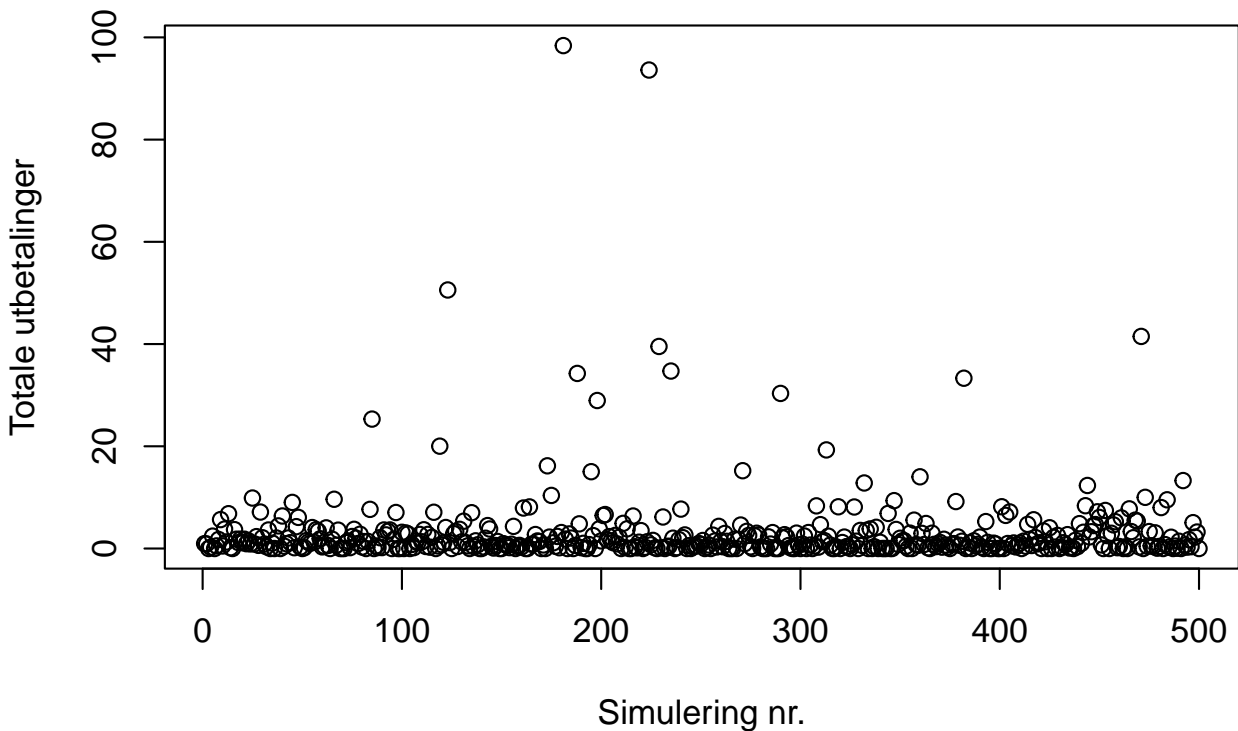


Table 7: Estimert fondsnivå (MNOK) for ulike sannsynligheter for situasjon b)

Estimert fond i MNOK	
95%	15.0
99%	38.0
99.5%	51.9
99.8%	76.8

Som over, estimerer vi fondstørrelsen basert på 99.5-persentilen i den tilpassede fordelingen. I denne situasjonen med ingen individuelle garantier, er fondstørrelsen estimert til **51.9 MNOK**. Som kun er marginalt større enn den tilsvarende situasjonen i a) over.

Imidlertid er det en betydelig sannsynlighet for underestimering av nivået i denne situasjonen, da vi ikke har observert konkurser i store selskaper - og derfor kun observert små utbetalinger fra individuelle garantier.

## Situasjon b) inkludert krav fra kompensasjonsordningen

I dette under-avsnittet inkluderer vi de antatte utbetalingene fra kompensasjonsordningen i siste observasjon. Dvs. for 2021 økes observasjonen til 30.4 MNOK (fra 5.4 MNOK).

Vi gjør samme analyser som over, tilpasser en null-modifisert lognormalfordeling til observasjonene. Beregner deretter fondsstørrelse med de nye estimerte parametre og finner et konfidensintervall via bootstrap.

```
Totale_tap[dim(Totale_tap)[1],2] = 30.4 #400  
  
fdln <- ezmlnorm(Totale_tap[,2],ci=TRUE)  
#fdln
```

Table 8: Estimert fondsnivå (MNOK) for ulike sannsynligheter for situasjon b) med krav fra kompensasjonsordningen

Estimert fond i MNOK	
95%	20.2
99%	59.0
99.5%	85.9
99.8%	136.3

I denne situasjonen, estimeres fondsstørrelsen til **85.9 MNOK**, som er noe større enn situasjonen over. Og som for det første tilfelle for situasjon b), gjentar vi at persentilen i denne situasjonen mest sannsynlig er underestimert.

## Situasjon c): Inkludert et tenkt scenario med større konkurs i 2019

I e-post fra RGF den 13. august 2021, ble det gitt endel informasjon om Thomas Cook (TC)-konkursen i september 2019: “Ving Norge AS («Ving»), og dets nordiske søsterselskap, stod uten eiere, men var ved konkursoåpningen til TC foreløpig verken insolvent eller konkurs. Samtlige reiser var innstilt. Ving forsøkte å få tillatelse fra bostyrer til å fortsette med virksomheten, og deretter ble forhandlinger med nye kjøpere igangsatt. Daværende garantinivå var korrekt beregnet på 425 MKR, men skulle reduseres til 363 MKR f.o.m 1. oktober 2019 iht. dagjeldende vedtak. Det var 8555 pax ute på reise 23. september 2019, noe som hadde medført hjemreiser på samtlige i et marked som var støvsugd for fly. Storbritannia hadde allerede et halvt år før inngått avtale om en redningsflåte. Etterfølgende undersøkelser viser at garantien i september, som utgjorde 425 MKR, hadde normalt sett vært tilstrekkelig til å dekke de reisende krav, og hjemreiser (i hvert fall i et normalt marked). Her ser man at formelen er relativt godt skodd til også å dekke store konkurser. Et mindre eller mellomstort «fellesfond» ville ikke kunne ha dekket et krav på ca 400 MKR. Problemet kunne ha vært dersom garantien hadde blitt redusert til 363 MKR. Det er uvisst hvor stort tap det kunne ha blitt, men det er i øvre sjiktet av et tosifret antall millioner som fondet måtte ha dekket selv.”

Som en tenkt øvelse i en situasjon med en større konkurs gjøres endringer i datagrunnlaget. I situasjonen med dagens nivå på individuelle garantier (situasjon a)), endres observasjonen for 2019 til 90 MNOK (basert på uttalelsen “øvre sjiktet av et tosifret antall millioner”). I en situasjon uten individuelle garantier endres observasjonen for 2019 til 400 MNOK (basert på uttalelsen “dekket et krav på ca 400 MKR”).

I begge disse tenkte øvelsene benytter vi eksakt samme fremgangsmåte som tidligere for å estimere et fondsnivå.

## Dagens nivå på individuelle garantier

```
Totale_tap_1[19,2] = 90
Totale_tap_1[dim(Totale_tap_1)[1],2] = 5
Totale_tap_1
```

```
##      År Totale utbetalinger fra fond i millioner NOK
## 1  2000                2.000000
## 2  2001                0.000000
## 3  2002                0.000000
## 4  2003                2.700000
## 5  2004                1.038000
## 6  2005                0.318000
## 7  2006                5.600000
## 8  2007                2.000000
## 9  2008                1.000000
## 10 2009               6.356000
## 11 2010                0.000000
## 12 2011                0.000000
## 13 2012                1.500000
## 15 2014                0.100000
## 16 2015                0.034000
## 17 2016                3.211802
## 18 2017                0.000000
## 19 2018                0.000000
## 20 2019               90.000000
## 21 2020                2.100000
## 22 2021                5.000000
```

```
fdln_2 <- ezmlnorm(Totale_tap_1[,2])
#fdln_2
```

Table 9: Estimert fondsnivå (MNOK) for ulike sannsynligheter for situasjon c) med individuelle garantier

Estimert fond i MNOK	
95%	24.9
99%	96.9
99.5%	155.3
99.8%	266.9

I denne situasjonen estimeres fondsstørrelsen til **155.3 MNOK**, dvs. en betydelig økning fra dagens fond på 15 MNOK, men dette er altså under en tenkt situasjon.

## I en situasjon uten individuelle garantier

```
Totale_tap[dim(Totale_tap)[1],2] = 5.4
Totale_tap[19,2] = 400
```



## Totale\_tap

```
##      År Totale utbetalinger i millioner NOK
## 1  2000                4.4990
## 2  2001                0.0000
## 3  2002                0.0000
## 4  2003                2.8500
## 5  2004                1.0380
## 6  2005                0.3180
## 7  2006                5.6000
## 8  2007                7.0000
## 9  2008                3.0000
## 10 2009               13.3060
## 11 2010                0.3700
## 12 2011                0.0000
## 13 2012                1.5000
## 15 2014                0.1000
## 16 2015                1.5340
## 17 2016                6.8156
## 18 2017                0.2600
## 19 2018                0.0000
## 20 2019               400.0000
## 21 2020                3.2000
## 22 2021                5.4000
```

```
fdl_n <- ezmlnorm(Totale_tap[,2],ci=FALSE)
#fdln
```

Table 10: Estimert fondsnivå (MNOK) for ulike sannsynligheter for situasjon c) uten individuelle garantier

Estimert fond i MNOK	
95%	46.1
99%	173.4
99.5%	285.3
99.8%	483.3

I denne situasjonen, estimeres fondsstørrelsen til **285.3 MNOK**, som er noe større enn situasjonen over.

Det betyr at fondsstørrelsen bør økes kraftig i denne situasjonen, men dette er en situasjon som neppe vil bli aktuell i praksis ettersom det legges opptil noe individuelle garantier.

## Konklusjoner

Datagrunnlaget for beregningene er noe for lite, med kun 22 års tilgjengelig historikk, og i alle disse årene er det beskjedne beløp som er utbetalt, både fra individuelle garantier og fra fondet, det er dermed en betydelig sannsynlighet for å underestimere potensielle utbetalinger. Analysene som er utført er derfor beheftet med svært stor usikkerhet, selv om vi ikke har kvantifisert usikkerheten direkte. Vi forsøker likevel å trekke ut noen hovedpunkter. Merk at størrelsene vi anslår under er det nivået på fondet det bør ha hvert år:

1. Fondet på 15 MNOK under dagens individuelle garantiordninger kan være noe for lite i utvalgte situasjoner, og en betydelig økning kan være nødvendig om det er ønskelig å kunne dekke tilsvarende krav som dekkes under kompensasjonsordningen. Ved antagelse om at årlige utbetalinger fra fondet er en null-modifisert lognormalfordeling, og at fondets størrelse tilsvarende 99.5-persentilen (dvs. konkurs i 1 av 200 år) beregner vi dette til **80.8 MNOK**, hensyntatt antatte utbetalinger fra kompensasjonsordningen. Uten utbetalinger fra kompensasjonsordningen estimeres et fondsnivå til **46.1 MNOK** (som er noe over dagens nivå på 15 MNOK).
2. Det er utfordrende å estimere nødvendig fondstørrelse ved lavere (ingen) individuelle garantier, men analysene tyder på at et fond med lavere garantier enn dagens regler, må økes betydelig, om det er ønskelig å dekke tilsvarende krav som dekkes under kompensasjonsordningen. Ved antagelse om at årlige utbetalinger fra fondet er en null-modifisert lognormalfordeling, og at fondets størrelse tilsvarende 99.5-persentilen, hensyntatt utbetalinger fra kompensasjonsordningen, estimeres et fondsnivå til **85.9 MNOK**. Uten utbetalinger fra kompensasjonsordningen estimeres et fondsnivå til **51.9 MNOK**. Resultatene her er nok imidlertid en **underestimering** av det reelle behovet i en situasjon med ingen individuelle garantier, og skyldes igjen de få tilgjengelige observasjoner, og ingen observasjoner av konkurs av mellomstore/større selskaper i datamaterialet.
3. Vi anbefaler at utvalget supplerer disse analysene med et eller flere scenarier der en av de tre største aktører går konkurs i høysesong, og konsekvensene det vil ha for fondet for ulik størrelse av individuelle garantier. Videre bør utvalget få oversikt av fondsstørrelsene fra andre land, og studere konsekvensene på disse under pandemien. I en situasjon c) har vi også utført to analyser med endring av observasjon for 2019 ved en tenkt Ving-konkurs. I et tilfelle med dagens nivå på individuelle garantier estimeres et fondsnivå som skal tilsvare 99.5-persentilen i den tilpassede null-modifiserte lognormalfordeling lik **155.3 MNOK**. I et tilfelle uten individuelle garantier estimeres et fondsnivå lik **285.3 MNOK**. Vi kan heller ikke utelukke en underestimering av nivået i den siste situasjonen uten individuelle garantier, da den null-modifiserte lognormalfordelingen antagelig ikke gjenspeiler sannsynligheten for svært store utbetalinger i stor nok grad. Videre bør det siste estimerte fondsnivået sammenlignes med det scenariobaserte fondsnivået som fremkommer ved den nye tyske ordningen.

## Referanser

- Bølviken, Erik, and Arne Eyland. 2003. "Risikovurdering Av Reise Garantifondet."
- Sundt, Bjørn. 1999. "An Introduction to Non-Life Insurance Mathematics."



**Rapport fra ekspertutvalg oppnevnt av  
Barne- og familiedepartementet**

Publikasjoner er også tilgjengelige på:  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Forsideillustrasjoner: Colourbox

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
11/2021 – opplag 30

