

151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun, nr. 95/2018.

Frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

1. gr.

24. gr. orðast svo ásamt fyrirsögn:

Ferðatryggingasjóður.

Ferðatryggingasjóður er sjálfseignarstofnun sem hefur það hlutverk að tryggja hagsmuni ferðamanna sem keypt hafa pakkaferð eða samtengda ferðatilhögun sem ekki er framkvæmd í samræmi við samning vegna ógjaldfærni eða gjaldþrots seljanda.

Ferðatryggingasjóður er í umsýslu Ferðamálastofu.

Ferðatryggingasjóður er undanþeginn tekjuskatti samkvæmt lögum um tekjuskatt. Sjóðurinn verður hvorki tekinn til gjaldþrotaskipta né er heimilt að gera aðför í eignum hans.

Ríkissjóður ber ekki ábyrgð á skuldbindingum Ferðatryggingasjóðs.

Ríkisendurskoðun skal endurskoða reikninga Ferðatryggingasjóðs.

2. gr.

Á eftir 24. gr. kemur ný grein, 24. gr. a, sem orðast svo ásamt fyrirsögn:

Stjórn Ferðatryggingasjóðs.

Ráðherra skipar þriggja manna stjórn Ferðatryggingasjóðs til tveggja ára í senn. Einn stjórnarmaður skal skipaður samkvæmt tilnefningu samtaka fyrirtækja í ferðaþjónustu, einn skal skipaður samkvæmt tilnefningu Neytendasamtakanna, og einn skal skipaður án tilnefningar og skal hann vera formaður stjórnar. Stjórnarmenn skulu vera lögráða og mega aldrei hafa verið sviptir forræði á búi sínu. Þeir skulu ekki hafa hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað í tengslum við atvinnurekstur samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög, lögum um bókhald, lögum um ársreikninga, lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. eða lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda. Stjórnin skal setja sér starfsreglur sem ráðherra staðfestir. Ráðherra ákveður þóknun stjórnarmanna sem skal greidd af fé sjóðsins.

Stjórn Ferðatryggingasjóðs skal sjá til þess að sjóðurinn sé ávallt bær til að valda hlutverki sínu. Stjórnin tekur ákvarðanir um hlutfallsfjárhæð iðgjalds og lántöku. Ákvarðanir stjórnar sjóðsins skulu staðfestar af ráðherra.

Í starfsreglum stjórnar er heimilt að fela Ferðamálastofu endanlega afgreiðslu mála fyrir hönd Ferðatryggingasjóðs, annarra en þeirra sem fram koma í 2. mgr.

Stjórn Ferðatryggingasjóðs skal árlega skila ráðherra skýrslu þar sem gerð er grein fyrir störfum og stöðu sjóðsins.

Ákvarðanir stjórnar Ferðatryggingasjóðs sæta ekki stjórnarsýslukæru.

3. gr.

Á eftir 24. gr. a kemur ný grein, 24. gr. b, sem orðast svo ásamt fyrirsögn:

Eignir Ferðatryggingasjóðs

Heildareign Ferðatryggingasjóðs skal að lágmarki nema 100 m.kr.

Nái heildareign sjóðsins ekki lágmarki skv. 1. mgr. er stjórn sjóðsins heimilt að ákveða að hækka iðgjald aðila að sjóðnum þar til sjóðurinn hefur náð lágmarksstærð eða þar til skuldbindingar sjóðsins skv. 3. mgr. eru að fullu greiddar. Við ákvörðun um hækkun iðgjaldsins skal tekið mið af árlegri veltu aðila að sjóðnum. Ákvörðun stjórnar skal staðfest af ráðherra.

Hrökkvi heildareignir sjóðsins ekki til að standa við greiðsluskyldu hans vegna krafna ferðamanna er sjóðnum heimilt að taka lán svo heildareignir sjóðsins nái lágmarki skv. 1. mgr.

Ferðatryggingasjóði ber að ávaxta fé sitt þannig að sjóðurinn verði sem hæfastur til að gegna hlutverki sínu. Sjóðinum er aðeins heimilt að ávaxta fé sitt á innlánsreikningum í viðskiptabanka eða hjá Seðlabanka Íslands eða fjárfesta því í fram- og auðseljanlegum fjármálagæringum með ábyrgð ríkissjóðs.

4. gr.

25. gr. orðast svo ásamt fyrirsögn:

Aðild og greiðsla iðgjalds.

Seljendur pakkaferða og samtengdrar ferðatilhögunar eru leyfisskyldir samkvæmt lögum um Ferðamálastofu og skulu vera aðilar að Ferðatryggingasjóði. Þeir skulu greiða árlegt iðgjald sem ákveðið er af stjórn sjóðsins og staðfest af ráðherra eigi síðar en 1. júlí. Gjaldldagi iðgjaldsins er 1. september. Greidd iðgjöld skulu leggjast við eigið fé sjóðsins og eru óendurkræf. Aðilar að sjóðnum bera ekki ábyrgð á skuldbindingum hans umfram lögbundin framlög til hans.

Seljandi sem hefur gilda tryggingu í öðru EES-ríki og leggur fram staðfestingu þess efnis telst uppfylla tryggingaskyldu sína samkvæmt lögum þessum og er undanskilin skylduaðild að Ferðatryggingasjóði.

5. gr.

Á eftir 25. gr. kemur ný grein, 25. gr. a, sem orðast svo ásamt fyrirsögn:

Tryggingaskylda

Aðilar að sjóðnum skulu leggja fram tryggingu samkvæmt ákvörðun Ferðamálastofu. Trygging skal vera í gildi á meðan leyfi til reksturs samkvæmt lögum um Ferðamálastofu er í gildi og skal vera tiltæk í allt að sex mánuði eftir brottfall leyfis eða niðurfellingar aðildar að sjóðnum. Við ákvörðun um fjárhæð tryggingar skal taka mið af fjárhagsstöðu seljanda og áhættu af rekstri hans.

Trygging getur verið:

1. Fé sem er lagt inn í viðurkenndan banka eða sparisjóð á reikning í nafni Ferðamálastofu.
2. Ábyrgð viðskiptabanka eða sparisjóðs eða váttrygging hjá váttryggingafélagi.
3. Önnur trygging sem Ferðamálastofa metur fullnægjandi.

Leggja skal fram yfirlýsingu um gildissvið og að fjárhæð slíkrar tryggingar sé í samræmi við lög þessi.

Ráðherra kveður í reglugerð á um skilyrði aðildar að Ferðatryggingasjóði, um útreikning tryggingafjárhæðar og iðgjalda sem taka skulu mið af tryggingarþörf og árlegri veltu hvers aðila, stofngjald nýrra aðila að sjóðnum, bókhald og reikningsskil seljenda til að aðskilja sölu

pakkaferða frá annarri starfsemi, gögn sem nauðsynleg eru til að meta fjárhæð tryggingar, um viðbótartryggingar, um aðild að sjóðnum og önnur atriði sem nauðsynleg eru.

6. gr.

26. gr. orðast svo ásamt fyrir sögn:

Tryggingavernd.

Ferðatryggingasjóður endurgreiðir ferðamönnum þeir greiðslur sem þeir hafa innt af hendi vegna pakkaferðar eða samtengdrar ferðatilhögunar sem ekki er framkvæmd í samræmi við samning og til heimflutnings ferðamanns sé farþegaflutningur hluti pakkaferðar, komi til ógjaldfærni eða gjaldþrots seljanda. Greiðsluskylda er til staðar hvort sem endanlegur samningur um pakkaferð hefur komist á eða ekki, enda sé sýnt fram á greiðslurnar með fullnægjandi hætti.

Tryggingavernd nær til allrar ferðatengdrar þjónustu sem er hluti af samningi um pakkaferð og er ekki veitt sökum ógjaldfærni eða gjaldþrots seljanda. Ferðamanni skal gert kleift að ljúka pakkaferð, sem þegar er hafin, í samræmi við upphaflegan samning eins og kostur er.

Ferðamálastofa tekur afstöðu til krafna ferðamanna um greiðslur úr Ferðatryggingasjóði.

7. gr.

Á eftir 26. gr. kemur ný grein, 26. gr. a, sem orðast svo ásamt fyrir sögn:

Endurkröfuréttur o.fl.

Við greiðslu Ferðatryggingasjóðs til ferðamanna stofnast krafa sjóðsins á hendur viðkomandi seljanda eða þrotabúi hans. Ferðatryggingasjóði er heimilt að ganga að tryggingu seljanda skv. 25. gr. til fullnustu kröfu sinni. Komi til gjaldþrots seljanda nýtur krafa sjóðsins, sem ekki hefur fengist greidd að fullu af tryggingu seljanda, rétt hæðar við gjaldþrotaskiptin í samræmi við 1. mgr. 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

Verði seljandi ógjaldfær eða komi til gjaldþrots hans skal Ferðatryggingasjóður birta áskorun um kröfufýsingu í Lögbirtingablaði og jafnframt á annan áberandi hátt eins og heppilegt þykir hverju sinni. Ferðamenn skulu lýsa kröfum sínum skriflega og skulu þær berast innan tveggja mánaða frá birtingu áskorunarinnar. Stjórn Ferðatryggingasjóðs er heimilt að framlengja kröfufýsingarfrestinn um þrjá mánuði ef sérstakar ástæður mæla með því. Kröfufýsingum skulu fylgja fullnægjandi gögn til sönnunar um kröfuna.

8. gr.

27. gr. orðast svo ásamt fyrir sögn:

Niðurfelling leyfis.

Vanræki seljandi sem er aðili að sjóðnum greiðslu iðgjalds á gjalddaga, hann leggur ekki fram tryggingu skv. 25. gr. a eða veitir ekki þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að meta fjárhæð iðgjalds og tryggingar skv. 33. gr., skal Ferðamálastofa tilkynna stjórn Ferðatryggingasjóðs það án tafar. Ferðamálastofa skal veita hlutaðeigandi seljanda allt að fjögurra vikna frest til að uppfylla skyldur sínar. Hafi hlutaðeigandi seljandi ekki uppfyllt skyldur sínar að þeim fresti liðnum er Ferðamálastofu heimilt að fella niður leyfi hans. Við niðurfellingu leyfis fellur jafnframt úr gildi aðild hlutaðeigandi seljanda að Ferðatryggingasjóði.

Sé leyfi seljanda fellt úr gildi er Ferðatryggingasjóði heimilt að ganga að tryggingu seljanda skv. 25. gr. og ferðamenn geta krafist sjóðinn um endurgreiðslu skv. 26. gr.

Seljandi sem sætt hefur niðurfellingu leyfis samkvæmt þessari grein getur ekki orðið aðili að Ferðatryggingasjóði aftur fyrr en hann hefur greitt þau iðgjöld sem voru í vanskilum, lagt fram tryggingu í samræmi við ákvörðun stjórnar sjóðsins og endurgreitt sjóðnum þá fjárhæð sem sjóðurinn hefur greitt til ferðamanna ef við á.

9. gr.

Fyrirsögn kaflans verði: **Ferðatryggingasjóður.**

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 33. gr. laganna:

1. 2. mgr. orðast svo: Ferðamálastofa getur krafið leyfisskylda aðila um þau gögn sem stjórn Ferðatryggingasjóðs telur nauðsynleg til að leggja mat á fjárhæð iðgjalds og trygginga skv. VII. kafla.
2. 3. – 6. mgr. falla brott.

11. gr.

Við lögina bætist ný grein, 33. gr. e, sem orðast svo ásamt fyrirsögn:

Stjórnvaldssektir.

Ferðamálastofu er heimilt að leggja stjórnvaldssektir á seljanda sem veitt hefur rangar eða ófullnægjandi upplýsingar sem liggja eiga til grundvallar mati á fjárhæð iðgjalds og tryggingar skv. 33. gr. eða reglugerða settra á grundvelli laganna.

Stjórnvaldssektir geta numið allt að 5% af heildarveltu síðasta rekstrarárs hjá hverjum þeim seljanda sem aðild á að broti. Við ákvörðun um fjárhæð sektar skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi brots eða brota, hvað brot hafa staðið lengi og hvort um ítrekað brot sé að ræða.

Ákvarðanir um stjórnvaldssektir eru aðfararhæfar. Sektir renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Séu stjórnvaldssektir ekki greiddar innan mánaðar frá ákvörðun Ferðamálastofu skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Stjórnvaldssektum verður beitt hvort sem brot eru framin af ásetning eða gáleysi.

Falla má frá sektarákvörðun teljist brot óverulegt.

Ákvörðun Ferðamálastofu um að leggja stjórnvaldssekt á seljanda er kæránleg til ráðherra.

12. gr.

Við lögina bætist ný grein, 33. gr. f., sem orðast svo ásamt fyrirsögn:

Refsingar.

Sá sem af ásetningi eða stórfelldu gáleysi brýtur gegn ákvæðum 33. gr. laga þessara eða reglugerða settra á grundvelli laganna, með því að veita Ferðatryggingasjóði eða Ferðamálastofu rangar eða ófullnægjandi upplýsingar sem liggja eiga til grundvallar mati á fjárhæð iðgjalds og tryggingar, skal sæta sektum eða fangelsi allt að tveimur árum ef sakir eru miklar.

Gera má lögaðila sekt samkvæmt ákvæðum II. kafla A almennra hegningarlaga fyrir brot skv. 1. mgr. þessarar greinar.

Nú er maður dæmdur sekur um brot skv. 1. mgr. og má þá í dómi í sakamáli á hendur honum jafnframt banna honum að fá leyfi samkvæmt lögum um Ferðamálastofu, sitja í stjórn félags sem hefur slíkt leyfi, starfa sem framkvæmdastjóri þess eða koma með öðrum hætti að stjórnun leyfisskylds aðila í allt að þrjú ár.

13. gr.

Við lögin bætist ný grein, 33. gr. g., sem orðast svo ásamt fyrirsögn:

Kæra til lögreglu.

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins rannsókn lögreglu að undangenginni kæru Ferðamálastofu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Ferðamálastofa hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun. Ef brot eru meiri háttar ber Ferðamálastofu að vísa þeim til lögreglu. Brot telst meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Ferðamálastofa á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til rannsóknar lögreglu. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kæru Ferðamálastofu skulu fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Ferðamálastofu um að kæra mál til lögreglu.

Ferðamálastofu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Ferðamálastofu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu og ákærvaldi er jafnframt heimilt að láta Ferðamálastofu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Ferðamálastofu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsýsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Ferðamálastofu til meðferðar og ákvörðunar.

14. gr.

2. málsl. 8. mgr. ákvæðis til bráðabirgða orðast svo:

Sjóðurinn öðlast einnig kröfu í tryggingafé viðkomandi skipuleggjanda eða smásala komi til gjaldbrots hans, þó skal krafa Ferðatryggingasjóðs skv. 26. gr. a ganga framur kröfu Ferðaábyrgðasjóðs.

15. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

16. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á lögum um Ferðamálastofu, nr. 96/2018:

1. 9. tölul. 1. mgr. 3. gr. orðast svo:

Varsla og umsýsla Ferðatryggingasjóðs.

2. 2. mgr. 7. gr. orðast svo:

Leyfishafi sem fellur undir lög um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun skal vera aðili að Ferðatryggingasjóði skv. VII. kafla þeirra laga og hafa lagt fram tryggingu skv. ákvörðun stjórnar sjóðsins.

3. 4. mgr. 8. gr. orðast svo:

Falli leyfishafi undir lög um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun skal hann vera aðili að Ferðatryggingasjóði áður en leyfi er veitt.

4. 2. málsl. 8. mgr. 8. gr. fellur brott.
5. 1. mgr. 14. gr. orðast svo:
Leyfi samkvæmt lögum þessum skal fella úr gildi komi til ógjaldfærni eða gjaldþrots leyfishafa eða forsvarsmanns leyfishafa, hann er sviptur fjárræði eða leyfishafi uppfyllir ekki skyldur sínar gagnvart Ferðatryggingasjóði, sbr. VII. kafla laga um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun.
6. 3. mgr. 14. gr. fellur brott.
7. Orðin „3 og.“ í 1. og 2. mgr. 15. gr. falla brott.
8. 4. mgr. 15. gr. fellur brott.
9. Við 17. gr. bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Kærufrestur vegna ákvörðunar um niðurfellingu leyfis skv. 14. gr. er fjórar vikur.

Ákvæði til bráðabirgða.

Seljendur pakkaferða og samtengdrar ferðatilhögunar sem hafa til þess leyfi skv. lögum um Ferðamálastofu skulu sækja um aðild að Ferðatryggingasjóði eigi síðar en 1. júlí 2021.

Samhliða umsókn um aðild að Ferðatryggingasjóði skulu seljendur greiða sem nemur 1,5% af tryggingafjárhæð hlutaðeigandi seljanda árið 2019 í stofngjald til sjóðsins. Hafi seljandi hafið rekstur eftir árið 2019 skal reikna tryggingafjárhæð með sama hætti og gert hefði verið árið 2019 en þó skal stofn iðgjalds aldrei vera lægri en 1.000.000 kr. Stofngjaldið er óendurkræft.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Með frumvarpinu er lagt til að komið verði á fót nýju tryggingakerfi fyrir pakkaferðir í stað þess tryggingakerfis sem rekur hefur verið að mestu óbreytt um áratugaskeið. Hið nýja fyrirkomulag felst í stofnun sameiginlegs tryggingasjóðs sem tryggir endurgreiðslur til ferðamanna við ógjaldfærni eða gjaldþrot seljenda pakkaferða.

Í ríkisstjórnarsáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs kemur fram að efnahagslegur styrkur forsenda velferðar að áttak skuli gert í einföldun regluverks í þágu atvinnulífs og almennings til að styrkja efnahagslegar undirstöður atvinnulífsins. Markmið frumvarpsins er í senn að einfalda fyrirkomulag og draga úr kostnaði ferðaskrifstofa vegna tryggingaskyldu pakkaferða og að efla neytendavernd.

Með frumvarpinu er jafnframt unnið að framfylgni við *Framtíðarsýn og leiðarljós íslenskrar ferðaþjónustu til 2030* sem sett var fram undir yfirskriftinni Leiðandi í sjálfbærri þróun – Arðsöm og samkeppnishæf ferðaþjónusta í sátt við land og þjóð. Með nýju tryggingakerfi fyrir ferðaskrifstofur vegna sölu pakkaferða og samtengdrar ferðatilhögunar er stuðlað að efnahagslegri sem og samfélagslegri sjálfbærni greinarinnar með regluverki sem bætir hag bæði neytenda og ferðaskrifstofa. Þannig verður neytendavernd að fullu tryggð með hinu nýja tryggingakerfi og ferðaskrifstofur þurfa ekki að binda háar fjárhæðir í tryggingafé eins og núgildandi kerfi gerir ráð fyrir.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Almenn.

Lög um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun, nr. 95/2018, voru sett til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/2302 um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun. Samhliða setningu laga um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun voru sett lög um Ferðamálastofu, nr. 96/2018, sem komu í stað eldri laga um skipan ferðamála, nr. 73/2005, og lög um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun komu að mestu leyti í stað eldri laga um alferðir, nr. 80/1994. Í VII. kafla laga um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun er kveðið á um tryggingaskyldu vegna sölu pakkaferða og samtengdrar ferðatilhögunar í samræmi við V. kafla tilskipunarinnar. Það tryggingakerfi sem stuðst hefur verið við hér á landi hefur að mestu verið óbreytt um lengri tíma fyrir utan breytingar sem urðu á útreikningi á fjárhæð trygginga sem gerðar voru með reglugerð um tryggingar vegna pakkaferða og samtengdrar ferðatilhögunar, nr. 150/2019, sem sett var í kjölfar gildistöku laga nr. 95/2018. Fyrirkomulagið hefur falist í því að hver ferðaskrifstofa hefur lagt fram tryggingu sem tekur í grófum dráttum mið af veltu af sölu pakkaferða og fjárhæð tryggingar hefur miðast við að tryggingin nái að dekkja það tjón sem kunni að verða við gjaldþrot á veltuhæstu mánuðum innan ársins.

2.2. Forsaga málsins.

Tryggingar vegna sölu pakkaferða eiga sér töluvert langa sögu hér á landi sem erlendis. Árið 1964 voru sett lög um ferðamál, nr. 29/1964. Í lögnum var fjallað um almennar ferðaskrifstofur, um leyfissskyldu þess reksturs og leyfissskilyrði. Þá kom fram í 5. gr. laganna að leyfi til reksturs ferðaskrifstofu mætti því aðeins veita að umsækjandi legði fram tryggingu eigi lægri en 350.000 kr. Ráðuneytið gat þó vikið frá kröfu um tryggingarfé væri um að ræða skráð hlutafélag með a.m.k. 350.000 kr. innborguðu hlutafé. Um fastar fjárhæðir var að ræða. Gert var ráð fyrir því að ráðuneytið setti reglur um vexti af tryggingarfé. Trygging náði til ferðaskrifstofurekstrar og aðeins var heimilt að greiða af tryggingafénu samkvæmt aðfararhæfum dómi eða viðurkenningu skiptaréttar. Í lögnum var einnig fjallað um Ferðaskrifstofu ríkisins sem var ríkisstofnun sem hafði með höndum leiðbeiningar og fyrirgreiðslu til innlendra og erlendra ferðamanna sem almenn ferðaskrifstofa auk þess að starfa almennt að landkynningu, námskeiðum og ýmsu því sem viðkom ferðamálum og að bjóða upp á ódýrar orlofsferðir. Loks var í lögnum kveðið á um skipan ferðamálaráðs sem skyldi vera Alþingi og ríkisstjórn ráðgefandi um stefnumótun í ferðamálum.

Með lögum nr. 91/1968 var lögum um ferðamál, nr. 29/1964, breytt þannig að lágmarkstryggingafé var hækkað í 1,5 m.kr. og ráðuneytinu veitt heimild til að ákveða almenna hækkun tryggingafjárins að fengnum tillögum Ferðamálaráðs. Sett voru ný heildarlög um málefnið með lögum um skipulag ferðamála, nr. 60/1976. Samkvæmt 1. gr. var tilgangur þeirra að stuðla að þróun ferðamála og skipulagningu ferðaþjónustu fyrir íslenskt og erlent ferðafólk sem mikilvægs þáttar í íslensku atvinnu- og félagslífi, bæði með hliðsjón af þjóðhagslegri hagkvæmni og umhverfisvernd. Í lögnum var kveðið á um skipan og hlutverk Ferðamálaráðs Íslands, um Ferðaskrifstofu ríkisins sem skyldi starfrækt af ríkisstjórninni undir yfirstjórn samgönguráðuneytisins, og um almennar ferðaskrifstofur. Samkvæmt 18. gr. laganna var skilyrði leyfisveitingar til reksturs almennrar ferðaskrifstofu að umsækjandi legði fram bankatryggingu sem væri eigi lægri en 7 m.kr. Í þessum lögum var í fyrsta sinn kveðið á um reglubundna endurskoðun fjárhæðarinnar sem skyldi fara fram á þriggja ára fresti en lagt á ferðaskrifstofur að skila árlega ársreikningum sínum, staðfestum af löggiltum endurskoðanda, til ráðuneytisins.

Árið 1985 voru sett ný heildarlög um skipulag ferðamála, nr. 79/1985. Í lögnum var enn kveðið á um Ferðaskrifstofu ríkisins sem samkvæmt þeim lögum skyldi rekin í formi

hlutafélags en ríkisstjórninni jafnframt veitt heimild til að selja allt að 30% af hlutafé Ferðaskrifstofu ríkisins til starfsmanna hennar á næstu fimm árum. Sú heimild var gerð opnari árið 1988 með breytingu á lögum nr. 79/1985 þannig að heimildin tók til 2/3 af hlutafénu og starfsmenn skyldu eiga forkaupsrétt að hlutafénu. Sem fyrr var aðeins kveðið á um leyfis- og tryggingaskyldu almennra ferðaskrifstofa þrátt fyrir að Ferðaskrifstofa ríkisins skyldi rekin í formi hlutafélags. Samkvæmt 18. gr. var leyfi til reksturs ferðaskrifstofu bundið við það að umsækjandi legði fram bankatryggingu að fjárhæð eigi lægri en 1,7 m.kr. Samkvæmt 2. mgr. 18. gr. skyldi fjárhæðin endurskoðuð árlega og breytt í samræmi við almennar verðlagsbreytingar ef þyrfti. Þá var ráðuneytið heimilt að krefjast ársreikninga og annarra upplýsinga frá ferðaskrifstofum. Samkvæmt 19. gr. laganna var aðfararhæfur dómur eða viðurkenning skiptaréttar forsenda þess að greitt yrði af tryggingarfé en þó kom fram í 2. mgr. 19. gr. undantekning frá þeirri reglu þess efnis að heimilt var að annast heimflutning farþega sem skyldi greiddur af tryggingafé ferðaskrifstofunnar kæmi í ljós að hún gæti ekki vegna fjárhagsörðugleika annast hann.

Með lögum nr. 81/1994, um breytingu á lögum um skipulag ferðamála, nr. 79/1985, voru loks felld brott ákvæði um Ferðaskrifstofu ríkisins, í kjölfar aðildar Íslands að EES-samningnum og gildistöku laga um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, og gildistöku laga nr. 80/1994, um alferðir, þar sem neytendavernd í ferðabjónustu var færð til samræmis við gildandi EES-rétt. Með frumvarpinu voru einnig gerðar þær breytingar að heimilt var að flokka leyfi til reksturs ferðaskrifstofu eftir eðli starfseminnar og tryggingavernd bundin við endurgreiðslu fjár til neytenda og heimflutning þeirra og samtökum fyrirtækja ferðaskrifstofa jafnframt heimilað að sameinast um tryggingar. Fram að gildistöku laganna var tryggingin almenn trygging sem var ekki bundin við neytendavernd. Á grundvelli laganna ákvað samgönguráðherra með reglugerð upphæð og skilmála trygginga og að við ákvörðun um upphæð trygginga skyldi miða við að þær væru í samræmi við umfang þess reksturs sem trygging nær til og þann kostnað sem greiða skal af tryggingafénu. Þannig var gert ráð fyrir mismunandi fjárhæðum trygginga eftir rekstri hverrar ferðaskrifstofu sem var grundvallarbreyting frá því sem gilt hafði þar sem ferðaskrifstofur höfðu fram að því lagt fram tryggingu sem nam sömu fjárhæð óháð veltu og fjölda farþega á vegum ferðaskrifstofunnar. Sama ár voru lög inndröfnuð sem lög um skipulag ferðamála, nr. 117/1994, og giltu í þeirri mynd til ársins 2005.

Í lögum um skipan ferðamála, nr. 73/2005, var vísað sérstaklega til þess að tryggingaverndin næði til alferða, sbr. V. kafla laganna. Í 17. gr. laganna kom fram að fjárhæð tryggingar skyldi ákvörðuð samkvæmt einum af þremur mismunandi liðum og skyldi sá liður gilda sem trygging sem hæstu niðurstöðu gæfi; 60% af veltu tveggja söluhæstu mánaðanna í röð, 35% af veltu fjögurra söluhæstu mánaðanna í röð eða 15% af heildarveltu á ári. Framangreind gildi voru reiknuð fyrir næstliðið ár og samkvæmt áætlun yfirstandandi árs og niðurstöður þeirra voru bornar saman og það ár sem gaf hærri tryggingu gildi. Frá gildistöku þeirra laga og fram að gildistöku laga um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun, nr. 95/2018, voru ákvæði um tryggingaskyldu að mestu leyti óbreytt en gerðar voru grundvallarbreytingar á útreikningi tryggingafjár eins og áður hefur verið vikið að.

2.3. Helstu atriði gildandi tryggingakerfis.

Fjallað er um tryggingar vegna pakkaferða og samtengdrar ferðatilhögunar í VII kafla laga nr. 95/2018. Pakkaferðir eru skilgreindar í 2. tölul. 4. gr. laganna en með nokkurri einföldun má segja að pakkaferð sé samsetning a.m.k. tveggja mismunandi tegunda ferðatengdrar þjónustum og er ferðatengd þjónusta skilgreind í 1. tölul. sem flutningur farþega, gisting sem

hvorki er í eðlilegum tengslum við flutning farþega né til búsetu, leiga bifreiða eða bifhjóla, og önnur þjónusta við ferðamenn sem er ekki í eðlilegum tengslum við fyrrgreinda þjónustuflokka. Skv. 2. mgr. 24. gr. laganna skal trygging ná til endurgreiðslu þeirra greiðslna sem greiddar hafa verið fyrir pakkaferð sem ekki er framkvæmd í samræmi við samning og til heimflutnings ferðamanns sé farþegaflutningur hluti pakkaferðar, komi til gjaldþrots eða rekstrarstöðvunar skipuleggjanda eða smásala. Trygging getur verið í formi fjár sem lagt er inn í viðurkenndan banka eða sparisjóð á reikning í nafni Ferðamálastofu sem ber vexti, ábyrgð viðskiptabanka eða sparisjóðs eða váttryggingu hjá váttryggingafélagi og skulu framangreindir aðilar hafa starfsleyfi á EES-svæðinu, eða annarrar tryggingar sem Ferðamálastofa metur fullnægjandi. Tryggingaverndin nær til allrar ferðatengdrar þjónustu sem er hluti af pakkaferð og er ekki veitt vegna gjaldþrots eða rekstrarstöðvunar skipuleggjanda eða seljanda. Ferðamanni skal jafnframt gert kleift að ljúka pakkaferð sem er þegar hafin í samræmi við upphaflegan samning og skal þá greiða þann hluta ferðatengdrar þjónustu sem hefði annars ekki verið veitt af tryggingafénu.

Í reglugerð um tryggingar vegna pakkaferða og samtengdrar ferðatilhögunar, nr. 150/2019, sem sett er á grundvelli laganna, er kveðið á um útreikning tryggingafjár. Á ferðaskrifstofum hvílir umfangsmikil upplýsingaskylda svo mögulegt sé að reikna út þau gildi sem liggja til grundvallar fjárhæð trygginga en þau gildi eiga að endurspegla þá áhættu sem er af rekstri hvernar ferðaskrifstofu. Þau gildi eru tryggingaskyld velta af sölu pakkaferða, sá fjöldi daga sem liður frá því fullnaðagreiðslu er krafist og þar til ferð hefst, meðalhlutfall staðfestingargreiðslu af heildargreiðslu pakkaferða og meðallengd ferða í dögum. Þessi gildi eru reiknuð saman samkvæmt þeirri formúlu sem fram kemur í 7. gr. reglugerðarinnar. Auk þess er í reglugerðinni kveðið á um heimild til tímabundinnar lækkunar tryggingafjárhæðar vegna samdráttar í rekstri, og um skyldu til að tilkynna aukna veltu umfram það sem lá til grundvallar útreikningi tryggingafjárhæðar. Tryggingafjárhæðin er endurskoðuð árlega á grundvelli árlegra upplýsingaskila ferðaskrifstofa sem eru 1. apríl ár hvert.

2.4. Ókostir gildandi tryggingakerfis.

Eins og fjallað hefur verið um hefur tryggingakerfið verið í grundvallaratriðum óbreytt um töluverðan tíma. Ókostir þess eru nokkrir en það dregur að miklu leyti úr vægi þeirra ókosta við breytingu á tryggingakerfinu yfir í samtryggingakerfi.

Í fyrst lagi er núverandi kerfi afar dýrt í framkvæmd fyrir ferðaskrifstofur. Stærsti kostnaðarþáttur ferðaskrifstofa er óbeinn og felst í miklum fórnarkostnaði fjármagns. Þessi kostnaður felst í því að ferðaskrifstofur þurfa að leggja fram eigin tryggingareign sem veð fyrir tryggingafjárhæðinni í formi bankaábyrgðar. Þannig krefjast allflestir ábyrgðaraðilar þess að samsvarandi fjárhæð sé lögð til tryggingar tryggingarfjárhæðinni. Sú eign sem ferðaskrifstofur leggja fram sem veð verður þeim þá ekki lengur nýtanleg til að standa að baki arðbærri fjárfestingu í sjálfum rekstrinum af því eignin nýtist ekki sem veð til tryggingar lánum til arðbærari fjárfestinga. Þessi staða getur komið í veg fyrir þróun greinarinnar og hagræðingu innan fyrirtækja. Gera má lauslega ráð fyrir því, miðað við núverandi tryggingafjárhæðir, að reikna megir að árlegur fórnarkostnaður kunni að nema um hálfum milljarði króna á ári miðað við að nettóarðsemi rekstrarverkefna sé að lágmarki 10–12%.

Í öðru lagi reynist mörgum ferðaskrifstofum erfitt að leggja fram veð til tryggingar bankaábyrgðum og sérstaklega ef vöxtur verður í starfsemi þeirra. Þetta hefur leitt til þess að í sumum tilfellum neyðast eigendur fyrirtækja, sem oft eru lítil fyrirtæki á landsbyggðinni, til að leggja eigið húsnæði að veði fyrir atvinnureksturinn. Ljóst er að slíkt er ekki mjög heppilegt og ekki til þess fallið að styrkja stöðir atvinnurekstursins.

Í þriðja lagi liggur mikill óþarfa kostnaður í því að tryggingarfjárhæðir miðast við veltuhæstu mánuði hvers árs. Ástæða þessa er sú að hvert og eitt fyrirtæki þarf að leggja fram tryggingafé sem á að duga til endurgreiðslu allra greiðslna komi til rekstrarstöðvunar eða gjaldþrots innan ársins. Ekki er mögulegt að hvika frá þessari kröfu þar sem hana leiðir beint af tilskipun 2015/2302/ESB. Það er hins vegar almennt þannig í eðlilegum rekstri ferðaskrifstofa að minnstar líkur eru á gjaldþroti eða rekstrarstöðvun yfir veltuhæstu mánuði ársins þar sem tekjuflæði er stöðugt. Almennt má segja að meiri líkur séu á gjaldþroti yfir lágönn þegar tekjuflæði er minna. Þannig má halda því fram að í núverandi kerfi felist að flestar ferðaskrifstofur eru yfirtryggðar stærstan hluta ársins sem felur í sér töluverða óþarfa soun.

Í fjórða lagi tryggir gildandi tryggingakerfi ekki fulla endurgreiðslu til neytenda komi til gjaldþrots eða rekstrarstöðvunar. Þar sem hver og ein ferðaskrifstofa þarf að leggja fram tryggingafé er ekki hægt að tryggja að það muni í öllum tilvikum duga. Tryggingafjárhæðir miðast við næstliðið rekstrarár eða áætlun um yfirstandandi ár og ekki er mögulegt að hafa eftirlit með tryggingafjárhæðum í rauntíma til að tryggja að þær dugi alltaf fyrir öllum kröfum komi til gjaldþrots. Reynt er að vega upp á móti þessari áhættu með því að kveða á um skyldu til að tilkynna aukna veltu en af slíkri tilkynningu leiðir fyrir ferðaskrifstofur að þær þurfa að leggja fram hærri tryggingu og í flestum tilvikum veð fyrir þeirri hækkun sem kann að reynast þeim erfitt. Til staðar er því freistnivandi að tilkynna ekki aukna veltu og eftirlit með því að tryggingafjárhæðir séu réttar innan ársins getur verið erfitt í framkvæmd. Komi til gjaldþrots eða rekstrarstöðvunar og tryggingafjárhæð dugar ekki fyrir öllum kröfum kemur til hlutfallslegrar lækunar (*pro-rata*) á greiðslu til hvers og eins neytanda. Þannig eru í núverandi kerfi töluverðir ókostir í formi lakari neytendaverndar þrátt fyrir kostnaðarsamt kerfi fyrir ferðaskrifstofur.

Að lokum má einnig nefna að í því ástandi sem skapaðist í upphafi kórónuveirufaraldursins leiddi tryggingakerfið til mikils óbeins kostnaðar fyrir ferðaskrifstofur þar sem viðskiptavinir gátu ekki treyst því fyrirfram að trygging hverrar ferðaskrifstofu myndi nægja til að greiða öllum viðskiptavinum fyrirframgreiðslu til baka að fullu og höfðu þeir því rökrétta ástæðu til að krefja ferðaskrifstofur um fulla endurgreiðslu þeirra greiðslna í stað þess að velja t.d. að taka við inneignarnótu sem hefði verið mildari leið fyrir fyrirtækin. Af þessu hlaut mikill lausafjárnandi fyrir ferðaskrifstofur sem leystur var síðar með stofnun Ferðaábyrgðasjóðs sem lánaði ferðaskrifstofum fyrir endurgreiðslum. Tekið skal þó fram að ferðaskrifstofur alls staðar í Evrópu glímdu við mikinn lausafjárnanda við þær aðstæður.

2.5. Markmið frumvarpsins.

Markmið frumvarps þessa og með stofnun Ferðatryggingasjóðs er að koma á hagstæðara og skilvirkara tryggingakerfi en nú er og lágmarka þá ókosti sem almennt fylgja tryggingaskyldu vegna pakkaferða. Þannig næst í senn að draga úr kostnaði hverrar ferðaskrifstofu við að uppfylla tryggingaskyldu sína og tryggja neytendum fullar endurgreiðslur komi til gjaldþrots eða rekstrarstöðvunar. Með samtryggingakerfi í formi tryggingasjóðs lækkar fjárbinding ferðaskrifstofa í formi veðs fyrir bankaábyrgðum vegna trygginga umtalsvert sem mun bæta rekstrarskilyrði þeirra fyrirtækja töluvert. Þá er markmið frumvarpsins einnig að tryggja að tilskipun 2015/2302/ESB sé innleidd í íslenskan rétt með fullnægjandi hætti sem hefur verið raunin frá gildistöku laga nr. 95/2018 þó svo að lagt sé til í frumvarpinu að tryggingakerfinu verði breytt.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Almenn.

Í frumvarpinu felst að V. kafli laga um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun er endurskoðaður í heild sinni. Við samningu frumvarpsins var m.a. horft til danska tryggingasjóðsins *Rejsegarantifonden* og norska tryggingasjóðsins *Reisegarantifondet*. Þeir sjóðir eru samtryggingasjóðir líkt og sá sjóður sem lagt er til að verði stofnaður. Sjóðirnir eru líkir að uppsetningu en þó er gildissvið þeirra ekki það sama og þeir eru þar af leiðandi af mismunandi stærð. Mestu skiptir að sjóðirnir eru báðir fjármagnaðir af tryggingaskyldum aðilum með greiðslu iðgjalds og auk þess þurfa þeir aðilar einnig hver og einn að leggja fram tryggingu líkt og nú gildir hér á landi en vegna samtryggingar sjóðanna getur sú tryggingafjárhæð verið umtalsvert lægri en nú er hér á landi. Verður nú vikið að helstu efnisatriðum frumvarpsins.

3.2. Ferðatryggingasjóður.

Í frumvarpinu felst að stofnaður er sérstakur sjóður, Ferðatryggingasjóður, sem hefur það hlutverk að tryggja hagsmuni ferðamanna komi til ógjaldfærni eða gjaldþrots ferðaskrifstofa. Sjóðurinn verður rekinn í formi sjálfseignarstofnunar sem tryggingaskyldir aðilar fjármagna, en þeir eru ferðaskrifstofur sem selja pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun og eru leyfisskyldar samkvæmt lögum um Ferðamálastofu. Bæði *Rejsegarantifonden* í Danmörku og *Reisegarantifondet* í Noregi eru sjálfseignarstofnanir. Í sjálfseignarstofnun felst að stofnunin á sig sjálf og er ekki hluti af stjórnsýslu ríkisins. Seljendur pakkaferða eru skyldugir til að vera aðilar að sjóðnum. Til að nýta þá þekkingu á pakkaferðatryggingum sem byggst hefur upp hjá Ferðamálastofu, til að lágmarka kostnað og halda kerfinu einföldu fyrir ferðaskrifstofur, verður sjóðurinn í umsýslu Ferðamálastofu. Ferðatryggingasjóður mun lúta þriggja manna stjórn sem ráðherra skipar sem hefur það meginhlutverk að sjá til þess að sjóðurinn sé í stakk búinn til að valda hlutverki sínu. Í því felst aðallega að sjá til þess að eignir hans séu yfir lögbundnu lágmarki. Ferðamálastofa tekur einstaka ákvarðanir um fjárhæðir trygginga og iðgjalda á grundvelli ákvörðunar stjórnar sjóðsins um hlutfall tryggingafjárhæða. Þær ákvarðanir verða teknar árlega og tryggingafjárhæðir endurskoðaðar árlega líkt og verið hefur. Þá mun Ferðamálastofa taka afstöðu til krafna ferðamanna um greiðslur úr sjóðnum.

Af hlutverki stjórnar Ferðatryggingasjóðs leiðir að ákvarðanir sem eru teknar af stjórn sjóðsins eru almennar og beinast ekki að einstaka fyrirtækjum. Er um að ræða annars vegar mat á því hversu háar iðgjaldagreiðslur skuli vera í hlutfalli við tryggingafjárhæðir árlega. Sú ákvörðun gildir fyrir alla aðila að sjóðnum. Hins vegar er um að ræða ákvörðun um hvort sjóðurinn skuli taka lán ef eignir sjóðsins hrökkva ekki til að standa við skuldbindingar. Aðrar ákvarðanir sem leiða af rekstri sjóðsins eru teknar af Ferðamálastofu fyrir hönd sjóðsins sem umsýsluaðili hans. Ákvarðanir teknar í rekstri sjóðsins eru því ekki stjórnvaldsákvarðanir og af því leiðir að þær sæta ekki stjórnsýslukæru á grundvelli VII. kafla stjórnsýslulaga. Aðrar ákvarðanir á grundvelli laganna eru teknar af Ferðamálastofu og varða einstök fyrirtæki eða ferðamenn. Þær ákvarðanir eru í mörgum tilvikum stjórnvaldsákvarðanir og sæta kæru til ráðherra skv. 33. gr. laga um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun innan fjögurra vikna frá því þær eru teknar.

3.3. Greiðslur í sjóðinn og tryggingaskylda.

Ferðaskrifstofur munu greiða árlegt iðgjald í Ferðatryggingasjóð. Iðgjaldið er ákveðið árlega og leggst við eignir sjóðsins og er óendurkræft. Með iðgjaldagreiðslum munu ferðaskrifstofur því safna í sjóðinn þar til hann hefur náð stærð sem nemur 50% af grunntryggingafjárhæðum, sem fundnar eru út með sömu reikniformúlu og nú gildir um

útreikning tryggingafjárhæða samkvæmt reglugerð nr. 150/2019. Þegar sjóðurinn hefur náð þeirri stærð verður stjórn sjóðsins heimilt að ákveða að iðgjöld skuli ekki innheimt og verður kveðið nánar á um þá heimild í reglugerð. Sjóðurinn mun hafa lántökuheimild komi til tjónsatburðar sem eignir sjóðsins hrökkva ekki til að standa við. Er það lagt til þar sem ekki myndi felast í því hagræði að hafa stærð sjóðsins slíka að hann næði á hverjum tíma að dekkja gjaldþrot veltuhæstu ferðaskrifstofunnar. Þá minnka einnig almennt líkur á gjaldþroti eftir því sem rekstur ferðaskrifstofu er umfangsmeiri. Því er lagt til að eignir sjóðsins skuli að lágmarki nema 100 m.kr. Í venjulegu árferði munu iðgjaldagreiðslur duga til að standa við greiðsluskyldu sjóðsins vegna gjaldþrota ferðaskrifstofa en í undantekningartilfellum við stærri gjaldþrot mun uppsöfnuð eign sjóðsins þurfa að standa að baki greiðslum til ferðamanna.

Greiðsla iðgjalda í Ferðatryggingasjóð tryggir það að ferðaskrifstofur teljast uppfylla tryggingaskyldu sína svo sem lög og þjóðréttarskuldbindingar þjóða. Ferðaskrifstofur fá því skilgreinda þjónustu sem iðgjaldið stendur til að fjármagna. Ekki er þó hægt að líta á iðgjaldið sem þjónustugjald í þeim skilningi sem lagt er í þjónustugjaldahugtakið í stjórnsýslurétti en þó felast í því mörg einkenni þjónustugjalda. Þar sem skilgreind þjónusta til hagsbóta fyrir ferðaskrifstofur kemur á móti iðgjaldinu er þó ekki heldur hægt að líta á iðgjaldið sem skatt í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Sjórnarmið um lagaheimildir skattlagningaheimilda gilda því ekki um iðgjaldagreiðslur á grundvelli laganna.

Til viðbótar við iðgjaldagreiðslur munu ferðaskrifstofur leggja fram tryggingu líkt og verið hefur. Vegna tilkomu tryggingasjóðsins geta þær tryggingar þó verið umtalsvert lægri en verið hefur. Er um sams konar fyrirkomulag að ræða og gildir í Danmörku og Noregi. Fjárhæð trygginga verður ákveðin af Ferðamálastofu árlega líkt og verið hefur og ekki verður breyting á upplýsingaskyldu ferðaskrifstofa sem tekin var upp með reglugerð nr. 150/2019. Ferðaskrifstofur munu því áfram þurfa að skila inn sömu upplýsingum og verið hefur en ekki verður hins vegar aukið við þá upplýsingaskyldu.

3.4 Aukin neytendavernd.

Það felst í rekstri tryggingasjóðs í formi sjálfseignarstofnunar að hann mun greiða allar kröfur ferðamanna óháð stöðu sjóðsins hverju sinni. Ef eignir hans hrökkva ekki til að standa við greiðsluskyldu sína ber stjórn sjóðsins að bregðast við með lántöku og/eða hækkun iðgjaldagreiðslna. Sjóðurinn felur því í sér töluvert aukna neytendavernd frá því sem verið hefur og ekki mun koma til hlutfallslegrar lækkunar á greiðslum til ferðamanna líkt og getur gerst í núverandi kerfi dugi tryggingafjárhæðir ekki til að endurgreiða öllum. Eins og verið hefur munu ferðamenn þurfa að lýsa kröfum innan tveggja mánaða frá því seljandi varð ógjaldfær eða gjaldþrota.

3.5. Endurkröfuréttur.

Í frumvarpinu er lagt til að Ferðatryggingasjóður eigi endurkröfurétt gagnvart þeim seljendum pakkaferða sem sjóðurinn þarf að greiða til ferðamanna vegna. Í framkvæmd mun það gerast þannig að ferðamaður gerir kröfu um greiðslu frá Ferðatryggingasjóði vegna ógjaldfærni eða gjaldþrots seljanda pakkaferðar. Ferðamálastofa leggur mat á kröfu ferðamannsins, þ.e. hvort um lögmæta kröfu sé að ræða og að fjárhæð kröfunnar sé rétt og að hún sé studd viðhlítandi gögnum. Sé krafan lögmæt stofnast greiðsluskylda sjóðsins gagnvart viðkomandi ferðamanni. Við greiðslu til ferðamannsins öðlast sjóðurinn kröfu á hendur viðkomandi seljanda eða þrotabúi hans og er sjóðnum þá heimilt að ganga að tryggingu viðkomandi seljanda til fullnustu kröfu sinni. Þurfi sjóðurinn þannig að greiða til ferðamanna

munu greiðslur sjóðsins sem nema tryggingu viðkomandi seljanda alltaf fást greiddar að fullu. Greiði sjóðurinn fjárhæð sem er umfram það sem nemur fjárhæð tryggingar viðkomandi seljanda gerir sjóðurinn kröfu í þrotabú viðkomandi og nýtur sú krafa sjóðsins rétt hæðar við gjaldþrotaskipti í samræmi við 1. mgr. 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti. Gagnvart ferðamönnum verður ferlið að nokkru líkt því sem verið hefur en þó frábrugðið að því leyti að sjóðurinn getur greitt ferðamönnum um leið og lagt hefur verið mat á lögmæti kröfunnar og ferðamenn munu ekki þurfa að sæta hlutfallslegri lækkun á kröfu sinni.

Birta skal áskorun í Lögbirtingablaði og á annan áberandi hátt eins og heppilegt þykir hverju sinni ef seljandi verður ógjaldfær eða gjaldþrota. Ferðamenn skulu lýsa kröfum sínum innan tveggja mánaða frá birtingu áskorunarinnar en stjórn Ferðatryggingasjóðs er heimilt að framlengja þann frest um allt að þrjá mánuði ef sérstakar ástæður mæla með því. Samkvæmt 85. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 121/1991, er almennur kröfúlýsingarfrestur í þrotabú tveir mánuðir en ef sérstaklega stendur á má skiptastjóri ákveða að fresturinn verði tiltekinn mánaðarfjöldi frá þremur til sex mánaða. Ætla má að skiptastjóri kunni að nýta þessa heimild sína við gjaldþrot seljanda pakkaferða sé það nauðsynlegt svo Ferðatryggingasjóður geti lýst kröfum sínum. Einnig getur sjóðurinn í vafatilvikum lýst hærri kröfu í þrotabú innan kröfúlýsingarfrests og aðlagð síðan fjárhæð kröfu sinnar áður en skiptastjóri tekur afstöðu til krafna.

3.6. Eftirlit og viðurlög.

Frumvarpið hefur í för með sér breytingu á framkvæmd eftirlits með seljendum pakkaferða frá því sem verið hefur. Ferðamálastofa mun áfram fara með eftirlit með fjárhagsstöðu seljenda en eðlisbreyting verður á því eftirliti þar sem stofnunin mun í auknum mæli geta framkvæmt áhættumiðað eftirlit en verið hefur. Er það nauðsynlegt þar sem um samtryggingakerfi er að ræða en jafnframt leiðir af því að áhætta minni aðila fyrir sjóðinn er lítil og að sama skapi er þá ekki til staðar hætta á því að kröfur ferðamanna vegna minni aðila fáið ekki greiddar líkt og mögulegt er í gildandi kerfi óháð stærð seljanda.

Greiðsla iðgjalda til Ferðatryggingasjóðs og framlagning trygginga verður ófrávíkjanleg krafa og verði iðgjaldið ekki greitt á gjalddaga eða trygging lögð fram innan þess frests sem Ferðamálastofa setur getur stofnunin fellt niður leyfi viðkomandi seljanda og aðild hans að Ferðatryggingasjóði. Þar sem um samtryggingasjóð er að ræða er mikilvægt að seljendur standi við allar skyldur sínar gagnvart sjóðinum þar sem aðrir seljendur pakkaferða, og mögulegir samkeppnisaðilar, þurfa ella að standa skil á kostnaði sem kann að hljóta af ógjaldfærni eða gjaldþroti. Gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að seljanda verði veittur allt að fjögurra vikna frestur til að standa við skyldur sínar gagnvart sjóðnum en að þeim fresti liðnum verði leyfi hans og aðild að sjóðnum felld niður. Gefi fjárhagsstaða seljanda tilefni til að ætla að hann kunni að verða ógjaldfær innan þess frests og hann kunni því að valda sjóðnum tjóni á því tímabili sem hann hefur ekki staðið við skyldur sínar gagnvart honum, er Ferðamálastofu heimilt að ákveða að fresturinn verði styttri en fjórar vikur.

Þá er einnig í frumvarpinu lagt til að aukið verði við viðurlagaákvæði laganna. Þannig varði það bæði stjórnvaldssektum og refsiviðurlögum að misnota sjóðinn, svo sem með því að veita rangar upplýsingar í árlegum upplýsingaskilum, tilkynna ekki aukna veltu eða veita rangar eða villandi upplýsingar um fjárhagsstöðu. Sama brot getur varðar bæði stjórnvaldssektum og refsingu og fer það eftir alvarleika brots í hvaða viðurlagaferli það fer. Ferðamálastofa leggur mat á alvarleika brots og kærir það til lögreglu sé ástæða til.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 75. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósi en því frelsi megi þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Í þessu felst að almennt þurfa að liggja almannahagsmunir til grundvallar reglusetningu atvinnulífsins. Það er mat löggjafans hverju sinni hvort almannahagsmunir krefjist þess að atvinnufrelsinu séu settar skorður en dómstólar skera úr um heimildir löggjafans að þessu leyti. Reglur sem tryggja eiga neytendavernd með skilvirkum hætti eru almennt taldar fullnægja þessu skilyrði. Á grundvelli þess markmiðs hefur verið kveðið á um að sala pakkaferða skuli bæði vera leyfisskyld og tryggingaskyld. Síðarnefnda skilyrðið leiðir beint af skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum en af tilskipun 2015/2302/ESB leiðir að til staðar þarf að vera skilvirkt tryggingakerfi sem tryggi endurgreiðslu til ferðamanna við ógjaldfærni seljanda pakkaferða og heimflutning þeirra ef svo ber undir. Efni frumvarpsins er því í samræmi við stjórnarskrá og þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands.

5. Samráð.

[...]

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið snertir seljendur pakkaferða sem hafa til þess ferðaskrifstofuleyfi frá Ferðamálastofu á grundvelli laga um Ferðamálastofu. Frumvarpið varðar einnig hagsmuni neytenda sem eru kaupendur pakkaferða.

Áhrif frumvarpsins á rekstur ferðaskrifstofa er líklegur til að verða töluverður. Nú eru um 300 aðilar með ferðaskrifstofuleyfi frá Ferðamálastofu. Þannig munu fjárhæðir sérstakra trygginga sem hver og ein ferðaskrifstofa þarf að leggja fram lækka umtalsvert og verða að fjárhæð um 10% af því sem nú gildir. Það mun hafa þau áhrif að bankaábyrgðir sem flestar ferðaskrifstofur þurfa að afla sér vegna tryggingaskyldunnar munu lækka jafn mikið. Flestar ferðaskrifstofur þurfa auk þess að setja tryggingu fyrir bankaábyrgðinni, oftast í formi veðs. Breytingin mun hafa í för með sér að mjög mun losna um veðhæfar eignir ferðaskrifstofa sem munu þá verða þeim til ráðstöfunar í arðbærari verkefni. Fórmarkostnaður fjármagns fyrir ferðaskrifstofur mun því minnka umtalsvert. Gera má lauslega ráð fyrir því, miðað við núverandi tryggingafjárhæðir, að reikna megi með að árlegur fórmarkostnaður kunni að nema um hálfum milljarði króna á ári miðað við að nettóarðsemi rekstrarverkefna sé að lágmarki 10 – 12%. Líklegt er að sá fórmarkostnaður muni varlega áætlað minnka um 80 – 90%. Breytingin mun hafa sérstaklega mikil áhrif á rekstur 30 – 40 stærstu ferðaskrifstofanna og áhrifin verða til lækkunar á fjárbindingu og fórmarkostnaði fjármagns. Á móti kemur að stærstu aðilarnir munu bera þungann af því að fjármagna Ferðatryggingasjóð þar sem gert er ráð fyrir því að iðgjöld í sjóðinn muni vera 2,5% af reiknaðri tryggingafjárhæð hvers árs. Þannig mun fjárhæð iðgjalds taka mið af reiknaðri tryggingafjárhæð og grunnur að reiknaðri tryggingafjárhæð hvers aðila er velta hans af sölu pakkaferða að teknu tilliti til nokkurra þátta sem hafa áhrif á útreikninginn líkt og gilt hefur.

Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða er gert ráð fyrir því að starfandi ferðaskrifstofur fjármagni stofnunar Ferðatryggingasjóðs með eingreiðslu sem nemi 1,5% af tryggingafjárhæðum ársins 2019.

Áhrif frumvarpsins á neytendavernd munu einnig verða mikil þar sem af samtryggingasjóði sem þessum leiðir að ekki mun koma til hlutfallslegra lækkana á greiðslum til ferðamanna. Hagsmunir ferðamanna munu því verða tryggðir að fullu og geta þeir treyst því að sjóðurinn greiði lögmætar kröfur að fullu. Í frumvarpinu felst að því leyti til aukin neytendavernd.

Breyting verður á starfsemi Ferðamálastofu sem felst í umsýslu með Ferðatryggingasjóði. Með breyttum áherslum í eftirliti stofnunarinnar með seljendum pakkaferða má gera ráð fyrir auknu álagi fyrst um sinn sem jafnast ætti út til lengri tíma. Tryggingakerfi pakkaferða er nú þegar umfangsmikið verkefni hjá stofnuninni og almennt er ekki gert ráð fyrir því að til lengri tíma muni framkvæmd nýs kerfis hafa í för með sér aukið verkefnaálag.

Ekki er gert ráð fyrir því að frumvarpið hafi í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð.

Samandregið mun frumvarpið hafa jákvæð áhrif á starfsemi ferðaskrifstofa og fela í sér aukna neytendavernd en leiða ekki til aukinna útgjalda fyrir ríkissjóð.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er fjallað um stöðu og skipulag Ferðatryggingasjóðs. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins er Ferðatryggingasjóður sjálfseignarstofnun sem hefur það hlutverk að gæta hagsmuna ferðamanna í tengslum við sölu tryggingaskyldra pakkaferða og samtengdra ferðatilhagana. Notað er rúmt orðalag yfir hlutverk og tilgang sjóðsins þar sem hlutverk hans er ekki eingöngu að tryggja greiðslur ferðamanna komi til ógjaldfærni eða gjaldþrots seljenda pakkaferða heldur einnig að sjá um framhald ferða þeirra og eftir atvikum einnig heimflutning reynist það nauðsynlegt ef fjárhagsstaða seljanda þróast með þeim hætti eftir að ferð er hafin. Það kann þannig að draga úr greiðsluskyldu sjóðsins, og þar með að lágmarka tjón sjóðsins, að aðstoða ferðamenn við að halda áfram með ferðir þeirra við slíkar aðstæður.

Lagt er til að Ferðatryggingasjóður verði starfræktur í formi sjálfseignarstofnunar. Er það samsvarandi rekstrarform og er á danska ferðatryggingasjóðnum og þeim norska. Þá er það einnig sama rekstrarform og á Tryggingasjóði innstæðueigenda sem starfar skv. lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999. Ekki er óálengt að sameiginlegir tryggingasjóðir líkt og Ferðatryggingasjóður séu reknir sem sjálfseignarstofnanir. Talið er að þetta rekstrarform sé heppilegt m.t.t. þess að sjóðurinn tryggir greiðslur vegna afmarkaðs mengis fyrirtækja sem háð eru skylduaðild að sjóðnum. Þau fyrirtæki fjármagna sjóðinn en bera að sama skapi ekki ábyrgð á skuldbindingum hans umfram lögbundnar greiðslur sem ákveðnar eru á grundvelli laganna. Þannig er ekki eðlilegt að reka sjóðinn í formi ríkisstofnunar þar sem greiðslur í sjóðinn yrðu með því eign ríkisins sem aftur myndi bera ábyrgð á skuldbindingum sjóðsins. Lagt er upp með að sjóðurinn beri sjálfur ábyrgð á skuldbindingum sínum og njóti þannig ekki ríkisábyrgðar. Þar sem sjóðurinn er settur á fót og starfar á grundvelli sérstakra laga gilda lög um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur, nr. 33/1999, ekki um sjóðinn, sbr. 3. mgr. 1. gr. þeirra laga.

Einnig er kveðið á um að Ríkisendurskoðun skuli endurskoða reikninga sjóðsins, að sjóðurinn sé undanþeginn greiðslu tekjuskatts og að ekki verði gerð aðför í eignum sjóðsins né verði hann tekinn til gjaldþrotaskipa, og að ríkissjóður beri ekki ábyrgð á skuldbindingum sjóðsins þar sem sjóðurinn sé sjálfseignarstofnun. Þá er kveðið á um að sjóðurinn skuli vera vistaður hjá Ferðamálastofu þar sem byggst hefur upp mikil þekking á rekstri pakkaferðatryggingakerfisins sem nýtast mun í rekstri sjóðsins.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. 2. gr. kemur fram skipan stjórnarmanna, hæfisskilyrði þeirra og þóknanir. Ráðherra skipar stjórn sjóðsins til tveggja ára í senn og skal formaður skipaður án tilnefningar af ráðherra. Hina tvo stjórnarmennina skipar ráðherra samkvæmt tilnefningum, annars vegar frá samtökum fyrirtækja í ferðaþjónustu og hins vegar frá Neytendasamtökunum. Markmið sjóðsins er að tryggja neytendavernd vegna sölu pakkaferða og samtengdrar ferðatilhögunar

og þau fyrirtæki sem selja slíkar ferðir fjármagna sjóðinn. Eðlilegt er því að fulltrúi neytenda sitji í stjórn sjóðsins og jafnframt fulltrúi þeirra fyrirtækja sem fjármagna hann og eru bundin skylduaðild að honum. Ekki er skylduaðild að neinum samtökum fyrirtækja í ferðaþjónustu og því getur það komið til að fyrirtæki sem eru háð skylduaðild að sjóðnum séu ekki aðilar að slíkum samtökum. Telja verður þrátt fyrir það að slík samtök séu heppilegur aðili til að vera fulltrúi þeirra fyrirtækja.

Í ákvæðinu eru tekin upp sambærileg hæfisskilyrði og er að finna í 4. gr. laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Ekki er talin ástæða til að gera sérstakar hæfiskröfur til stjórnarmanna og það sett í ábyrgð þeirra aðila sem tilnefna í stjórn sjóðsins að tilnefna til þess hæfa aðila með fullnægjandi þekkingu á stjórn og verkefnum sjóðsins. Margvísleg þekking getur nýst í störfum stjórnarmanna, m.a. lögfræðileg, viðskiptafræðileg og hagfræðileg auk þekkingar á málefnum ferðaþjónustunnar.

Í 3. mgr. koma fram helstu verkefni stjórnar sjóðsins. Stjórnin skal sjá til þess að fjárhagsstaða sjóðsins sé þannig að hann sé ávallt bær til að valda hlutverki sínu. Stjórnin tekur auk þess ákvarðanir um hlutfallslega fjárhæð iðgjalds og trygginga og skulu þær ákvarðanir staðfestar af ráðherra. Staðfesting ráðherra er í formi lögmætiseftirlits þar sem ráðherra ber sjálfstæða ábyrgð á að gæta þess að ákvarðanir stjórnar séu í samræmi við lög og þannig að sjóðurinn sé fær um að gegna hlutverki sínu. Ekki er um staðfestingu á einstaka ákvörðunum að ræða heldur um viðmið sem gildi ár hvert fyrir útreikning á fjárhæð iðgjalda og trygginga, enda um einstaka mismunandi ákvarðanir að ræða fyrir hvert og eitt fyrirtæki sem teknar eru af Ferðamálastofu. Fjárhæð iðgjalda og trygginga eru reiknuð út samkvæmt reiknireglu sem kveðið verður á um í reglugerð sem ráðherra setur. Ákvarðanir stjórnar um hlutfallslega fjárhæð iðgjalda getur m.a. verið að ekki skuli innheimt iðgjald tiltekið ár þar sem eignir sjóðsins hafi þá náð viðmiði sem kveðið verður á um í reglugerð og lagt til að verði 50% af samanlögðum tryggingafjárhæðum þess árs.

Einnig er í greininni kveðið á um árlega skýrslugjöf stjórnar sjóðsins til ráðherra þar sem gerð verði grein fyrir störfum sjóðsins næstliðið ár, m.a. hvort greiðsluskylda sjóðsins hafi stofnast á árinu, og um tryggingafræðilega stöðu hans.

Um 3. gr.

Í greininni er fjallað um eignir Ferðatryggingasjóðs. Í 1. mgr. kemur fram að eignir sjóðsins skuli að lágmarki nema 100 m.kr. Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða er lagt til að stofnstærð sjóðsins verði ríflega 100 m.kr. og að á fyrsta ári bætist við þá fjárhæð iðgjaldagreiðslur. Eignir sjóðsins geta ekki numið lægri fjárhæð en sem því nemur svo hann geti með góðu móti valdið hlutverki sínu. Greidd iðgjöld leggjast við eigið fé sjóðsins og sjóðurinn mun því stækka komi ekki til tjónsatburða þar sem reyni á greiðslugetu hans. Það kann því að koma til þess að eðlilegt kunni að vera að stöðva iðgjaldagreiðslu tímabundið. Til tveggja þátta þarf þá að líta. Annars vegar til viðmiðs um það hvenær eignir sjóðsins séu slíkar að eðlilegt er að sjóðurinn hætti að stækka tímabundið og þess að eðlilegt er að ráðherra staðfesti slíka ákvörðun. Viðmið um hámarksstærð sjóðsins verður í reglugerð sem ráðherra setur og lagt er til að það viðmið verði 10% af tryggingafjárhæðum þess árs sem ákvörðun er tekin. Þannig verður ekki um fasta fjárhæð að ræða líkt og lágmarksstærð sjóðsins heldur mun hámarksstærð hans miðast við forsendur sem byggja á veltu í greininni og áhættu sjóðsins.

Fari eignir sjóðsins undir lögbundið lágmark hvílir skylda á stjórn sjóðsins að bregðast við þannig að eignir sjóðsins nái lögbundnu lágmarki. Slíkt getur aðallega gerst í kjölfar stórs tjónsatburðar. Telja verður að viðbrögð stjórnar í kjölfar slíks atburðar þurfi að taka mið af bæði greiðsluskyldu sjóðsins sem og stöðu hans m.t.t. lögbundins lágmarks þegar staðin hafa

verið skil á skuldbindingum hans. Stjórnin getur gripið til tveggja aðgerða eða samblands þeirra. Annars vegar getur stjórn sjóðsins tekið lán og hins vegar getur hún ákveðið að leggja á sérstakt gjald þar til sjóðurinn hefur náð lágmarksstærð eða til að greiða niður lánið sem hefur þurft að taka vegna greiðsluskyldu sjóðsins. Greiðsla sérstaks gjalds til að safna aukalega í sjóðinn til að hann nái lágmarki sínu er almennt ekki mögulegt úrræði nema fyrirséð sé að sjóðurinn nái þá mjög fljótt lágmarki sínu, innan við ári eftir álagningu gjaldsins. Í öðrum kringumstæðum mun sjóðurinn þurfa að fjármagna greiðslur umfram eignir með lántöku og álagningu sérstaks gjalds til að greiða niður það lán. Ákvæðin eru orðuð þannig að um heimildir er að ræða enda ber stjórn sjóðsins að taka ákvarðanir í hverju máli fyrir sig út frá hagsmunum sjóðsins og aðila að honum og aðstæður geta verið mismunandi. Í eðlilegu árferði að teknu tilliti til sögu gjaldþrota íslenskra ferðaskrifstofa eiga iðgjaldagreiðslur ársins að ná að bæta það tjón sem sjóðurinn kann að verða fyrir.

Um 4. gr.

Í 4. gr. er kveðið á um reglur um aðild að sjóðnum, um greiðslu iðgjalds og trygginga og fjárhæð þeirra.

Í 1. mgr. kemur fram skylduaðild seljenda pakkaferða og samtengdrar ferðatilhögunar að sjóðnum. Sala pakkaferða og samtengdrar ferðatilhögunar er tryggingaskyld starfsemi líkt og fram kemur í 1. mgr. 24. gr. gildandi laga. Aðilar að sjóðnum greiða annars vegar árlegt iðgjald sem er óendurkræft og leggst við eigið fé sjóðsins, og hins vegar þarf hver og einn seljandi að leggja fram tryggingu líkt og verið hefur. Er um samskonar fyrirkomulag að ræða og gildir um danska og norska tryggingasjóðinn. Iðgjaldið er ekki föst fjárhæð heldur tekur mið af reiknaðri tryggingafjárhæð seljanda. Ákveðinn er lögbundinn gjalddagi iðgjalds þar sem fjárhagsstaða sjóðsins hefur áhrif á það hversu hátt hlutfall iðgjöld eru af tryggingafjárhæðum. Í reglugerð sem ráðherra setur verður kveðið á um útreikning iðgjalda og tryggingafjárhæða. Lagt er til að meginreglan verði sú að fjárhæð iðgjalda nemi 2,5% af reiknaðri tryggingafjárhæð hvers aðila að sjóðnum. Að hámarki mun iðgjaldið geta numið 10% af reiknaðri tryggingafjárhæð ef stjórn sjóðsins ákveður hærri iðgjald vegna skuldbindinga sjóðsins í kjölfar lántöku eða til að byggja upp eignir sjóðsins svo þær nái lögbundnu lágmarki.

Í greininni er einnig kveðið á um að aðilar að sjóðnum beri ekki ábyrgð á skuldbindingum hans umfram lögbundin framlög. Er það í samræmi við rekstrarform Ferðatryggingasjóðs sem sjálfseignarstofnunar sem ber sjálf ábyrgð á eigin skuldbindingum og er sjálfstæð lögpersóna sem bæði getur sótt og er hægt að sækja fyrir dómstólum.

Um 5. gr.

Í 5. gr. er kveðið á um tryggingaskyldu og er ákvæðið að mestu leyti í samræmi við gildandi ákvæði 24. gr. laga um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun. Þó kemur fram sú meginregla að við ákvörðun um fjárhæð tryggingar skuli taka mið af fjárhagsstöðu seljanda og áhættu af rekstri hans. Í reglugerð sem ráðherra setur verður með sama hætti kveðið á um útreikning á fjárhæð trygginga og verið hefur samkvæmt reglugerð nr. 150/2019 en með breyttri reikniformúlu sem leiðir af breyttu tryggingafyrirkomulagi með samtryggingasjóði. Reikniformúlan mun eftir sem áður taka mið af ýmsum þáttum í rekstri seljenda sem hafa áhrif á áhættu af rekstri þeirra, svo sem hversu löngu fyrir upphaf ferðar fullnaðargreiðslu er krafist og hversu hás hlutfalls af heildarverði ferðar er krafist sem fyrirframgreiðslu. Þá mun Ferðamálastofu einnig verða heimilt að ákveða fjárhæð tryggingar hærri en sem nemur útreiknaðri tryggingafjárhæð ef sérstök áhætta er af rekstrinum, svo sem ef eiginfjárhagsstaða

seljanda er neikvæð eða önnur atriði í fjárhagsstöðu seljanda gefa til kynna að aukin áhætta kunni að vera af rekstri hans.

Nýir aðilar sem sækja um aðild að sjóðnum á miðju ári munu greiða fullt iðgjald fyrir það ár og þeir aðilar sem hætta rekstri á miðju ári geta ekki fengið greitt iðgjald endurgreitt.

Í 2. mgr. 5. gr., sem verði 25. gr. a laganna, er ítarleg reglugerðarheimild sem verður grundvöllur reglugerðar ráðherra þar sem kveðið verður á um útreikning á fjárhæð iðgjalda og trygginga, um upplýsingaskyldu seljenda, um aðild að Ferðatryggingasjóði, bókhaldslegan aðskilnað og önnur atriði sem nauðsynleg eru vegna reksturs Ferðatryggingasjóðs.

Um 6. gr.

Í greininni er kveðið um umfang tryggingaverndar Ferðatryggingasjóðs. Umfang tryggingaverndarinnar leiðir af V. og VI. kafla tilskipunar 2015/2302/ESB þar sem fram kemur að aðildarríkin skuli sjá til þess að seljendur pakkaferða setji tryggingu fyrir endurgreiðslu allra greiðslna sem inntar hafa verið af hendi af hálfu ferðamanna vegna pakkaferða og samtengdrar ferðatilhögunar sem ekki verða framkvæmdar í samræmi við samning vegna ógjaldfærni seljanda, og til heimflutnings ferðamanna ef farþegaflutningur er hluti af samningi. Tryggingaverndin skal ná yfir alla þætti ferðatengdrar þjónustu sem er hluti pakkaferðar og verður ekki framkvæmd í samræmi við samning. Einnig skal ferðamanni gert kleift að ljúka ferð sem hafin er, verði það talið hagstæðari lausn fyrir Ferðatryggingasjóð en að endurgreiða ferðamönnum þar sem í matinu felst að rétt sé að grípa til allra ráðstafana sem mögulegar eru til að lágmarka það tjón sem kann að hljóta af ógjaldfærni eða gjaldþroti seljanda. Í flestum tilvikum má ætla að hagstæðara verði að veita ferðamönnum kost á að ljúka ferðum sínum en það er þó úrlausnaratriði hverju sinni.

Skilyrði tryggingaverndar eru breytt frá því sem gilt hefur. Ekki er lengur notast við hugtakið rekstrarstöðvun sem hefur í framkvæmd getað þýtt það eitt að viðkomandi fyrirtæki ákveður að hætta að selja pakkaferðir. Einnig hefur þó hugtakið getað þýtt rekstrarstöðvun fyrirtækis sem undanfari gjaldþrots. Í frumvarpinu er notast við hugtakið ógjaldfærni sem er í samræmi við hugtakanotkun tilskipunar 2015/2302/ESB og dönsk lög. Í hugtakinu felst að greiðsluskylda sjóðsins stofnast þegar seljandi getur ekki eða fyrirsjáanlegt er að hann geti ekki staðið við skuldbindingar sínar. Samkvæmt 64. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. er skuldara, sem er bókhaldsskyldur, skylt að gefa bú sitt upp til gjaldþrotaskipta ef hann getur ekki staðið í skilum við lánardrottna sína þegar kröfur þeirra fjalla í gjalddaga og ekki verður talið að greiðsluörðugleikar hans muni líða hjá innan skamms tíma. Í 141. gr. sömu laga er síðan fjallað um riftun á ráðstöfunum þrotamanns sem gerðar voru þegar hann var ógjaldfær eða þær leiddu til ógjaldfærni hans. Hugtakið eins og það er notað í frumvarpinu er að efni til það sama og í lögum um gjaldþrotaskipti o.fl.

Í ákvæðinu kemur fram að Ferðamálastofa leggi mat á kröfur ferðamanna og taki afstöðu til þeirra. Greiðsluskylda Ferðatryggingasjóðs verður því fyrst virk þegar Ferðamálastofa hefur komist að þeirri niðurstöðu að krafa ferðamanns sé lögmæt að efni til og uppfylli þannig skilyrði laganna um greiðslur úr sjóðnum.

Um 7. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um endurkröfurétt Ferðatryggingasjóðs gagnvart hlutaðeigandi seljanda vegna greiðslna sem sjóðurinn innir af hendi til ferðamanna vegna hans. Sjóðinum er heimilt að ganga að tryggingu seljanda vegna greiðslna sjóðsins sem sjóðurinn mun ávallt gera fyrst komi til greiðslna. Nemi kröfur í sjóðinn hærri fjárhæð en tryggingu seljanda öðlast

Ferðatryggingasjóður kröfu í þrotabú seljanda sem nýtur rétt hæðar skv. 1. mgr. 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. við skiptin.

Lagt er til að ferðamönnum gefist tveggja mánaða frestur til að lýsa kröfum til Ferðatryggingasjóðs vegna ógjaldfærni eða gjaldþrots seljanda pakkaferða. Í gildandi lögum er gert ráð fyrir 60 dögum. Vegna endurkröfuréttar Ferðatryggingasjóðs þarf að horfa til samræmis við kröfulýsingarfrest laga um gjaldþrotaskipti o.fl. sem er að meginreglu tveir mánuðir en heimilt að framlengja í allt að sex mánuði við sérstakar aðstæður.

Um 8. gr.

Í 8. gr. er kveðið á um niðurfellingu leyfis og brottfall aðildar að Ferðatryggingasjóði. Standi seljandi pakkaferða ekki við skyldur sínar gagnvart sjóðnum eða ef hann leggur ekki fram tryggingu í samræmi við ákvörðun Ferðamálastofu skal gefa honum viðhlítandi frest, ekki lengri en fjórar vikur, til að standa við skyldur sínar. Að þeim tíma liðnum getur hann gert ráð fyrir því að leyfi hans til sölu pakkaferða verði fellt niður sem og aðild hans að Ferðatryggingasjóði. Hlutaðeigandi seljandi getur ekki orðið aðili að sjóðnum aftur, og þannig aftur hafið sölu pakkaferða, fyrr en hann hefur staðið við skyldur sínar gagnvart sjóðnum og endurgreitt sjóðnum þá fjárhæð sem sjóðurinn hefur greitt til ferðamanna ef við á.

Framkvæmd eftirlits og ákvörðunartaka vegna vanskila seljanda á greiðslu iðgjalds eða framlagningu tryggingar mun verða samkvæmt mótuðu verklagi þar sem fyrirsjáanlegt verður hverjar afleiðingar verða. Upp kunna að koma undantekningartilvik sem leysa þarf úr með öðrum hætti en að meginstefnu til geta seljendur pakkaferða búist við að missa leyfi sín til sölu þeirra standi þeir ekki við skyldur sínar gagnvart Ferðatryggingasjóði.

Um 9. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 10. gr.

Í 10. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 33. gr. laganna sem fjallar um eftirlit Ferðamálastofu á grundvelli laganna og heimild stofnunarinnar til að krefja þá aðila sem falla undir gildissvið laganna um allar þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru við framkvæmd VII. kafla laganna. Breytingin leiðir af stofnun Ferðatryggingasjóðs en er að öðru leyti ekki efnisleg.

Um 11. gr.

Í 11. gr. frumvarpsins er lagt til að Ferðamálastofu verði veitt heimild til að leggja stjórnvaldssektir á aðila sem brjóta gegn upplýsingaskyldu sinni með því að veita rangar eða ófullnægjandi upplýsingar sem óskað er eftir á grundvelli 33. gr. laganna eða reglugerðar sem sett er á grundvelli laganna og sem liggja eiga til grundvallar mati á fjárhæð iðgjalds og trygginga. Lagt er til að heimilt verði að miða fjárhæð stjórnvaldssektar við veltu þeirra aðila sem eiga aðild að broti. Er með þeirri heimild horft til bæði almennra og sérstakra varnaðaráhrifa stjórnvaldssektar sem virka eiga letjandi til brots. Af heimild Ferðamálastofu til að fella niður leyfi seljanda og aðild hans að Ferðatryggingasjóði við vanskil á greiðslu iðgjalds eða framlagningar tryggingar leiðir að stjórnvaldssektum verður ekki beitt við slíkum brotum. Hins vegar kann að koma fram við eftirlit Ferðamálastofu að seljandi hafi veitt rangar eða ófullnægjandi upplýsingar um rekstur sinn sem kann að hafa leitt til þess að hann hafi greitt lægra iðgjald og lagt fram lægri tryggingar en rekstur hans gaf tilefni til. Getur Ferðamálastofa þá lagt stjórnvaldssekt á viðkomandi aðila telji stofnunin það hæfileg viðurlög

við brotinu. Teljist brot smávægilegt er heimilt að falla frá sektarákvörðun. Mikilvægt er að stjórnvaldssektum verði beitt í framkvæmd reynist tilefni til þess þar sem sérstaklega mikilvægt er að allir seljendur pakkaferða veiti réttar upplýsingar svo áhætta af rekstri þeirra verði rétt metin.

Um 12. gr.

Í greininni er lagt til að í lögin komi refsíákvæði sem taki til sömu háttsemi og stjórnvaldssektarheimildin en verði beitt í alvarlegri brotum. Komi þannig í ljós við gjaldþrot seljanda að forsvarsmaður hans hafi af ásetningi eða stórfelldu gáleysi veitt rangar eða ófullnægjandi upplýsingar sem liggja eiga til grundvallar mati á fjárhæð iðgjalds og tryggingar varði það sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Alvarleiki brots ræður því þannig hvort mál sæti stjórnvaldssektum eða fari í ákærufæri hjá lögreglu og leggur Ferðamálastofa mat á alvarleikann.

Í 4. mgr. er lagt til að heimilt verði í refsímáli að dæma mann í bann við því að fá leyfi til reksturs samkvæmt lögum um Ferðamálastofu, sitja í stjórn félags sem hefur slíkt leyfi, starfa sem framkvæmdastjóri þess eða að koma með öðrum hætti að stjórnun slíks aðila í allt að þrjú ár. Misnotkun á Ferðatryggingasjóði mun lenda á öðrum aðilum að sjóðnum. Verður að teljast í hæsta máta óeðlilegt ef slíkur aðili gæti skömmu eftir að hafa hlotið dóm fyrir slíka misnotkun hafið nýjan rekstur. Höfð er hliðsjón af ákvæði 4. mgr. 262. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Ljóst er að um verulega íþyngjandi heimild er að ræða en þó verður talið að hún sé réttlætanleg í þessum tilfellum enda má gera ráð fyrir því að aðeins komi til beitingar hennar í algjörum undantekningartilfellum.

Um 13. gr.

Í 13. gr. er kveðið á um fyrirkomulag á kæru Ferðamálastofu til lögreglu og til hvaða sjónarmiða Ferðamálastofu ber að líta við mat á því hvort mál skuli sett í farveg sem endar getur með álagningu stjórnvaldssektar eða hvort það verði kært til lögreglu og fari í ákærufæri. Tekið er sérstaklega fram að ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gildi ekki um ákvörðun Ferðamálastofu um að kæra mál til lögreglu. Jafnframt er í ákvæðinu kveðið á um upplýsingaskipti Ferðamálastofu og lögreglu og um heimild lögreglu til að endursenda mál til Ferðamálastofu ef ekki er talið vera til staðar efni til málshöfðunar.

Um 14. gr.

Lögð er til breyting á kröfu Ferðaábyrgðasjóðs, sbr. lög nr. 78/2020, í tryggingafé skipuleggjanda eða smásala sem fengið hefur lán frá sjóðnum. Lagt er til að krafa Ferðatryggingasjóðs gangi framur kröfu Ferðaábyrgðasjóðs í tryggingafé viðkomandi skipuleggjanda eða smásala. Í því felst einnig að til fullnustu kröfu Ferðaábyrgðasjóðs verður aðeins tryggingafé viðkomandi skipuleggjanda eða smásala en Ferðaábyrgðasjóður öðlast ekki kröfu gagnvart Ferðatryggingasjóði komi til gjaldþrots.

Um 15. gr.

Gildistökuákvæði frumvarpsins þarfnast ekki skýringa.

Um 16. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á lögum um Ferðamálastofu sem leiða af frumvarpi þessu og stofnun Ferðatryggingasjóðs.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæði til bráðabirgða er kveðið á um stofnun Ferðatryggingasjóðs. Lagt er til að sjóðurinn verði stofnaður með eingreiðslu allra ferðaskrifstofa sem starfandi voru á árinu 2019 og að eingreiðslan nemi 1,5% af tryggingafjárhæð hvers aðila fyrir það ár. Með þeim hætti verður Ferðatryggingasjóður strax við stofnun rúmlega 100 m.kr. að stærð og þar með ekki þörf á að stofna sjóðinn í nokkrum skrefum. Er með þessu hægt að skipta gildandi tryggingakerfi út fyrir það nýja sem í frumvarpi þessu felst á einum tímapunkti sem er til mikils hagræðis fyrir alla þá sem að kerfinu koma. Tryggingafjárhæðir ferðaskrifstofa munu því eftir stofnun sjóðsins geta lækkað í þær fjárhæðir sem tryggingafræðilegar forsendur fyrir rekstri sjóðsins gera ráð fyrir. Þessi leið felur það einnig í sér að stærri aðilar sem munu njóta þess að tryggingafjárhæðir þeirra lækka mest að fjárhæðum munu bera þungann af því að stofna sjóðinn með óendurkræfri eingreiðslu. Ljóst er að um nokkuð íþyngjandi ákvæði er að ræða en kostir þess að stofna sjóðinn með þessari leið eru taldir vega upp neikvæð áhrif þess á stærstu ferðaskrifstofurnar. Lagt er til að gjalddagi stofngjaldsins verði 1. júlí 2021 og að greitt verði fyrsta iðgjald á gjalddaga 1. september. Endurreiknaðar tryggingafjárhæðir á grundvelli forsendna þessa frumvarps og reglugerðar verða gerð ferðaskrifstofum kunn eigi síðar en fjórum vikum fyrir fyrsta gjalddaga iðgjalds.