

**Afrapportering fra arbejdsgruppen om
forbrugernes konkurssikring i
forbindelse med pakkerejser m.v.**

Juni 2020

Afreportering fra arbejdsgruppen om forbrugernes konkurssikring i forbindelse med pakkerejser m.v.

Sekretariatet for Arbejdsgruppen om forbrugernes konkurssikring i forbindelse med pakkerejser m.v.

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf.: +45 41 71 50 00

Forord

Erhvervsministeren nedsatte den 3. juni 2020 *Arbejdsgruppen om forbrugernes konkurssikring i forbindelse med pakkerejser m.v.* med henblik på, at arbejdsgruppen senest den 9. juni 2020 afleverer en vurdering af udfordringerne på pakkerejseområdet set i lyset af COVID-19-krisen samt kommer med forslag til politiske initiativer, der kan afhjælpe disse udfordringer.

Arbejdsgruppen har således to hovedopgaver:

- Foretage en overordnet vurdering af den økonomiske situation, herunder konkursrisiko for pakkerejsebranchen, fx med afsæt i mulige scenarier for udviklingen for forbrugernes efterspørgsel på 1-2 års sigt. Vurderingen skal fokusere på betydningen af de økonomiske forpligtelser, som ligger i Rejsegarantifonden og dermed på den tilbageværende pakkerejsebranche.
- Udarbejde oversigt over mulige politiske initiativer, der på kort sigt sikrer, at den danske pakkerejsebranche har de bedste forudsætninger for at komme igennem coronakrisen, herunder sommerperioden, hvor store dele af branchen har højsæson, og kan sikre en økonomisk robust forbrugerbeskyttelse for danske rejsende, der både balancerer forbrugerhensynet og hensynet til de tilbageværende rejseudbydere.

Arbejdsgruppens afrapportering er på den baggrund opdelt i to dele. Del I indeholder arbejdsgruppens vurdering af den økonomiske situation, herunder trækket på støtteordninger og scenarier for den økonomiske belastning for den fremtidige rejsebranche. Del II indeholder arbejdsgruppens anbefalinger og fokuserer på tre elementer: i) anbefalinger omkring indretning af branchens støtteordning, ii) justeringer af Rejsegarantifondsloven med henblik på at kunne håndtere den aktuelle risiko for et stigende konkursomfang, iii) justeringer af Rejsegarantifonden med henblik på at gøre konkurssikringen for danske forbrugere mere robust over for lignende situationer i fremtiden.

Udgangspunktet for arbejdsgruppens opgave og drøftelser har været samspillet mellem de forbrugerbeskyttende regler og branchens forretningsmodel og økonomi. Kerneopgaven har således været at komme med anbefalinger til, hvordan pakkerejsebranchen, herunder Rejsegarantifonden, bedst muligt kan leve op til sine forpligtelser over for forbrugerne samtidig med, at der ikke opbygges en uholdbar stor gæld, der skal tilbagebetales kollektivt af den fremtidige danske pakkerejsebranche. En obligatorisk høj gældsafdragelse for den fremtidige branche medfører højere priser for forbrugerne og kan udgøre en vigtig barriere for at få nye rejseudbydere på markedet. Desuden kan et krav om høj gældsafdragelse betyde, at danske rejseudbydere vælger en garantiordning i et andet EU-land.

Arbejdsgruppen takker alle, der har bidraget til arbejdet, herunder medarbejderne i sekretariatet, der har bidraget med analyser, forslag og andre inputs. Der henvises desuden til den tekniske baggrundsrapport, som nærmere redegør for beregninger og andre forhold.

København, 9. juni 2020.

Indhold

Indledning	5
Del I	6
Arbejdsgruppens vurdering af pakkerejsebranchens og Rejsegarantifondens aktuelle økonomiske situation	6
2.1 Pakkerejsebranchens økonomi.....	6
2.2 Pakkerejsebranchens aktuelle økonomiske situation.....	7
2.3 Pres på Rejsegarantifonden og pakkerejsebranchen	9
Del II	12
Arbejdsgruppens anbefalinger og overvejelser	12
3.1 Den særlige garantiordning for pakkerejsebranchen og øvrige initiativer med virkning på kort sigt.....	12
3.2 Forbrugernes konkurssikring på længere sigt efter COVID-19 krisen.....	16
3.3 Administrativ håndtering af et stort omfang konkurser som følge af COVID-19 krisen.....	21
3.4 Øvrige betragtninger fra arbejdsgruppen.....	22
BILAG	23

Indledning

Udbredelsen af COVID-19 har sat en stopper for størstedelen af aktiviteten i rejsebranchen gennem de seneste måneder, herunder den del af branchen som sælger pakkerejser. Det gælder særligt fra og med fredag den 13. marts 2020, hvor Udenrigsministeriet ændrede sine rejsevejledninger således, at man frarådede alle ikke-nødvendige rejser til resten af verden. Det skete samtidig med, at andre lande gennemførte lignende foranstaltninger. Den 29. maj 2020 blev det meddelt, at rejsevejledningerne fastholdes over sommeren og frem til den 31. august 2020, dog ikke for Island, Norge og Tyskland. Endvidere er der mulighed for, at der inden den 31. august 2020 også kan indgås aftaler om hele eller delvise åbninger af grænsen mod Finland og Sverige. De danske vejledninger, som er en følge af COVID-19, kan få stigende selvstændig betydning for rejsebranchen i det omfang, at andre lande åbner for indrejse.

Da rejserestriktionerne trådte i kraft i marts, gav det umiddelbart økonomiske udfordringer for rejseselskaberne, fordi allerede bestilte rejser måtte aflyses eller annulleret. Rejseselskaberne havde forudbetalt underleverandører, som eksempelvis hoteller, og der herskede stor usikkerhed om, hvorvidt man kunne få refunderet disse udlæg, og om rejseselskaberne kunne få mistede udlæg dækket af forsikringer. Samtidig medfører de forbrugerbeskyttende regler i pakkerejsedirektivet, at forbrugerne i disse situationer har ret til at få deres penge betalt tilbage.

Det er en udbredt praksis i dele rejsebranchen, at forbrugerne betaler et depositum ved bestilling af deres rejseydelse og herefter det fulde beløb i god tid, før selve rejsen finder sted. Det gælder bl.a. for pakkerejser og sammensatte rejser. Dermed adskiller pakkerejsebranchen sig fra mange andre serviceerhverv, hvor forbrugeren først betaler i forbindelse med, at den pågældende serviceydelse bliver leveret eller udført.

Der er indført fælles forbrugerbeskyttende regler i EU i det såkaldte pakkerejsedirektiv for pakkerejser og sammensatte rejser. Reglerne sigter bl.a. på at beskytte forbrugerne ved at sikre, at de kan få deres forudbetalte beløb tilbage, hvis et rejseselskab går konkurs. Medlemsstaterne kan selv afgøre, hvordan beskyttelse mod konkurs eller insolvens organiseres, så længe det sikres, at beskyttelsen er effektiv og i overensstemmelse med direktivet. I Danmark har man valgt en kollektiv model i Rejsegarantifonden, men kombineret med garantier, der fastsættes af fonden og skal stilles individuelt af rejseselskaberne ud fra deres risikoprofil. Modellen indebærer, at der ved en omfattende konkursbølge er risiko for, at der opbygges en stor gæld, der skal tilbagebetales af den fremtidige branche, hvilket bl.a. kan blive afspejlet i højere priser på fremtidige rejser.

For at understøtte pakkerejsebranchen i forbindelse med COVID-19 er der ydet et samlet tilskud på 725 mio., ligesom der er stillet et statsgaranteret lån på op til 1,5 mia. kr. til rådighed til dækning af faktiske omkostninger i forbindelse med annullerede rejser som følge af COVID-19.

Arbejdsgruppen om forbrugernes konkurssikring i forbindelse med pakkerejser m.v. har på den baggrund belyst rejsebranchens økonomi, træk på støtteordninger samt samspil med Rejsegarantifondens konkursdækning. Dette beskrives nærmere i Del I nedenfor. Der henvises endvidere til den vedlagte baggrundsrapport for uddybende beskrivelser.

Arbejdsgruppen har endvidere drøftet mulige initiativer, der kan understøtte forbrugernes konkurssikring i den aktuelle situation samt styrke Rejsegarantifondens økonomi på længere sigt. Som led heri har arbejdsgruppen også drøftet mulige initiativer, der på samfundsøkonomisk ansvarlig vis kan understøtte pakkerejsebranchen. Disse initiativer gennemgås i Del II.

Del I

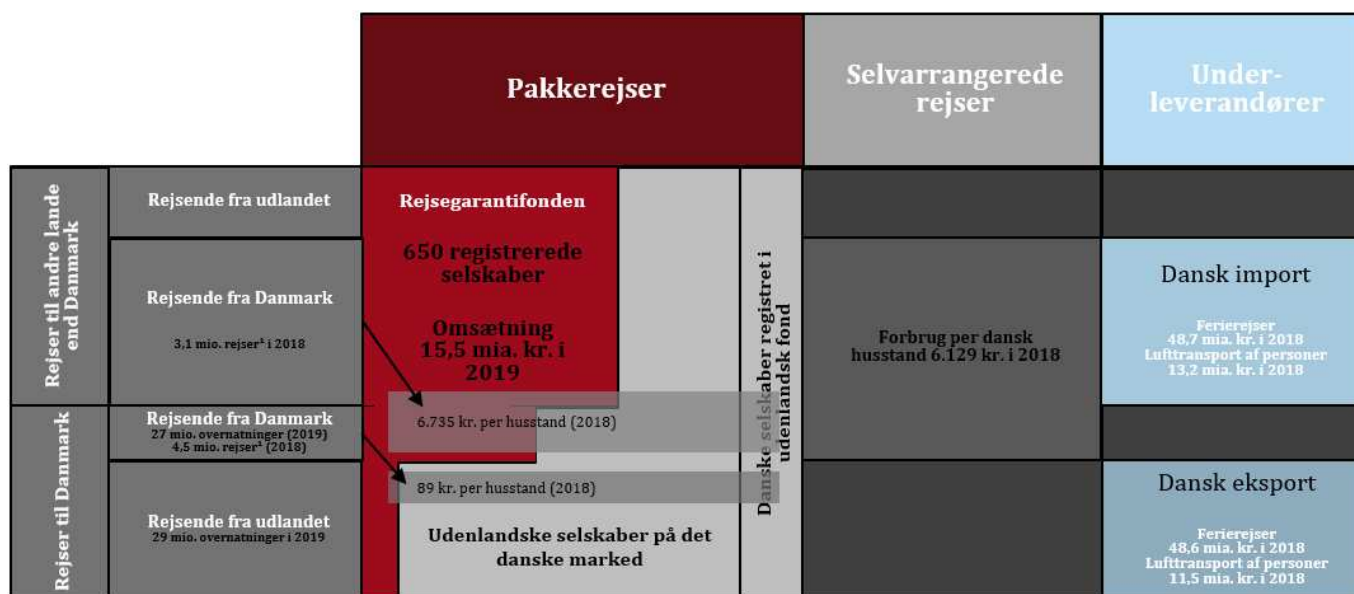
Arbejdsgruppens vurdering af pakkerejsebranchens og Rejsegarantifondens aktuelle økonomiske situation

2.1 Pakkerejsebranchens økonomi

Pakkerejsebranchen består af en række pakkerejse-selskaber, som arrangerer forskellige rejser for forbrugere. I denne afrapportering fokuseres særligt på pakkerejser omfattet af Rejsegarantifondens dækning. Der er omkring 650 rejseudbydere, som har tilsluttet sig den danske rejsegarantiordning. De havde tilsammen en omsætning omfattet af fondens dækning på ca. 15,5 mia. kr. i 2019. Pakkerejsebranchen består generelt af mange små selskaber og nogle få, relativt store selskaber. Målt ved bidrag til bruttoværditilvækst og beskæftigelse udgør pakkerejsebranchen en forholdsvis lille del af den danske økonomi.

Den danske rejsebranche udbyder en række forskellige rejseformer i henholdsvis Ind- og udland, jf. figur 1.1. Pakkerejser udgør en del af disse ydelser. Derudover er der også selvarrangerede rejser. En gennemsnitlig dansk husholdning brugte i 2018 ca. 6.800 kr. på pakkerejser, mens forbrugsudgiften til selvarrangerede rejser var på 6.100 kr. per husholdning. Pakkerejsebranchen har ud over sin direkte betydning for økonomien også en afledt betydning for en række, særligt udenlandske, underleverandører som fx hoteller og flyselskaber.

Figur 2.1 Skematisk oversigt over rejsebranchen



Note 1: Mindst 4 overnatninger.

Anm.: Selvarrangerede rejser udgøres af forbrug af hoteller, kroer mm., internationale flyrejser samt rejseforsikringer. I analysen er brugt en række forskellige datakilder til at beskrive selskaber, der sælger pakkerejser og rejsebranchen mere generelt. Disse datakilder er beskrevet i baggrundsrapportens kapitel 3.

Kilde: Egen illustration på baggrund af tal fra Statistikbanken og data fra Rejsegarantifonden

Der har været en gradvis bevægelse i efterspørgslen mod selvarrangerede rejser. Således brugte en gennemsnitlig dansk husstand ca. 200 pct. mere på internationale flyvninger, hoteller, moteller, kroer og rejseforsikring i 2018 end i 2000. Dette tal var 40 pct. i samme periode for en gennemsnitlig dansk husholdnings forbrug af pakkerejser.¹

Det er en naturlig del af et velfungerende marked, at der løbende kommer nye virksomheder til, mens nogle af de eksisterende virksomheder, som har det svært i konkurrencen, i stedet træder ud af markedet fx som følge af konkurs. Det er med til at understøtte vækst og højere produktivitet i økonomien. Tilgangen af nye virksomheder inden for rejsebranchen var omkring 12 pct. i 2017.² For hele erhvervslivet var tilgangsraten på cirka 11 pct. i 2017.

Der er ikke fundet særlige adgangsbarrierer for nye selskaber, som gerne vil sælge pakkerejser. Det kræver fx ikke investeringer i et betydeligt kapitalapparat at træde ind på pakkerejsemarkedet. Således er aktivernes omsætningshastighed meget høj i pakkerejsebranchen i forhold til andre brancher, hvilket viser, at branchen ikke kræver særlig meget kapital. Pakkerejse-selskabernes typiske forretningsmodel, hvor de modtager forudbetalinger fra kunder, som kan bruges til at betale underleverandører, medfører ligeledes, at et nystartet selskab i begrænset omfang vil have behov for at optage lån.

Erfaringer fra finanskrisen peger på, at rejsebranchen er i stand til at justere sin kapacitet til ændringer i efterspørgslen uden konkurser i større omfang.³ Finanskrisen medførte således en omsætningsnedgang på godt 13 pct. i rejsebranchen fra 2008 til 2009. Tilpasningen foregik særligt ved omsætningsnedgang i eksisterende selskaber af nogenlunde samme omfang. Samtidigt faldt antallet af især små selskaber i branchen. Der var kun en mindre stigning i antallet af konkurser blandt de selskaber, der var registreret i Rejsegarantifonden. I årene 2005-2019 var der i gennemsnit 4 selskaber i Rejsegarantifonden, som gik konkurs hvert år. Det svarer til en årlig konkurssandsynlighed på ca. 1 pct., målt på antal selskaber.

Det er dog vigtigt at understrege, at COVID-19 har medført et markant større fald i efterspørgslen efter rejser end under finanskrisen, og erfaringerne kan derfor ikke direkte overføres. Det skal ses i sammenhæng med, at COVID-19 krisen både har medført en adfærdsbaseret opbremsning i efterspørgslen, ligesom rejserestriktioner i Danmark og andre lande i en periode fjerner store dele af branchens afsætningsgrundlag.

2.2 Pakkerejsebranchens aktuelle økonomiske situation

COVID-19 har medført, at kunderne i pakkerejsebranchen kan være tilbageholdende med at rejse pga. usikkerhed om forholdene og den økonomiske situation i almindelighed. Det har sænket efterspørgslen efter pakkerejser betydeligt og skaber også usikkerhed om den fremtidige efterspørgsel.

Pakkerejse-selskabernes forretningsmodel indebærer som nævnt indledningsvist, at betalingen for ydelsen finder sted forholdsvis lang tid, før ydelsen leveres. Når rejser annulleres, skal forbrugerne have tilbagebetalt de penge, de har betalt på forhånd. Det kan, sammen med det ret store fald i selskabernes salg af rejser og dermed i deres indtægter, medføre likviditetsproblemer for selskaberne. Samtidig er der fortsat usikkerhed om, hvordan rejsevejledningen vil

¹ Forbruget omfatter både pakkerejser omfattet af Rejsegarantifondens dækning samt andre pakkerejser fx omfattet af dækning af en udenlandsk garantiordning.

² Tilgangsraten for rejsebranchen er målt for branchen rejsebureauer, som omfatter rejsebureauer, rejsearrangører samt andre reservationstjenesteydelser og tjenesteydelser i forbindelse hermed.

³ Det er ikke muligt at gennemføre konkursanalysen udelukkende på selskaber, der er registreret i Rejsegarantifonden. Derfor anvendes en bredere branchegruppering, der også omfatter andre typer af rejseselskaber.

blive justeret i fremtiden. Det bidrager til, at pakkerejse­selskabernes salg af rejser til efteråret også er faldet.

Dermed har pakkerejse­selskaberne et kortsigtet behov for likviditet og udsigt til et afdæmpet salg også på ½ til 1 års sigt og måske længere.

Da COVID-19 ramte Europa i februar 2020 og medførte annullerede rejser, var skisæsonen i fuld gang. Udenrigsministeriets skærpede rejsevejledninger gælder foreløbigt til den 31. august 2020, hvilket rammer mange pakkerejse­selskaber i deres sommersæson, hvor afviklingen af rejser almindeligvis er særligt højt. Pakkerejse­selskabernes omsætning forventes derfor at være relativt lav i den periode, hvor de nuværende rejsevejledninger er gældende. Samtidig skal selskaberne fortsat afholde visse omkostninger som fx løn⁴ og omkostninger til underleverandører, som ikke kan refunderes. Det medfører risiko for konkurser.

Der er også usikkerhed om afsætningsmulighederne efter den 31. august 2020. Efterspørgslen afhænger således af det fremadrettede forløb for COVID-19 samt eventuelle strukturelle ændringer i rejsemønstre som følge af krisen. Derudover afhænger efterspørgslen af udviklingen i rejserestriktioner i Danmark og andre lande. Den mistede indtjening og usikkerheden om fremtiden kan medføre, at selskabsejere og kreditorer ikke finder det rentabelt at skyde den nødvendige kapital ind i selskaberne.

I forbindelse med COVID-19 har regeringen og Folketinget indført en række støtteordninger, som skal være med til at holde hånden under dansk økonomi og sikre, at de økonomiske konsekvenser af epidemien mindskes. Nogle af disse er generelle støtteordninger, dvs. ordninger som ikke er målrettet specifikke brancher eller erhverv, mens andre kan karakteriseres som specialiserede støttepakker, som er målrettet specifikke brancher. Rejse­selskaberne har således mulighed for både at benytte de generelle støttepakker samt de støttepakker, der er målrettet pakkerejsebranchen. Nogle af de underleverandører, som pakkerejsebranchen bruger har også mulighed for at få støtte gennem de generelle støttepakker, om end en stor del af pakkerejsebranchens underleverandører er udenlandske og derfor afhængige af støttepakker i deres respektive hjemlande.

De generelle støttepakker omfatter bl.a. lønkompensationsordningen og kompensation for virksomheders faste omkostninger, som yder direkte støtte til virksomheder, samt garantiordninger for udlån til virksomheder, som skal være med til at gøre virksomheders adgang til likviditet (i form af lån) lettere.

Der er i Rejsegarantifonden 264 selskaber, som har modtaget lønkompensation. De har samlet modtaget ca. 214 mio. kr. i lønkompensation i forbindelse med COVID-19.⁵ Rejse­selskabernes mulighed for at benytte lønkompensationsordningen kan være begrænset af, at de på trods af en stor omsætningsnedgang fortsat har stor brug for medarbejdere til at håndtere kundehenvendelser om annullerede rejser. Der er ikke oplysninger om, hvor meget selskaberne har modtaget fra kompensationsordningen for faste omkostninger, men det er formentlig begrænset i lyset af, at de faste omkostninger kun udgør en mindre del af pakkerejsebranchens samlede omkostninger.

⁴ Pakkerejse­selskaberne har som andre selskaber haft mulighed for at benytte lønkompensationsordningen. Pakkerejse­selskabernes økonomiske krise er dog primært en likviditetskrise, og de har grundet travlhed med kundehenvendelser ikke haft behov eller mulighed for at hjemsende medarbejdere, som det er sket i andre hårdt ramte brancher.

⁵ Baseret på et træk fra oversigten over lønkompensation d. 29. maj 2020.

2.3 Pres på Rejsegarantifonden og pakkerejsebranchen

Konkurser i pakkerejsebranchen vil som nævnt medføre, at Rejsegarantifonden opbygger gæld, som de selskaber, der klarer krisen, skal tilbagebetale. Det øger de overlevende selskabers omkostninger og medfører dermed også højere priser for forbrugerne. Den eventuelle stigning i forbrugerpriserne skal ses i lyset af, at forbrugerne under krisen har mulighed for at få refunderet deres rejseomkostninger. Samtidig kan kravet om tilbagebetaling øge tilskyndelsen til at vælge en udenlandsk forsikringsordning for nogle selskaber.

Det skal også bemærkes, at det forventede underskud, som mange pakkerejseselskaber forventeligt vil realisere for 2020, kan videreføres og modregnes i et fremtidigt skattepligtigt overskud.

Det beløb, som skal tilbagebetales af selskaberne stammer fra det kollektive element i konkursordningen og i særdeles fra den udvidede dækning af faktiske omkostninger i forbindelse med annullerede rejser m.v.

Som led i hjælpepakken til pakkerejsebranchen er der således oprettet en fondskasse til dækning af rejseudbydernes faktiske omkostninger i forbindelse med afbestilte, annullerede og afbrudte pakkerejser som følge af ekstraordinære omstændigheder. De likvide midler i ordningen er tilvejebragt gennem et statsgaranteret lån på op til 1,5 mia. kr., der skal tilbagebetales af pakkerejsebranchen. Derudover er der givet et statsligt tilskud på 600 mio. kr., der dækker fondens forpligtelser i perioden til og med den 13. april 2020. Endelig er der tilført et tilskud på 125 mio. kr. til fondskassen for pakkerejser i Rejsegarantifonden.⁶

Der er åbnet for støtte til faktiske omkostninger for rejser, der skulle være påbegyndt i perioden omfattet af Udenrigsministeriets rejsevejledning frem til og med den 13. april 2020. Det skønnes, at trækket i denne periode vil være omkring 450 mio. kr. Det samlede træk er imidlertid forbundet med betydelig usikkerhed. Det vurderes med afsæt i forskellige kilder og scenarier, at det kan udgøre 1,5-1,9 mia. kr. frem til den 31. august 2020 inkl. trækket på 450 mio. kr. til og med den 13. april 2020 og 100 mio. til afbrudte rejser. Trækket til dækning af faktiske omkostninger ifm. annullerede rejser i første periode forventes dækket af det statslige tilskud på 600 mio. kr.

Det samlede træk på fondskassen for pakkerejser vil afhænge af, hvor mange selskaber der går konkurs som følge af krisen, og hvor store omkostninger Rejsegarantifonden vil få til compensation af kunderne som følge af disse konkurser. Et usikkert skøn er, at den samlede compensation til kunderne vil udgøre ca. 3,1 mia. kr., hvis det beregningsteknisk antages, at alle selskaber går konkurs. Heraf vil selskabernes egne garantier dog dække en del, især for selskaber med forhøjet garanti. Korrigeret herfor skønnes den samlede eksponering at udgøre godt 2,3 mia. kr. Hvis det lægges til grund, at selskaber med 10 pct. af omsætningen går konkurs, vil Rejsegarantifonden således skulle dække ca. 230 mio. kr.

⁶ Pr. 7. juni er dette tilskud endnu ikke godkendt af EU-kommissionen i henhold til statstøttereglerne.

Figur 2.2 Estimeret træk på støtteordning og statsgaranti

A+B Pakkerejseselskabernes samlede estimerede træk på støtteordning 1,5 – 1,9 mia. kr.	A	Heraf statstilskud 0,5 – 0,6 mia. kr.
	B	Heraf træk på statsgaranti 0,9 – 1,4 mia. kr.
C+D Rejsegarantifondens samlede estimerede regning fra konkurser 0,2 – 0,4 mia. kr.	C	Heraf statstilskud og formue i fonden 0,175 mia. kr.
	D	Heraf træk på statsgaranti 0,1 – 0,2 mia. kr.
B+D Samlede træk på statsgarantien 1,0 – 1,5 mia. kr.	Heraf træk med individuel hæftelse for selskaber 0,8 – 1,1 mia. kr.	
	Heraf træk med kollektiv hæftelse for Rejsegarantifonden 0,2 – 0,4 mia. kr.	

Anm.: Den samlede gæld, som selskabernes i Rejsegarantifonden i fællesskab skal tilbagebetale udgøres af den samlede estimerede regning til konkurser, som dækkes af lån på statsgarantien, samt den andel af det samlede estimerede træk på støtteordning, som dækkes af lån på statsgarantien, og som er foretaget af selskaber, der senere går konkurs. Denne gæld for Rejsegarantifonden estimeres samlet til 0,2-0,4 mia. kr.

Kilde: Egne beregninger

Den samlede regning fratrukket statstilskud på i alt 725 mio. skal tilbagebetales af branchen. Hvor stor denne tilbagebetaling bliver i forhold til omsætningen, afhænger af trækket på de to kasser, den fremtidige omsætning, hvorvidt tilskuddet til fondskassen for pakkerejser på 125 mio. kr. endeligt godkendes, samt hvorvidt det overskydende tilskud til faktiske omkostninger på ca. 150 mio. kr., som ikke blev brugt i perioden frem til 13. april, skal tilbagebetales eller det videreføres.

Et muligt skøn er, at branchen skal foretage en samlet tilbagebetaling på 1,2-2,4 pct. af omsætningen de næste seks år.⁷ Det svarer til op mod 15 pct. af omsætningen i et enkelt år. En del af tilbagebetalingen vil være individuel og afhænge af, hvor meget det enkelte selskab har trukket på støtteordningen, mens den resterende del vil være kollektiv og vil blive tilbagebetalt gennem det formueopbyggende bidrag til Rejsegarantifonden, som udgøres af en fast pct. af omsætningen for alle selskaber. Den kollektive andel skønnes under de anvendte antagelser at udgøre mellem 0,3 og 0,7 pct. af omsætningen. Der henvises til baggrundrapportens afsnit 3.5 for en nærmere gennemgang af disse beregninger og antagelserne bag.

Det er sandsynligt, at en væsentlig del af særligt det kollektive bidrag vil blive videresendt til forbrugerne i form af højere priser. Det skal bl.a. ses i lyset af, at det kollektive formueopbyggende bidrag er omsætningsafhængigt og dermed en variabel omkostning, og den påføres alle selskaber, som er registreret i Rejsegarantifonden, inkl. nye selskaber. Derimod kan omkost-

⁷ Beregningen er under antagelse af, at det fulde statstilskud på 725 mio. kr. ydes. Hvis ikke dette ydes, vil tilbagebetalingen blive højere.

ningsstigningen medføre pres på avancerne, hvis pakkerejser konkurrerer intensivt med andre produkter, som ikke rammes af omkostningsstigningen, som fx selvarrangerede rejser. Det kan øge udfordringerne for pakkerejseselskaberne.

Hvis det antages, at den fulde omkostningsstigning, dvs. både den individuelle og den kollektive tilbagebetaling, vil blive overført til højere forbrugerpriser, vil den gennemsnitlige pris for en rejse stige med 1,2-2,4 pct. svarende til ca. 85-170 kr. per person fra et niveau på ca. 7.050 kr. Dette skal ses som et skøn for den maksimale prisstigning, da der tages udgangspunkt i fuldt gennemslag af omkostningen i priserne. Hvis der kun tages udgangspunkt i det kollektive bidrag, vil prisen stige med estimeret maks. 0,3-0,7 pct., svarende til ca. 20-50 kr. per rejsende.

Den forventede forøgelse af prisen for fremtidige kunder skal ses i lyset af, at der i en årrække ikke er blevet betalt formueopbyggende bidrag til Rejsegarantifonden, og at de registrerede selskaber, og dermed også kunderne i et vist omfang, ikke har betalt for Rejsegarantifondens dækning i denne periode. De fremtidige kunder kommer dermed til at betale en del af kompensationen til tidligere kunder.

Del II

Arbejdsgruppens anbefalinger og overvejelser

Udgangspunktet for arbejdsgruppens drøftelser har været følgende hensyn:

- begrænse risikoen for konkurser, der kan gå ud over forbrugervelfærden
- undgå at der bliver opbygget en uholdbar stor gæld for den fremtidige branche, der delvist skal tilbagebetales af forbrugerne gennem højere priser
- undgå at skabe barrierer for den nødvendige kapacitetstilpasning og omstilling i branchen.

Arbejdsgruppens arbejde har været fokuseret på 3 hovedelementer:

1. Den særlige garantiordning for pakkerejsebranchen og øvrige initiativer med virkning på kort sigt
2. Forbrugernes konkurssikring på længere sigt efter COVID-19 krisen
3. Administrativ håndtering af et stort omfang konkurser som følge af COVID-19 krisen

3.1 Den særlige garantiordning for pakkerejsebranchen og øvrige initiativer med virkning på kort sigt

Den danske støtteordning, som er målrettet pakkerejsebranchen, er blevet oprettet for at sikre forbrugerne mod tab samt at understøtte pakkerejseselskaberne i en periode efter, at rejseaktiviteten stort set er ophørt.

Statsgarantien til dækning af faktiske omkostninger ved annullerede rejser supplerer de øvrige støtteordninger, som Folketinget har iværksat for at understøtte danske virksomheder og dansk økonomi under COVID-19 krisen.

Arbejdsgruppen har ikke til opgave at vurdere anvendelsen og behovet for fortsatte hjælpepakker for erhvervslivet, men henviser til rapporten fra det økonomiske ekspertudvalg og de principper, som denne ekspertgruppe har præsenteret. Det økonomiske ekspertudvalg har blandt andet tilkendegivet, at hjælpepakkerne bedst udfases ved at skifte fokus fra direkte støtte over mod likviditets-, låne- og garantiordninger.

Arbejdsgruppen lægger blandt andet vægt på, at hjælpepakkerne kan være velegnede til at afbøde et pludseligt økonomiske chok, som en krise som COVID-19 medfører, og et flertal i arbejdsgruppen tilkendegiver også, at det er vigtigt, at de udfases så hurtigt som muligt. Det skyldes, at hjælpepakker på lidt længere sigt kan have skadelige virkninger på samfundsøkonomien. Hjælpepakker er således med til at fastlåse erhvervsstrukturen og begrænse dynamikken i markedet. I pakkerejsebranchen kan det blandt andet betyde, at beskæftigelse og kapital bindes i virksomheder, der ikke er levedygtige, og at det kan tage længere tid at tilpasse sig til den reducerede efterspørgsel og de nye rejse- og forbrugsmønstre, som pandemien sandsynligvis vil medføre.

Det er således væsentligt at sikre, at hjælpepakker ikke hindrer den markedsdynamik, der indebærer, at nogle pakkerejseselskaber lukker, mens andre efter krisen får mulighed for at ek-

spandere, samt at nye rejseselskaber og innovative rejsekoncepter kommer til. Trods den alvorlige økonomiske situation forårsaget af krisen er det afgørende at fastholde dynamikken og understøtte omstilling og tilpasning i økonomien.

I udgangspunktet vil solide og levedygtige virksomheder kunne få dækket deres likviditetsbehov på det finansielle marked. Men som det også fremgår af den økonomiske ekspertgruppes redegørelse, kan der også være gode argumenter for, at en branche skal have mulighed for støtte, så længe den er pålagt restriktioner, der forhindrer den i at drive en rentabel forretning. På nuværende tidspunkt er mulighederne for udenlandsrejser stærkt begrænset af Udenrigsministeriets rejsevejledning frem til den 31. august 2020, og det vides ikke, hvordan vejledningerne kommer til at se ud herefter.

Pakkerejsebranchen har et behov for likviditet på kort sigt, da branchen ikke som normalt får indtægter fra at sælge rejser (i årets største omsætningsmåneder) samtidig med, at de skal tilbagebetale penge for de rejser, som de har solgt flere måneder tilbage. Pakkerejsebranchen har endvidere relativt store omkostninger til underleverandører, eksempelvis udenlandske hoteller, bl.a. som følge af langsigtede kontraktmæssige forpligtelser. Foreløbige meldinger peger på, at nogle selskaber er lykkedes med at nedbringe disse forpligtelser i den seneste tid. Branchen har dog fortsat en økonomisk forpligtelse over for underleverandører henover sommersæsonen.

Tilbagebetalingsforpligtelserne over for forbrugerne – kombineret med branchens forretningsmodel med forudbetalinger – betyder således, at pakkerejsebranchen er under et særligt stort pres i den aktuelle situation. Samtidig har rejsebranchens muligheder for at sende medarbejderne hjem med lønkompensation været begrænset af, at de skulle håndtere de aflyste rejser og tilhørende kundehenvendelser.

Arbejdsgruppen har noteret, at der er iværksat flere ordninger, der har til hensigt at styrke likviditeten hos danske virksomheder. Det er blandt andet udsatte betalingsfrister for moms, bedre lånemuligheder m.v. Arbejdsgruppen opfordrer til, at der i de løbende overvejelser om videreførelsen af disse ordninger tages højde for de likviditetsmæssige udfordringer, som rejsebranchen har i kraft af de rejserestriktioner, som gælder henover sommeren og umuliggør almindelig drift.

På den baggrund anbefaler arbejdsgruppen, at pakkerejsebranchen fortsat skal have adgang til at trække på den stillede statsgaranti med henblik på at dække de faktiske omkostninger til leverandører, der ikke kan refunderes, selv om rejsen er annulleret som følge af Udenrigsministeriets rejsevejledning. Der er oprindeligt givet adgang til statsgaranti på 1,5 mia. kr. Disse midler er endnu ikke opbrugt. Det foreslås derfor, at de resterende midler overføres til en ny (forlænget ordning) til dækning af omkostninger ved annullerede rejser.

For at undgå, at der opbygges en uholdbar stor kollektiv gæld for den fremtidige pakkerejsebranche registreret i fonden, og for at sikre, at der så vidt muligt alene gives lån fra garantiordningen til levedygtige virksomheder, foreslår arbejdsgruppen, at der foretages en række justeringer af garantiordningen. Det understreges, at de første forslag skal ses i en sammenhæng, og derfor ikke anbefales enkeltvist.⁸

⁸ Der henvises til baggrundsrapportens afsnit 2.2. for en nærmere beskrivelse af ordningen og samspillet mellem individuel låntagning og kollektiv tilbagebetaling for konkursramte virksomheder.

For det første foreslår arbejdsgruppen, at staten hæfter for det træk på statsgarantien, som et selskab ellers ville efterlade til de øvrige i branchen i tilfælde af konkurs. Det betyder, at koblingen mellem den individuelle gældsoptagning og den kollektive tilbagebetaling fjernes. Som ordningen er i dag, er det således Rejsegarantifonden – og dermed de øvrige pakkerejseselskaber – der hæfter for trækket på statsgarantien for de selskaber, der efterfølgende måtte gå konkurs. Der tages dog forbehold for, at en sådan løsning kræver statsstøttegodkendelse.

Hvis der trækkes op til 1 mia. på statsgarantien, og virksomheder som repræsenterer 10 pct. af omsætningen efterfølgende går konkurs, kan statens hæftelse andrage ca. 100 mio. kr. Hvis der tages udgangspunkt i scenarierne i afsnit 2.3, estimeres det, at statens hæftelse samlet set vil ligge i omegnen af 100-200 mio. kr. Der kan eventuelt indføres et loft for, hvor meget staten hæfter for.

For at mindske statens risiko, foreslås for det andet, at der indføres en kreditvurdering, som selskaberne skal leve op til, forud for træk på statsgarantien. Arbejdsgruppen understreger, at det er afgørende, at denne kreditvurdering kan foretages på en måde, der er simpel, gennemsigtig og enkel at administrere. Arbejdsgruppen peger på, at der med fordel kan opstilles få objektive kreditkriterier, som virksomhederne kan vælge imellem som dokumentation for kreditvurderingen. Det kan fx være revisionsbekræftede nøgletal, et bevis for at forbrugernes tilgodehavender er tilbagebetalt, eller en bankgaranti eller tilsvarende finansielt dokument, der sikrer, at der vil ske tilbagebetaling af tilgodehavender til forbrugerne og/eller at virksomheden er sund.

Pakkerejseselskaberne kan i dag lade fonden stå for udbetalinger af forbrugernes tilgodehavender, hvorefter det økonomiske mellemværende/lån skal være overført fra selskabet til fonden indenfor 3 måneder. Fondens udbetaler ikke penge for selskaber, hvor der udestår tidligere mellemværender. Arbejdsgruppen bemærker, at det bør sikres, at praksis - hvor denne type korte lån skal indfries, inden nye lån kan optages - fortsætter for at minimere statens risiko.

Med henblik på at sikre en hurtig sagsbehandling foreslås endvidere, at Rejsegarantifonden tilføres ressourcer for at varetage administrationen af støtteordningen.

Der henvises i øvrigt til den økonomiske ekspertgruppes 2. afrapportering i forhold til generelle betragtninger om, hvordan de institutionelle rammer for at administrere låne og garantiordninger bør se ud.

I henhold til de scenarier, som er præsenteret ovenfor, udgør de individuelle træk på statsgarantien 0,9-1,3 mia. kr. Dette beløb er usikkert og afhænger bl.a. af udviklingen i efterspørgslen efter ferierejser. Her er der taget hensyn til, at der tidligere er bevilget et statsligt tilskud på 600 mio. til at dække faktiske omkostninger ved annullerede rejser i den første periode. Det er vurderingen, at op mod 150 mio. kr. endnu ikke er disponeret. Arbejdsgruppen foreslår, at dette beløb overføres til konkurssikringen, herunder også til dækning af konkursramte virksomheders træk på statsgarantien i Rejsegarantifonden.

I den forbindelse bemærkes, at der endnu ikke er opnået godkendelse i henhold til statsstøttere reglerne for det allerede bevilligede tilskud på 125 mio. kr. Hvis det viser sig, at sådanne tilskud til pakkerejsesfonden ikke er forenelige med statsstøttere reglerne, foreslår arbejdsgruppen,

at det i stedet afdækkes, om der kan etableres en selvstændig kompensationsordning direkte rettet mod forbrugerne.⁹

Arbejdsgruppen har i drøftelserne også noteret sig, at der er etableret andre hjælpeordninger, som rejsebranchen også kan drage nytte af. Herunder noterer gruppen, at pakkerejseelskaberne kan være relevante at tilgodese, hvis der etableres en ansøgningspulje eller lignende for sæsonbetonede brancher, jf. den økonomiske ekspertgruppes anbefaling 8.

Endelig foreslås, at fremtidige lempelser af rejserestriktioner udmeldes i så god tid, som muligt givet sundhedssituationen, da det vil bidrage til at fjerne noget af den usikkerhed om rejsemulighederne i efteråret, som reducerer efterspørgslen efter rejser og sektorens indtægter.

Boks 3.1 Mulige initiativer

Fortsat statsgaranti til dækning af faktiske omkostninger ved annullerede rejser som følge af Udenrigsministeriets rejsevejledning

- Garantiorrdningen forlænges, så den også kan dække rejser frem til 31. august 2020, eller indtil der er trukket 1,5 mia. kr. på statsgarantien
- Koblingen mellem den individuelle gældsoptagning og den kollektive tilbagebetaling fjernes. Det vil dermed være staten, der hæfter for konkursramte virksomheders træk på statsgarantien
- Træk på garantien gøres betinget af kreditvurdering eller anden sikkerhedsstillelse, eksempelvis garanti for udbetaling til kunderne
- Kreditvurdering bør kunne foretages hurtigt og på baggrund gennemsigtige og objektive kriterier.

Hurtig behandling af ansøgninger i Rejsegarantifonden

- Med henblik på at give Rejsegarantifondens sekretariat bedre mulighed for at øge hastigheden i behandlingen af ansøgninger om støtte, tildeles Rejsegarantifonden midler til at varetage administrationen af ordningen.

Øge statstilskuddet til konkurssikringen i pakkerejsefonden

- At et eventuelt "overskud" fra statstilskuddet på 600 mio. - såfremt det er i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler - overføres til konkurssikringen i pakkerejsefonden på lige fod med de 125 mio., som der allerede er truffet politisk beslutning om at overføre
- Hvis det skulle vise sig, at en sådan overførsel ikke er forenelig med statsstøttereglerne, kan midlerne anvendes til en forbrugerrettet kompensationsordning, såfremt der opstår en situation, hvor Rejsegarantifonden ikke har de nødvendige midler til at dække forbrugernes fuldt ud.

Hjælpepakke for sæsonbetonede erhverv

- At pakkerejsebranchen indgår i overvejelserne, når der tages politisk stilling til en eventuel hjælpepakke til sæsonbetonede erhverv.

Klare meldinger om rejserestriktioner

- Udmeldinger om fremtidige lempelser af rejserestriktionerne bør ske så hurtigt som muligt, så danske forbrugere kan begynde at bestille rejser igen.

⁹ Forslaget skal ses i lyset af muligheden for at nedsætte kompensationsgraden for forbrugerne i forbindelse med en omfattende konkursbølge, der behandles i afsnit 3.2 og 3.3.

Der har i arbejdsgruppens drøftelser også været udtrykt ønske om en kompensationsordning i form af et nyt tilskud til dækning af de faktiske omkostninger som supplement til det allerede besluttede tilskud på 725 mio. kr. Hvis et sådant tilskud skal være foreneligt med EU's statsstøtteregler, er det dog en forudsætning, at det skal dække direkte tab. Derudover har repræsentanten fra rejsebranchen foreslået at udvide anvendelsen af statsgaranterede lån på 1,5 mia. kr. til dækning af kundefordringerne i forbindelse med de annullerede rejser.

Mindretalsudtalelse:

Boks 3.2
Mindretalsudtalelse

Det eksterne ekspertmedlem fra rejsebranchen samt det eksterne ekspertmedlem med indsigt i finansielle forhold og turismeerhvervet bemærker:

De ovenfor anførte forslag til afhjælpning af pakkerejsebranchens akutte likviditetsudfordring skønnes ikke tilstrækkelige. Som følge af, at et stort antal medarbejdere i perioden har været og fortsat er på arbejde for at besvare kundehenvendelser samt tilrettelægge udbetalingen af refusion til kunderne i forbindelse med de mange annullerede rejser, som har umuliggjort en optimal anvendelse af den nugældende lønkompressionsordning som andre de facto lukkede virksomheder, foreslår mindretallet følgende:

Der indføres en særordning for pakkerejsebranchen, hvorefter der kan ydes lønkomensation til medarbejderne i perioden den 13. marts 2020 til den 31. august 2020 uanset, at disse måtte have udført arbejde i den periode, pakkerejsebranchen har været tvangslukket.

Boks 3.3
Mindretalsudtalelse

Det eksterne ekspertmedlem fra rejsebranchen bemærker:

For bedst at sikre opfyldelsen af kommissoriets formål om bl.a. at udarbejde politiske initiativer, der på kort sigt kan bidrage til, at den danske pakkerejsebranche har de bedste forudsætninger for at komme igennem coronakrisen, foreslår mindretallet følgende:

For at sikre en samlet pakkerejsebranches overlevelse vil det være nødvendigt at få tilført yderligere midler end de allerede tilførte, samt at anvendelsesområdet for dækning af faktiske omkostninger udvides i forhold til det nuværende. Eks. til at omfatte lønkomensation jf. ovenfor.

3.2 Forbrugernes konkurssikring på længere sigt efter COVID-19 krisen

Den nuværende krise giver også anledning til at overveje, om det danske rejsegarantisystem kan gøres mere robust fremadrettet efter, at pandemien er overstået. Arbejdsgruppen understreger, at mere strukturelle justeringer af Rejsegarantifondsordningen først bør gennemføres eller have virkning, når der er overblik over, hvor stor en effekt COVID-19 vil have, og den nuværende usikkerhed på markedet er mere afklaret. Rejsegarantiordningen er at sidestille med en forsikringsordning, og man kan så at sige ikke ændre forsikringsvilkårene for en skade, som er sket.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at den danske rejsegaranti fungerer effektivt, og under normale konjunkturbevægelser er fonden i stand til at håndtere udsving i konkursomfanget. Det gælder også i forhold til større enkeltstående konkurser. Hertil kommer, at det danske system er værdsat af både forbrugere og pakkerejse selskaber. Systemet består af en *kollektiv fond*, som suppleres med *individuelle garantier*, som stilles af de enkelte rejsebureauer efter

deres størrelse. Dette kan suppleres med *forhøjede garantier*, som dækker den fulde risiko, hvis fonden vurderer, at der er forhøjet risiko i selskaberne.

Arbejdsgruppen har drøftet, om den nuværende danske konstruktion er med til at holde hånden under mange små selskaber, som ellers ikke ville være levedygtige i et andet system. På den ene side kan forbrugere være mere udsat for konkurser m.v. ved brug af mindre rejseselskaber. Effektiviteten i branchen kunne formodentlig også være højere, hvis den bestod af færre - men større - selskaber. Over for det står, at der kan være forbrugergevinster knyttet til at kunne vælge mellem en mangfoldighed af selskaber, herunder også mere specialiserede selskaber.

Arbejdsgruppen har dog ikke haft mulighed for at foretage en tilbundsgående analyse af andre landes modeller. Arbejdsgruppen har således ikke foretaget en endelig vurdering af, om det danske system er bedre end andre landes systemer i forhold til fx omkostninger og forbrugervelfærd og selskabernes incitamenter.

Rejsegarantifondens dækning er at ligestille med en forsikringsordning, der sikrer forbrugerne i tilfælde af rejseudbyderens konkurs. En sådan forsikringsordning kan etableres på forskellig vis:

- Rejseudbyderen tegner individuel forsikring hos forsikringsselskab
- Rejseudbyderen stiller bankgaranti – det kan ske i individuelle modeller eller i fondskonstruktioner, som den danske, hvor der også indgår et element af kollektiv dækning (branchen forsikrer sig selv)
- Deponerede midler.

Forsikringsordningen dækker under "normale" forhold, herunder normale konjunkturbevægelser. Dvs. de situationer, hvor risici er kendte og kan kortlægges. Forsikringsbaserede løsninger er derfor ikke et alternativ, hvis målet alene er at sikre forbrugere og virksomheder mod ekstraordinære kriser, hvor en stor dele af sektoren rammes af konkurstruende tilbageslag. Forsikringsselskabernes forretningsmodel betyder, at de skal kunne afdække og redegøre for deres risiko og maksimale tab. Det indebærer, at de som hovedregel vil have undtagelser for force majeure situationer og/eller, at der vil være et loft over den maksimale samlede udbetaling.

I flere andre lande – eksempelvis Tyskland og Sverige – er der således indbygget et loft over forbrugernes dækning. Risikoen i disse situationer deles så at sige mellem forsikringsselskabet og forbrugeren. I Tyskland gælder fx et loft for hver enkelt selskab, som indebar, at der for mange forbrugere ikke var fuld dækning, da rejseselskabet Thomas Cook gik konkurs. Her valgte den tyske regering dog efterfølgende at yde yderligere kompensation til de rejsende.

Overordnet set er der tale om et nulsum spil, der handler om, hvem der bærer risikoen i forbindelse med tab. Denne risiko kan fordeles på:

- Pakkerejsebranchen (og dermed i en vis grad fremtidige rejsende gennem højere priser på rejser som følge af større formueopbyggende bidrag/forsikringspræmier),
- Banker og forsikringsselskaber (indtil deres garanti/loft er nået)
- Forbrugerne (nedskrivning af tilgodehavender).

Arbejdsgruppens drøftelser har været fokuseret på to temaer:

- Mulige justeringer i Rejsegarantifonden med henblik på at øge den økonomiske robusthed i "normal-situationen"
- Overvejelser om, hvorvidt Rejsegarantifonden fremover skal sikre 100 pct. kompensation til de rejsende i ekstraordinære situationer

Mulige justeringer i Rejsegarantifonden

Rejsegarantifonden afdækker i dag sin risiko ved, at alle tilknyttede virksomheder stiller en ordinær garanti (som afhænger af virksomhedernes omsætning) eller en forhøjet garanti, samt ved at have en opsparingsfond, som kan bringes i anvendelse, hvis garantierne er utilstrækkelige.

Det er især gennem de forhøjede garantier, at fonden afdækker sin risiko. Fondens fører således et individuelt og løbende økonomisk tilsyn med samtlige virksomheder – herunder specielt de store virksomheder, som repræsenterer den største risikoeksponering. Hvis fonden vurderer, at en virksomhed har forhøjet risiko for konkurs, vil fonden pålægge virksomheden at stille en forhøjet garanti, svarende til den fulde risikodækning for fonden.

I dag er ca. en femtedel af fondens medlemmer omfattet af krav om forhøjet garantistillelse. Under normale forhold vil fonden derfor være tilstrækkeligt afdækket for risici, der kan forudses i selskabernes regnskaber.

Selvom arbejdsgruppen ikke vurderer, at den nuværende COVID-19 krise giver anledning til at ændre de grundlæggende strukturer i Rejsegarantifondsordningen, er det arbejdsgruppens vurdering, at kravene til rejseudbydere eventuelt kan øges med henblik på at gøre fonden mere robust. Dette kan gøres ved at opbygge et større kapitalberedskab i fonden, eller ved at stille højere egenkapitalkrav til de virksomheder, som vil kunne påføre fonden de største tab. Dette er ikke udtryk for, at de store virksomheder har større konkursrisiko end de små, men at konkurser blandt store virksomheder har større konsekvenser for fonden. Flere af arbejdsgruppens medlemmer har i denne forbindelse anført, at fondens eksisterende tilsyn og krav bør være tilstrækkeligt til at afdække risikoen ift. virksomheder, der kan påføre fonden store tab.

Flere af arbejdsgruppens medlemmer har ligeledes henvist til den balancerede tilgang til garantier og tilsyn, som blev indført i 2017. Denne tilgang, som havde til formål at skabe en balance mellem de byrder, som branchen er pålagt og den risiko, som eksterne eksperter vurderer, at fonden er eksponeret for. Fondens bestyrelse har vurderet, at risikoeksponeringen i en balanceret tilgang fastsættes med udgangspunkt i en såkaldt 20 års hændelse. På baggrund af erfaringerne fra coronakrisen, kan det overvejes, at fondens eksponering nedsættes således, at fondens formue skal øges.

Endelig opfordrer arbejdsgruppen til, at det overvejes, om der kan stilles krav om anvendelse af drifttabsforsikringer og lignende med henblik på at begrænse fondens risiko. Det foreslås, at disse muligheder bør afdækkes nærmere mellem Rejsegarantifonden og forsikringsbranchen.

Det skal understreges, at sådanne ændringer ikke bør gennemføres med virkning i den nuværende situation. Arbejdsgruppen understreger i den forbindelse, at der skal være mulighed for, at fonden kan vente med at effektuere ændringerne, til rejserestriktioner i hovedsagen er afviklet, og usikkerheden om det videre forløb er mere afklaret. Det bemærkes hertil, at fonden har valgt, at selskaberne kan vente med at betale renter fra 2021 og afdrag fra 2022 på optagede lån i fonden. Endvidere kan der være tale om overforsikring, hvis flere af justeringerne indføres samtidig.

Boks 3.4 Mulige initiativer

Hvis der er politisk ønske om at styrke Rejsegarantifondens økonomiske robusthed, kan følgende justeringer i krav til fondens formue, garantistillelse m.v. overvejes

- At bestyrelsen for fonden nedsætter risikoeksponeringen således, at fonden opbygger et mere robust kapitalberedskab i form af en større formueopbygning
- Højere egenkapitalkrav til større rejseselskaber, idet fonden er særligt eksponeret i forhold til store selskabers konkurser.

Ovenstående forslag bør dog ikke erstatte rejsegarantifondens nuværende tilsyn med pakkerejse-selskaberne ud fra de eksisterende kriterier for garantier og forhøjede garantier.

Brug af individuelle driftstabsforsikringer

- Det foreslås, at erhvervsministeren beder Rejsegarantifondens bestyrelse vurdere, om brug af individuelle driftstabsforsikringer vil bidrage til at begrænse den økonomiske risiko for fonden og samtidig går i dialog med Forsikring & Pension om, hvorvidt der er de passende forsikringer på markedet. I så fald skal der indføres en hjemmel i Rejsegarantifondsloven, der giver mulighed for, at fonden kan stille sådanne krav.

Håndtering af ekstraordinære situationer

Den nuværende COVID-19 situation har gjort det relevant at overveje, hvordan den danske rejsegarantiordning skal dække i ekstraordinære situationer. Med ekstraordinære situationer menes omfattende og udefrakommende situationer, der er uforudsigelige, og som medfører en omfattende konkursbølge i branchen.

Arbejdsgruppen har drøftet to grundlæggende modeller for håndtering af disse situationer:

1. Nedsat kompensation for forbrugerne i ekstraordinære situationer
2. Etablering af en særlig "katastrofe"-ordning baseret på en gebyr-finansieret fond.

Som alternativ til disse to modeller kan der også tilføres statslige tilskud samt stille statslige låne- og garantiordninger til rådighed.

Ad 1. Nedsat kompensation for forbrugerne i ekstraordinære situationer

De nuværende regler indebærer, at forbrugere, der har købt en pakkerejse, som udgangspunkt er 100 pct. dækket også i ekstraordinære situationer. Det adskiller sig fra dækningen af andre rejseformer. For eksempel får forbrugerne i forhold til andre former for private rejser ikke den fulde kompensation, hvis der sker uforudsete hændelser. Der er således rejsende, der i den nuværende situation selv hæfter for eventuelle udlæg til feriehusleje i udlandet o. lign.

Det nuværende system indebærer, at i tilfælde af en omfattende konkursbølge, hvor fonden så at sige løber ud af penge, så vil Rejsegarantifonden med erhvervsministerens godkendelse kunne optage statsgaranterede lån. Efterfølgende vil disse lån blive tilbagebetalt gennem de formueopbyggende bidrag, som rejseudbydere skal betale. En stor del af disse bidrag vil antageligt afspejles i forhøjede priser på rejserne.

Dermed betyder det nuværende system, at fremtidige rejsende betaler for konkurssikringen for de forbrugere, der har købt rejser hos rejseudbydere, der bliver ramt af den ekstraordinære situation, som eksempelvis en COVID-19 situation.

Omvendt kunne man også forestille sig en model, hvor der gennem formueopbyggende bidrag bliver opbygget en større formue i regi af Rejsegarantifonden, som beredskab til at dække uforudsete større konkursbølger. I den situation vil det være de nuværende rejsende, som

gennem højere priser, kommer til at bidrage til at betale for omkostningerne ved konkurssikringen for fremtidige rejsende.

Arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund, at der tages politisk stilling til, om forbrugerne i alle situationer fremadrettet skal have adgang til at blive kompenseret 100 pct., eller om der skal indføres en mulighed for, at kompensationsgraden kan nedsættes i ekstraordinære situationer. Det bemærkes i den forbindelse, at såfremt omkostningerne for Rejsegarantifonden bliver så høje, at det ikke er bæredygtigt at optage lån til at tilbagebetale forbrugerne, vil det inden for rammerne af pakkerejsedirektivets præambel 40 være muligt efterfølgende at foretage nedsat refusion til samtlige berørte forbrugere. For en nærmere gennemgang henvises til den særlige forbrugerbeskyttelse ved konkurs, herunder anvendelsen af pakkerejsedirektivets præambel 40 i ekstraordinære situationer, som er beskrevet i baggrundsrapportens kapitel 2.1.

Hvis der er politisk ønske om at anvende muligheden for at begrænse kompensationen til forbrugerne med henvisning til præambel 40, bør den administrative praksis uddybes i en bekendtgørelse. En sådan bekendtgørelse kan hjemles i § 23, stk. 1, i lov om en Rejsegarantifond, der bemyndiger erhvervsministeren til at fastsætte nærmere regler til gennemførelse af loven, herunder om fondens bistand til rejsende. Arbejdsgruppen anbefaler dog, at der i så fald indsættes en ny hjemmel i lov om en Rejsegarantifond, der giver erhvervsministeren en hjemmel til at fastsætte en sådan administrativ praksis og samtidig tydeliggør forbrugernes rettigheder i disse situationer.

Udgangspunktet vil være, at forbrugerne i en sådan situation kompenseres forholdsmæssigt, men der kan også indføres varierende kompensationsgrader afhængig af rejsens pris.

Ad 2 Etablering af en særlig "katastrofe"-ordning baseret på en gebyr-finansieret fond

Arbejdsgruppen har endvidere drøftet muligheden for at etablere en "katastrofe"-fond, der skal bidrage til finansieringen af forbrugernes konkurssikring i ekstraordinære situationer.

En sådan fond kunne opbygges ved, at der pålægges hver rejse et mindre gebyr. Fondens midler skal som udgangspunkt være øremærket håndtering af en konkursbølge som følge af eksterne og uforudsigelige begivenheder. I denne situation vil det være de nuværende rejsende, som gennem højere priser, er med til at betale for omkostningerne ved konkurssikringen for fremtidige rejsende.

Et alternativ til denne model vil også være, at man fra politisk side fastsatte krav om en bestemt formuestørrelse i den nuværende pakkerejsesfond i regi af Rejsegarantifonden. Denne formueforøgelse vil så skulle opbygges gennem formueopbyggende bidrag fremadrettet. På denne måde vil man ikke administrativt skulle håndtere flere fondskasser, og pakkerejseselskaberne skal ikke administrere flere former for bidrag og gebyrindkrævninger.

Boks 3.5 **Mulige initiativer**

Arbejdsgruppen foreslår, at det overvejes, hvordan fremtidige ekstraordinære situationer kan håndteres

- Skal forbrugerne altid have adgang til at blive kompenseret 100 pct., eller skal der indføres en mulighed for, at kompensationsgraden kan nedsættes i ekstraordinære situationer? Det anbefales i så fald, at modellen indeholder et krav om, at en nedsat kompensation skal godkendes af erhvervsministeren.
- Skal der etableres en gebyr-finansieret "katastrofe"-fond, der kan bidrage til finansieringen af forbrugernes konkurssikring i ekstraordinære situationer?

Arbejdsgruppen understreger, at de to modeller ikke nødvendigvis udelukker hinanden. Således vil etableringen af en "katastrofe"-fond gøre det mindre sandsynligt, at det i en ekstraordinær situation vil være nødvendigt at nedsætte forbrugernes kompensation.

De to forslag i boks 3.5 udelukker ikke hinanden. Opbygningen af en gebyrfinansieret formue til finansiering af konkurssikring i ekstraordinære situationer vil betyde, at der er mindre risiko for, at forbrugernes kompensationsgrad nedsættes, men hvis der er politisk ønske herom, kan begge forslag gennemføres.

3.3 Administrativ håndtering af et stort omfang konkurser som følge af COVID-19 krisen

Der hersker stor usikkerhed om de kommende måneder, herunder danskernes rejselyst, og hvorvidt der kommer en COVID-19 bølge mere. Det er arbejdsgruppens vurdering, at man ikke på nuværende tidspunkt kan danne sig et overblik over, hvor stor en konkursbølge, der vil ramme branchen, og dermed hvor udsat Rejsegarantifonden er. Det rejser spørgsmål om, hvordan man kan håndtere den ekstraordinære situation, hvor omkostningerne for Rejsegarantifonden bliver så høje, at der ikke umiddelbart er flere midler i fondskassen for pakkerejser, samt at statsgarantien på 1,5 mia. er brugt op.

Hvis de 125 mio. kr. samt eventuelle overskydende beløb fra tilskuddet på 600 mio. overføres til fondskassen for pakkerejser, er det ikke arbejdsgruppens umiddelbare vurdering, at et sådant scenarie er meget sandsynligt. Men denne vurdering er behæftet med stor usikkerhed. Som følge af den store usikkerhed anerkender arbejdsgruppen, at der er behov for en klar administrativ praksis for, hvordan en sådan situation skal håndteres, hvis den skulle opstå.

På den baggrund foreslår arbejdsgruppen, at der indføres en klar hjemmel til, at Rejsegarantifonden kan håndtere en omfattende mængde konkurssager *samlet*. Det vil forudsætte, at disse konkurser er afstedkommet af den samme eksterne begivenhed. På den måde får Rejsegarantifonden mulighed for at danne sig et samlet overblik over den økonomiske belastning og på den baggrund have bedre forudsætning for at finde den bedste model for tilvejebringelse af den nødvendige finansiering, eksempelvis gennem statsgaranteret lån.

Arbejdsgruppen har også drøftet, om en eventuel klar hjemmel til at kunne nedsætte forbrugernes kompensation i forbindelse med en omfattende konkursbølge som beskrevet ovenfor kan iværksættes med kort varsel og dermed dække en eventuel omfattende konkursbølge i de kommende måneder som følge af COVID-19.

Der er flere medlemmer af arbejdsgruppen, der har udtrykt bekymring over en model, hvor en sådan løsning også vil gælde for rejser, der allerede er købt og betalt. Der opfordres således til, at hvis der er politisk ønske om at gennemføre en sådan model gennem en bekendtgørelsesændring, så bør denne hjemles i en ny bemyndigelsesbestemmelse i loven, hvori forbrugernes rettigheder også præciseres. Flere medlemmer har endvidere givet udtryk for, at en sådan model vil være at sidestille med lovgivning med tilbagevirkende kraft, som efter dansk retstradition i videst muligt omfang bør undgås. Dette kan skabe mistillid til et ellers velfungerende system. Denne reservation gælder dog kun i forhold til den aktuelle COVID-19 situation.

Hvis der er politisk ønske herom, kan en sådan administrativ praksis, som beskrevet ovenfor, også beskrive, hvordan en eventuel nedsættelse af forbrugernes kompensation skal fastsættes.

Boks 3.6
Mulige initiativer

Fastlæggelse af administrativ praksis til håndtering af en omfattende konkursbølge

- Det skal være muligt, at Rejsegarantifonden kan håndtere en omfattende mængde konkurssager samlet, så der på baggrund af et samlet overblik over tab for Rejsegarantifonden kan sikres lige behandling af alle berørte forbrugere og hensigtsmæssig finansiering heraf.
- Hvis der er politisk ønske om at anvende muligheden for at begrænse kompensationen til forbrugerne med henvisning til præambel 40, kan det indbygges i den administrative praksis.

Mindretalsudtalelse:

Boks 3.7
Mindretalsudtalelse

Det eksterne ekspertmedlem fra Forbrugerrådet TÆNK bemærker:

Forbrugerne må i den nuværende helt særlige situation i praksis tåle en forsinkelse på tilbagebetalingen, men alt andet end fuld tilbagebetaling vil være et uacceptabelt indgreb i forbrugernes retsstilling og lovmæssige beskyttelse.

3.4 Øvrige betragtninger fra arbejdsgruppen

Arbejdsgruppen har noteret, at pakkerejsebranchens forretningspraksis bygger på, at forbrugerne lægger en stor forudbetaling forud for rejsens begyndelse. Dette er en udbredt praksis ikke kun i Danmark men også globalt set. Arbejdsgruppen bemærker, at man bør være opmærksom på, hvordan de bagvedliggende forbrugerbeskyttende regler, eksempelvis i EU's pakkerejsedirektiv, kan være til hinder for innovation og ændringer af i denne forretningspraksis, som ellers kunne gøre branchen mere robust.

BILAG

Kommissorium for arbejdsgruppe om forbrugernes konkurssikring i forbindelse med pakkerejser m.v.

Baggrund

COVID-19 har sat sine spor i dansk økonomi, og ikke mindst pakkerejsebranchen er hårdt ramt. Der er gennemført omfattende hjælpeforanstaltninger, som bidrager til at holde hånden under virksomhederne.

Der er særlige økonomiske udfordringer for pakkerejsebranchen, som er afledt af forholdet mellem forbrugernes rettigheder ved aflyste og afbrudte rejser, og pakkerejseselskabernes forpligtelser i disse ekstraordinære situationer.

Der er fortsat usikkerhed om omfanget af fortsatte rejserestriktioner til danskernes foretrukne feriemål. Desuden må det forventes, at der under alle omstændigheder vil være en tilbageholdenhed med at rejse i en periode, og at pakkerejsebranchen dermed kan komme under yderligere økonomisk pres. Det kan i givet fald medføre væsentlige udfordringer for økonomien i pakkerejsebranchen, herunder for Rejsegarantifonden, og for de virksomheder, der klarer sig godt gennem krisen og skal finansiere genopbygning af fonden på lidt længere sigt.

Arbejdsgruppens opgaver

Et vigtigt pejlemærke for arbejdsgruppen er, at der også efter coronakrisen er en høj grad af forbrugerbeskyttelse og tillid til pakkerejsebranchen. Coronakrisen har tydeliggjort, at der er flere problemstillinger i forhold til samspillet mellem reglerne for forbrugerbeskyttelse, herunder indretningen af konkurssikringen for danske rejsende, og den økonomiske situation i pakkerejsebranchen og dermed branchens mulighed for at komme godt gennem krisen.

De centrale spørgsmål i den forbindelse er:

1. Hvordan har coronakrisen påvirket pakkerejsebranchens økonomi her og nu? Og hvilke aftryk kan coronakrisen sætte på efterspørgslen for rejser på kort til mellem-langt sigt og dermed på behovet for kapacitetstilpasning i branchen?
2. Hvilken betydning har den nuværende finansieringsmodel for den danske rejsegarantifond i forhold til selskabernes tilskyndelse til at tilmelde sig den danske ordning? Har dette ændret sig under coronakrisen?
3. Hvilken betydning vil de potentielle konkurser i branchen afledt af coronakrisen have for de robuste og tilbageværende rejseudbydere fremtidige situation, herunder incitament til at være tilknyttet en dansk garantiordning?

Til at belyse disse spørgsmål nedsættes der en hurtigt arbejdende arbejdsgruppe, der får følgende opgaver:

- Foretage en overordnet vurdering af den økonomiske situation, herunder konkurssikring, for pakkerejsebranchen, fx med afsæt i mulige scenarier for udviklingen for forbrugernes efterspørgsel på 1-2 års sigt. Vurderingen skal fokusere på betydningen af de økonomiske forpligtelser, som ligger i Rejsegarantifonden og dermed på den tilbageværende pakkerejsebranche.
- Udarbejde oversigt over mulige politiske initiativer, der på kort sigt sikrer, at den danske pakkerejsebranche har de bedste forudsætninger for at komme igennem coronakrisen, her-

under sommerperioden, hvor store dele af branchen har højsæson, og kan sikre en økonomisk robust forbrugerbeskyttelse for danske rejsende, der både balancerer forbrugerhensynet og hensynet til de tilbageværende rejsseudbydere.

Som led i arbejdet kan Justitsministeriet og EU-Kommissionen konsulteres om fortolkning af pakkerejsedirektivets ordlyd, ligesom det også forventes, at arbejdsgruppen i det omfang, det er muligt, inddrager relevante erfaringer fra andre EU-lande. Det gælder også lande med mere forsikringsbaserede modeller. Endvidere kan arbejdsgruppen i relevant omfang inddrage eksterne interessenter til afdækning af faktuelle forhold.

Arbejdsgruppens medlemmer:

- Mette Rose Skaksen (formand)
- Philipp Schröder, eksternt ekspertmedlem med indblik i økonomisk regulering
- Thomas Brenøe, eksternt ekspertmedlem med indsigt i forsikringsforhold
- Niels Bang-Hansen, eksternt ekspertmedlem med indsigt i finansielle forhold og turismeerhvervet
- Jens Loft Rasmussen, eksternt ekspertmedlem indstillet af Forbrugerrådet TÆNK
- Henrik Specht, eksternt ekspertmedlem fra rejsebranchen
- Birgitte Fjeldhoff, Rejsegarantifondens sekretariat
- Sigrid Dahlerup, Erhvervsministeriets departement

Arbejdsgruppen sekretariats betjenes af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.
