

---

**Baggrundsrapport til  
Arbejdsgruppe om forbrugernes  
konkurssikring i forbindelse med  
pakkerejser m.v.**

Juni 2020

---

---

**Sekretariatet for arbejdsgruppe om forbrugernes  
konkurssikring i forbindelse med pakkerejser m.v.**  
Carl Jacobsens Vej 35  
2500 Valby  
Tlf.: +45 41 71 50 00

# Indhold

---

|  |           |
|--|-----------|
| Kapitel 1  | 4         |
| <b>Indledning</b> .....  | <b>4</b>  |
| 1.1 COVID-19 har sat sit præg på rejsebranchen.....  | 4         |
| 1.2 Samspillet mellem de forbrugerbeskyttende regler og det økonomiske pres på branchen .....                      | 4         |
| 1.3 Den økonomiske situation i pakkerejsebranchen .....  | 7         |
| Kapitel 2  | 10        |
| <b>Samspil mellem Rejsegarantifonden og rejseudbydernes økonomiske forpligtelser</b> .....                         | <b>10</b> |
| 2.1 De forbrugerbeskyttende regler (pakkerejsedirektivet).....   | 10        |
| 2.2 Støtteordningen til dækning af omkostninger i forbindelse med annullerede rejser.....                          | 13        |
| Kapitel 3  | 18        |
| <b>Pakkerejsebranchens økonomiske udfordringer</b> .....   | <b>18</b> |
| 3.1 Pakkerejsebranchens nøgletal.....  | 18        |
| 3.2 Anvendelse af COVID-19 støtteordninger .....   | 26        |
| 3.3 Konkursanalyse .....   | 27        |
| 3.4 Tilpasning i erhvervsstruktur ved faldende efterspørgsel.....  | 40        |
| 3.5 Økonomiske forpligtelser for pakkerejseselskaber efter krisen.....   | 45        |
| Kapitel 4  | 53        |
| <b>Andre landes ordning</b> .....  | <b>53</b> |
| 4.1 Sverige .....  | 53        |
| 4.2 Tyskland.....  | 54        |
| 4.3 Norge.....   | 55        |
| 4.4 Vurdering og diskussion af risikoen for at danske virksomheder tilmelder sig udenlandske garantiordninger..... | 55        |
| Bilag 1  | 57        |
| <b>Støtteordninger i forbindelse med COVID-19</b> .....  | <b>57</b> |
| Bilag 2  | 61        |
| <b>Estimering af samlet træk på støtteordning til dækning af faktiske omkostninger</b> .....                       | <b>61</b> |
| Bilag 3  | 65        |
| <b>Spørgeskemaundersøgelse fra Danmarks statistik</b> .....  | <b>65</b> |

---

# Kapitel 1

## Indledning

---

### 1.1 COVID-19 har sat sit præg på rejsebranchen

Grænselukninger og rejserestriktioner er blandt de tiltag, som er blevet taget i brug af mange lande, for at modvirke smittespredningen i forbindelse med COVID-19. Det har sammen med en generel tilbageholdenhed hos forbrugerne i lyset af pandemien sat en stopper for en stor del af de rejser, som retter sig mod andre lande. Det har medført et stort fald i aktiviteten i rejsebranchen, herunder den del af branchen som sælger pakkerejser.

Med henblik på at bremse smitten ændrede Udenrigsministeriet den 13. marts 2020 sine rejsevejledninger således, at alle ikke-nødvendige rejser til resten af verden blev frarådet. Det skete samtidig med, at andre lande gennemførte lignende foranstaltninger. Den 29. maj 2020 blev det meddelt, at disse rejsevejledninger 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.

Rejserestriktionerne har direkte betydning for rejsebranchen, som har oplevet et stort efterspørgselsfald, og at et stort antal rejser er blevet aflyst. Det har medført likviditetsproblemer, bl.a. fordi forbrugerne har krav på at få deres penge tilbage for aflyste rejser.

Dertil kommer, at usikkerheden om, hvordan COVID-19 vil sætte sit præg på rammerne for ferierejser til efteråret og i vinteren i kombination med det økonomiske tilbageslag, der må ventes som en konsekvens af pandemien, også må forventes at medføre en svag efterspørgsel efter pakkerejser. Der er derfor formentlig behov for en væsentlig kapacitetstilpasning i branchen over de kommende måneder, og der er risiko for et stigende konkursomfang.

Der er nedsat en ekspertgruppe, der skal belyse pakkerejse­selskabers udfordringer nærmere og komme med anbefalinger til erhvervsministeren om mulige initiativer, der kan understøtte høj forbrugerbeskyttelse, og at pakkerejsebranchen kan komme gennem perioden med meget lave rejseaktivitet. Pakkerejsebranchen er den del af rejsebranchen, som er registreret i Rejsegarantifonden eller i en lignende ordning i et andet EU-land.

Denne rapport indeholder en række beskrivende fakta og analyser, der er anvendt i arbejdsgruppens arbejde. Rapporten indeholder et afsnit om samspillet mellem de forbrugerbeskyttende regler og det økonomiske pres på pakkerejsebranchen, et afsnit om den økonomiske situation i pakkerejsebranchen og endelig et kortere kapitel om de forsikringsordninger, som andre lande har etableret som parallel til den danske rejsegarantifond. Det er arbejdsgruppens sekretariat, som har ansvaret for indholdet i denne baggrundsrapport.

### 1.2 Samspillet mellem de forbrugerbeskyttende regler og det økonomiske pres på branchen

Det er en udbredt praksis i dele af rejsebranchen, at forbrugerne betaler et depositum ved bestilling af deres rejseudrejse og herefter det fulde beløb i god tid, før selve rejsen finder sted. Det gælder bl.a. pakkerejser og sammensatte rejser.

---

---

Der er indført fælles forbrugerbeskyttende regler i EU i det såkaldte pakkerejsedirektiv for så vidt angår pakkerejser og sammensatte rejser. Reglerne sigter bl.a. på at beskytte forbrugerne i forbindelse med konkurser. Hovedelementerne i disse regler er følgende:

- » Den rejsende kan afbestille en pakkerejse inden pakkerejsens begyndelse, hvis der på rejsedestinationen eller i umiddelbar nærhed heraf indtræffer uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder, som væsentligt berører leveringen af pakkerejsen, eksempelvis som følge af officielle rejsevejledninger. I disse tilfælde har den rejsende krav på tilbagebetaling af samtlige beløb, der er betalt i henhold til aftalen, senest 14 dage efter den rejsendes afbestilling af rejsen.
- » Rejseudbyderne har mulighed for at tilbyde en voucher i stedet for at betale pengene tilbage. Det er dog forbrugerne, der bestemmer, om de vil acceptere en voucher i stedet for at få pengene udbetalt.

Medlemsstaterne skal sikre, at der er etableret en garantiordning, som sikrer kompensation til forbrugerne, hvis pakkerejseselskaber går konkurs. Garantiordningen skal sikre, i) at rejsende kan komme hjem, hvis de er kommet af sted på en rejse, og deres selskab går konkurs, mens de er afsted, og ii) at forbrugerne kan få tilbagebetalt penge for rejser, som aflyses som følge af konkursen.

Det er op til den enkelte medlemsstat at beslutte, hvordan garantiordningerne skal etableres. Nogle lande har fondsbaserede løsninger (primært kollektive løsninger), og andre lande har mere individuelle forsikringsbaserede løsninger. I en krisesituation som den igangværende som følge af COVID-19, hvor en stor del af branchen bliver ramt samtidigt af et udefra kommet økonomisk chok, kan medlemsstaternes valg af garantiordning have væsentlig betydning for den del af branchen, der klarer sig gennem krisen, idet krav om kollektiv hæftelse for gæld kan påvirke selskabernes muligheder for at genetablere deres drift og økonomi efter krisen.

### **Indretningen af den danske Rejsegarantiordning**

Rejsegarantifondens formål er at beskytte rejsende i tilfælde af rejseudbyderes og udbydere af enkeltstående flyrejsers konkurs. For at Rejsegarantifonden kan yde bistand, forudsætter det, at den opståede situation er affødt af rejseudbyderens økonomiske forhold, og at rejseudbyderen er registreret i fonden. Udenrigsministeriets rejsevejledninger vil ikke i sig selv udløse støtte fra Rejsegarantifondens konkursdækning. Derimod vil konkurser, herunder konkurser som er en konsekvens af rejserestriktionerne medføre, at Rejsegarantifonden skal dække forbrugernes tab m.v.

Rejsegarantifondens konkursdækning i forbindelse med pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer er bygget op omkring individuelle garantier, som de registrerede rejseudbydere stiller, og hvis størrelse afhænger af deres omsætning. Garantien er en selvrisiko, som betales i tilfælde af konkurs. Rejsegarantifonden kan kræve forhøjet garantistillelse, hvis det vurderes, at der er en særlig risiko for, at den pågældende rejseudbyder vil gå konkurs, og fonden dermed vil lide tab. Den forhøjede risiko dækker som udgangspunkt hele rejsegarantifondens forventede omkostning ved konkurs.

Rejsegarantifondens formue til betaling af dækning ved konkurs opbygges af omsætningsbestemte formueopbyggende bidrag fra alle rejseudbydere, der er tilmeldt Rejsegarantifonden. Formuen anvendes kun i det omfang, den stillede garanti ikke er tilstrækkelig. I de situationer, hvor Rejsegarantifonden ikke har opsparede midler til at dække omkostningerne ved konkurser, har fonden mulighed for at optage statsgaranterede lån. Hvis fonden opbygger en sådan gæld, skal denne også tilbagebetales gennem det formueopbyggende bidrag.

Denne ordning indebærer en fuldstændig sikring af forbrugerne ved en pakkerejsearrangørs konkurs samtidig med, at det tilstræbes, at tilsynet udføres balanceret, så belastningen af branchen bliver mindst mulig.

---

---

Som led i den politiske aftale fra den 12. maj 2020 har Rejsegarantifonden fået bevilget et tilskud fra staten på 125 mio. til dækning af den stigning af konkurser, som forventes over sommeren. Tilskuddet forudsætter statsstøtte godkendelse fra EU-Kommissionen. Der hersker pt. usikkerhed om, hvorvidt disse midler sammen med den nuværende fondsformue på 50 mio. kr. er tilstrækkelig til at dække de konkurser, som potentielt vil kunne ramme branchen. Der kan optages lån mellem de to fondskasser, hvis der ikke er tilstrækkelige midler i den tabspåførte fondskasse til at opfylde dennes forpligtelser. Det vil sige, at fondskassen for pakkerejser kan optage lån fra flyfondskassen, der pt. har en beholdning på 100 mio. kr. Lån mellem fondskasserne kan i særlige tilfælde kræves indfriet umiddelbart. Lån mellem fondskasserne skal godkendes af erhvervsministeren.

### **Ny fondskasse for ekstraordinære situationer til dækning af omkostninger ifm. annullerede rejser**

En af hovedudfordringerne for rejseudbydere er, at de rejsende efter pakkerejsedirektivet har krav på at få tilbagebetalt forudbetalte beløb for aflyste rejser, samtidig med, at rejseselskaberne ikke nødvendigvis har adgang til at få tilbagebetalt udlæg til underleverandører, som eksempelvis udenlandske hoteller. Det betyder, sammen med det drastiske fald i salget af nye rejser, at mange selskaber får likviditetsproblemer.

Derfor er der som led i de økonomiske hjælpepakker skabt mulighed for, at rejseudbydere kan få afhjulpet det umiddelbare pres på deres likviditet. Det er sket gennem en ordning, hvor de i regi af Rejsegarantifonden kan søge støtte til at få dækket de faktiske omkostninger i forbindelse med afbestilte, annullerede og afbrudte rejser. De likvide midler i ordningen er tilvejebragt gennem adgang til et statsgaranteret lån på op til 1,5 mia. kr., der som udgangspunkt skal tilbagebetales af rejsebranchen.

Den første periode hvor ordningen gælder er for rejser, der skulle være påbegyndt i perioden omfattet af Udenrigsministeriets skærpede rejsevejledninger og frem til og med den 13. april 2020. Der er tilført 600 mio. kr. fra staten til finansiering af de faktiske omkostninger i forbindelse med annullerede rejser i denne periode. Hvis trækket er større end disse 600 mio. kr. for rejser i denne periode, skal det overskydende beløb tilbagebetales kollektivt af branchen via bidrag til Rejsegarantifonden.

For rejser, der skulle være påbegyndt mellem den 14. april 2020 og frem til og med den 10. maj 2020 gælder, at den likviditet, som rejseudbyderen får tilført til at dække faktiske omkostninger for annullerede rejser, skal tilbagebetales af rejseudbyderen selv. Hvis rejseudbyderen efterfølgende går konkurs, er det dog Rejsegarantifonden og dermed de tilbageværende rejseudbydere, der skal tilbagebetale det træk på rejsegarantien, som den konkursramte virksomhed har foretaget.

Baggrunden for at placere denne ordning i regi af Rejsegarantifonden har været, at der er en direkte sammenhæng med fondens konkurssikring i den forstand, at hvis der ikke var givet adgang til likvide midler, ville et større antal rejseudbydere sandsynligvis være gået konkurs. I den forbindelse skulle Rejsegarantifonden under alle omstændigheder have dækket tilbagebetalingen til forbrugerne. De rejseudbydere, som agerer på det danske marked, men som ikke har tilsluttet sig den danske garantiordning, er ikke omfattet af fondens udvidede dækningsområde.

Såfremt statsgarantien på 1,5 mia. kr. ikke er brugt op, er der i skrivende stund ikke taget stilling til, om ordningen skal forlænges til en eventuel 3. og 4. periode samt hvilke vilkår, der i så fald vil gælde for en sådan forlænget ordning.

---

### 1.3 Den økonomiske situation i pakkerejsebranchen

Pakkerejsebranchen består af en række pakkerejse-selskaber, som arrangerer forskellige rejser for forbrugere. Der fokuseres som nævnt særligt på pakkerejser omfattet af Rejsegarantifondens dækning. Rejsegarantifonden har 650 registrerede selskaber, som samlet havde en omsætning omfattet af Rejsegarantifondens dækning på ca. 15,5 mia. kr. i 2019. Pakkerejsebranchen består generelt af en lang række små selskaber og nogle få meget stor selskaber. Målt ved bidrag til bruttoværditilvækst og beskæftigelse udgør pakkerejsebranchens en lille del af den danske økonomi.

Pakkerejse-selskaber udgør desuden en del af den samlede rejsebranche. Ud over pakkerejser er der fx også selvarrangerede rejser, jf. figur 1.1. En gennemsnitlig dansk husholdning brugte i 2018 ca. 6.700 kr. på pakkerejser, mens forbrugsudgiften for selvarrangerede rejser var ca. 6.100 kr. per husholdning. Rejsebranchen har en række underleverandører, som eksempelvis hoteller og flyselskaber særligt i udlandet, og når rejsende fra Danmark rejser til udlandet, fremgår omsætningen fra disse som en del af importen. Importen fra ferierejser var i 2018 på 48,7 mia. kr.

Figur 1.1 Skematisk oversigt over rejsebranchen

|                                    |   | Pakkerejser  |  | Selvarrangerede rejser                      | Underleverandører   |
|------------------------------------|---|--|--|---|---|
| Rejser til andre lande end Danmark | Rejsende fra udlandet   | Rejsegarantifonden<br>650 registrerede selskaber<br>Omsætning 15,5 mia. kr. i 2019 | Danske selskaber registreret i udenlandsk fond |   |   |
|                                    | Rejsende fra Danmark<br>3,1 mio. rejser <sup>1</sup> i 2018                                 |  |  |   | Dansk import<br>Ferierejser 48,7 mia. kr. i 2018<br>Lufttransport af personer 13,2 mia. kr. i 2018  |
| Rejser til Danmark                 | Rejsende fra Danmark<br>27 mio. overnatninger (2019)<br>4,5 mio. rejser <sup>2</sup> (2018) | 6.735 kr. per husstand (2018)  |  | Forbrug per dansk husstand 6.129 kr. i 2018 |   |
|                                    | Rejsende fra udlandet<br>29 mio. overnatninger i 2019                                       | 89 kr. per husstand (2018)<br>Udenlandske selskaber på det danske marked           |  |   | Dansk eksport<br>Ferierejser 48,6 mia. kr. i 2018<br>Lufttransport af personer 11,5 mia. kr. i 2018 |

**Note 1:** Mindst 4 overnatninger.

**Anm.:** Selvarrangerede rejser udgøres af forbrug af Hoteller, kroer mm., internationale flyrejser samt rejseforsikringer. I analysen bruges en række forskellige datakilder til at belyse udviklingen i pakkerejsebranchen. Datakilderne er beskrevet nærmere i kapitel 3 i rapporten. Det opgjorte forbrug af pakkerejser vedrører både rejser købt fra udenlandske og indenlandske pakkerejser. Ikke alle disse selskaber er registreret i Rejsegarantifonden.

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

### Kriser og konkurser

Fra 2005-2019 er 63 selskaber, som var registreret i Rejsegarantifonden gået konkurs. Det svarer i gennemsnit til, at ét selskab ud af hundrede går konkurs hvert år. Konkurserne har kostet ca. 240 mio. kr. i form af refusion til de kunder, der har købt rejserne. Heraf har Rejsegarantifonden måtte dække omkostninger for ca. 173 mio. kr., hvilket svarer til 70 pct. af de nævnte tab. Det er ca. 7½ mio. kr. årligt. Rejsegarantifonden har ved de seks dyreste konkurser dækket omkostninger for godt 95 mio. kr., mens garantistillelsen i 36 tilfælde var tilstrækkelig til at dække alle refusioner ved konkurs.

---

Erfaringer fra finanskrisen peger på, at rejsebranchen har været i stand til at justere sin kapacitet til ændringer i efterspørgslen uden større stigninger i konkursomfanget.<sup>1</sup> Finanskrisen medførte således en omsætningsnedgang på godt 13 pct. i rejsebranchen fra 2008 til 2009. Ikke desto mindre medførte finanskrisen ikke en voldsom stigning i omfanget af konkurser i rejsebranchen. I stedet blev kapaciteten justeret via konsolidering og omsætningsnedgang i de overlevende selskaber. Der skete dog ikke samme omsætningsnedgang for omsætningen omfattet af Rejsegarantifondens dækning.

Det er dog vigtigt at understrege, at COVID-19-krisen har skabt nogle særlige udfordringer for branchen, herunder et langt kraftigere og mere abrupt fald i efterspørgslen. Samtidig har COVID-19 direkte medført, at en række rejser er blevet annulleret, hvilket medfører, at kunderne skal tilbagebetales. Derfor kan erfaringerne ikke direkte overføres. Det er ca. 60 pct. af omsætningen i selskaber i rejsegarantifonden, som genereres i 2. og 3. kvartal, hvor efterspørgslen efter rejser må forventes at være meget lav. Samtidig er der også en tendens til, at konkurser er mere udbredt efter sommersæsonen i pakkerejsebranchen.

### **Hjælpepakker og dynamik og økonomiske konsekvenser af krisen**

Trods den alvorlige økonomiske situation forårsaget af krisen er det vigtigt at fastholde dynamikken og understøtte produktiv omstilling og tilpasning også i pakkerejsebranchen. Hjælpepakker, der fastholdes for længe kan således risikere at bidrage til en fastlåsnings af erhvervsstrukturen og understøtte virksomheder, som reelt ikke er levedygtige på lidt længere sigt. Det kan svække produktiviteten og gøre det vanskeligere for nye virksomheder at starte op og være konkurrencedygtige.

En krise kan ud over et kortsigtet fald i efterspørgslen også medføre strukturelle ændringer i præferencer og dermed efterspørgselsmønstre. Det er således naturligt, at der vil ske en kapacitetsjustering i forskellige brancher og eventuelt også konkurser for at imødekomme den ændrede efterspørgsel.

Pakkerejsebranchen adskiller sig dog fra andre brancher, idet eventuelle konkurser vil medføre, at de overlevende selskaber skal tilbagebetale den gæld, som Rejsegarantifonden optager bl.a. for at betale refusion til kunderne i de konkursramte virksomheder. Den samlede gæld, som pakkerejsebranchen skal betale tilbage, vil stamme fra flere kilder.

For det første vil eventuelle konkurser som nævnt medføre, at kunderne skal kompenseres, og den del som ikke kan dækkes af garantier fra selskabet, vil skulle dækkes af Rejsegarantifonden. For det andet skulle selskaberne kollektivt have tilbagebetalt støtte, som de har modtaget for aflyste rejser frem til 13. april 2020. For det tredje skal rejseselskaberne tilbagebetale støtte, som de har modtaget for aflyste rejser fra den 14. april 2020 (periode II), som en individuel tilbagebetaling. Tilbagebetalingen reduceres som følge af de statslige tilskud, som branchen har fået.

---

<sup>1</sup> Det er ikke muligt at gennemføre analysen af finanskrisen udelukkende på selskaber der er registreret i Rejsegarantifonden. Derfor anvendes en bredere branchegruppering, der også omfatter andre typer af rejseselskaber.



---

Der er opstillet forskellige scenarier, som kan anskueliggøre størrelsen af det tilbagebetalingskrav, som pakkerejseselskaber i garantifonden kan stå overfor. Scenarierne bygger som udgangspunkt på en teknisk antagelse om en stigning i konkursomfanget svarende til 10 pct. af omsætningen i pakkerejseselskaberne<sup>2</sup>, hvilket isoleret set giver et tilbagebetalingskrav på ca. 230 mio. kr. Herudover anslås det, at selskaberne vil trække 1,5-1,9 mia. kr. i støtte. En del af dette vil kunne finansieres gennem statstilskuddet og den eksisterende formue i Rejsegarantifonden

Desuden skønnes det, at der samlet set fra selskaber og Rejsegarantifonden skal optages lån på statsgarantien således, at der efter statslige tilskud skal tilbagebetales mellem 1,0 og 1,5 mia. kr. Antages det, at denne gæld skal betales tilbage, og formuen i fonden for pakkerejser på 50 mio. kr. skal genopbygges over 6 år, vil det svare til en årlig stigning i omkostningerne på i gennemsnit 1,2-2,4 pct. af omsætningen i hvert af de efterfølgende seks år, eller op mod 15 pct. af omsætningen i et enkelt år. Det vil medføre et opadgående pres på de priser, som forbrugerne skal betale for rejser og kan betyde, at nogle selskaber måske vælger forsikringsordninger i andre lande. Den kollektive andel er generelt lavere, og udgør i disse scenarier mellem 0,3 og 0,7 pct. af omsætningen.

---

<sup>2</sup> Konkursomfanget på 10 pct. gælder kun for selskaber uden en forhøjet garanti. For selskaber med en forhøjet garanti, antages det, at konkursomfanget er det dobbelte.

---

## Kapitel 2

# Samspil mellem Rejsegarantifonden og rejseudbydernes økonomiske forpligtelser

### 2.1 De forbrugerbeskyttende regler (pakkerejsedirektivet)

Turisme spiller en væsentlig rolle i EU's økonomi, og pakkerejser udgør en væsentlig del af rejsemarkedet. Pakkerejser er reguleret i pakkerejsedirektivet. Reglernes formål er blandt andet at skabe gennemsigtighed på markedet, at bidrage til det indre markeds funktion og at opnå et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, der er så ensartet som muligt i medlemslandene.

Pakkerejsedirektivet er gennemført i pakkerejseloven (L nr. 1666 af den 26. november 2017), der bl.a. indeholder regler vedr. refusion ved ændring eller aflysning af pakkerejsen, og i rejsegarantifondsloven (L nr. 1023 af den 3. juli 2018), der indeholder regler om Rejsegarantifonden og den rejsendes adgang til refusion ved rejsearrangørens konkurs eller insolvens.

Begge love omfatter som udgangspunkt pakkerejser og sammensatte rejser. Derimod omfattes enkeltstående hotelreservationer, som er foretaget af forbrugeren selv eksempelvis via en platform ikke. Enkeltstående transportere, eksempelvis en busbillet til Berlin, er heller ikke omfattet. Det er flybilletter dog i visse tilfælde, jf. rejsegarantifondsloven §1 stk. 2.

#### **Den rejsendes rettigheder til at afbestille en pakkerejse eller hæve aftalen om køb af en rejse**

COVID-19 har medført massive aflysninger af planlagte rejser. En af hovedudfordringerne for rejsebranchen er, at de rejsende efter pakkerejsedirektivet har krav på at få tilbagebetalt forudbetalte beløb for aflyste pakkerejser i en periode, hvor selskaberne har få indtægter.

Efter pakkerejseloven er den rejsende under visse omstændigheder berettiget til at afbestille pakkerejsen gebyrfrit, hvis det er forbundet med en særlig risiko at opholde sig på destinationen. Desuden kan den rejsende hæve købet, hvis forholdene på destinationen medfører, at en væsentlig del af pakkerejsen ikke kan gennemføres i overensstemmelse med det aftaleprogram for rejsen.

Det følger således af pakkerejselovens § 15 om **afbestillingsret**, at den rejsende kan afbestille en pakkerejse inden pakkerejsens begyndelse. Afbestiller den rejsende pakkerejsen, kan rejsearrangøren, hvis det følger af aftalen, kræve et rimeligt, standardiseret afbestillingsgebyr, som er fastsat under hensyn til tidspunktet for afbestillingen og pakkerejsens karakter, eller et afbestillingsgebyr svarende til pakkerejsens pris med fradrag af sparede omkostninger og eventuelle indtægter fra salg af de afbestilte rejseudbud. Rejsearrangøren skal efter anmodning give den rejsende en begrundelse for afbestillingsgebyrets størrelse.

Den rejsende kan endvidere afbestille en pakkerejse inden pakkerejsens begyndelse, hvis der på rejsedestinationen eller i umiddelbar nærhed heraf indtræffer uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder, som væsentligt berører leveringen af pakkerejsen eller befordringen af passagerer til destinationen. I disse tilfælde har den rejsende krav på tilbagebetaling af samtlige beløb, der er betalt i henhold til aftalen.

COVID-19 må betragtes som en uundgåelig og ekstraordinær omstændighed i pakkerejselovens forstand. Det afgørende for, om den rejsende kan afbestille er, om hele eller store dele af

---

pakkerejsen går til de områder, hvor der frarådes rejser til. Betingelsen for at kunne afbestille gebyrfrit er, at der foreligger en officiel vejledning eller beslutning vedrørende eventuelle rejserestriktioner. Denne vejledning eller beslutning skal komme fra en uafhængig myndighed eller instans, der har vurderet, det er forbundet med betydelige risici at rejse til den pågældende destination. En sådan instans vil i Danmark være Udenrigsministeriet, der løbende udsteder opdaterede rejsevejledninger til danskerne om rejsedestinationer i resten af verden.

De danske rejsende kan støtte ret på de danske myndigheders rejsevejledninger. Det vil sige, at i den situation, hvor Udenrigsministeriet fx fraråder alle ikke nødvendige rejser til Grækenland, kan den rejsende gebyrfrit afbestille rejsen, uanset at de græske myndigheder har valgt at åbne Grækenlands grænser. Derimod kan en rejsende ikke afbestille gebyrfrit for rejser, der udelukkende går til områder, som der ikke konkret frarådes rejser til. Det kan fx være tilfældet, hvis rejsen går til fx en græsk ø, mens Udenrigsministeriets rejsevejledning alene fraråder rejser til helt andre dele af Grækenland.

Det følger af pakkerejselovens § 18 om **den rejsendes adgang til at hæve aftalen**, at hvis rejsearrangøren inden pakkerejsens begyndelse er nødsaget til at ændre et af rejseydelsernes væsentligste kendetegn, kan den rejsende enten acceptere ændringen eller hæve aftalen uden at blive pålagt gebyrer i den anledning. Det kan fx være tilfældet, hvis rejsen går til et land, som pga. COVID-19 har lukket ned for visse områder af landet, hvilket har været tilfældet i Italien. Såfremt der i forbindelse med pakkerejsen har været inkluderet udflugter til de pågældende regioner, så rejsen ikke kan gennemføres i overensstemmelse med den konkrete aftale om pakkerejsen, vil den rejsende dermed kunne hæve købet i overensstemmelse med pakkerejselovens § 18. Såfremt den rejsende fx har købt en rejse til et land, som har lukket ned for visse regioner eller byer grundet COVID-19, men hvor besøg til disse regioner eller byer ikke er inkluderet i rejsen, vil den rejsende ikke kunne hæve købet med henvisning til COVID-19.

#### **Pakkerejsearrangørens ret til at aflyse en pakkerejse**

Hvis rejsen eller en stor del heraf ikke kan gennemføres, har pakkerejsearrangøren også ret til at aflyse rejsen eller hæve aftalen. Dette vil fx være tilfældet, hvis Udenrigsministeriet fraråder alle ikke-nødvendige rejser til det land, hvortil rejsen går. Det følger af pakkerejselovens § 20, at rejsearrangøren kan opsigte aftalen om en pakkerejse, hvis antallet af personer, der har tilmeldt sig pakkerejsen, er lavere end det minimum, der er anført i aftalen, og rejsearrangøren underretter den rejsende om opsigelsen inden den frist, der er anført i aftalen, dog ikke senere end de frister, som er nærmere angivet i § 20.

Rejsearrangøren kan derudover opsigte aftalen om en pakkerejse, hvis rejsearrangøren er forhindret i at opfylde aftalen på grund af uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder, og rejsearrangøren underretter den rejsende om opsigelsen af aftalen uden unødigt forsinkelse og inden pakkerejsens begyndelse. Hvis rejsearrangøren opsigter aftalen, har den rejsende krav på at få tilbagebetalt samtlige beløb, der er betalt i henhold til aftalen, uden unødigt forsinkelse og senest 14 dage efter opsigelsen. Den rejsende har i disse tilfælde ikke krav på erstatning.

#### **Brug af vouchers**

Efter pakkerejsedirektivet har rejsende som beskrevet ovenfor ret til at få deres penge refunderet inden 14 dage efter, en rejse er afbestilt/annulleret. Kommissionen har ved brev af den 27. marts 2020 til alle medlemsstater gjort opmærksom på, at det er muligt for rejseudbydere at udstede vouchers i stedet for tilbagebetaling. Kommissionen understreger dog også, at forbrugerne skal have ret til at vælge ikke at tage imod en voucher og kræve pengene retur, da de har ret hertil efter direktivet. Samtidigt skriver Kommissionen, at såfremt der udstedes vouchers, og den udstedende rejseudbyder går konkurs, skal forbrugerne have mulighed for at få kompensation fra det pågældende lands pakkerejsegarantiordning.

---

---

I Danmark har pakkerejseudbydere allerede i dag mulighed for at udstede en voucher, og forbrugeren kan vælge at tage imod den eller vælge refusion af beløbet. I Danmark dækker Rejsegarantifonden, i overensstemmelse med Kommissionens meddelelse, vouchers i tilfælde af rejseudbyderens konkurs.

### **Særlig forbrugerbeskyttelse ved konkurs**

Rejsebranchen er kendetegnet ved den accepterede handelspraksis, at rejsearrangørerne opkræver penge fra forbrugerne inden (og i mange tilfælde lang tid inden) selve rejseydelsen leveres. De forbrugerbeskyttende regler omfatter derfor en beskyttelse af de rejsendes indbetalinger i tilfælde af rejsearrangørens konkurs.

Det følger således af pakkerejsedirektivet, at medlemsstaterne bør sikre, at rejsende, der køber en pakkerejse, er beskyttet i tilfælde af, at rejsearrangøren går konkurs eller bliver insolvent, herunder stille sikkerhed for refusion af forbrugerens forudbetalinger i tilfælde af rejsearrangørens konkurs eller insolvens.

Medlemsstaterne kan dog selv beslutte, hvordan beskyttelse mod konkurs eller insolvens organiseres, så længe det sikres, at beskyttelsen er effektiv og i overensstemmelse med direktivet. I Danmark har man således valgt en kollektiv model i Rejsegarantifonden, men kombineret med garantier, der fastsættes af fonden og skal stilles individuelt af rejseselskaberne ud fra deres risikoprofil. En række andre lande har valgt at basere deres model på krav om individuelle forsikringer, jf. kapitel 4.

Det følger af direktivet, at konkursbeskyttelsen for at være effektiv bør dække de forventelige tilbagebetalinger til de forbrugere, der rammes af rejsearrangørens konkurs, samt de forventelige hjemtransportomkostninger. Sikkerhedsstillelsen skal i den forbindelse dække en tilstrækkelig høj procentdel af rejsearrangørens omsætning, som kan beregnes på grundlag af de seneste forretningsdata, såsom omsætningen i det seneste regnskabsår. I tilfælde hvor tilbagebetalingerne er større, end hvad man kan forvente, har forbrugerne ikke en lovfæstet ret til fuld kompensation. Den svenske og tyske model har således fastsat et loft for, hvor meget man kan få kompenseret ved konkurser, jf. kapitel 4

Når der fastlægges bestemmelser om ordninger til beskyttelse mod konkurs eller insolvens, er der efter direktivet i øvrigt mulighed for at tage hensyn til mindre virksomheders særlige situation, så længe der sikres det samme beskyttelsesniveau for de rejsende.

Beskyttelsen bør ifølge direktivet blive tilgængelig, så snart rejseydelser som en konsekvens af rejsearrangørens likviditetsproblemer ikke bliver udført, ikke vil blive udført eller kun delvist vil blive udført, eller når leverandører af ydelserne evt. kræver, at de rejsende betaler for dem. Rejseydelser, der endnu ikke er leveret, skal således refunderes hurtigst muligt på anmodning af den rejsende.

Det fremgår desuden af direktivets præambelbetragtning 40, at der ved den effektive beskyttelse mod konkurs eller insolvens ikke bør tages hensyn til meget usandsynlige risici, fx den samtidige insolvens eller konkurs af flere af de største rejsearrangører, hvilket i uforholdsmæssig høj grad ville have en indvirkning på omkostningerne til beskyttelse. I sådanne tilfælde kan garantien for tilbagebetaling ifølge præambelbetragtningen være begrænset. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at der i sådanne tilfælde ikke påhviler en pligt til fuld refusion af de berørte forbrugere. Det kan også gælde for rejser, som er bestilt, men endnu ikke afholdt. Dette skyldes, at præambel 40 situationen netop er en ekstraordinær situation, der fratager forbrugerne deres rettigheder efter direktivet. Dertil kommer, at forbrugernes ret til refusion først opstår, når insolvens eller konkurs indtræffer, og ikke fra købet af rejsen.

---

Den samtidige insolvens eller konkurs af flere af de største rejsearrangører er nævnt som et eksempel i præambelbetragtningen. Andre situationer, der tilsvarende har en uforholdsmæssig stor indvirkning på omkostningerne til beskyttelse, bør således også kunne føre til, at garantien for tilbagebetaling kan begrænses. Det vil fx være tilfældet ved samtidig insolvens eller konkurs i en del af branchen, der tilsammen har samme markedsandel som de største rejsearrangører. Det må herved tillægges betydning, at de tilbageværende rejsearrangører skal finansiere genopbygning af fonden eller en tilsvarende garantiordning på lidt længere sigt.

For at kunne foretage en vurdering af, hvorvidt der er tale om en "præambel 40 situation", der kan begrænse garantien for tilbagebetaling, må medlemsstaterne have mulighed for fx at fastsætte en relevant opgørelsesperiode, så Rejsegarantifonden kan håndtere en omfattende mængde konkurssager *samlet*. 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. Det må i den forbindelse tillægges betydning, at der sikres størst mulig ligebehandling af de berørte forbrugere. Forbrugerne vil fortsat skulle modtage refusion hurtigst muligt under de givne omstændigheder.

På den baggrund er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at det inden for rammerne af pakkerejsedirektivet vil være muligt for Rejsegarantifonden fx at udsætte betaling til forbrugere som følge af rejseudbydernes konkurs, hvis det vurderes, at den givne situation inden for en periode vil medføre væsentligt flere konkurser i branchen, og efterfølgende foretage forholdsmæssig nedsat refusion til samtlige berørte forbrugere.

Efter rejsegarantifondslovens § 23, stk. 1, fastsætter erhvervsministeren nærmere regler til gennemførelse af rejsegarantifondsloven, herunder garantistillelse og fondens bistand til rejsende. Erhvervsministeren kan således med hjemmel i rejsegarantifondsloven udstede en bekendtgørelse med regulering af Rejsegarantifondens mulighed for at udsætte betaling til forbrugere som følge af flere rejseudbydernes konkurs eller insolvens, herunder eventuel ministergodkendelse heraf. Alternativt skal der ske en ændring af rejsegarantifondsloven, hvorved Erhvervsministeren eksplicit gives bemyndigelse til at udstede regler, der fastsætter den administrative procedure i tilfælde af en omfattende konkursbølge.

Man kan vælge enten at lade den administrative procedure gælde for rejser, der *afvikles* efter en sådan bekendtgørelses ikrafttræden, eller for rejser, der er *solgt* efter en sådan bekendtgørelses ikrafttræden.

Det bemærkes desuden, at begrænset refusion i en 'præambel 40-situation' kun kan blive aktuel i særlige tilfælde, hvor der ikke er tilstrækkelige midler i Rejsegarantifonden, og hvor det ikke vil være bæredygtigt at optage statsgaranterede lån. Det ændrer således ikke ved forbrugernes rettigheder ved aflysning eller konkurs i almindelighed.

## 2.2 Støtteordningen til dækning af omkostninger i forbindelse med annullerede rejser

### Beskrivelse af støtteordningen

I lyset af COVID-19 blev Rejsegarantifondens dækningsområde ved lov nr. 326 af den 31. marts 2020 udvidet til at dække omkostninger ved afbestilte og annullerede rejser som følge af ekstraordinære situationer, der påvirker væsentlige dele af rejsebranchen. Ordningen blev ved bekendtgørelse nr. 383 af 6. april 2020 sat i kraft for rejser, der frarådes på grund af udbredelsen af COVID-19, og som skulle have været påbegyndt i perioden omfattet af Udenrigsministeriets skærpede rejsevejledninger frem til og med 13. april 2020. Ved bekendtgørelse nr. 472 af 21. april, blev det fastsat, at dækningen omfatter dækning af faktiske omkostninger.

Til brug for finansiering af ordningen blev der givet adgang til et statsgaranteret lån på 1,5 mia. kr. til Rejsegarantifonden. Efter loven skal trækkes på dette lån for rejser i perioden frem

---

til og med 13. april 2020 tilbagebetales kollektivt af Rejsegarantifondens medlemmer. Tilbagebetalingen fastsættes som en fast andel af rejseudbyderens omsætning og uafhængigt af, hvor meget de enkelte medlemmer har trukket på statsgarantien.

Ved politisk aftale af 12. maj 2020 indgået mellem regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Alternativet om hjælp til rejsebranchen i lyset af corona-krisen, blev der ydet et tilskud til Rejsegarantifonden på 600 mio. kr. Tilskuddet går til dækning af trækket på det statsgaranterede lån i perioden omfattet af Udenrigsministeriets skærpede rejsevejledninger frem til og med den 13. april 2020. Tilskuddet vil begrænse størrelsen på den kollektive hæftelse væsentligt.

Det følger videre af aftalen, at der ydes et tilskud på 125 mio. kr. til konsolidering af fondskassen for pakkerejser i Rejsegarantifonden. Tilskuddet forudsætter statsstøtte-godkendelse fra EU-Kommissionen. Fonden får hermed et større råderum til at løfte sin grundlæggende funktion i lyset af den ekstraordinære corona-situation.

Ved lov nr. 612 af den 14. maj 2020 blev den kollektive tilbagebetalingsmodel for rejser, som skulle være påbegyndt fra og med den 14. april 2020, ændret til en individuel model, således at den enkelte rejseudbyder herefter hæfter individuelt for eget træk på statsgarantien. I tilfælde af, at en rejseudbyder efterfølgende går konkurs, overgår tilbagebetalingsforpligtelsen dog til Rejsegarantifonden og dermed til den resterende rejsebranche. Derudover fik Rejsegarantifonden med loven mulighed for at yde dækning for de ekstraordinære meromkostninger, som rejseudbyderne har haft til afbrudte rejser, herunder nødvendige ombookinger af fly til hjemtransport og refusion af tabte feriedage til forbrugeren.

Dele af rejsebranchen har tegnet såkaldte udvidede ansvarsforsikringer, med henblik på at deres forsikring dækker i ekstraordinære situationer. For at fjerne usikkerhed om, hvem der skal dække først, blev det ved lovforslaget præciseret, at forsikringerne skal gå forud for Rejsegarantifondens dækning af afbrudte og aflyste rejser. I konkurssituationer ændres forholdet mellem Rejsegarantifonden og forsikringsselskaberne således ikke.

### **Trækket på ordningen til dato**

Det er endnu tidligt at vurdere, hvor stor en del af det statslige tilskud på 600 mio. kr., som vil gå til betaling af det statsgaranterede lån for rejser i periode I (perioden omfattet af Udenrigsministeriets rejsevejledning til og med den 13. april 2020).

Der er meldinger om, at det for flere selskaber end først antaget er lykkedes at komme ud af forpligtelser over for leverandører. Pr. 31. maj 2020 var der trukket samlet 205 mio. kr. på statsgarantien for periode 1 og vurderingen fra Rejsegarantifonden er, at der samlet vil blive trukket ca. 450 mio. i denne periode, når alle ansøgninger er behandlet. Det betyder, at der potentielt kan være op til 150 mio. kr. af det statslige tilskud, der ikke bliver disponeret. Hertil kommer, at der ligger et midlertidigt udlæg/udlån på ca. 100 mio. kr., som kan henføres til, at fonden indfrier kunden det fulde beløb, også hvis dette beløb overstiger de faktiske omkostninger. Dette beløb kan rejseudbyderne låne rentefrit i 3 måneder.

### **Samspil med konkurssikringen og risiko for høj gældsætning**

Der er et tæt samspil mellem den udvidede dækning af omkostninger i forbindelse med annullerede rejser og Rejsegarantifondens konkurssikring.

Hvis en rejseudbyder, der har trukket på den udvidede omkostningsdækning, efterfølgende går konkurs, så overgår tilbagebetalingen af denne rejseudbyders individuelle træk på statsgarantien til Rejsegarantifonden og dermed til den tilbageværende del af rejsebranchen.

---

Det betyder, at hjælpepakker der kan udskyde konkurser således, at der i den konkurstruede virksomhed opbygges flere tilgodehavender hos forbrugerne, kan forhøje Rejsegarantifondens risiko og den potentielle gældbelastning på resten af branchen.

Omvendt betyder ordningen også, at den kan afbøde branchens likviditetsproblemer og dermed i et vist omfang begrænse antallet af konkurser. Det trækker i retning af at reducere Rejsegarantifondens omkostninger til konkursdækning, jf. illustrationen i boks 2.1.

#### Boks 2.1

##### Illustrativt eksempel

##### Illustrativt eksempel

En rejseudbyder har ved krisens start solgt rejser til en værdi af 100 kr. i periode 1 og for 100 kr. i periode 2. I periode 3 er der ved krisens start solgt rejser af en værdi af 20 kr. Der er stillet en garanti på 10 kr. til Rejsegarantifonden.

Det antages, at fordelingen af ikke-refunderbare omkostninger, andre omkostninger og dækningsbidrag er 40-30-30. Det vil sige, at omkostninger til underleverandører, der ikke kan refunderes, udgør 40 kr. De omkostninger der ikke kan refunderes, får rejseudbyderen som udgangspunkt dækket via den udvidede støtteordning.

Situation A: Rejseudbyderen går konkurs ved krisens begyndelse som følge af manglende likviditet. Rejsegarantifonden har i denne situation omkostninger på i alt 210 kr. tilbage. Det svarer til de 220 kr., som skal tilbagebetales til forbrugerne, korrigeret for den stillede garanti på 10 kr.

Situation B: Rejseudbyderen går konkurs i periode 2. Rejsegarantifonden skal i denne situation betale 40 kr. for det individuelle træk på statsgarantien i periode 1 (de ikke refunderbare omkostninger), samt 120 kr. til forbrugerne for de solgte rejser i de efterfølgende perioder, men korrigeret for garantien på 10 kr. I alt 150 kr.

Situation C: Ligesom B, men hvor rejseudbyderen er fortsat med at sælge rejser gennem periode 2, således, at der nu er solgt for 110 kr i periode 2 og 50 i periode 3. I dette tilfælde skal Rejsegarantifonden i stedet betale 190 kr.

Det samlede træk på den udvidede ordning til dækning af omkostninger i forbindelse med annullerede rejser er maksimalt 1,5 mia. kr.

Det kollektive element i tilbagebetalingen kan isoleret set trække i retning af en større gældsætning i branchen samlet set.

Det medfører øgede omkostninger for de overlevende rejseselskaber og højere priser for forbrugerne, og kan potentielt også medføre lidt flere konkurser, da investorer og kreditorer vil være mindre tilbøjelige til at indskyde kapital i rejseselskaber, hvis de ved, at den fremtidige profit vil blive mindsket af, at der vil være et øget bidrag til Rejsegarantifonden i fremtiden.

##### Beskrivelse af ordningen

Som nævnt kan de europæiske medlemslande selv bestemme, hvordan de vil garantere forbrugernes rejseindskud.

Rejsegarantifondens konkursdækning i forbindelse med pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer er bygget op omkring individuelle garantier.

Det er en betingelse for registrering i fonden, at rejseudbyderen over for fonden stiller en garanti, der er afhængig af dennes omsætning. Garantien skal stilles i et pengeinstitut, i et forsikringselskab, ved kontant deponering eller ved deponering af andre tilsvarende aktiver. Garantibeløbet skal af fonden kunne kræves indbetalt til dækning af krav, som fonden får mod

rejseudbyderen. Garantiens størrelse beregnes på baggrund af den fakturerede omsætning omfattet af fondens dækning de seneste fire kvartaler. Den ordinære garanti fastsættes som vist i tabel 2.1

Tabel 2.1 **Garantiernes størrelse**

| Omsætningsinterval (kr.)  | Garantisum (kr.)  |
|---------------------------|---|
| 0 – 999.999               | 0   |
| 1.000.000 – 4.999.999     | 150.000   |
| 5.000.000 – 9.999.999     | 300.000   |
| 10.000.000 – 14.999.999   | 600.000   |
| 15.000.000 – 49.999.999   | 900.000   |
| 50.000.000 – 99.999.999   | 1.350.000   |
| 100.000.000 – 249.000.000 | 1.800.000   |
| 250.000.000 –             | 2.250.000 og yderligere 1.000.000 kr. for hver 100.000.000 kr. i omsætning over 250.000.000 |

Kilde: Rejsegarantifonden

Garantien skal forhøjes, hvis indberetningen for et kvartal medfører, at den fakturerede omsætning for de seneste fire kvartaler løftes op i et højere omsætningsinterval efter skalaen ovenfor.

Hvis den fakturerede omsætning omfattet af fondens dækning er faldet, så garantien kan sænkes, skal rejseudbyderen kontakte fonden og anmode om at få garantien nedsat eller frigivet. Det vil som udgangspunkt kræve, at rejseudbyderens revisor har foretaget kontrol af de indberettede tal.

Såfremt garantien ikke er tilstrækkelig til at dække fondens udgifter i forbindelse med konkurser, anvendes midlerne fra fondskassen for pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer. Fondskassen opbygges af omsætningsbestemte formueopbyggende bidrag fra alle rejseudbydere, der er tilmeldt Rejsegarantifonden.

Rejsegarantifonden kan kræve **forhøjet garantistillelse**, hvis fonden efter en konkret vurdering finder, at der er en særlig risiko for, at den pågældende rejseudbyder vil gå konkurs, og fonden dermed vil lide tab.

Rejsegarantifonden analyserer bl.a. indtjening og kapitalberedskab i et selskab, når fonden skal vurdere, om selskabet skal på forhøjet garanti.

Rejsegarantifondens formue til betaling af dækning ved konkurs, opbygges af omsætningsbestemte formueopbyggende bidrag fra alle rejseudbydere, der er tilmeldt Rejsegarantifonden. Pakkerejsefondskassens formue fastsættes af fondens bestyrelse og godkendes af erhvervsministeren. Formuen er pt. fastsat til et niveau på 50 mio. kr. Der har alene et år været benyttet formueopbyggende bidrag på pakkerejser, nemlig i 2009, hvor det var 20 kr. pr. pakkerejse (er lavet om til at være efter markedsandel i dag). Dette gav en indtægt i 2009 på kr. 38,1 mio. og i 2010 på kr. 11 mio. Der er ikke indkrævet formueopbyggende bidrag siden 2009. Formuen anvendes som nævnt kun i det omfang, den stillede garanti ikke er tilstrækkelig.



---

Rejseudbyderne skal derudover hvert år betale et administrationsbidrag. Administrationsbidraget består af et grundbidrag og et omsætningsbidrag. Grundbidraget er et fast beløb, som er ens for alle rejseudbydere uanset omsætningens størrelse. Grundbidraget udgør i 2019 kr. 5.500. Omsætningsbidraget beregnes ud fra rejseudbyderens omsætning omfattet af fondens dækning for det seneste kalenderår og er således afhængig af den enkelte rejseudbyders markedsandel. Det forventes i 2019 at udgøre ca. kr. 600 pr. million kr. i omsætning omfattet af fondens dækning.

Rejsegarantifondens bestyrelse udgør fondens øverste ledelse og påser, at rejsegarantifondsloven og fondens vedtægter overholdes. Rejsegarantifondens bestyrelse består af en formand og 7 medlemmer. Bestyrelsen er udnævnt af erhvervsministeren. Bestyrelsen har ansat et sekretariat til at varetage administration m.v. Fondens vedtægter og bestyrelsens forretningsorden er fastsat af bestyrelsen og godkendt af ministeren.

Rejsegarantifondens bestyrelse skal påse, at fondens tilsynsvirksomhed har den rette balance mellem formuestørrelsen, bidragenes størrelse, størrelsen på de ordinære garantier og kravene til forhøjet garanti, så det sikres, at de økonomiske og administrative omkostninger minimeres for rejsebranchen som helhed, samtidig med at beskyttelsen af de rejsende fastholdes. Hvert fjerde år skal bestyrelsen indhente uafhængig, ekstern ekspertise til at påtegne, at bestyrelsen har fundet den rette balance. Bestyrelsen har i den forbindelse fokuseret på at finde et niveau, der påfører branchen så lav en belastning som muligt, uden at det forringer forbrugerbeskyttelsen.

Deloitte har i 2019 vurderet Rejsegarantifondens håndtering af det balancerede tilsyn. Ved at sammenholde med 'best practice' er Deloitte enige i model- og metodevalg ved risikopgørelse og opgørelse af forventet tabsrisiko. De er endvidere enige i, at den nuværende formuereserve lå på et passende niveau, givet den forventede fremadrettede tabsrisiko (før coronakrisen). Deloitte har her taget hensyn til, at Rejsegarantifonden principielt ikke kan gå konkurs, og at niveauet af reserver ikke skal være unødigt belastende for branchen. De har derfor sammen med fondens bestyrelse fastsat risikoeksponeringen ud fra en såkaldt 20 års hændelse.

I henhold til fondens vedtægter, skal bestyrelsen tage stilling til, om fonden skal optage lån, hvis fondens midler ikke er tilstrækkelige til at opfylde fondens forpligtelser. Bestyrelsen kan således anmode erhvervsministeren om at søge Folketingets Finansudvalg om tilladelse til, at der for et sådant lån stilles statsgaranti, jf. rejsegarantifondslovens § 23 stk. 3. Et eventuelt optaget lån skal tilbagebetales af de registrerede rejseudbydere i fonden gennem det formueopbyggende bidrag.

### **Hvor mange penge er der til at dække konkurser**

Da Udenrigsministeriet i marts 2020 frarådede alle ikke nødvendige rejser til resten af verden, var der ca. 50 mio. kr. i fondskassen for pakkerejser i Rejsegarantifonden. Dertil kommer det tilskud på 125 mio. kr. til konsolidering af fondskassen for pakkerejser, som det ved den politiske aftale af 12. maj 2020 blev besluttet at give som et statsligt tilskud. Det vil sige, at der pt. er 175 mio. kr. i fondskassen for pakkerejser i Rejsegarantifonden, under forudsætning af, at EU-Kommissionens statsstøtte godkender tilskuddet på de 125 mio. kr. Der kan optages lån mellem de to fondskasser, hvis der ikke er tilstrækkelige midler i den tabspåførte fondskasse til at opfylde dennes forpligtelser. Det vil sige, at fondskassen for pakkerejser kan optage lån fra flyfondskassen, der pt. har en beholdning på 100 mio. kr. Lån mellem fondskasserne kan i særlige tilfælde kræves indfriet umiddelbart. Lån mellem fondskasserne skal godkendes af erhvervsministeren.

---

# Kapitel 3

## Pakkerejsebranchens økonomiske udfordringer

---

### 3.1 Pakkerejsebranchens nøgletal

Pakkerejsebranchen består af pakkerejseselskaber, som sælger pakkerejser til forbrugere især fra Danmark. For at kunne sælge pakkerejser i Danmark, skal et selskab være registreret i Rejsegarantifonden eller en tilsvarende ordning i et andet land i EU.

Rejsebranchen, som bl.a. omfatter pakkerejseselskaber, udgør en relativt lille del af den samlede danske økonomi. I den første rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende genåbning af Danmark blev en række branchers samfundsøkonomiske betydning opgjort.<sup>3</sup> Udgangspunktet for beregningen var en række branchers samlede betydning for beskæftigelsen og bruttoværditilvæksten. Fx er supermarkeders betydning for beskæftigelse og bruttoværditilvækst opgjort til hhv. ca. 40.000 fuldtidsansatte og ca. 22 mia. kr. For rejsebranchen er de tilsvarende tal hhv. 6.500 fuldtidsbeskæftigede og 4,6 mia. kr. i bruttoværditilvækst.<sup>4</sup>

Den samlede omsætning, som er omfattet af Rejsegarantifondens dækning, var i 2019 på ca. 15,5 mia. kr. Nogle af de selskaber, der er registreret i Rejsegarantifonden, har også omsætning fra andre aktiviteter, som ikke er omfattet af dækningen. Langt hovedparten af selskaberne (ca. 75 pct.) havde en omsætning under 10 mio. kr., som var omfattet af dækningen, mens under 10 pct. af medlemmerne havde en omsætning over 50 mio. kr., jf. Figur 3.1(a).<sup>5</sup>

Selskaberne registreret i Rejsegarantifonden beskæftigede ca. 4.300 personer i 2017, og hvert medlem beskæftigede i gennemsnit 14 årsværk. Godt 54 pct. af selskaberne har mindre end 5 ansatte, mens der er ca. 6 pct. af selskaberne, som har mere end 50 ansatte, jf. Figur 3.1(b). En del af de ansatte i pakkerejseselskaberne er som nævnt beskæftiget med aktiviteter, som ikke vedrører pakkerejser dækket af Rejsegarantifonden. De anvendte datakilder er nærmere beskrevet i boks 3.1.

---

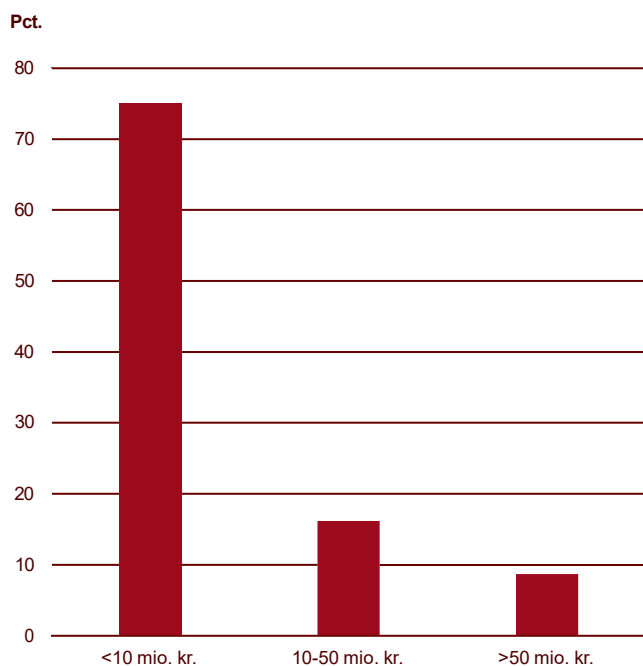
<sup>3</sup> <https://fm.dk/media/17914/rapport-fra-den-oekonomiske-ekspertgruppe-vedroerende-genaabning-af-danmark.pdf>. I rapporten er rejsebranchen ikke medtaget. Metoden fra den økonomiske ekspertgruppe er gentaget på rejsebranchen.

<sup>4</sup> Rejsebranchen fremgår ikke af ekspertudvalgets rapport. Metoden fra ekspertudvalget er gentaget på branchen "Rejsebureauer". Denne branchegruppe består af følgende underbrancher: rejsebureauer, rejsearrangører samt andre reservationstjenesteydelser og tjenesteydelser i forbindelse hermed.

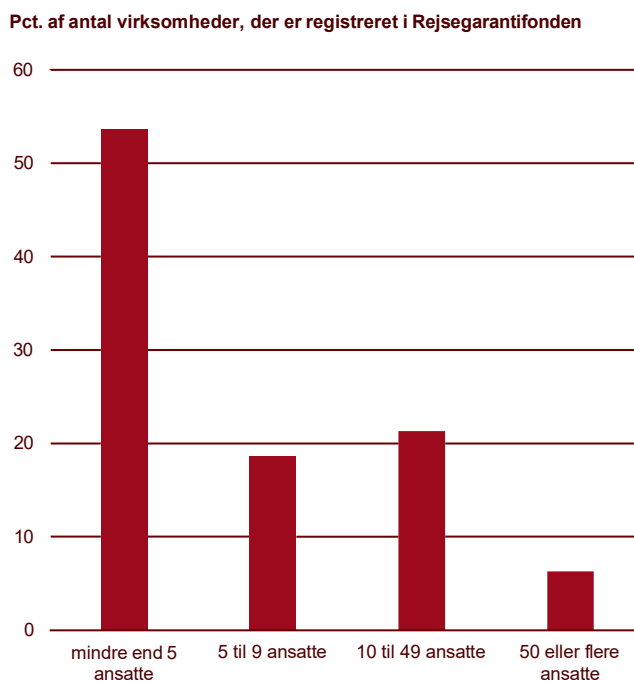
<sup>5</sup> Omsætningen indeholder kun omsætning relateret til rejser omfattet af Rejsegarantifonden. Omsætningen er således ikke udtryk for medlemmernes samlede omsætning, og enkelte medlemmer kan have en betydelig omsætning fra andre forretningsområder.

Figur 3.1 Selskaber registreret i Rejsegarantifonden

(a) Omsætning for selskaber registreret i Rejsegarantifonden for 2019



(b) Selskaber registreret i Rejsegarantifonden fordelt på antal ansatte



**Anm.:** Data er baseret på tal fra 2017 for selskaber, som i øjeblikket er registreret i Rejsegarantifonden, og som også var i Danmarks Statistisk regnskabsstatistik i 2017 og tilhørte en af følgende branchekoder: *Turistkørsel og anden landpassagertransport, Rejsebureauer, Rejsearrangører og Andre reservationstjenesteydelser og tjenesteydelser* (i alt 300 selskaber).

Kilde: Rejsegarantifonden

Kilde: Forskerdatabasen

### Boks 3.1 Rapportens datakilder

Til brug for den statistiske belysning af branchen er der benyttet forskellige datakilder. De forskellige datakilder medtager forskellige grupper af selskaber. Det er angivet i figur og noter, når data også vedrører andre selskaber end dem, som er registreret i Rejsegarantifonden.

Som primær kilde benyttes oplysninger fra Rejsegarantifonden om omsætning, garantistillelse mm. fra de selskaber, der er registreret i Rejsegarantifonden. Disse data indeholder kun omsætning, som direkte er relateret til rejser omfattet af Rejsegarantifondens dækning og er således benyttet til fx at estimere, hvor stor regningen for evt. konkurser kan forventes at blive for fonden. Der benyttes her data fra 587 ud af de 650 rejseselskaber, som er registreret i Rejsegarantifonden. Det er vurderingen, at de 63 selskaber, som der ikke er oplysninger for, fx omfatter hoteller, som ikke er registrerede i Rejsegarantifonden, men ikke har omsætning, som er dækket af Rejsegarantifonden og heller ikke stiller garantier.

For at beregne nøgletal for pakkerejseselskaberne er de selskaber, der er registreret i Rejsegarantifonden blevet knyttet til deres regnskabsdata fra forskerdatabasen. I statistikken indgår alle selskaberne i Rejsegarantifonden under følgende brancher: *Turistkørsel og anden landpassagertransport, Rejsebureauer, Rejsearrangører og Andre reservationstjenesteydelser og tjenesteydelser* i forbindelse hermed, da det vurderes, at de danske virksomheder i de resterende brancher primært har omsætning fra andre forretningsområder end pakkerejser. Dvs. at et

selskab er med, hvis selskabet på nuværende tidspunkt er registreret i Rejsegarantifonden, og selskabet er registreret i Danmarks Statistik under én af de ovenstående branchekoder.

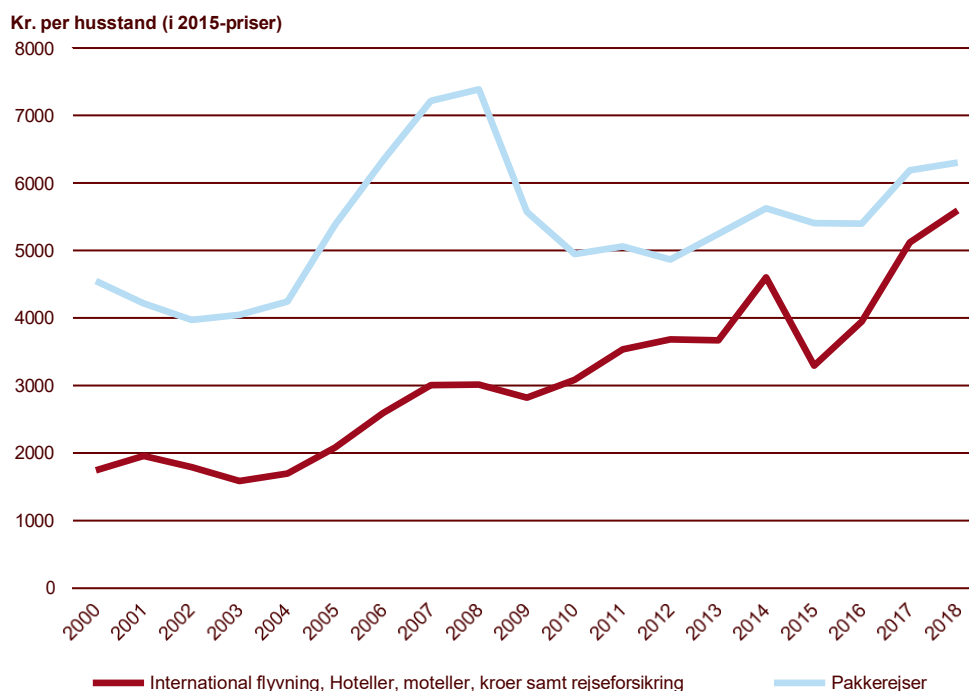
Imidlertid kan nogle af de selskaber, der indgår i statistikken også have omsætning fra aktiviteter, som ikke vedrører pakkerejser dækket af Rejsegarantifonden. Således var den samlede omsætning i 2017 ca. 20 mia. kr., hvilket er ca. 4,5 mia. kr. mere end omsætningen relateret til Rejsegarantifonden i 2017.

Informationerne om den historiske udvikling i rejsebranchen bygger også på Danmarks Statistiks forskerdatabase, som indeholder oplysninger til og med 2017. Her er rejsebranchen defineret som brancherne rejsebureauer, rejsearrangører og turistikørsel. Disse brancher indeholder også selskaber, som ikke er registreret i Rejsegarantifonden, og der kan ligeledes være selskaber, som er registreret i Rejsegarantifonden, men som ikke er med i denne branchedefinition. Derfor vil det historiske niveau for fx omsætning ikke være sammenligneligt med omsætningen for nuværende medlemmer af Rejsegarantifonden. Dog vil den historiske udvikling forventeligt nogenlunde svare til udviklingen for selskaberne i Rejsegarantifonden. Den samlede omsætning i de tre brancher var godt 26 mia. kr. i 2017.

Endelig bruges også data fra statistikbanken og andre offentligt tilgængelige datakilder.

Det gennemsnitlige forbrug per husstand til pakkerejser var i 2018 på omkring 6.300 kr. Forbruget var omkring 4.500 kr. i 2000 (i 2015-priser). Det svarer til en gennemsnitlig realvækst på ca. 2 pct. om året. jf. Figur 3.2. Det samlede forbrug per husstand inden for international flyvning, hoteller mm. samt rejseforsikring er i samme periode steget væsentligt mere end forbruget af pakkerejser. Det indikerer, at nogle af de mulige substitutter til pakkerejser har vundet frem i forhold til forbruget af pakkerejser.

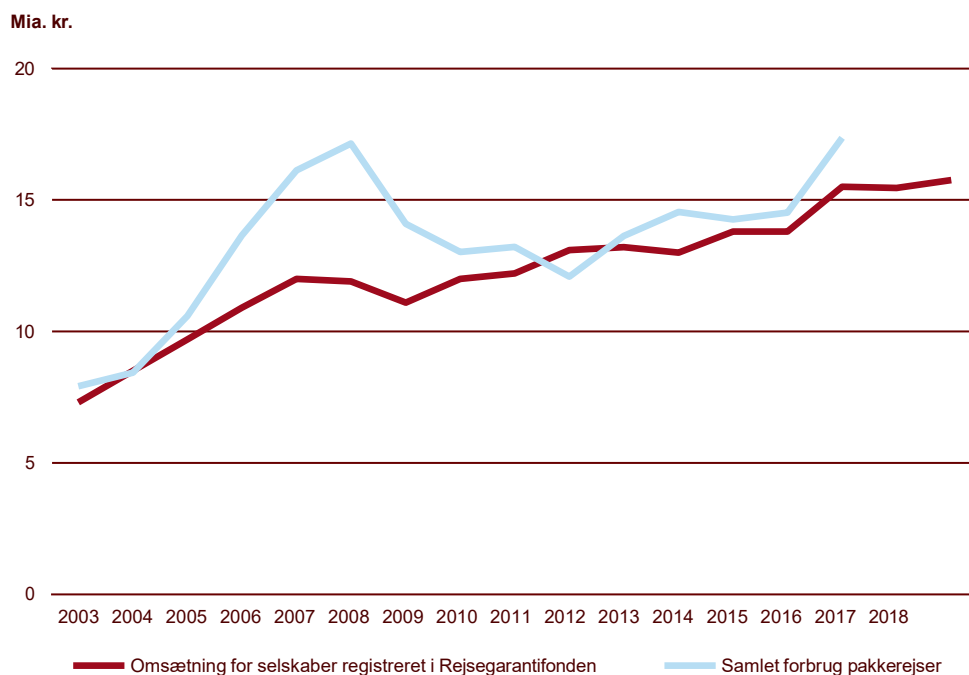
Figur 3.2 Udvikling i forbrugsmønstre, pakkerejser og selvarrangerede rejser



Kilde: Statistikbanken (FU02)

Omsætningen for selskaber registreret i Rejsegarantifonden er steget siden 2003 og har ligget nogenlunde stabilt på knap 15,5 mia. kr. fra 2017 til 2019, jf. Figur 3.3. Der er et betydeligt konjunkturement i forbruget af pakkerejser og rejser i øvrigt. Det samlede forbrug af pakkerejser faldt mere efter finanskrisen end omsætningen for selskaber registreret i Rejsegarantifonden.

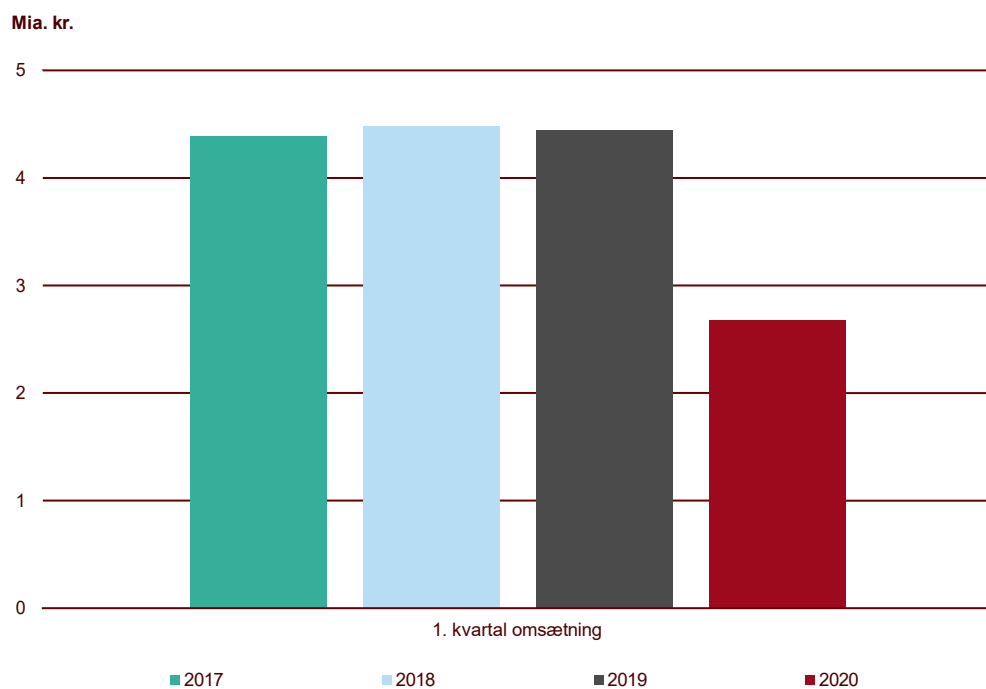
Figur 3.3 **Udvikling i omsætning for selskaber registreret i Rejsegarantifonden og danskers samlede forbrug af pakkerejser**



**Anm.:** I figuren, der viser omsætning fra Rejsegarantifonden, indgår kun den del af selskabernes omsætning, der er omfattet af Rejsegarantifonden.

Kilde: Data fra Rejsegarantifonden og Statistikbanken (FU02 samt FAM55N)

Omsætningen i det første kvartal i hvert af årene fra 2017 til 2019 har også været meget stabil. Omsætningen faldt derefter markant i første kvartal af 2020, hvor den lå 40 pct. under omsætningen i første kvartal i de foregående tre år, jf. Figur 3.4. Dette fald skal ses i lyset af, at Danmark blev lukket ned midt i marts og afspejler således en stor nedgang i aktiviteten i kvartalets sidste to uger. Det bemærkes dog, at omsætningen normalt først bogføres ved kundens afrejsedato. Selskabernes kan således have solgt pakkerejser i første kvartal, uden at disse er bogført under omsætning i samme kvartal.

Figur 3.4 **Udvikling i omsætning for selskaber registreret i Rejsegarantifonden**

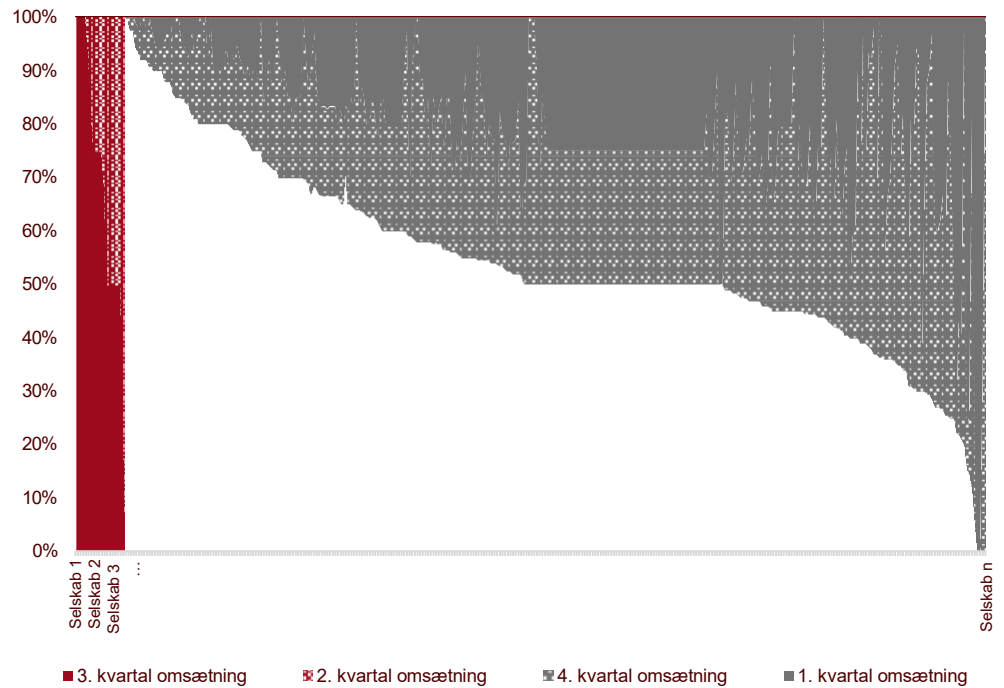
**Anm.:** I figuren indgår kun selskabernes omsætning, der er omfattet af Rejsegarantifonden.

*Kilde: Data fra Rejsegarantifonden*

For de fleste rejseselskaber vil omsætningen af pakkerejser variere betydeligt over året. For selskaber, som specialiserer sig i skirejser, vil hovedparten af aktiviteten foregå om vinteren med salg af rejser i perioden før skiferiesæsonen. For mange andre rejseselskaber vil sommeren derimod være højsæson.

Det er ca. 60 pct. af omsætningen omfattet af Rejsegarantifondens dækning, som genereres i 2. og 3. kvartal. Det peger på, at sommeren er højsæson for de fleste af selskaberne i Rejsegarantifonden. Der er dog også selskaber, hvor en stor del af omsætningen stammer fra andre perioder end sommersæsonen, jf. Figur 3.5.

Figur 3.5 Kvartalsvis omsætning som andel af samlede omsætning for selskaber registreret i Rejsegarantifonden

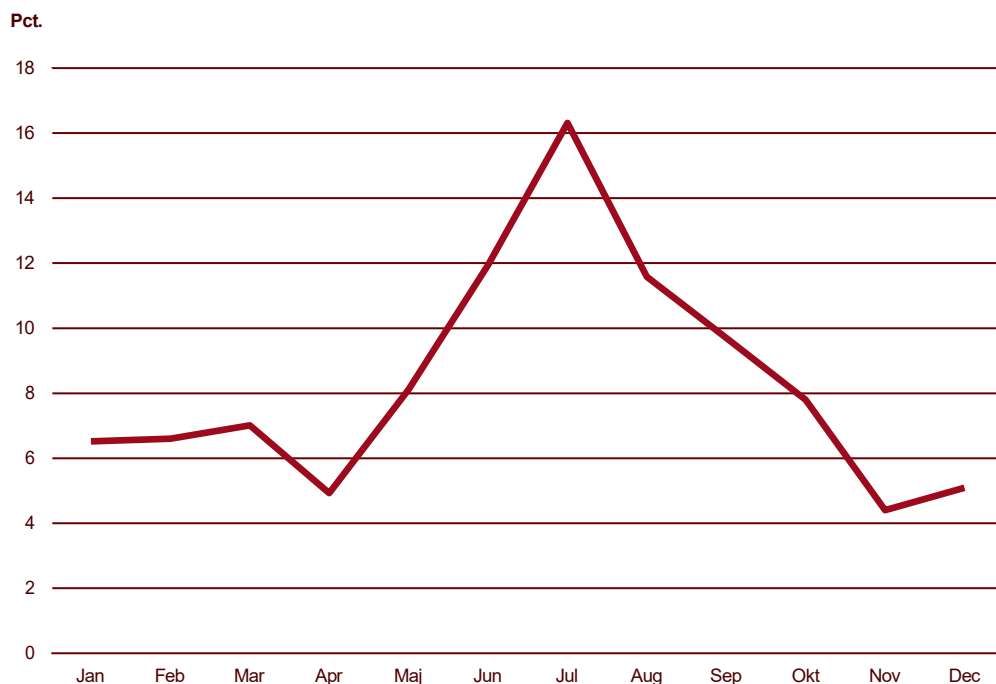


**Anm.:** Hver søjle angiver et givent selskabs omsætningsfordeling mellem de fire kvartaler. Fordelingen er sorteret efter summen af 2. og 3. kvartals omsætning.

Kilde: Rejsegarantifonden

Sommerperioden er også højsæson i charterbranchen. Ca. 40 pct. af det samlede antal passagerer, der rejser med et charterfly ud af danske lufthavne, rejser således i juni, juli og august, jf. Figur 3.6. COVID-19 har således ramt mange pakkerejseselskaber på det tidspunkt, hvor de normalt opnår hovedparten af deres omsætning.

Figur 3.6 **Fordeling af passagerer på charterfly fra større danske lufthavne efter måned for perioden 2010-2019**



Kilde: Danmarks Statistiks register for afrejsende passagerer fra større, offentlige, betjente lufthavne (FLYV92)

Pakkerejsebranchen (dvs. rejseselskaber der sælger pakkerejser) har en relativt høj gældsgrad og en lav soliditetsgrad (dvs. at egenkapitalen udgør en relativt lav andel af de samlede aktiver) sammenlignet med en bredere branche, som omfatter hhv. handel, transport og erhvervsservice, jf. Tabel 3.1. Pakkerejsebranchens likviditetsgrad ligger på samme niveau som sammenligningsbrancherne. Pakkerejsebranchen opererer desuden med relativt små marginer i forhold til sammenlignelige brancher, mens egenkapitalforrentningen omvendt er relativt høj.



Tabel 3.1 **Nøgletal for pakkerejsebranchen og hele branchen for handel, transport og erhvervsservice for 2017**

| Klassificering        | Nøgletal   | Selskaber registreret i |  |
|-----------------------|--|-------------------------|--|
|                       |  | Rejsegarantifonden      | Handel og transport og erhvervsservice |
| <b>Likviditet</b>     | Likviditetsgrad ( omsætningsaktiver / kortfristet gæld)  | 119                     | 118.1                                  |
| <b>Profitabilitet</b> | Afkastningsgrad (Resultat før finansielle og ekstraordinære poster / aktiver )                       | 5.5                     | 5.2                                    |
|                       | Egenkapitalforrentning (Resultat før finansielle og ekstraordinære poster/ egenkapital )             | 22,5                    | 11.8                                   |
|                       | Nettomargin før skat (Årets resultat før skat / omsætning)   | 1,9                     | 7.3                                    |
|                       | EBIT-margen for ekstraordinære poster (Resultat før finansielle og ekstraordinære poster/ omsætning) | 2,1                     | 5.1                                    |
| <b>Gæld</b>           | Soliditetsgrad (egenkapital / aktiver )  | 24                      | 43.6                                   |
|                       | Gældsgrad (gældsforpligtelser / aktiver)   | 76                      | 56.4                                   |
| <b>Produktivitet</b>  | Produktivitet (værditilvækst/antal beskæftigede) (i 1.000 kr.)                                       | 552                     | 675                                    |

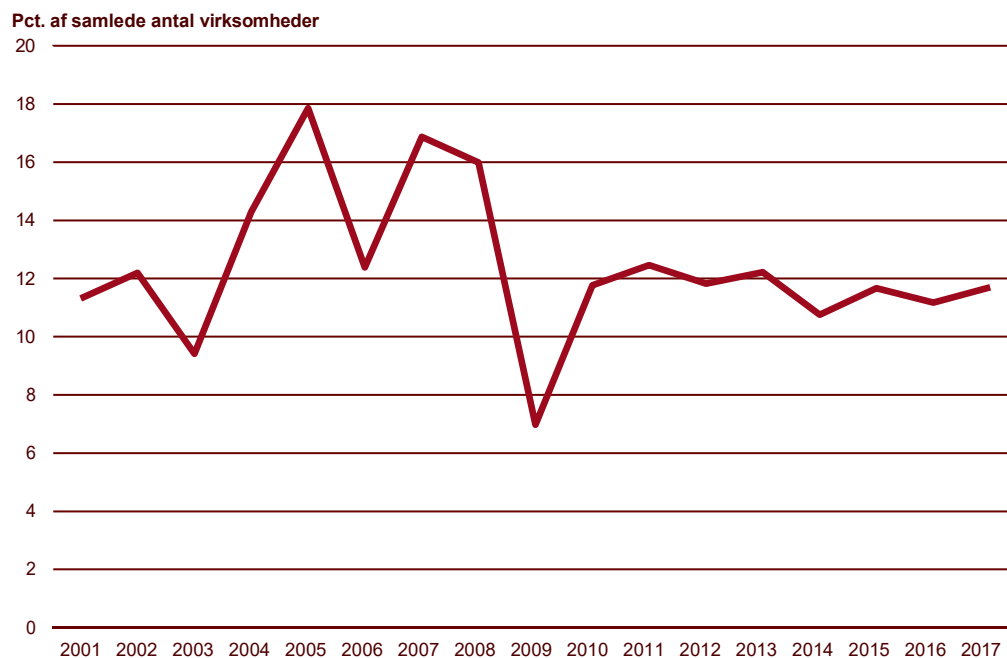
**Anm.:** Figuren anvender data for 2017, hvor selskaber registreret i Rejsegarantifonden omfatter selskaber, som i øjeblikket er registreret i Rejsegarantifonden og tilhørte en af følgende branchekoder: *Turistkørsel og anden landpassagertransport, Rejsebu-reauer, Rejsearrangører og Andre reservationstjenesteydelser og tjenesteydelser*

Kilde: Forskerdatabasen og Rejsegarantifonden

Det er en naturlig del af et velfungerende marked, at der løbende kommer nye virksomheder til, mens nogle af de eksisterende virksomheder træder ud af markedet som følge af eksempelvis opkøb, konkurser eller lukning. Når en virksomhed træder ud af markedet, fordi den ikke er rentabel, frigøres der således ressourcer, som kan bruges af andre (mere rentable) virksomheder enten i samme branche eller andre dele af økonomien. Det understøtter højere produktivitet gennem en mere effektiv brug af ressourcer, herunder arbejdskraft og kapital.

Tilgangen af nye rejseselskaber har fra 2011 og frem ligget nogenlunde stabilt på omkring 12 pct. af antallet af selskaber i branchen, jf. Figur 3.7. Det er på niveau med resten af erhvervslivet, hvor tilgangsraten var på cirka 11 pct. i 2017. En høj tilgang af nye selskaber kan indikere, at der ikke er særlige adgangsbarrierer for nye rejseselskaber. Det kan understøtte en effektiv konkurrence, og betyder at virksomheder, der går konkurs hurtigt kan erstattes af nye aktører, når efterspørgselsforholdene ellers er til det. Det skal dog bemærkes, at det ikke fremgår, om selskaberne også vokser sig store hurtigt, eller de forbliver små eller forlader markedet hurtigt igen. Antallet af konkurser blandt selskaber registreret i Rejsegarantifonden varierer over tid, men har været forholdsvis afdæmpet. I årene 1996-2019 var der i gennemsnit ca. 5 konkurser årligt blandt disse selskaber, jf. Figur 3.9. Det svarer til at en konkurssandsynlighed på ca. 1 pct., målt på antal selskaber.

Figur 3.7 Nye selskaber i rejsebranchen



**Anm.:** Rejsebranchen er her defineret som branchegruppe 79000. Denne branchegruppe består af følgende underbrancher: rejsebureauer, rejsearrangører samt andre reservationstjenesteydelser og tjenesteydelser i forbindelse hermed.

Kilde: Statistikbanken

### 3.2 Anvendelse af COVID-19 støtteordninger

I forbindelse med COVID-19-epidemien 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 støttopakker, som er målrettet specifikke brancher. Rejseselskaberne har således mulighed for både at benytte de generelle støttopakker samt de støttopakker, der er målrettet pakkerejsebranchen.

De generelle støttopakker omfatter bl.a. lønkompressionsordningen 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.<sup>6</sup> De helt små selskaber har i mindre grad benyttet sig af lønkompensation til medarbejderne.<sup>7</sup> Samtidig overgik godt 1,5 pct. af de beskæftigede ved rejsebureauer til ledighed i marts 2020. Det er godt dobbelt så meget som gennemsnittet for 2019.

De ordninger, som er målrettet rejsebranchen, omfatter bl.a. en låneordning med statsgaranti, hvor de lånte beløb tilbagebetales til Rejsegarantifonden med en forholdsvis lav rente. Rejse-selskaberne skal ikke gennemgå en kreditvurdering for at få adgang til lånet. Når rejseselskaberne ikke skal kreditvurderes, før de kan optage lånet, er der større risiko for, at nogle selskaber modtager støtten, selvom de reelt ikke er rentable. Denne støtteordning er gennemgået nærmere i kapitel 2.

Staten har ligeledes givet direkte tilskud til Rejsegarantifonden, og dermed pakkerejsebranchen, i form af et tilskud på 600 mio. kr. til at dække selskabernes faktiske omkostninger ved annullerede rejser samt et tilskud på 125 mio. kr. til at dække konkurser, jf. også afsnit 2.2.

### 3.3 Konkursanalyse

Den 29. maj 2020 blev det meldt ud, at Udenrigsministeriet i sine rejsevejledninger som følge af COVID-19 frarådede unødvendige rejser til alle verdens lande, med undtagelse af Norge, Island og Tyskland, frem til den 31. august 2020. Samtidig meddelte regeringen, at der arbejdes på en løsning omkring Sverige og Finland. Udmeldingen vil medføre fald i efterspørgslen efter rejser, og at de fleste bestilte rejser til de lande, hvor der fortsat gælder restriktioner, vil blive aflyst. De danske rejsevejledninger kan få stigende selvstændig betydning i det omfang, at andre lande åbner for indrejse.

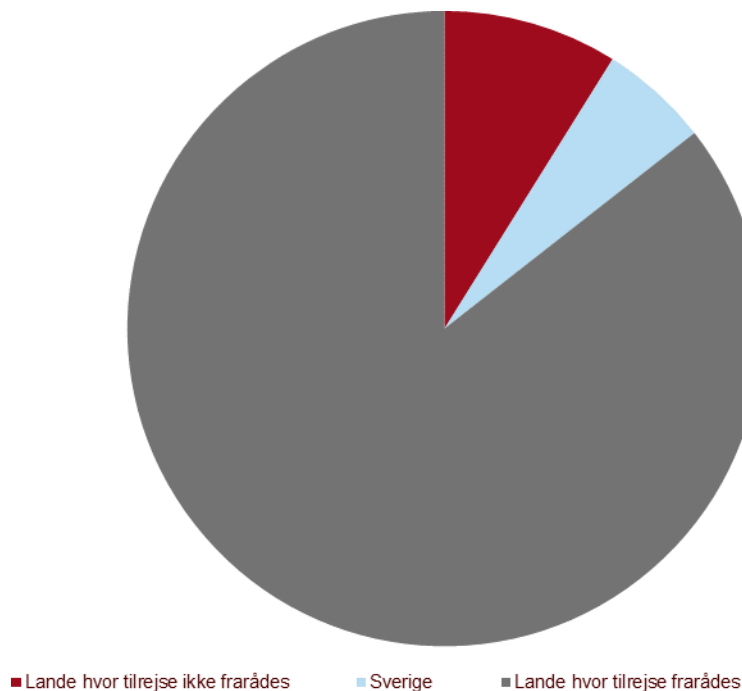
Samlet set udgør rejser til de omfattede lande godt 75 pct. af danskernes samlede ferierejser med mindst fire overnatninger, jf. Figur 3.8. Derudover udgør rejser til Sverige ca. 5 pct. af de samlede ferierejser. Ferierejserne omfatter også rejser, som de rejsende selv har arrangeret, og andelen af pakkerejser til de omfattede lande kan således være højere eller lavere. Hertil kommer, at en del af rejserne til særligt Sverige og Norge må forventes at være skirejser, mens sommerferierejser i højere grad går til lande, som det frarådes at rejse til.

---

<sup>6</sup> Baseret på et træk fra oversigten over lønkompensation d. 29. maj 2020.

<sup>7</sup> Denne sammenligning er foretaget på baggrund af alle medlemmer i Rejsegarantifonden, som var registreret i Danmarks Statistiks regnskabsstatistik (FIRE) i 2017, for hhv. virksomheder som har og som ikke har modtaget lønkompensation.

Figur 3.8 **Antallet af ferierejser foretaget af danskere med mindst fire overnatninger fordelt på hvorvidt rejse frarådes af Udenrigsministeriets rejsevejledninger**



Kilde: Danmarks Statistiks register over ferierejser til udlandet (FF1)

Hvis de gældende retningslinjer fastholdes, må det forventes, at rejsebranchen kommer til at skulle refundere langt hovedparten af de rejser, de allerede har solgt, og som ellers skulle afholdes i sommeren 2020. I øjeblikket bidrager Rejsegarantifondens støtteordning til, at rejse-selskaberne kan skaffe likviditet til at tilbagebetale kunderne.<sup>8</sup> Rejse-selskaberne har imidlertid en række omkostninger til fx medarbejdere og husleje m.v. uden adgang til særlig indtjening. Hertil kommer, at der er stor usikkerhed om, hvornår rejseaktiviteten retter sig igen. Desuden vil den støtte, selskaberne får fra Rejsegarantifonden, medføre krav om senere tilbagebetaling. Dermed kan nogle selskaber evt. vurdere, at det er mest hensigtsmæssigt at indstille driften eller gå konkurs.

<sup>8</sup> Selskaberne kan kun optage lån, som svarer til de faktiske omkostninger, de har haft ved de annullerede rejser. Selskaberne får således ikke likviditet, som svarer til den fulde tilbagebetaling, og den resterende likviditet skal enten komme fra selskabets egen likviditet, kreditorer eller investorer eller tilbagebetalinger fra underleverandører.

---

### Historiske konkurser i Rejsegarantifonden

Når et selskab registreret i Rejsegarantifonden går konkurs, har kunderne ret til at få deres rejse refunderet. Selskaberne, som er registreret i Rejsegarantifonden, skal som nævnt stille en garanti over for fonden. Disse garantier kan ses som en selvrisiko, der i første række skal dække disse refusioner. Den del af refusionerne, som garantierne ikke kan dække, betales herefter af Rejsegarantifonden.<sup>9</sup> Omkostningerne for Rejsegarantifonden som følge af konkurser vil derfor afhænge af, hvor mange selskaber der går konkurs, hvor store selskabernes omsætning er, samt hvor stor en del af omsætningen, der er dækket af garantistillelser.

Fra 2005-2019 er 62 selskaber, som var registreret i Rejsegarantifonden gået konkurs. Dette tal inkluderer ikke konkurser relateret til flyfondskassen. Konkurserne har samlet set kostet ca. 118 mio. kr. i form af refusion til de kunder, der har købt rejserne. Heraf har Rejsegarantifonden måtte dække omkostninger for ca. 70 mio. kr., hvilket svarer til ca. 60 pct. af de nævnte tab, jf. Figur 3.9. Rejsegarantifondens omkostninger har dermed i gennemsnit udgjort ca. 4,7 mio. kr. om året i konkursdækning i perioden (i løbende priser). Fonden har ved de tre dyreste konkurser dækket omkostninger for godt 38 mio. kr., mens garantistillelsen i 21 tilfælde var tilstrækkelig til at dække alle refusioner ved konkurs.

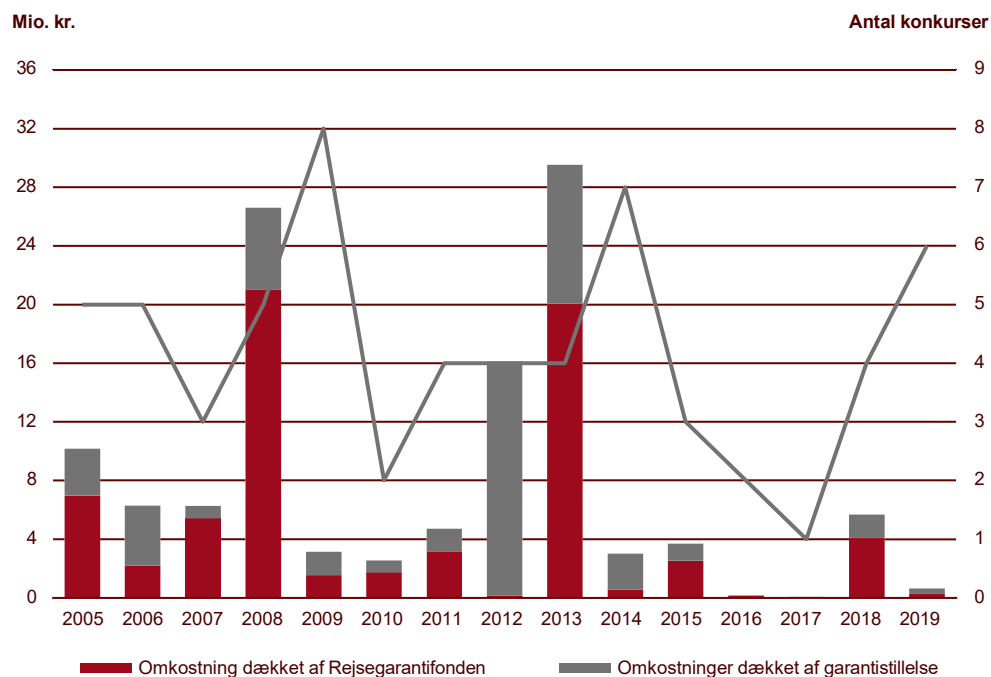
Således har Rejsegarantifonden dækket en betydelig del af de samlede refusioner ved konkurs. Det er desuden selvsagt forbundet med de største omkostninger for rejsegarantifonden, når store selskaber går konkurs. Endelig har konkursomfanget og fondens gennemsnitlige udgifter til konkursdækning været ret afdæmpet.

---

<sup>9</sup> Når Rejsegarantifonden har dækket en del af tabet, får de også et krav mod konkursboet, således at en del af Rejsegarantifondens udbetaling potentielt kan dækkes af konkursboet.

---

Figur 3.9 Konkurser og Rejsegarantifondens omkostninger ved konkurs, 2005 til 2019

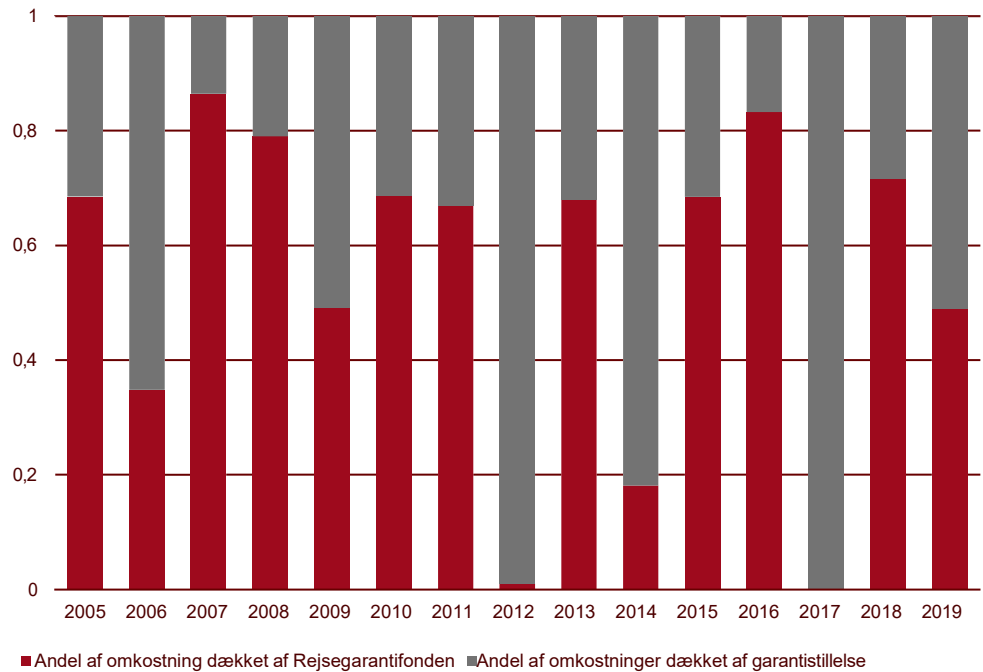


*Anm.:* Udbetalinger vedr. Rejsegarantifondsloven § 5 litra a er udeladt i figuren. Tallene omfatter således kun pakkerejsefondskassen. Konkurser som udelukkende er omfattet af Rejsegarantifondsloven § 5 litra a er også udeladt i antal.

Kilde: Data fra Rejsegarantifonden

Historisk er det cirka 40 pct. af omkostningerne ved konkurs i Rejsegarantifonden, som har været dækket af selskabernes garantistillelse, jf. Figur 3.10. Der er dog betydelig variation fra år til år. Det er særligt de år, hvor et stor selskab er gået konkurs, at en lille andel af de samlede omkostninger har været dækket af garantistillelsen. Det skal ses i sammenhæng med, at konkurssandsynligheden almindeligvis er mindre for store virksomheder, end den er for de små.

Figur 3.10 Andel af omkostningerne ved konkurs, der er dækket af hhv. garantistillelsen og af Rejsegarantifonden, 2005 til 2019



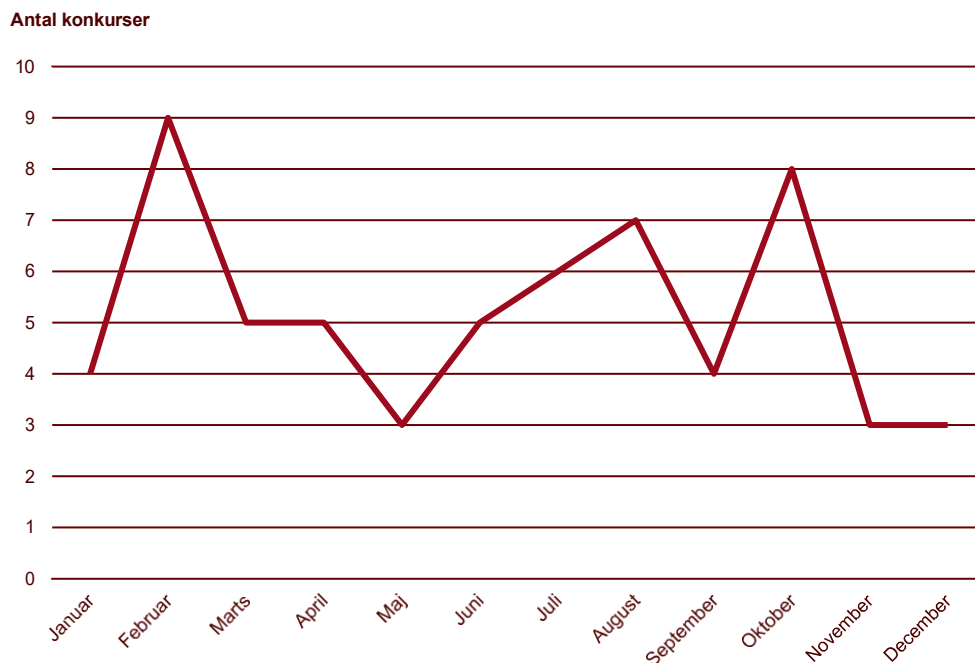
Note [X]: [Tekst]

Anm.: Udbetalinger vedr. Rejsegarantifondsloven § 5 litra a er udeladt i figuren. Tallene omfatter således kun pakkerejsefondskassen.

Kilde: Data fra Rejsegarantifonden

Der er en tendens til, at konkurser er mere udbredt efter sommersæsonen i pakkerejsebranchen, jf. Figur 3.11. Selv uden COVID-19-krisen må man således forvente, at relativt flere selskaber ville gå konkurs i de kommende måneder.

Figur 3.11 Antal konkurser blandt selskaber registreret i Rejsegarantifonden efter måned for konkurs, 2005 til 2019



**Anm.:** I figuren anvendes det samlede antal konkurser blandt selskaber registreret i Rejsegarantifonden fra 2005 til 2019 ekskl. flyselskaber. I figuren indgår 62 konkurser, idet måneden for en enkelt konkurs ikke er oplyst.

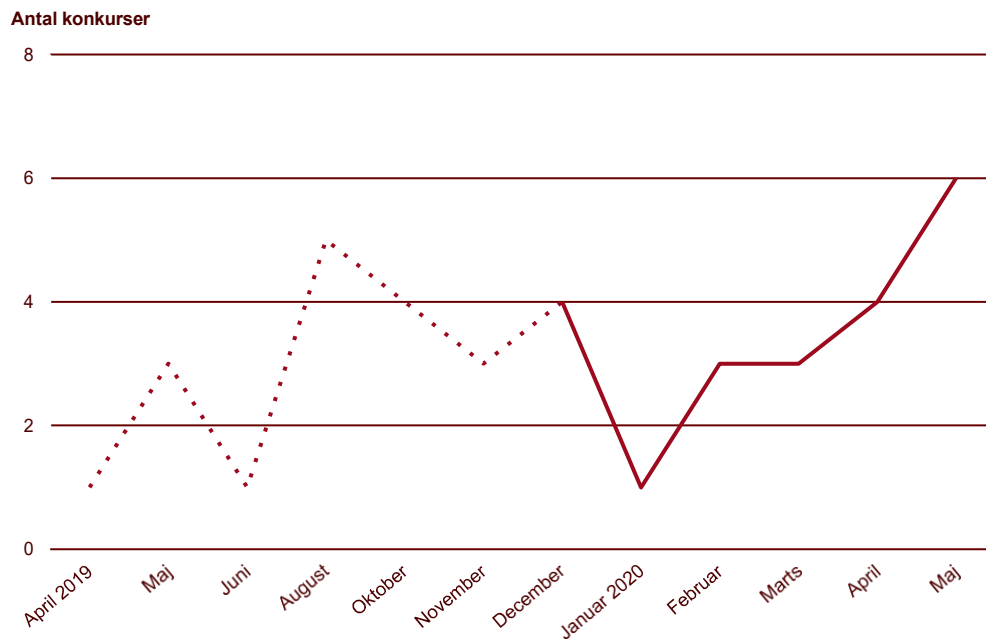
Kilde: Data fra Rejsegarantifonden

Antallet af konkurser i rejsebranchen er steget i april og maj 2020 og er på et lidt højere niveau end på det samme tidspunkt sidste år. Antallet af konkurser er dog indtil videre ikke steget markant under COVID-19. Det kan afspejle, at et stigende konkursomfang ofte først viser sig et stykke inde i en konjunkturedgang. Samtidig har domstolene været lukket ned som følge af COVID-19, hvilket kan forsinke den formelle konkursproces. Endvidere kan hjælpepakkerne have bidraget hertil.

Det er imidlertid for tidligt at vurdere den samlede effekt, som COVID-19 har haft mht. konkurser i rejsebranchen. Der er således en række faktorer i selskaberne og eksternt for selskaberne, der har betydning for denne dynamik. Fx vil udviklingen i efterspørgslen efter pakkejser have væsentlig betydning, herunder hvornår rejserestriktioner ophæves. Det er således sandsynligt, at konkursomfanget vil stige ganske mærkbart hen over og efter sommeren.



Figur 3.12 Antal konkurser i rejsebranchen, før og under COVID-19



**Anm.:** I figuren er medtaget konkurser i følgende brancher: rejsebureauer, rejsearrangører og turistikørsel og anden landpassagertransport.

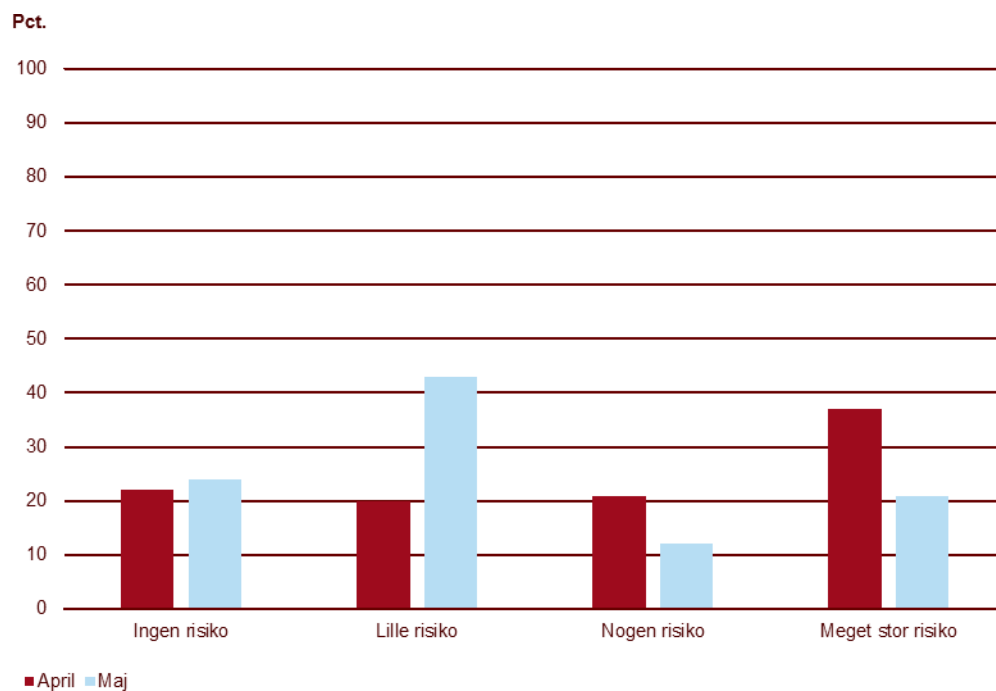
Kilde: Statstidende.dk

Danmarks Statistik har gennemført en undersøgelse, hvor virksomheder er blevet spurgt ind til, hvordan de er blevet påvirket af COVID-19 og af de restriktioner, som epidemien har medført. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 95 pct. af rejsebureauerne er ”meget påvirkede” af restriktionerne. Det er noget mere end for serviceerhverv i alt, hvor 33 pct. svarede, at de var meget påvirkede. Undersøgelsen er foretaget i maj 2020.

Virksomhederne er også blevet spurgt om deres vurdering af, hvor stor risikoen er for, at de må afvikle deres virksomhed inden for de næste tre måneder som følge af COVID-19. Da rejsebureauerne blev spurgt i maj 2020, svarede ca. en tredjedel, at der er enten ”nogen risiko” eller ”meget stor risiko” for, at de må afvikle deres virksomhed inden for de næste tre måneder. Det samme tal for serviceerhverv var ca. 5 pct.

Rejsebureauernes vurdering af konkursrisikoen var dog noget mere optimistisk i maj 2020 end i måneden før. I april 2020 var det ca. 60 pct., som vurderede, at der var ”nogen risiko” eller ”meget stor risiko” for, at de måtte afvikle virksomheden. Det er ca. dobbelt så mange som i maj 2020. Det må dog forventes, at pessimismen stiger igen i juni efter udmeldingen om, at alle unødvendige rejser til de fleste lande i verden frarådes frem til den 31. august 2020.

Figur 3.13 **Udvikling i rejsebureauernes svar på spørgsmålet "Med den nuværende viden, hvad er risikoen for, at jeres virksomhed må afvikles i løbet af de næste tre måneder som følge af COVID-19?" fra april til maj**

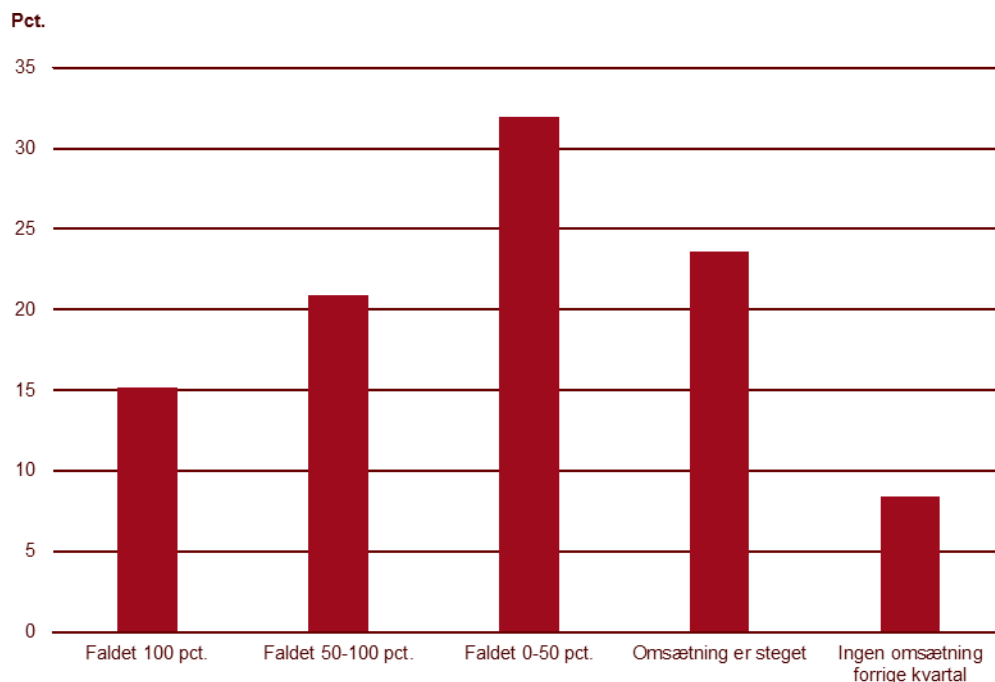


Kilde: Danmarks Statistik

Indberetninger til Rejsegarantifonden fra de registrerede selskaber viser, at deres omsætning er faldet betydeligt som følge af krisen. Blandt alle de rejseselskaber, som har indleveret data for 1. kvartal 2020, er omsætningen samlet set faldet med 36 pct. i forhold til 1. kvartal 2019. Det skal, som nævnt, ses i lyset af, at der først fra dansk side blev indført restriktioner i de sidste to uger af kvartalet. Der er betydelige forskelle mellem de enkelte selskaber. Således har næsten 70 pct. af selskaberne oplevet et omsætningsfald. Heraf har 15 pct. oplevet et omsætningsfald på 100 pct.<sup>10</sup> Der er samtidig næsten 25 pct. af virksomhederne, som har oplevet en stigning i omsætningen, jf. Figur 3.14.

<sup>10</sup> For en del af disse selskaber kan det være tilfældet, at de har lukket deres virksomhed inden COVID-19.

Figur 3.14 **Fordeling af omsætningsfald for 1. kvartal 2020 i forhold til 1. kvartal 2019 for selskaber registreret i Rejsegarantifonden**



Kilde: Data fra Rejsegarantifonden

Virkningen af COVID-19 vil først vise sig i konkursomfanget med nogen forsinkelse, og vil afhænge af det videre forløb. Rejse-selskaberne i Rejsegarantifonden har oplevet et markant fald i omsætningen i forbindelse med krisen. Desuden vil rejserestriktionerne frem til den 31. august 2020 medføre begrænset efterspørgsel hen over sommermånederne, og at en betydelig del af de rejser, som allerede er booket ved pakkerejse-selskaberne, bliver annulleret. Selv i fravær af disse restriktioner, ville rejseaktiviteten formentlig være noget mere afdæmpet end normalt. Samlet set er det sandsynligt, at de dårlige udsigter for pakkerejsebranchen vil føre til en nedskalering af kapaciteten, som både kan ske gennem nedjustering af aktiviteten i de enkelte selskaber, konsolidering (fx opkøb og fusioner) samt gennem konkurser m.v.

#### Estimering af kompensation fra Rejsegarantifonden for konkurser i sommeren 2020

Det er forbundet med stor usikkerhed at forudsige omfanget af konkurser den kommende tid, og de omkostninger, som disse konkurser vil påføre Rejsegarantifonden. Det afhænger bl.a. af efterspørgslen efter pakkerejser og selskabernes evne til at modstå tab, herunder de garantier som de har stillet i Rejsegarantifonden.

Grundlæggende kan den forventede omkostning for Rejsegarantifonden beregnes ved for hvert selskab at estimere den forventede refusion til kunderne, som Rejsegarantifonden vil skulle udbetale i tilfælde af konkurs og gange med en anslået konkursrisiko. Det er i beregningerne valgt at anvende følgende forsimplede antagelser:

- forholdet mellem Rejsegarantifondens udgifter til refusion (i tilfælde af konkurs) og selskabets omsætning er den samme for alle selskaber
- Beregningerne bygger på en antagelse om et konkursomfang, som vedrører en bestemt del af den samlede omsætning.

Disse antagelser afspejler bl.a., at det er vanskeligt at bruge historiske erfaringer til at vurdere konkurssandsynlighederne for enkeltvirksomheder i den nuværende situation, og understreger, at beregningerne er forbundet med stor usikkerhed.

I første omgang estimeres den samlede kompensation, som Rejsegarantifonden ville skulle udbetale i tilfælde af, at alle selskaber gik konkurs. Opgørelsen tager bl.a. højde for (og anvender), at visse selskaber skal stille en forhøjet garanti, som skal dække alle selskabets forpligtelser over for kunderne i tilfælde af konkurs.

Alle selskaber registreret i Rejsegarantifonden skal således stille en garanti, som – i tilfælde af konkurs – skal dække udgifter til refusion af kunderne, før Rejsegarantifonden træder til.<sup>11</sup> Hvis Rejsegarantifonden vurderer, at der er særlig stor risiko for, at selskabet går konkurs, kan fonden forlange, at selskabet stiller en forhøjet garanti over for Rejsegarantifonden. Den forhøjede garanti skal på ethvert tidspunkt kunne afdække Rejsegarantifondens risiko, dvs. at den skal svare til alle forudbetalinger fra kunder, som endnu ikke er taget afsted samt et tillæg til afdækning af omkostninger med hjemtransport for kunder.

Der er 100 selskaber (ud af de 587 selskaber i Rejsegarantifonden, hvorfra der er data om garantistillelse) som har en forhøjet garanti. Selskaber med en forhøjet garanti har nogenlunde samme gennemsnitlige omsætning, som selskaber uden forhøjet garanti, selv om de små selskaber er overrepræsenteret i gruppen, jf. tabel 3.2. Den faktisk stillede garanti for selskaberne med forhøjet garanti er på ca. 22 pct. af omsætningen og betydeligt højere end det mindstekrav til garanti, som fremgår af loven. For selskaber uden forhøjet garanti er garantien på ca. 2 pct. af omsætningen, og den er også højere end lovkravet (ca. 40 pct. højere).

**Tabel 3.2 Omsætning og aktive garantier fordelt på selskaber med forhøjet garanti og selskaber med normal garanti**

| Garantitype      | Omsætning per selskab (mio. kr.) | Aktuel garanti i forhold til garantikrav (pct.) | Aktuel garanti i forhold til årlig omsætning (pct.) |
|------------------|----------------------------------|---|---|
| Forhøjet garanti | 22.2                             | 1348  | 22,3  |
| Normal garanti   | 24.1                             | 40  | 2,4   |
| Alle             | 23.8                             | 228   | 5,6   |

*Kilde: Data fra Rejsegarantifonden*

Da selskaberne med forhøjet garanti skal afdække hele risikoen ved en konkurs, vil størrelsen på disse selskabers aktive garantier svare til den samlede (forventede) kompensation, der skal betales til kunderne, hvis selskabet går konkurs. I disse tilfælde vil konkurs således forventeligt ikke påføre Rejsegarantifonden nogle omkostninger (og derfor heller ikke belaste overlevende virksomheder via krav om bidrag til genopbygning af fondens formue).

<sup>11</sup> Med undtagelse af enkelte selskaber

Den samlede kompensation (den samlede garanti) andrager som nævnt 22 pct. af den samlede omsætning i det foregående år for selskaber med forhøjet garanti. Det antages herefter, at den samlede (forventede) kompensation i tilfælde af konkurs også udgør 22 pct. af omsætningen for de selskaber, som ikke skal stille en forhøjet garanti. Den omkostning, som Rejsegarantifonden skal dække, kan herefter skønsmæssigt opgøres som forskellen på de 22 pct. af omsætningen og den garanti, som de pågældende selskaber har stillet (og som i gennemsnit udgør ca. 2 pct. af deres omsætning, jf. tabel 3.2).

Rejsegarantifondens samlede eksponering, dvs. det samlede tab for Rejsegarantifonden i tilfælde af, at alle selskaber gik konkurs, kan på den baggrund opgøres til ca. 2,3 mia. kr. jf. tabel 3.3. Hovedparten af den således beregnede eksponering vedrører de store selskaber. Således står de 28 største selskaber (med en omsætning over 100 mio. kr.) for ca. 70 pct. af den beregnede eksponering for tab. En konkurs blandt ét af de største selskaber vil således have relativt stor indvirkning på den samlede omkostning for Rejsegarantifonden.

Tabel 3.3 **Fordeling af eksponering på selskaber efter omsætningsstørrelse**

| Interval for omsætning                | Antal selskaber | Eksponering for RGF<br>(mio. kr.) | Andel af samlet eksponering<br>(pct.) |
|---------------------------------------|-----------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| <1 mio. kr.                           | 179             | 13                                | 1                                     |
| 1-5 mio. kr.                          | 127             | 44                                | 2                                     |
| 5-10 mio. kr.                         | 50              | 54                                | 2                                     |
| 10-15 mio. kr.                        | 30              | 59                                | 3                                     |
| 15-50 mio. kr.                        | 57              | 308                               | 13                                    |
| 50-100 mio. kr.                       | 16              | 243                               | 10                                    |
| 100-250 mio. kr.                      | 21              | 685                               | 29                                    |
| >250 mio. kr.                         | 7               | 929                               | 40                                    |
| <b>Selskaber med forhøjet garanti</b> | 100             | 0                                 | 0                                     |
| <b>I alt</b>                          | <b>587</b>      | <b>2335</b>                       | <b>100</b>                            |

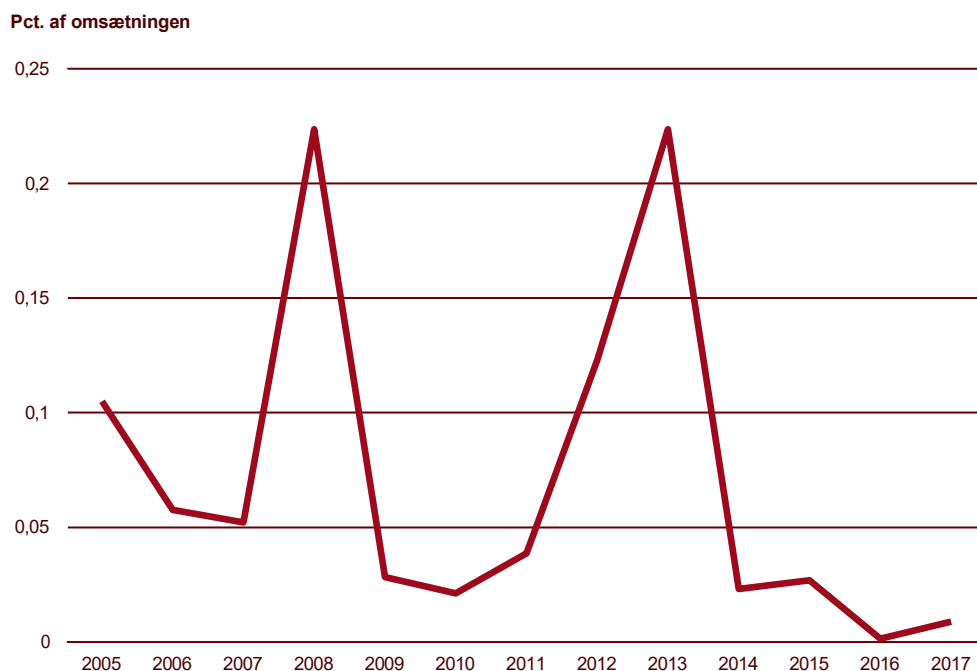
**Anm.:** Selskaber med forhøjet garanti indgår ikke i deres respektive omsætningsinterval, men indgår som den separate kategori "Selskaber med forhøjet garanti".

Kilde: Rejsegarantifonden

For at få et billede af Rejsegarantifondens forventede tab, skal der tages hensyn til, at der kun er en vis sandsynlighed for, at de forskellige virksomheder kan gå konkurs. Historisk har der som nævnt været et antal konkurser blandt medlemmer af Rejsegarantifonden. I perioden

2003-2017 har kompensationen<sup>12</sup> til kunderne i forbindelse med konkurser som pct. af omsætningen været under 0,01 pct., jf. figur 3.15. I de værste år (år 2008 og 2013) har kompensationen udgjort ca. 0,2-0,3 pct. af omsætningen. Selskaberne, som er gået konkurs, har med al sandsynlighed haft en årlig omsætning, som er højere end den udbetalte kompensation, da det kun er forudbetalingerne på konkurstidspunktet (samt evt. hjemrejse), som skal kompenseres. Hvis det lægges til grund, at de konkursramte selskabers årlige omsætning har været 4 gange så høj som den udbetalte kompensation, har konkursraten målt i omsætning således ikke været meget over 1 pct. i noget år i perioden 2005-2017.

Figur 3.15 Samlet kompensation udbetalt til kunder som følge af konkurser blandt selskaber registreret i Rejsegarantifonden



Kilde: Rejsegarantifonden

Hvis det antages, at Covid-19 krisen medfører, at selskaber med 10 pct. af omsætningen gik konkurs (dvs. ca. en faktor 10 mere end i de værste år siden 2003), skal Rejsegarantifonden under de omtalte antagelser udbetale 230 mio. kr. som kompensation til kunderne, jf. Figur 3.16. Hvis konkursrisikoen øges med 5 pct. point, vil den krævede udbetaling stige med yderligere ca. 115 mio. kr.

<sup>12</sup> Kompensationen indeholder både udbetalinger fra Rejsegarantifonden samt den andel, som blev dækket af selskabets stilled garanti.

Når beregningerne baseres på et konkursomfang, som vedrører en bestemt andel af den samlede omsætning, fx 10 pct., kan det repræsentere et forløb for, hvor mange små eller mellemstore virksomheder der går konkurs, eller hvor et mindre antal store selskaber (med tilsvarende omsætning), der går konkurs. Nøgletal for selskaber registreret i Rejsegarantifonden viser, at rentabiliteten i form af afkast på aktiver og egenkapital og soliditeten ikke varierer særlig meget, jf. tabel 3.4. Dog er produktiviteten systematisk højere, jo større selskabet er. Det kommer også til udtryk i en højere omsætning per medarbejder. Det kan antyde, at der er visse stordriftsfordele i branchen. Desuden har små selskaber i almindelighed højere risiko for at gå konkurs.

**Tabel 3.4 Nøgletal for selskaber fordelt på størrelse registreret i Rejsegarantifonden i 2017**

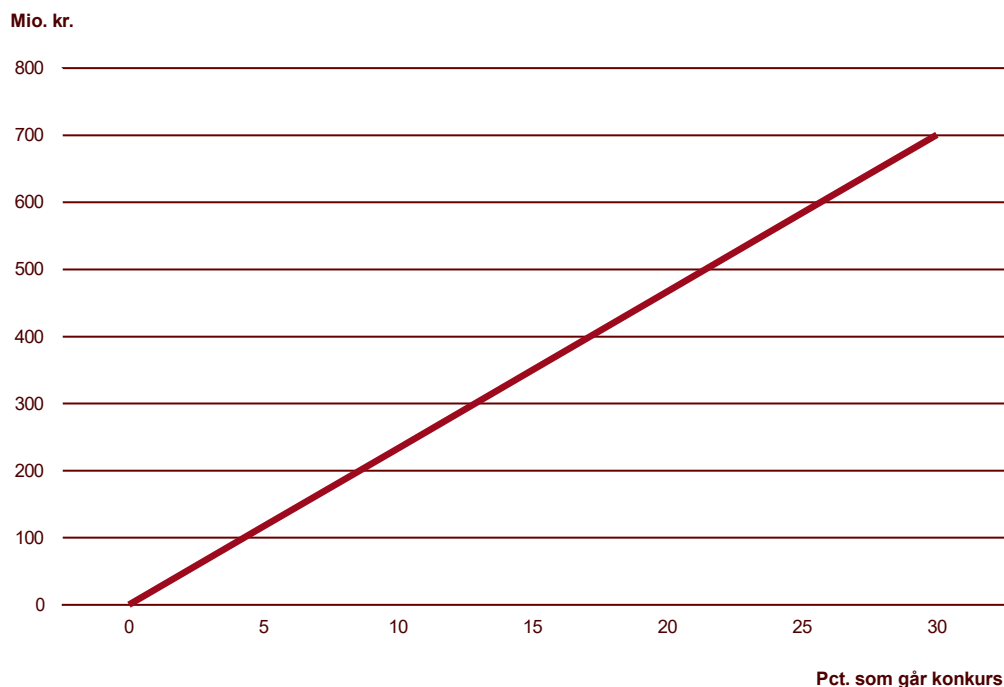
| Omsætningsinterval | Antal selskaber | Likviditetsgrad | Afkastgrad | Egenkapitalforrentning | Nettomargin før skat | EBIT-margen før ekstraordinære omkostninger | Soliditetsgrad | Gældsgrad | Produktivitet (i 1.000 kr.) | Omsætning per beskæftigede (i 1.000 kr.) |
|--------------------|-----------------|-----------------|------------|------------------------|----------------------|---|----------------|-----------|-----------------------------|--|
| <5 mio. kr.        | 84              | 126             | 4.2        | 21.8                   | 4.4                  | 3.7   | 19             | 81        | 234                         | 1039                                     |
| 5-50 mio. kr.      | 157             | 127             | 7.2        | 25.7                   | 3.7                  | 3.5   | 28             | 72        | 508                         | 2261                                     |
| 50-250 mio. kr.    | 44              | 128             | 6.5        | 23.3                   | 2.7                  | 3.0   | 28             | 72        | 566                         | 2848                                     |
| >250 mio. kr.      | 15              | 112             | 4.2        | 20.0                   | 1.1                  | 1.5   | 21             | 79        | 617                         | 9635                                     |
| I alt              | 300             | 119             | 5.5        | 22.5                   | 1.9                  | 2.1   | 24             | 76        | 552                         | 4661                                     |

**Anm.:** Figuren anvender data for 2017, hvor selskaber registreret i Rejsegarantifonden omfatter selskaber, som i øjeblikket er registreret i Rejsegarantifonden, og som også er i Danmarks Statistiks regnskabsstatistik,

*Kilde: Forskerdatabasen*

Disse beløb vedrører tab i de selskaber, som ikke har en forhøjet garanti. Selskaber med en forhøjet garanti vil som nævnt ikke påføre Rejsegarantifonden et tab ved konkurs. Det skal i den forbindelse bemærkes, at selskaber uden en forhøjet garanti generelt må vurderes at være mere økonomiske robuste end selskaber med en forhøjet garanti. Den anførte konkursandsynlighed skal ses i dette lys.

Figur 3.16 **Regning for Rejsegarantifondens konkurskasse i forhold til andelen af selskaber som går konkurs målt på omsætning**



Kilde: Egne beregninger baseret på data fra Rejsegarantifonden

De ovenfor nævnte tab vedrører alene trækket på Rejsegarantifondens konkurskasse. Hvis et selskab går konkurs, og det tidligere har modtaget støtte fra Rejsegarantifonden til dækning af omkostninger, vil denne støtte også skulle tilbagebetales af de tilbageværende selskaber registreret i Rejsegarantifonden.

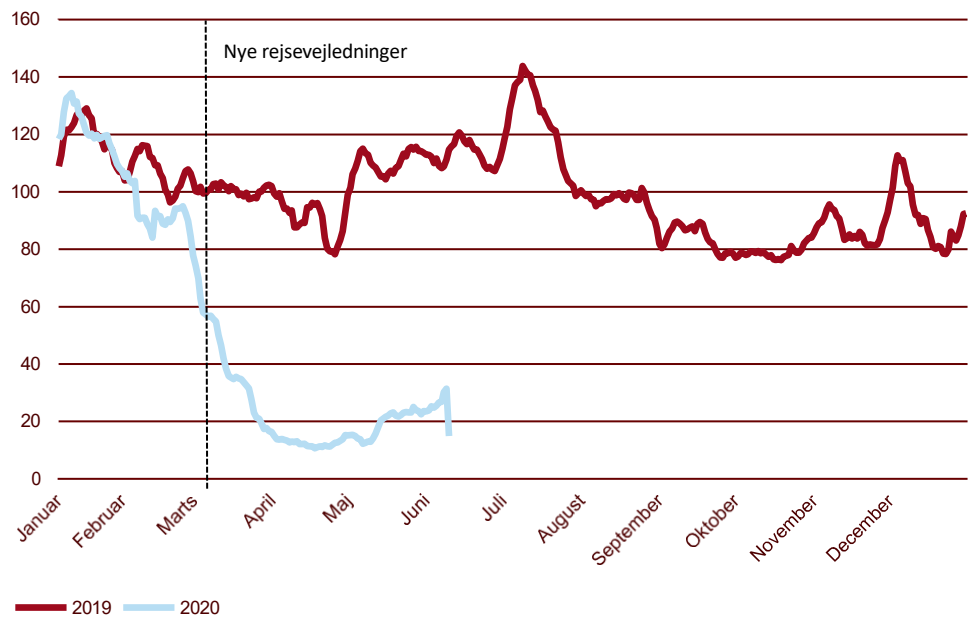
Rejsegarantifonden har også estimeret den samlede eksponering over for konkurser blandt de registrerede selskaber. Rejsegarantifonden estimerer en samlet tilbagebetaling på 3,1 mia. kr., hvis alle selskaber gik konkurs. Her gælder dog, at dette beløb også omfatter betalinger fra selskaber med forhøjede garantier. Korrigeres herfor samt andre selskabers garantistillelse, kan den samlede eksponering skønnes til ca. 2,3 mia. kr. Dette ligger således på linje med det ovenstående estimat.

Eksponeringen kan ændre sig i takt med, at selskaberne løbende refunderer kunder. Selskabernes salg er i øjeblikket på et lavt niveau, og derfor er tilgangen af nye forpligtelser formentlig meget lav. Det er derfor samlet set sandsynligt, at Rejsegarantifondens eksponering kan aftage på kort sigt.

### 3.4 Tilpasning i erhvervsstruktur ved faldende efterspørgsel

Rejsebranchen har oplevet et markant fald i efterspørgslen som følge af COVID-19. Data om danskernes forbrug fra Danske Bank viser, at forbruget til rejseaktivitet er faldet kraftigt siden marts 2020, også i forhold til niveauet for 2019, jf. figur 3.17. Faldet i forbruget begyndte, inden de skærpede rejsevejledninger blev indført, hvilket antyder, at faldet i efterspørgslen ikke kun skyldes rejsevejledningerne, men også COVID-19 selv.



Figur 3.17 **Udvikling i forbruget til rejsebureauer i 2019 og 2020**

**Anm.:** Forbruget er opgjort som et 7-dages glidende gennemsnit. Forbruget er indekseret, så indeks 100 afspejler det gennemsnitlige daglige forbrug i 2019.

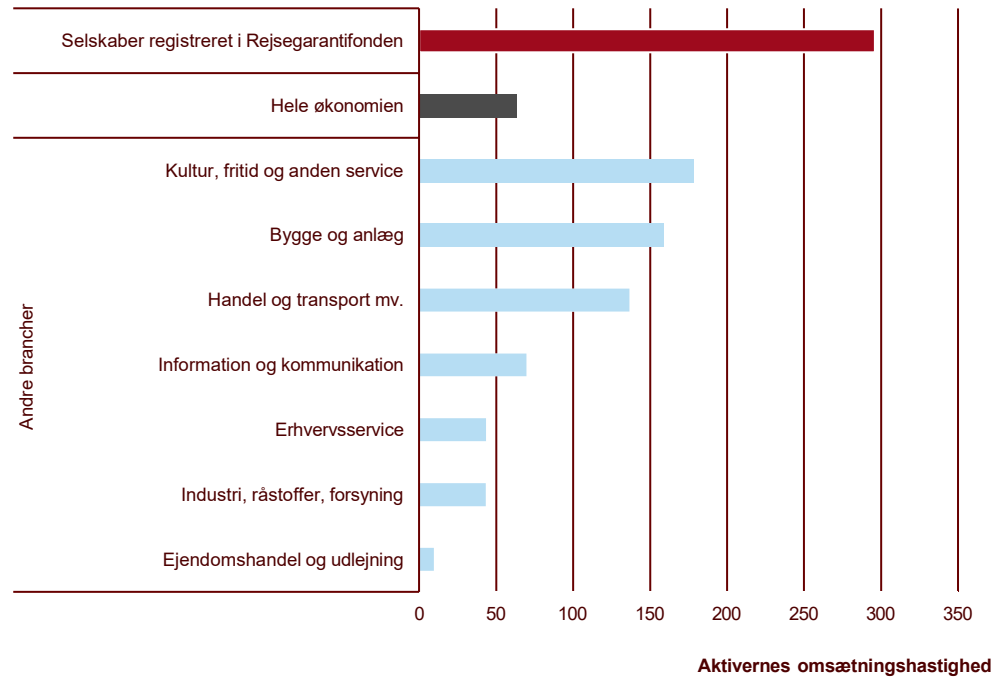
Kilde: Danske Bank

Det er usikkert, hvordan efterspørgslen udvikler sig på lidt længere sigt. Når rejserestriktionerne ophører, er det således ikke givet, at rejseaktiviteten med det samme kommer op på samme niveau som før krisen. For det første vil de økonomiske følger af COVID-19 formentlig betyde mindre rejseaktivitet i en periode. Derudover kan der komme en adfærdsbaseret opbremsning i efterspørgslen efter pakkerejser m.v., også i fravær af rejserestriktioner.

Pakkerejsebranchens reaktion på et efterspørgselsfald vil blandt andet afhænge af, om selskaberne relativt smidigt og omkostningsfrit kan tilpasse deres selskab til den nye situation. Hvis selskaber har megen kapital bundet i maskiner og andre illikvide aktiver, som ikke længere kan bruges som følge af efterspørgselsfaldet, vil det være relativt dyrt at tilpasse selskabet ved at nedskalere, og der kan forventes flere konkurser i branchen. Hvis selskaberne primært har udgifter til løn og andre variable produktionsinput, vil det derimod være lettere at lade selskabets størrelse tilpasse sig til den nye lavere efterspørgsel. På et sådan marked kan man umiddelbart forvente færre konkurser ved et længerevarende efterspørgselsfald.

Aktivernes omsætningshastighed kan give et indtryk af evnen til at tilpasse sin kapacitet på kort sigt. Aktivernes omsætningshastighed måler en virksomheds omsætning sat i forhold til virksomhedens samlede aktiver. Aktivernes omsætningshastighed i pakkerejsebranchen ligger meget højt sammenlignet med andre brancher, jf. Figur 3.18. Det indikerer, at det er lettere for virksomhederne i pakkerejsebranchen at tilpasse deres kapacitet, og at omfanget af ubrugte aktiver fx maskiner m.v., er begrænset for netop denne branche.

Figur 3.18 **Aktivernes omsætningshastighed (pct.) 2017 for selskaber registreret i Rejsegarantifonden, andre brancher og den samlede økonomi**



**Anm.:** Data er baseret på tal fra 2017 for selskaber, som i øjeblikket er registreret i Rejsegarantifonden, og som også var i Danmarks Statistisk regnskabsstatistik i 2017 og tilhørte en af følgende brancher: *Turistkørsel og anden landpassagertransport, Rejsebureauer, Rejsearrangører og Andre reservationstjenesteydelser og tjenesteydelser* (i alt 298 selskaber) herudover er tal for grupperingen handel og transport og erhvervsservice indeholder "4" og "8" fra Danmarks Statistiks standardgruppering med 10 branchekoder anvendt.

Kilde: Forskerdatabasen

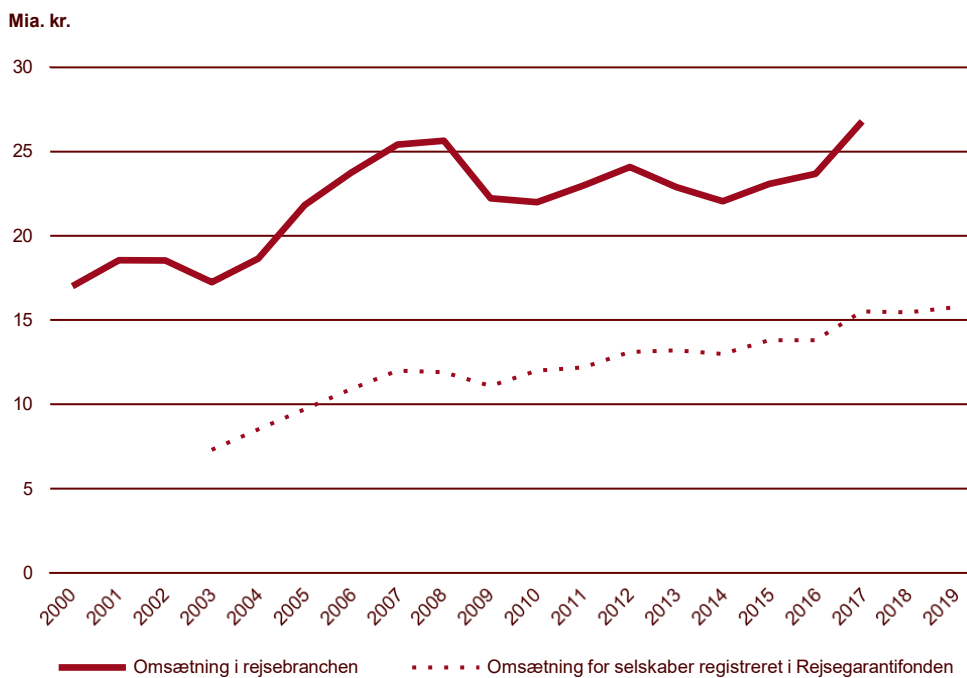
### Tidligere kriser og kapacitetstilpasning i rejsebranchen

En anden måde at se på, hvad man kan forvente i pakkerejsebranchen under denne krise er at inddrage erfaringer fra tidligere tilbageslag.

Under finanskrisen oplevede rejsebranchen et omsætningsfald på mere end 13 pct. fra 2008 til 2009, jf. Figur 3.19. Først i 2017 var rejsebranchens omsætning tilbage på samme niveau som lige før finanskrisen. Det skal dog samtidig ses i lyset af den kraftige højkonjunktur i 2006 og 2007. Selskaberne registreret i Rejsegarantifonden oplevede også et omsætningsfald – lidt mindre end den generelle rejsebranche – på 7 pct. fra 2008 til 2009.

Covid-19 pandemien og de medfølgende restriktioner har medført et noget større og mere abrupt kortsigtet fald i efterspørgslen efter rejsebranchens ydelser end under finanskrisen. Det må samtidig ventes, at aktiviteten stiger ift. det nuværende uhørt lave niveau, når situationen normaliseres. Det er imidlertid vanskeligt at vurdere, hvornår situationen normaliseres, og om der evt. mere vedvarende vil blive tale om et mere adfærdsbetinget fald i efterspørgslen efter pakkerejser m.v.

Figur 3.19 Omsætningen i rejsebranchen og selskaber registreret i Rejsegarantifonden, 2000 til 2019



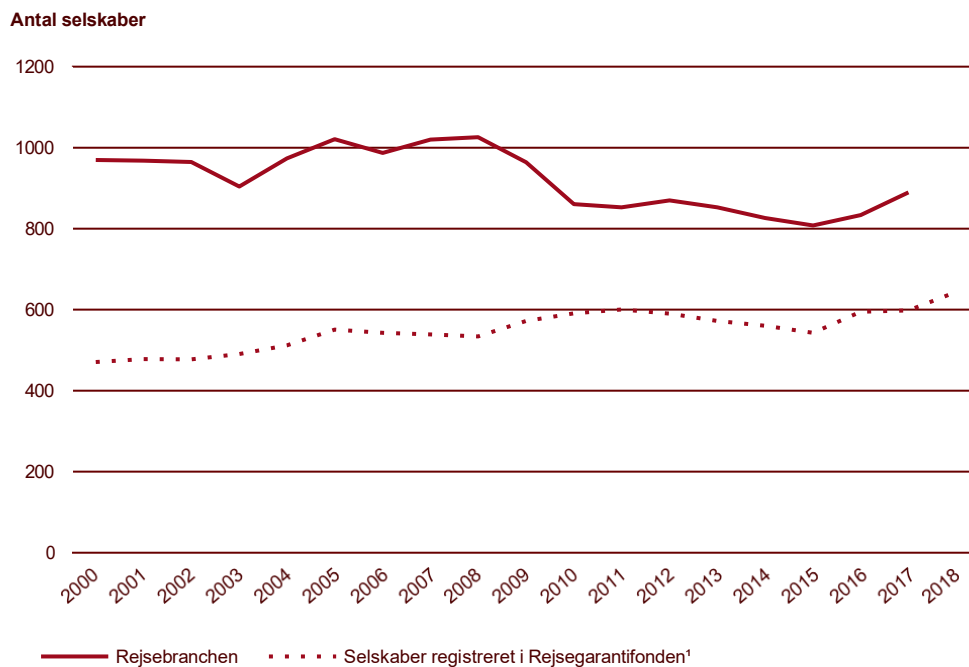
Anm.: Figuren anvender data fra 2000 til 2017 for brancherne: rejsebureauer, rejsearrangører og turistkørsel og anden landpasagertransport.

Kilde: Forskerdatabasen og data fra Rejsegarantifonden

Umiddelbart efter finanskrisen faldt antallet af selskaber i rejsebranchen med 15-20 pct., jf. Figur 3.20. Cirka 85 pct., af de selskaber, som forlod markedet var selskaber med mindre end 3 ansatte. Det betyder således, at faldet i antallet af selskaber under finanskrisen i høj grad var drevet af, at mange meget små selskaber måtte lukke. Antallet af selskaber i rejsebranchen ser ud til at være faldet ret permanent efter finanskrisen.

Derimod oplevede Rejsegarantifonden ikke et fald i antal registrerede selskaber fsva. finanskrisen. Tværtimod kom der ca. 40 selskaber til fra 2008 til 2009, jf. Figur 3.20.

Antallet af selskaber i Rejsegarantifonden, som er gået konkurs, ligger mellem to og ti årligt. I 2009 efter finanskrisen gik 9 selskaber konkurs. Det er udtryk for en relativt lille konkurs-sandsynlighed, også under finanskrisen. Det kan pege på, at selskaber er blevet opkøbt, og at selskaber kan have trukket sig fra markedet, før en konkurs blev aktuel.

Figur 3.20 **Udvikling i antal selskaber i rejsebranchen og Rejsegarantifonden**

**Note 1:** For hele perioden er der fratrukket 60 selskaber, som er registreret i fonden, men som hverken stiller garanti eller betaler bidrag, fordi de ikke modtager forudbetalinger fra rejsekunderne.

**Anm.:** Figuren anvender data fra 2000 til 2017 for brancherne: *rejsebureauer, rejsearrangører og turistkørsel og anden landpasagertransport*

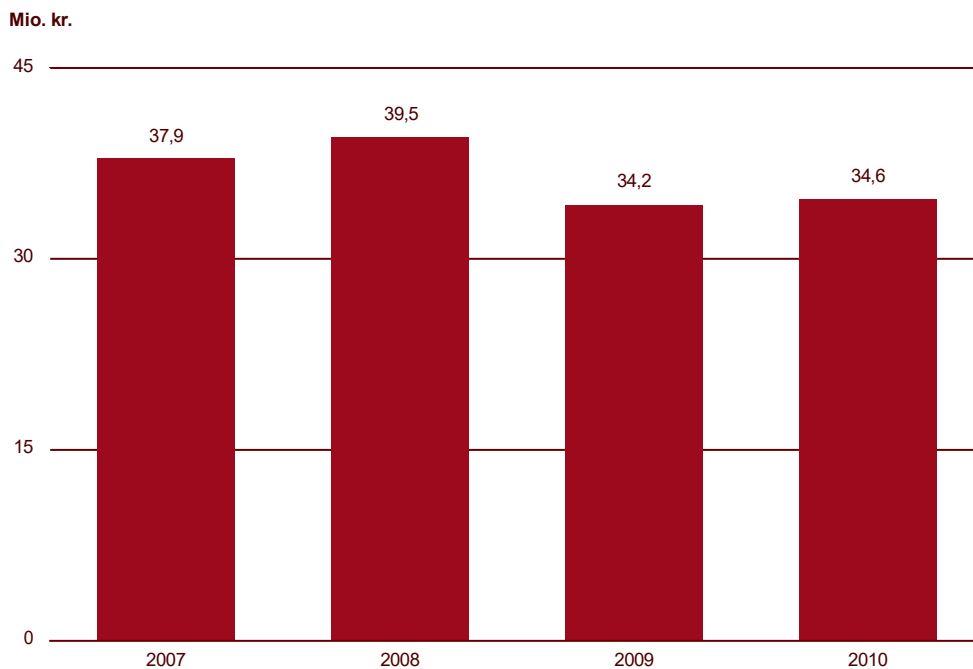
*Kilde: Forskerdatabasen og data fra Rejsegarantifonden*

De selskaber, som overlevede finanskrisen, har tilpasset deres kapacitet efter finanskrisen. Et gennemsnitligt selskab, der overlevede finanskrisen, havde et omsætningstab på ca. 13 pct., som følge af finanskrisen. Det svarer til, at hver af de overlevende selskaber tilpassede sig nogenlunde proportionalt med det samlede fald i omsætningen.

Erfaringen fra finanskrisen tyder således på, at rejseselskaberne i et vist omfang nedskalerer deres kapacitet for at tilpasse sig til den nye efterspørgsel, samt at antallet af især små selskaber falder. Desuden var konkursomfanget ret begrænset. Det er selvsagt ikke givet, at erfaringerne fra finanskrisen blot kan overføres til den nuværende situation, hvor faldet i efterspørgslen foreløbigt er betydeligt større.

Samtidig har de to kriser forskellig karakter. Finanskrisen var forbundet med udfordringer på de finansielle markeder og vanskeligheder med at få kredit, mens den nuværende situation især afspejler stor tilbageholdenhed hos forbrugerne og rejserestriktioner, som medfører et direkte efterspørgselsbortfald i branchen. Samtidig medfører den nuværende krise en række annullerede rejser, som skaber et langt større pres på selskabernes likviditet på kort sigt. Det kan dog ikke udelukkes, at efterspørgslen hurtigere normaliseres, når restriktionerne i almindelighed fjernes. Først i 2017 nåede rejsebranchen tilbage på samme omsætning som før finanskrisen, hvor der dog samtidig var en stærk højkonjunktur.

Figur 3.21 Gennemsnitlig størrelse for selskaber, der har overlevet finanskrisen



Note [X]: [Tekst]

Anm.: I figuren indgår alle virksomheder i brancherne: rejsebureauer, rejsearrangører og turistikørsel og anden landpassagertransport som har eksisteret i alle fire år.

Kilde: Forskerdatabasen

### 3.5 Økonomiske forpligtelser for pakkerejse-selskaber efter krisen

COVID-19 kan som nævnt medføre en række konsekvenser for pakkerejsebranchen i form af kraftigt faldende efterspørgsel og risiko for konkurser m.v. Et stigende konkursomfang vil medføre større udgifter for rejsegarantifonden, som efterfølgende stiller krav til selskaberne, som overlever krisen, om formueopbyggende bidrag og tilbagebetaling af lån. Disse selskaber vil samtidig forventeligt have en mindre samlet omsætning end i dag.

Den samlede gæld, som pakkerejse-selskaberne skal betale tilbage, vil stamme fra flere kilder.

1. **For det første** vil eventuelle konkurser medføre, at kunderne skal kompenseres, og den del, som ikke kan dækkes af garantier fra selskabet, vil skulle dækkes af Rejsegarantifonden (jf. diskussionen i afsnit 3.3). Der er i øjeblikket 50 mio. kr. i fondskassen for pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer med mulighed for et potentielt yderligere statstilskud på 125 mio. kr.

Der kan optages lån mellem fondskasser for pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer og flyfondskassen, hvis der ikke er tilstrækkelige midler i den tabspåførte fondskasse til at opfylde dennes forpligtelser. Lån mellem fondskasserne skal godkendes af erhvervsministeren. Hvis disse lån ikke er tilstrækkelige, vil Rejsegarantifonden skulle optage lån med statsgaranti til at dække yderligere konkurser. Branchen vil efter krisen skulle tilbagebetale et evt. lån samt genopbygge formuen til et niveau på 50 mio. kr. Dette vil skulle betales som formueopbyggende bidrag, dvs. som

---

en bestemt andel af omsætningen. Som nævnt i afsnit 3.3 beregnes den udgift, som Rejsegarantifonden skal tilbagebetale, til 230 mio. kr. ved en konkurssandsynlighed på 10 pct. målt ved selskabernes omsætning.

2. **For det andet** skulle selskaberne kollektivt have tilbagebetalt støtte, som de har modtaget for aflyste rejser frem til den 13. april 2020. Det antages dog, at statstilskuddet på 600 mio. kr. er tilstrækkeligt til at dække dette tab, og at der således ikke vil komme et krav til selskaberne herfra. En (usikker) vurdering – med afsæt i oplysninger om de hidtidige træk og indkomne ansøgninger – er, at der samlet vil blive trukket ca. 450 mio. af de i alt 600 mio. kr., når alle ansøgninger er behandlet. Det er endnu usikkert, om de resterende 150 mio. kr. vil blive videreført til at dække kommende træk på ordningen eller fx overført til at dække evt. konkurser.
3. **For det tredje** skal pakkerejse-selskaberne tilbagebetale støtte, som de har modtaget for aflyste rejser fra og med den 14. april 2020, som en individuel tilbagebetaling. Denne tilbagebetaling vil foregå som en afbetaling på et lån og dermed ikke som et omsætningsafhængigt formueopbyggende bidrag. Hvis et selskab går konkurs, inden det har tilbagebetalt lånet, vil de resterende selskaber i Rejsegarantifonden skulle tilbagebetale lånet kollektivt.

Det er behæftet med betydelig usikkerhed at vurdere alle tre punkter. Usikkerheden om det forventede træk på støtteordningen (dvs. pkt. 2 og 3 ovenfor) skyldes bl.a. usikkerhed om det faktiske salg i perioden fra den 14. april til og med den 31. august, hvor der fortsat ikke er åbnet for støtte. Der er også usikkerhed om, hvor store faste eller uomgængelige omkostninger selskaberne står overfor på kort sigt. Flere af selskaberne er lykkedes med at komme ud af deres forpligtelser til underleverandører. Det skønnes af branchen selv, at forpligtelser til underleverandører fx som følge af allerede bestilt belægning på hoteller m.v., udgør mellem 25 og 30 pct. af den samlede budgetterede pakkerejseomsætning i branchen.

Det samlede træk vil alt andet lige blive højere, jo flere forpligtelser, selskaberne ikke kan komme ud af. Omvendt vil en lavere efterspørgsel henover sommeren isoleret set medføre, at der opbygges færre nye forpligtelser. Endvidere vil det forventede træk også afhænge af virksomhedernes muligheder for at skaffe kapital, samt hvorvidt den individuelle tilbagebetaling for periode 2 vil betyde, at nogle virksomheder trækker mindre på ordningen, idet der ikke er det samme incitament til at trække fuldt på støtteordningen, som ved en kollektiv tilbagebetaling.

Der er lagt forskellige skøn for omsætningen i pakkerejsebranchen til grund. Et skøn er, at fra 14. april 2020 til og med den 31. august 2020 vil omsætningen være på 4 mia. kr. Et andet skøn er, at fra den 13. marts 2020 til og med den 31. august vil omsætningen være på mellem 4,5 og 5 mia. kr. Det er baseret på skøn fra Rejsegarantifonden og branchens repræsentant i arbejdsgruppen. De nævnte skøn svarer til mellem 53 og 59 pct. af omsætningen i de samme perioder i 2019<sup>13</sup>.

Med afsæt i disse overvejelser er opstillet 6 scenarier for træk på støtteordningen, med forskellige antagelser om omsætningen og forpligtelser over for leverandører for rejser i perioden frem til og med den 31. august 2020. Disse scenarier udspænder et interval for træk på

---

<sup>13</sup> Til beregning af omsætningen i de to perioder i 2019 er omsætningen på 15,5 mia. kr. fordelt på måneder ud fra fordelingen af flyvninger over året.

---

ordningen mellem 1,5 til 1,9 mia. kr. inkl. 100 mio. kr. til afbrudte rejser, jf. bilag 2. I nedenstående beregninger arbejdes derfor med to scenarier, hhv. et træk på 1,5 og 1,9 mia. kr.

Det er fortsat uklart, om et evt. overskud fra statstilskuddet på 600 mio. kr. for perioden frem til den 13. april 2020 (på formodentlig ca. 150 mio. kr.) vil videreføres til at dække yderligere udbetalinger fra Rejsegarantifonden. Det er samtidig muligt, at det overskydende tilskud kan overføres til at dække evt. konkurser. Derfor foretages beregningerne både for et scenarie, hvor tilskuddet videreføres, og et scenarie hvor tilskuddet ikke videreføres, og et evt. overskud således ville skulle tilbagebetales til staten.

I det følgende beregnes tilbagebetalingen som en pct. af omsætningen for selskaberne under et, uanset at en del af tilbagebetalingen som nævnt er individuelt. Det skal her bemærkes, at hvis et selskab går konkurs uden at have tilbagebetalt sin individuelle støtte, skal de resterende selskaber tilbagebetale støtten som en del af deres omsætning. Ved at beregne tilbagebetalingen som pct. af omsætningen behøver man således ikke at skelne mellem selskaber, som går konkurs, og selskaber som ikke gør, i denne beregning.

I første omgang vil udbetalingerne fra Rejsegarantifonden blive finansieret af midlerne i fondskasser herunder de tilskud, som er givet fra staten. Hvis disse midler ikke er tilstrækkelige, vil resten kunne blive finansieret gennem træk på den tidligere omtalte adgang til et statsgaranteret lån på 1,5 mia. kr. I henhold til EU-Kommissionens retningslinjer for statsstøtte i forbindelse med COVID-19, skal dette træk tilbagebetales inden for en periode på seks år.

Beregningerne opgør således, hvor stor en årlig tilbagebetaling selskaberne skal foretage (som andel af omsætningen), således at den opbyggede gæld tilbagebetales inden for den 6-årige periode.<sup>14</sup> Der tages også udgangspunkt i, at Rejsegarantifonden fortsætter med at operere i sin nuværende form.

Beregningerne tager udgangspunkt i to scenarier for konkursudviklingen.

I det første scenarie antages, at de virksomheder, som ikke betaler forhøjet garanti, og som rammes af konkurs henover sommeren, samlet står for 10 pct. af omsætningen.

Det andet scenarie er som det første, men med den antagelse at yderligere ét af de 7 selskaber med en omsætning over 250 mio. kr., og uden en forhøjet garanti, går konkurs. Da de syv store selskaber udgør gennemsnitligt ca. 5,7 pct. af den samlede eksponering for Rejsegarantifonden per selskab, svarer det til at hæve konkurssandsynligheden således, at de konkursramte virksomheder samlet står for 15,7 pct. af omsætningen.<sup>15</sup>

Derudover foretages beregningerne som nævnt også med forskellige skøn for den samlede udbetaling af støtte til faktiske omkostninger, herunder et scenarie med et lille træk på ordningen på 1,5 mia. kr., og et scenarie med et stort træk på 1,9 mia. kr. Sammenhængen mellem træk på støtteordningen og konkursrisikoen er ikke entydig. På den ene side vil et højt træk på støtteordningen være tegn på, at selskabernes faktiske omkostninger i forbindelse

---

<sup>14</sup> Efter at lånet er tilbagebetalt, vil der formodentlig fortsat skulle være et øget formueopbyggende bidrag for at genopbygge fonden midler.

<sup>15</sup> Dvs. at det rent teknisk antages, at der er en konkursrisiko på 10 pct., som ikke omfatter det givne store selskab, og at der herudover forekommer en konkurs blandt det store selskab.

med annullerede rejser har været høje, hvilket alt andet lige vil øge konkurssandsynligheden. Omvendt vil trækket på støtteordningen og konkurskassen afhænge af, hvor lang tid selskaberne overlever. Hvis mange selskaber trækker på ordningen igennem flere perioder hen over sommeren, medfører det, at regningen for Rejsegarantien forventeligt vil være mindre, hvis selskaberne går konkurs, idet selskaberne allerede vil have tilbagebetalt mange kunder, og salget til nye kunder må forventes at være lavt.

Derudover tager beregningerne udgangspunkt i to forskellige scenarier for udviklingen i omsætningen fremadrettet. I det første scenarie antages det, at efterspørgslen allerede i 2021 vender tilbage til niveauet før krisen. Det kan fx være tilfældet, hvis der udvikles en vaccine eller en effektiv behandlingsform for COVID-19. I det andet scenarie tages der udgangspunkt i et omsætningsfald på 20 pct. varigt. Det kan være tilfældet, hvis rejserestriktionerne i Danmark og i de pågældende lande i et vist omfang ophæves frem mod 2021, men hvor der fortsat vil være restriktioner, og at efterspørgslen efter rejser således ikke vender hurtigt tilbage

Den samlede tilbagebetaling som andel af omsætningen i forskellige scenarier er vist i tabel 3.5 nedenfor. Det fremgår, at tilbagebetalingen i gennemsnit ligger mellem 1,2 og 2,4 pct. af omsætningen i de tilbageværende selskaber gennem 6 år. Den samlede tilbagebetaling over hele perioden svarer dermed i værste fald til knap 15 pct. af omsætningen i et enkelt år. I beregningen i tabel 3.5 er det antaget, at statstilskuddet på 125 mio. kr. ydes til konkurskassen, og at de overskydende ca. 150 mio. kr. af det oprindelige tilskud videreføres til at dække fremtidig støtte til faktiske omkostninger. I alle de viste scenarier overstiger den opbyggede gæld ikke det statsgaranterede lånebeløb på 1,5 mia. kr.

**Tabel 3.5 Samlet tilbagebetaling som pct. af omsætning (gennem 6 år) for at finansiere tilbagebetalingen af Rejsegarantifondens gæld med statstilskud på 125 mio. kr. og videreførelse af tilskud på 600 mio. kr.**

|                           | 10 pct. konkursrisiko                  |  | 10 pct. konkursrisiko + 1 selskab      |  |
|---------------------------|--|--|--|--|
|                           | Lille træk på støtte<br>(1,5 mia. kr.) | Stort træk på støtte<br>(1,9 mia. kr.) | Lille træk på støtte<br>(1,5 mia. kr.) | Stort træk på støtte<br>(1,9 mia. kr.) |
| Omsætningsfald på 0 pct.  | 1,2 pct.                               | 1,6 pct.                               | 1,3 pct.                               | 1,8 pct.                               |
| Omsætningsfald på 20 pct. | 1,4 pct.                               | 2,0 pct.                               | 1,6 pct.                               | 2,4 pct.                               |
| Samlet gæld               | 1,0 mia. kr.                           | 1,4 mia. kr.                           | 1,1 mia. kr.                           | 1,5 mia. kr.                           |

**Anm.:** Beregningen tager udgangspunkt i omsætningen for selskaber registreret i Rejsegarantifonden, som er dækket af Rejsegarantifondens dækning. Omsætningen er beregnet som selskabernes omsætning for 2019. Beregningen tager udgangspunkt i en rente på 2 pct.

*Kilde: Egne beregninger*

Herefter foretages samme beregninger i en situation, hvor statstilskuddet på 125 mio. kr. til konkurskassen ikke bliver godkendt, og der ikke videreføres overskud fra tilskuddet på 600 mio. kr. Beregningerne viser, at tilbagebetalingen bliver ca. 0,2 til 0,3 procentpoint højere, af-



hængig af udviklingen i den fremtidige omsætning. Den samlede gæld overstiger statsgarantien på 1,5 mia. kr. i visse scenarier, hvilket vil nødvendiggøre yderligere lånoptagning fra Rejsegarantifonden.<sup>16</sup>

**Tabel 3.6 Samlet tilbagebetaling som pct. af omsætning for at finansiere tilbagebetalingen af Rejsegarantifondens gæld uden statstilskud på 125 mio. kr. og uden videreførelse af tilskud på 600 mio. kr.**

|                           | 10 pct. konkursrisiko                  |  | 10 pct. konkursrisiko + 1 selskab      |  |
|---------------------------|--|--|--|--|
|                           | Lille træk på støtte<br>(1,5 mia. kr.) | Stort træk på støtte<br>(1,9 mia. kr.) | Lille træk på støtte<br>(1,5 mia. kr.) | Stort træk på støtte<br>(1,9 mia. kr.) |
| Omsætningsfald på 0 pct.  | 1,5 pct.                               | 1,9 pct.                               | 1,6 pct.                               | 2,1 pct.                               |
| Omsætningsfald på 20 pct. | 1,8 pct.                               | 2,4 pct.                               | 2,0 pct.                               | 2,6 pct.                               |
| Samlet gæld               | 1,2 mia. kr.                           | 1,6 mia. kr.                           | 1,4 mia. kr.                           | 1,8 mia. kr.                           |

Note [X]: [Tekst]

Anm.: Beregningen tager udgangspunkt i omsætningen for selskaber registreret i Rejsegarantifonden, som er dækket af Rejsegarantifondens dækning. Omsætningen er beregnet som selskabernes omsætning for 2019. Beregningen tager udgangspunkt i en rente på 2 pct.

Kilde: Egne beregninger

Den samlede byrde for de overlevende rejseselskaber er således afhængig af, hvordan den fremtidige udvikling i konkurser og omsætning vil være samt af beslutningerne omkring statstilskud.

### Det fremtidige kollektive bidrag til Rejsegarantifonden

En del af den samlede tilbagebetaling, jf. tabel 3.5 og 3.6, vil være individuel, mens en del vil være kollektiv og foregå som et omsætningsafhængigt formueopbyggende bidrag. Det kollektive bidrag er således af særlig interesse, da det også skal betales af eventuelle nye selskaber, som måtte registrere sig i Rejsegarantifonden. Det er således relevant at estimere, hvor stor den kollektive del af den samlede byrde er, jf. tabel 3.5 og 3.6.

Den kollektive tilbagebetaling består dels af afbetaling af gæld og genopbygning af konkurskassen til 50 mio. kr. Derudover vil det være tilfældet, at forpligtelsen for selskaber, som går konkurs og har trukket på den individuelle støttestrøring, vil overgå til de øvrige selskaber. Det er antaget i den følgende beregning, at der er ligeså stor konkursrisiko for alle selskaberne, uanset hvor meget de har trukket på støttestrøringen.

Selskaber med forhøjet garanti medfører ikke en højere samlet tilbagebetaling for branchen ved konkurs. Det skyldes, at fondens udgifter ved en evt. konkurs forventeligt vil blive dækket af den forhøjede garanti. Derfor spiller det som udgangspunkt ikke nogen rolle for branchens samlede tilbagebetaling, om disse selskaber går konkurs eller ej.

<sup>16</sup> Det individuelle træk på støttestrøringen vil dog fortsat kunne indeholdes inden for statsgarantien.

Dog spiller konkurser blandt selskaber med en forhøjet garanti en rolle mht. det kollektive formueopbyggende bidrag. Hvis et selskab med en forhøjet garanti går konkurs efter at have trukket på støtteordningen, skal deres manglende tilbagebetaling således betales af de resterende selskaber som en kollektiv forpligtelse. I beregningen af det kollektive bidrag er det således også relevant, hvor mange selskaber med forhøjet garanti, der går konkurs.

Rejsegarantifonden pålægger som nævnt selskaber at stille en forhøjet garanti, når selskabets økonomi giver anledning til en forhøjet risiko for Rejsegarantifonden. Derfor må selskaberne med forhøjet garanti antages at have en højere gennemsnitlig konkursrisiko. I det følgende antages derfor, at konkursrisikoen er dobbelt så høj for selskaber med en forhøjet garanti som i selskaber uden en forhøjet garanti.

Hvis statstilskuddet på 125 mio. kr. til konkurskassen godkendes, vil det forventede formueopbyggende bidrag ligge på skønsmæssige 0,3 pct. til 0,7 pct., og den samlede kollektive gæld vil ligge på mellem 0,2 og 0,4 mia. kr., jf. tabel 3.7. Størrelsen er særligt afhængig af konkursrisikoen, da det (individuelle) træk på støtteordningen i begrænset omfang vil medføre højere kollektiv tilbagebetaling.<sup>17</sup>

**Tabel 3.7 Samlet (kollektivt) formueopbyggende bidrag som pct. af omsætningen i 6 år for tilbageværende selskaber med statstilskud på 125 mio. kr.**

|                           | 10 pct. konkursrisiko                  |  | 10 pct. konkursrisiko + 1 selskab      |  |
|---------------------------|--|--|--|--|
|                           | Lille træk på støtte<br>(1,5 mia. kr.) | Stort træk på støtte<br>(1,9 mia. kr.) | Lille træk på støtte<br>(1,5 mia. kr.) | Stort træk på støtte<br>(1,9 mia. kr.) |
| Omsætningsfald på 0 pct.  | 0,3 pct.                               | 0,3 pct.                               | 0,5 pct.                               | 0,6 pct.                               |
| Omsætningsfald på 20 pct. | 0,3 pct.                               | 0,4 pct.                               | 0,6 pct.                               | 0,7 pct.                               |
| Samlet kollektiv gæld     | 0,2 mia. kr.                           | 0,2 mia. kr.                           | 0,4 mia. kr.                           | 0,4 mia. kr.                           |

**Ann.:** Beregningen tager udgangspunkt i omsætningen for selskaber registreret i Rejsegarantifonden, som er dækket af Rejsegarantifondens dækning. Omsætningen er beregnet som selskabernes omsætning for 2019. Beregningen tager udgangspunkt i en rente på 2 pct.

*Kilde: Egne beregninger*

### Mulige gennemslag på priserne

En stigning i det formueopbyggende bidrag, som rammer alle pakkerejse-selskaber med den samme andel af omsætningen, må antages i vidt omfang at medføre højere priser. Dermed vil de fremtidige kunder komme til at betale for trækket på Rejsegarantifonden i den periode, hvor beløbet tilbagebetales.

<sup>17</sup> Vi samme beregning foretages for en situation, hvor statstilskuddet på 125 mio. kr. til konkurskassen ikke bliver godkendt, og der ikke videreføres overskud fra tilskuddet på 6 mio. kr., bliver det formueopbyggende bidrag mellem 0,4 og 0,9 pct.

Hvor stor en andel af omkostningerne, som sendes videre til kunderne, afhænger af flere faktorer, jf. boks 3.2. Det kan bl.a. afhænge af, hvorvidt omkostningen er fast eller variabel. Det er alt andet lige mere sandsynligt, at variable omkostninger videresendes til kunderne end faste omkostninger. Derudover afhænger gennemslaget af konkurrencen mellem pakkerejseselskaberne, samt hvor tætte substitutter kunderne har til pakkerejser. Hvis kunderne fx har meget stærke præferencer for pakkerejser og ikke er særligt villige til at skifte til fx andre rejseformer, vil pakkerejseselskaberne i højere grad kunne hæve prisen uden samlet set at miste mange kunder.<sup>18</sup>

Pakkerejser adskiller sig fra andre ferieformer både i forhold til serviceniveau og et højere forbrugerbeskyttelsesniveau. Det taler for, at kunderne til pakkerejser generelt kan forventes at have en præference for pakkerejser, og derfor formentlig kun i begrænset omfang vil skifte til en helt anden ferieform, hvis prisen på alle pakkerejser samtidigt steg med et mindre beløb som følge af en stigning i det formueopbyggende bidrag.

### Boks 3.2 Pass-through for omkostninger

Cost pass through henviser til, hvor stor en andel af en given omkostningsstigning (eller fald), der vil blive videresendt til kunderne i form af højere priser. Økonomisk teori peger på tre overordnede forhold, som afgør, hvor stor pass-through der vil være for en omkostningsstigning på et givet marked:

1. Om omkostningen er fast eller variabel
2. Om omkostningerne stiger for alle virksomhederne på markedet (markeds-pass-through) eller kun for en enkelt virksomhed (egen pass-through)
3. Konkurrencesituationen på markedet

Det er mere sandsynligt, at en stigning i variable omkostninger vil medføre en prisstigning end en stigning i faste omkostninger. Det skyldes, at faste omkostninger ikke varierer med virksomhedens salg, og derfor i teorien ikke indgår direkte i virksomhedens prissætning. En stigning i de faste omkostninger kan dog give anledning til prisstigninger på længere sigt, hvor de faste omkostninger kan varieres, eller virksomheder kan forlade eller indtræde på markedet.

En omkostningsstigning for alle virksomheder på et marked vil typisk medføre en større prisstigning end en tilsvarende omkostningsstigning for en enkelt virksomhed. Det skyldes, at hvis omkostningen kun stiger for en enkelt virksomhed, og denne virksomhed hæver prisen, vil kunderne fortsat kunne skifte til de resterende virksomheders produkt, hvor prisen ikke stiger direkte som følge af omkostningsstigningen. Dette mindsker incitamentet til at hæve prisen for den enkelte virksomhed. Hvis omkostningen derimod stiger for alle virksomheder på markedet, vil alle virksomheder som udgangspunkt hæve prisen, og kunderne vil derfor skulle skifte ud af markedet for at undgå prisstigningen.

Effekten af konkurrencesituationen på markedet på pass-through afhænger af, om omkostningsstigningen forekommer for hele markedet eller kun en enkelt virksomhed. Hvis omkostningsstigningen er for hele markedet, vil en mere intens konkurrence medføre større pass-through, mens det omvendte er tilfældet, når omkostningsstigningen kun er for en enkelt virksomhed. I det ekstreme tilfælde, hvor der er perfekt konkurrence på markedet, vil en omkostningsstigning for hele markedet have en pass-through på 100 pct., mens en omkostningsstigning for en enkelt virksomhed vil have en pass-through på 0 pct. I det andet ekstreme tilfælde med et monopol vil en omkostningsstigning medføre en pass-through på

<sup>18</sup> Det bemærkes, at den relevante prisfølsomhed er prisfølsomheden på *brancheniveau* og dermed ikke kunders prisfølsomhed over for enkelte selskabers priser. Det skyldes, at det formueopbyggende bidrag skal betales af alle selskaberne, som er registreret i Rejsegarantifonden, og alle priser i branchen således må forventes at stige i et vist omfang.

mindst 50 pct., afhængigt af efterspørgselskurvens form. Derfor vil en omkostningsstigning for et helt marked i de fleste tilfælde ligge mellem 50 og 100 pct., afhængigt af konkurrence-situationen.

*Kilder: Zimmerman, Carlson (2010) Competition and cost pass-through in differentiated oligopolies, US Federal Trade Commission.*

I tilfælde af fuldt pass-through, dvs. at hele stigningen i omkostningen, både fra det individuelle træk på støtteordning samt det kollektive bidrag, videreføres som en prisstigning, vil prisen stige med 1,2 til 2,4 pct., med antagelserne i tabel 3.5.

Den samlede omsætning for rejser omfattet af Rejsegarantifondens dækning var i 2019 ca. 15,5 mia. kr. Rejsegarantifonden anslår, at der i 2019 blev solgt pakkerejser til ca. 2,2 mio. kunder. Dermed var den gennemsnitlige pris på ca. 7050 kr. Dermed vil prisen, i tilfælde af fuld pass-through, blive ca. 85-170 kr. højere per person. Dette kan således ses som et skøn for den maksimale prisstigning i tilbagebetalingsperioden.

Den kollektive tilbagebetaling<sup>19</sup> skal tilbagebetales af alle selskaber som en ensartet, fast andel af deres omsætning. Denne udgift vil derfor procentvis være den samme for alle selskaber, og vil i øvrigt fungere som en variabel omkostning (da den afhænger direkte af omsætningen). Det medfører, at denne omkostning har særligt stor sandsynlighed for at blive videresendt til kunderne, jf. boks 3.2.

Trækket på støttekassen skal som udgangspunkt tilbagebetales af det enkelte selskab, afhængigt af hvor meget de har trukket på ordningen.<sup>20</sup> Denne tilbagebetaling vil således ikke variere direkte med selskabets fremtidige omsætning og i højere grad have karakter af en fast omkostning.<sup>21</sup> Dog er det også sandsynligt, at de fleste selskaber vil blive ramt af denne omkostningsstigning i et vist omfang, med undtagelse af nye selskaber. Derfor kan denne omkostningsstigning også medføre højere priser, formentlig i lidt mindre grad end for det kollektive formuebidrag.

Hvis der alene tages udgangspunkt i det kollektive bidrag på 0,3-0,7 pct., bliver den skønnede maksimale prisstigning ca. 20-50 kr. per person.

Endelig kan høje formueopbyggende bidrag til Rejsegarantifonden betyde, at flere danske rejseselskaber vil fravælge den danske ordning og i stedet lade sig omfatte af en garantiordning i et andet EU-land, jf. kapitel 4 nedenfor. Det er derfor også relevant, i hvor høj grad selskaberne anser udenlandske garantiordninger som en substitut til Rejsegarantifonden.

---

<sup>19</sup> Den kollektive tilbagebetaling består dels af refundering til kunder i selskaber, som går konkurs, samt endnu ikke tilbagebetalt støtte fra selskaber, som går konkurs.

<sup>20</sup> Undtagelsen er selskaber, som har trukket på støtteordningen og herefter er gået konkurs. Her vil den manglende tilbagebetaling skulle dækkes af de øvrige selskaber.

<sup>21</sup> Omkostningen er fast, da hvert selskab vil skulle betale deres samlede lån tilbage, uanset hvor meget omsætning de skaber i fremtiden. Det medfører, at selskaberne vil have incitament til at se bort fra denne omkostning i deres prissætning og således konkurrere for at skabe omsætning og indtjening, som kan dække denne omkostning.

## Kapitel 4

# Andre landes ordning

---

De europæiske medlemslande kan selv bestemme, hvordan de vil garantere forbrugernes rejseindskud. Modellen skal imidlertid leve op til kravene i pakkerejsedirektivet. Ifølge direktivet vil tabsrækkefølgen være følgende:

1. Rejsearrangør (der går konkurs) – via garantier m.v. og evt. krav mod boet
2. Ordning (fond, forsikring eller en kombination)
3. Forbrugere (der når pengene/dækningen slipper op, kun får delvis dækning)

Det danske system består som nævnt af en *kollektiv fond*, som suppleres med *individuelle garantier*, som stilles 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.

### 4.1 Sverige

I Sverige har alle rejseudbydere pligt til at lade sig registrere hos Kammarkollegiet, som vurderer, hvorvidt der skal stilles rejsegarantier for virksomheden, samt hvor store disse garantier skal være. Garantistørrelsen er baseret på de oplysninger, som rejseudbyderne afgiver til Kammerkollegiet. Rejseudbyderne kan herefter stille den krævede garanti ved i) at tegne en forsikring ii) at stille en bankgaranti, eller iii) at deponere et beløb svarende til garantien.

I Sverige stiller rejseudbyderne således hver især individuel garanti, og der eksisterer ikke en kollektiv fond som backup, hvis garantien ikke er tilstrækkelig. Hvis den stillede garanti ikke viser sig at være tilstrækkelig – fx som følge af en konkurs – vil garantien først og fremmest blive brugt til at bringe de rejsende hjem fra ferie og de resterende udbetalinger fra garantien vil herefter afvente opførelsen af krav mod boet. Hvis der efter boet er opgjort, ikke er tilstrækkelige midler, vil forbrugerne blive kompenseret svarende til den andel, som de resterende midler udgør af det samlede forbrugerkrav. Hvis forsikringen eller bankgarantien viser sig alene at kunne dække 75 pct. af det samlede forbrugerkrav, vil forbrugerne alene få udbetalt 75 pct. af de penge, som de har til gode.

Kammerkollegiet er forpligtet til at sørge for, at der til enhver tid er stillet tilstrækkelig garanti for forbrugernes udeståender. Hvorvidt forbrugerne er fuldt dækket afhænger derfor af, om Kammerkollegiet har estimeret korrekte garantikrav til at dække forbrugernes udeståender, samt at de fører effektivt tilsyn med at garantierne er dækkende henover sæsonen.

Fordelen ved den svenske model er, at garantien stilles individuelt, og at et selskabs konkurs derfor ikke skal dækkes af de resterende selskaber i markedet. Risikoen for, at der stilles utilstrækkelig garanti bæres således af de svenske forbrugere. Det kan medføre større robusthed i forbindelse med kriser og massekonkurser set i forhold til den kollektive fondsmodel, som vi har i Danmark.

---

---

Ulempen ved den svenske model kan omvendt være, at den - samlet set - kan være mere omkostningsfuld end en kollektiv model. Ifølge en udredning, som svenskerne fik foretaget af deres system i 2016<sup>22</sup>, kan der blive stillet større garantier, end der kollektivt er behov for. Det kan ramme små og mellemstore rejseudbydere, som vil have større omkostninger til at forsikre sig pr. rejse end store udbydere. Udredningen har estimeret forsikringsomkostningerne til ca. 0,3 pct. af rejsens pris, hvortil omkostninger til administration, tilsyn/kontrol/sanktionering og estimering af garantikrav skal tillægges.

Ifølge den svenske udredning var det endvidere 20 pct. af de svenske rejsekonkurser mellem 2008 og 2016, hvor der ikke var stillet tilstrækkelige garantier til at forbrugerne kunne få det fulde beløb tilbage. Det indebærer mindre forbrugerbeskyttelse end i en situation med fuld tilbagebetaling. Endelig kræver den svenske model et effektivt myndighedstilsyn ift. fastsættelse af garantibehov og kontrol med om forsikringsselskaberne og rejseudbydere tegner den rette dækning - en opgave, der i Danmark varetages Rejsegarantifonden og finansieres af rejseudbydere selv.

#### 4.2 Tyskland

Tyskland anvender - ligesom Sverige - en individuel kombineret garanti- og forsikringsbaseret model for konkurssikring. Under de tyske regler har rejseudbyderen pligt til at sikre (en andel af) kundernes indbetalinger. Det kan rejseudbyderen enten gøre gennem et godkendt forsikringsselskab eller ved at få stillet en bankgaranti, som er reserveret til formålet. Rejseudbydere skal udstede et garantibevis til forbrugerne, som kan verificeres hos forsikringsudbyderen eller banken.

Tyskland har indsat et loft på 110 mio. EUR, som øvre grænse for, hvor meget en forsikringsudbyder eller bank samlet set kan hæfte for på et år pr. forsikret rejseudbyder - uanset rejseudbyderens størrelse.

Hvis et forsikringsselskab eller en bank modtager et krav fra en rejseudbyder, der samlet overstiger 110 mio. EUR indenfor 1 år, har rejseudbydere - og i sidste ende forbrugerne - alene ret til at modtage kompensation svarende til den andel, som 110 mio. EUR udgør af det samlede krav.

Det vil sige, at hvis en konkurs medfører et samlet erstatningskrav til forbrugerne på 220 mio. EUR, vil forbrugerne maksimalt få erstattet 50 pct. af deres rejse (110/220). Den tyske stat stiller således ikke garantier, og det er forbrugerne, der bærer risikoen for beløb udover 110 mio. EUR.

I den tyske model skal store rejsebureauer - med et gennemsnitligt kundeudlæg på over 110 mio. EUR - således ikke forsikre sig for det fulde beløb, som de har modtaget fra deres kunder. Samtidig vil store selskaber typisk kunne forsikre sig billigere end små, herunder fordi deres konkurstrisiko er mindre. Omvendt kan forbrugerne ikke være sikre på at få fuld dækning, hvis de køber en rejse ved et stort selskab, hvor der er større risiko for, at de har et højere udlæg end 110 mio. EUR. Det kan isoleret set øge tilskyndelsen til at købe rejser hos mindre selskaber.

---

<sup>22</sup> Slutbetänkande av Paketreseutredningen, Stockholm 2016, s.97

---

I andre EU-lande, som opererer med forsikringsmodeller, har man typisk et krav om, at den individuelle forsikring skal afspejle rejseudbyderens størrelse. I Sverige bliver garantistørrelsen som nævnt fastsat individuelt af Kammarkollegiet, mens der i Østrig er et krav om, at den tegnede forsikring for større udbydere skal dække minimum 10 pct. af foregående års omsætning.

Hvis den østrigske model havde været gældende i Tyskland, da Thomas Cook (med en omsætning på 3,8 mia. EUR) gik konkurs, ville det have betydet, at de var forsikret for 380 mio. EUR i stedet for den øvre grænse på 110 mio. EUR, hvilket sandsynligvis havde kunnet dække forbrugernes tab. Den østrigske model giver således yderligere sikkerhed for forbrugerne, når der er tale om store selskaber.

Thomas Cook konkursen har rejst debat i Tyskland om tilstrækkeligheden af deres garantimodel, og den tyske stat har undtagelsesvist tilkendegivet, at den vil dække den del af forbrugernes tab, som forsikringsselskabet ikke dækker i forbindelse med Thomas Cook-konkursen.

### 4.3 Norge

Norge opererer ligesom Danmark med en kollektiv, fondsbaseret model for rejsegaranti, meget lig Danmark – men med mindre nuancer. Fx har Norges rejsegarantifond en bestyrelse, som ikke består af brancherepræsentanter.

### 4.4 Vurdering og diskussion af risikoen for at danske virksomheder tilmelder sig udenlandske garantiordninger

Det følger af § 22 i lov om en rejsegarantifond, at der er gensidig anerkendelse af garantiordningerne inden for EU/EØS. Hvis der er en rejseudbyder, som foruden at være etableret i Danmark også er etableret i et andet EU/EØS-land (eller flere andre EU/EØS-lande), og som har valgt at anvende en anden garantiordning end Rejsegarantifonden, så skal Rejsegarantifonden således anerkende dette.

Der er 650 selskaber registreret i den danske Rejsegarantifond. Rejseudbydere, der har valgt at anvende en anden garantiordning end Rejsegarantifonden, betaler hverken administrationsbidrag eller formueopbyggende bidrag, men skal i stedet betale hvad der kræves for at være med i en tilsvarende ordning i et andet land. Når der ikke betales administrationsbidrag, betales der ikke til fondens og Pakkerejse-Ankenævnets drift. Pakkerejse-Ankenævnet behandler klager fra forbrugere mod rejseudbydere, der er etableret uden for EU/EØS-området, og som er registreret i Rejsegarantifonden, og som sælger eller udbyder pakkerejser her i landet, eller som retter deres virksomhed mod rejsende her i landet. Det vil sige, at nævnet kan behandle sager vedrørende rejseudbydere, selvom de har valgt en garantiordning i et andet EU/EØS-land. Såfremt en række danske rejseudbydere efter en konkursbølge i den danske rejsebranche vælger at lade sig registrere i en garantiordning i et andet EU/EØS-land, vil det være de resterende rejseudbydere, der er registreret i den danske Rejsegarantifond, der kollektivt skal dække omkostningerne til at genopbygge formuen i fondskassen for pakkerejser via formueopbyggende bidrag.

Såfremt det statslige tilskud på 600 mio. kr. til dækning af faktiske omkostninger i forbindelse med annullerede og afbestilt rejser i perioden omfattet af Udenrigsministeriets skærpede rejsevejledninger til og med den 13. april 2020 ikke er tilstrækkeligt til at dække trækket på statsgarantien i denne periode, vil den resterende del af trækket på statsgarantien i denne periode skulle dækkes kollektivt af branchen.

Det følger af § 7c i lov nr. 326 af den 31. marts 2020, at rejseudbydere, der har draget nytte af ordningen, ikke efterfølgende kan iværksætte tiltag til at undgå eller reducere deres betaling af det formueopbyggende bidrag. Det er således ikke muligt, at Rejsegarantifonden refunderer en rejseudbyders faktiske omkostninger for annullerede eller afbestilte pakkerejser, hvorefter

---

---

en rejseudbyder ikke bidrager til betalingen af fondens udlæg, fx ved, at rejseudbyderen tilslutter sig en anden garantiordning end den danske. I sådanne tilfælde skal rejseudbyderen indfri Rejsegarantifondens krav. Kravet forfalder til betaling indenfor 14 dage efter, rejseudbyderen har meldt sig ud.

Såfremt en rejseudbyder *ikke* har gjort brug af Rejsegarantifondens udvidede dækningsområde, har Rejsegarantifonden *ikke* noget krav på rejseudbyderen, såfremt denne melder sig ud af Rejsegarantifonden. Det medfører, at rejseudbyderens bortfaldne fremtidige betalinger under den kollektive tilbagebetalingsforpligtelse vil skulle dækkes af tilbageværende medlemmer i Rejsegarantifonden.

Såfremt en rejseudbyder, der har modtaget refusion af Rejsegarantifonden i perioden omfattet af Udenrigsministeriets skærpede rejsevejledninger og frem til og med den 13. april 2020, efterfølgende går konkurs, vil det være de resterende medlemmer af Rejsegarantifonden, der kollektivt dækker omkostningerne i forbindelse med den pågældende konkurs. Konkursdækningen sker via individuelle garantier og fondskassen for pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer, i det omfang, garantierne ikke er tilstrækkelige. Fondskassens formue opbygges via formueopbyggende bidrag.

I tilfælde af, at en række rejseudbydere vælger at lade sig registrere i en garantiordning i et andet EU/EØS-land, vil der være færre rejseudbydere tilbage til at betale regningen, og dermed vil størrelsen på de formueopbyggende bidrag stige. Dette kan føre til et øget antal konkurser blandt danske rejseudbydere. Dertil kommer, at der også vil være færre rejseudbydere til at betale administrationsbidrag til fondens og Pakkerejse-Ankenævnets drift. Dette gælder uanset, at rejseudbyderen først lader sig registrere i en garantiordning i et andet EU/EØS-land efter en eventuel stigning i antallet af konkurser, der nødvendiggør genopbygning af fondskassen.

Denne effekt vil endvidere blive forstærket af, at det må formodes, at det primært vil være de relativt økonomisk robuste selskaber, som vil finde det attraktivt at blive tilmeldt en mere forsikringsbaseret model. Det betyder til gengæld, at de selskaber, der vil være tilbage i den danske ordning, vil være relativt mindre robuste i forhold til deres økonomi.

---



# Bilag 1

## Støtteordninger i forbindelse med COVID-19

For at mindske effekten af COVID-19 på økonomien og for at undgå en langvarig krise har regeringen og folkettinget indført en række hjælpepakker til virksomheder. Nogle af disse hjælpepakker er målrettet specifikke brancher, mens andre er generelle og kan søges af virksomheder i alle brancher. De generelle støttepakker omfatter bl.a. lønkompensationsordningen, kompensation for virksomheders faste omkostninger samt garantier for udlån til SMV'er og større virksomheder.

### Boks b1.1

#### Oversigt over udvalgte generelle støtteordninger

#### Lønkompensationsordningen (direkte støtte)

Virksomheder, der står overfor at skulle varsle afskedigelser for minimum 30 pct. af medarbejderstaben eller mere end 50 ansatte, kan med ordningen få lønkompensation. Lønkompensationen fra staten er 75 pct. af de pågældende medarbejders løn for funktionærer, dog maksimalt 30.000 kr. pr. måned, hvis de vælger at hjemsende medarbejderne i stedet for at afskedige dem. For ikke-funktionærer kan lønkompensationen udgøre 90 pct., dog maksimalt 30.000 kr. pr. måned pr. omfattet fuldtidsansat. Lønmodtagerne betaler med 5 dages ferie pr. 3 måneder. Virksomhederne må ikke afskedige medarbejdere, mens de bruger ordningen. Virksomheden og medarbejderne kan aftale lønnedgang med medarbejderne og derefter indtræde i ordningen med udgangspunkt i den nye aftale. Medarbejderne vil i det tilfælde ikke skulle afholde ferie.

Der kan ikke søges om kompensation for løn til virksomhedsejer, der ejer mere end 25 pct. eller til en administrerende direktør. Det er muligt at få kompensation for både fuldtidsbeskæftigede og deltidsbeskæftigede. I lønkompensationsordningen indgår der ikke yderligere krav om, at virksomheden fx skal opleve et omsætnings- eller indkomststab.

#### Kompensation for virksomheders faste omkostninger (direkte støtte)

I ordningen kan virksomheder få godtgjort dokumenterbare faste omkostninger, herunder fx husleje, renteudgifter og uopsigelige kontraktbundne udgifter i en periode (fx leasing), hvis virksomhederne har en stor omsætningsnedgang. Andelen af de faste omkostninger, der kompenseres, følger omsætningsnedgangen: 80 pct., hvis omsætningsnedgangen har været på 80-100 pct., 50 pct. hvis omsætningsnedgangen har været på 60-80 pct., og 25 pct. hvis omsætningsnedgangen har været på 35-60 pct.

Det forventede omsætningsfald opgøres i gennemsnit over hele perioden i forhold til en referenceperiode året før. Denne referenceperiode er i udgangspunktet perioden fra og med den 1. april 2019 til og med den 30. juni 2019. For virksomheder, som ikke har haft omsætning i denne periode, danner perioden fra og med den 1. december 2019 til og med den 29. februar 2020 grundlag for opgørelsen. For helt nye virksomheder, som heller ikke har haft omsætning i denne periode, danner perioden fra stiftelsestidspunktet frem til og med den 9. marts 2020 grundlag for opgørelsen.

Virksomheder, som er omfattet af regeringens forbud mod at holde lokaler åbent, og som ingen omsætning har i perioden, kan få kompensation svarende til 100 pct. af de omfattede faste omkostninger, så længe forbuddet er gældende. Virksomheder kan maksimalt få udbetalt 110 mio. kr. i alt, ligesom virksomheder som minimum skal have faste omkostninger svarende til 12.500 kr. for en kompensationsperiode på tre måneder for at kunne få kompensation.

For virksomheder, der modtager mere end 60 mio., kr. fra ordningen, er det en betingelse, at virksomheden ikke har kapitalafgang, herunder udbetaler udbytte eller foretager aktietilbagekøb, i regnskabsår med balancedag i 2020 og 2021, medmindre aktietilbagekøbet sker som følge af individuel aftale med medarbejdere i virksomheden eller virksomhedens datterselskab eller virksomhedens bestyrelsesmedlemmer indgået før den 9. marts 2020.

### Garantier for udlån til SMV'er og større virksomheder (likviditetsordning)

Der er indført en række statslige garantiordninger for b.la. pengeinstitutters nyudlån til SMV'er og større virksomheder. Ordningerne garanterer som hovedregel 70 pct. af bankernes nye udlån til ellers sunde virksomheder, der oplever betydelig omsætningsnedgang som følge af coronakrisen. Garantierne har en løbetid på op til 7 år. Det er en forudsætning for at blive omfattet af ordningerne, at man har oplevet eller forventer at opleve en omsætningsnedgang på over 30 pct. i en periode på minimum 14 dage inden for perioden den 1. marts 2020 til den 30. september 2020.

Der kan ikke ydes garanti for lånebeløb, der overstiger den opgjorte omsætningsnedgang. Omsætningsnedgangen opgøres som forskellen mellem virksomhedens omsætning i den realiserede del af perioden, der søges om garanti på baggrund af, og omsætningen i den tilsvarende periode i 2019, fraregnet eventuel kompensation for tab modtaget fra andre statslige ordninger, forsikringer eller lignende. Hvis der er stillet garanti på baggrund af et forventet omsætningstab, og det efterfølgende viser sig, at omsætningstab var lavere end 30 pct., vil garantien dog ikke bortfalde. For ansøgninger om garanti, hvor der ikke foreligger regnskabstal for virksomhedens omsætning i den relevante periode i 2019, eller hvor omsætningen i den relevante periode i 2019 ikke er retvisende for den omsætning, som virksomheden forventeligt ville have haft efter den 1. marts 2020, fx fordi der er tale om en virksomhed i betydelig vækst, opgør pengeinstituttet skønsmæssigt virksomhedens omsætningstab på grundlag af virksomhedens budgetterede omsætning.

Ordningerne administreres af Vækstfonden og EKF Danmarks Eksportkredit. Ordningerne for større virksomheder fungerer på markedsvilkår, mens der er afsat tabsrammer til finansiering af SMV-garantierne på grund af deres højere risikoprofil. Ordningerne kan søges til og med den 15. oktober 2020.

*Kilde: Den økonomiske ekspertgruppe (2020)*

### Rejsebranchen brug af lønkompensationsordningen

264 selskaber i Rejsegarantifonden har samlet set modtaget ca. 214 mio. kr. i lønkompensation i forbindelse med COVID-19.

De virksomheder, som har modtaget lønkompensation havde i gennemsnit en omsætning på 55 mio. kr. i 2017, mens de virksomheder, der *ikke* har modtaget lønkompensation havde en gennemsnitlig omsætning på ca. 80 mio. kr.<sup>23</sup>

De virksomheder, der har modtaget lønkompensation og de virksomheder, der *ikke* har modtaget støtte havde i gennemsnit ca. 30 årsværk.

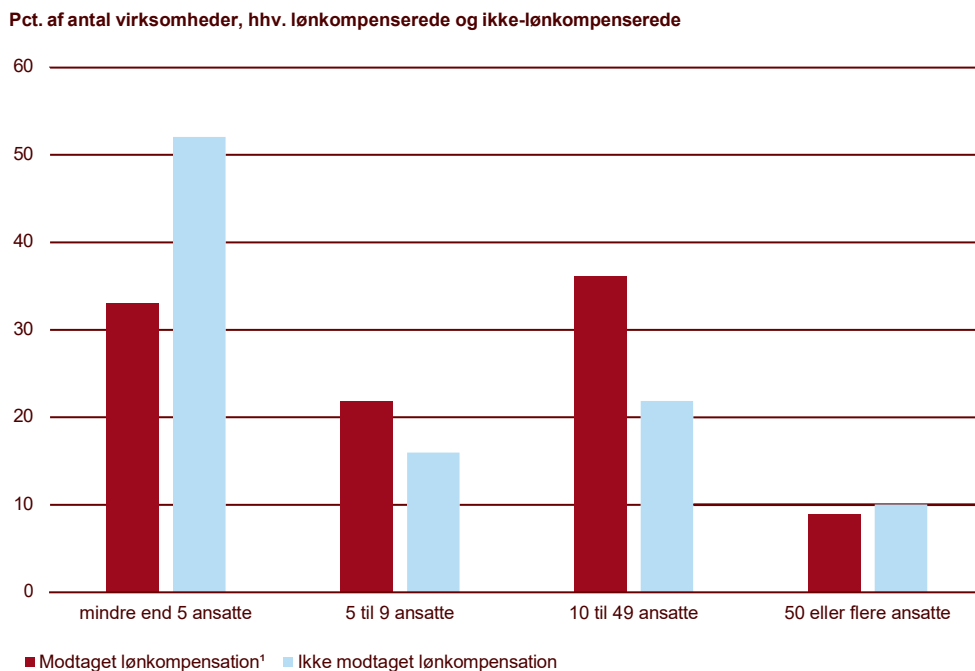
Det er særligt de helt små, hvor virksomhederne i mindre grad har benyttet sig af at søge lønkompensation til medarbejderne.

Det skal ses i sammenhæng med, at der var i marts 2020 godt 1,5 pct. af de beskæftigede ved rejsebureauer, der overgik til ledighed. Det er omtrent dobbelt så mange i forhold til gennemsnittet for 2019 og noget mere end efter finanskrisen (1,1 pct.).<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Denne sammenligning er foretaget på baggrund af alle medlemmer i Rejsegarantifonden, som var registret i Danmarks Statistiks regnskabsstatistik (FIRE) i 2017, for hhv. virksomheder som har og som ikke har modtaget lønkompensation.

<sup>24</sup> Den økonomiske ekspertgruppe (2020)

Figur b1.1 Virksomheder, der har modtaget lønkompensation på tværs af størrelse



Note 1: Baseret på et træk fra oversigten over lønkompen­seration d. 29. maj 2020.

Anm.: I opgørelsen anvendes årsværk i 2017, som mål for antal ansatte.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger

### Den økonomiske ekspertgruppes forslag vedrørende udfasning af hjælpepakker

Regeringen nedsatte torsdag den 14. maj 2020 en økonomisk ekspertgruppe til at rådgive om udfasningen af hjælpepakkerne indført i forbindelse med COVID-19. Ekspertgruppens rapport, som blev offentliggjort den 27. maj 2020, pegede på en række fordele og ulemper ved hjælpepakkerne og kom med forslag til, hvordan hjælpepakkerne bedst kan udfases.

Hjælpepakkerne har til formål at sikre, at de økonomiske konsekvenser af COVID-19-epidemien mindskes, og at økonomien hurtigere kan komme på sporet igen (dvs. såkaldt V-formet forløb for økonomien). Hjælpepakkerne kan således være med til at sikre, at færre medarbejdere bliver fyret, og at færre virksomheder går konkurs. Dermed mindskes produktionsapparatet i mindre grad, og når efterspørgslen vender tilbage, vil økonomien hurtigere kunne komme på fode igen.

En krise vil typisk medføre både et midlertidigt chok til efterspørgslen, men også mere strukturelle forandringer i økonomien, som vil fortsætte efter chokket til efterspørgslen er overstået. Det kan fx være, at befolkningen ændrer sine rejsemønstre, at medarbejdere i højere grad arbejder hjemmefra, eller at efterspørgslen i højere grad skifter væk fra fysiske butikker over mod e-handel. Disse strukturelle ændringer medfører, at der skal ske justeringer i økonomien, hvor konkurser og medarbejderskift kan være en del af justeringen. Hjælpepakkerne kan være med til at udsætte denne nødvendige tilpasning, således at hjælpepakkerne ikke blot medfører en direkte omkostning for statskassen, men også er med til at gøre justeringen af økonomien langsommere.

---

Nogle hjælpepakker som fx lønkompensationsordningen og kompensationsordningen for virksomheders faste omkostninger, er direkte støtte til virksomheder, som ikke medfører en tilbagebetaling fra virksomhederne. Dette står i kontrast til låne- og garantiordninger, som primært har til formål at undgå likviditetsproblemer for virksomheder, da de ikke medfører et direkte tilskud til virksomheden, men derimod et lån som skal tilbagebetales (omend på relativt favorable vilkår).

Det er ekspertgruppens vurdering, at den direkte støtte til virksomheder i højere grad er med til at svække incitamentet til at justere produktionsapparatet til nye markedsstrukturer. Det skyldes, at disse hjælpepakker er knyttet til virksomhedernes omkostninger (fx faste omkostninger og/eller lønomkostninger), og virksomhederne derfor ikke har incitament til, eller mulighed for, at justere disse omkostninger.

Omvendt vil hjælpepakker baseret på lån og garantistillelse ikke medføre samme incitamentsproblemer, da virksomhederne skal tilbagebetale denne støtte. Dette er særligt tilfældet, hvis långivningen foregår på markedsvilkår, dvs. at der foretages en kreditvurdering af de støttede virksomheder, således at der ikke gives støtte til virksomheder, som i realiteten ikke er levedygtige. Lån og garantier er således også målrettet virksomheder med mere kortsigtede likviditetsproblemer, end virksomheder, som ikke er rentable uden støtte.

Derfor foreslår ekspertgruppen også, at hjælpepakkerne med direkte støtte udfases og erstattes af likviditetsbaserede ordninger. Ekspertgruppen anfører dog også, at det kan være relevant med fortsatte hjælpeordninger for virksomheder, som fortsat er omfattet er nedlukningen samt meget hårdt ramte brancher som fx sæsonbetonede dele af turistbranchen. Ekspertgruppen pointerer dog samtidig, at disse kompensationsordninger bør være mindre gunstige end de hidtidige ordninger.

---

## Bilag 2

# Estimering af samlet træk på støtteordning til dækning af faktiske omkostninger

I lyset af COVID-19 blev Rejsegarantifondens dækningsområde ved lov nr. 326 af den 31. marts 2020 udvidet til at dække de faktiske omkostninger, som rejseudbydere har, som følge af ekstraordinære situationer, der påvirker væsentlige dele af rejsebranchen, i forbindelse med afbestilte og annullerede rejser. Ordningen blev ved bekendtgørelse nr. 383 af den 6. april 2020 sat i kraft for rejser, der frarådes på grund af udbredelsen af COVID-19, og som skulle have været påbegyndt i perioden omfattet af Udenrigsministeriets skærpede rejsevejledninger frem til og med den 13. april 2020. Til brug for finansiering af ordningen blev stillet et statsgaranteret lån på 1,5 mia. kr. til Rejsegarantifonden. Efter loven skal træk på statsgarantien for rejser i denne periode tilbagebetales kollektivt af Rejsegarantifondens medlemmer som et bidrag fastsat ud fra rejseudbyderens omsætning og uafhængigt af, hvor meget de enkelte medlemmer har trukket på statsgarantien.

Ved lov nr. 612 af den 14. maj 2020 blev den kollektive tilbagebetalingsmodel for rejser, som skulle være påbegyndt fra og med den 14. april 2020, ændret til en individuel model, således at den enkelte rejseudbyder hæfter individuelt for eget træk på statsgarantien. I tilfælde af, at en rejseudbyder efterfølgende går konkurs, overgår tilbagebetalingsforpligtelsen dog til Rejsegarantifonden og dermed til den resterende rejsebranche.

Der er på nuværende tidspunkt samlet trukket 205 mio. kr. for periode 1 (perioden omfattet af Udenrigsministeriets skærpede rejsevejledninger til og med den 13/4), mens der er ubehandlede ansøgninger for samlet 258 mio. kr. En (usikker) vurdering er, at der samlet vil blive trukket ca. 400 mio. i periode I, når alle ansøgninger er behandlet under antagelse om, andelen af ansøgninger, der imødekommes forst sætter som hidtil. I beregningerne anvendes dog en antagelse om, at alle ubehandlede ansøgninger godkendes og dermed at det samlede træk for periode 1 bliver 450 mio. kr.

Det er forbundet med stor usikkerhed at forudsige det samlede træk på støtteordningen i hele den relevante periode. De forhold der driver usikkerheden omkring det samlede træk på støtteordningen er primært hvor store uundgåelige omkostninger selskaberne har på kort sigt (fx betalinger til underleverandører som ikke kan refunderes) samt det samlede fald i efterspørgslen efter rejser i 2020 som følge af COVID-19.

I det følgende præsenteres en række (meget usikre) estimater for det samlede forventede træk på støtteordningen, som tager udgangspunkt i input leveret af branchens repræsentant i arbejdsgruppen, Rejsegarantifonden og baseret på en række forskellige antagelser og scenarier.

**Estimat 1**

Branchens repræsentant i arbejdsgruppen har oplyst at omsætningen forventes at udgøre 4,5-5 mia. kr. i perioden fra den 13. marts 2020 til og med den 31. august 2020. Omsætningens fordeling i perioderne baseres på antallet af flyvninger i den respektive periode.<sup>25</sup>

Der arbejdes med tre forskellige scenarier for forpligtelser til underleverandører fx som følge af allerede bestilt belægning på hoteller mv. Branchens uofficielle udmelding er, at det er lykkes flere selskaber, at komme ud af deres forpligtelser til underleverandører. Det skønnes af branchen selv, at forpligtelser til underleverandører udgør mellem 25 og 30 pct. af den samlede budgetterede pakkerejseomsætning i branchen (dvs. ca. 5 mia. kr.). Endvidere præsenteres et scenarie, hvor forpligtelserne er faldende over tid. Det bygger på en formodning om, at jo bedre tid selskaberne forsøger at komme ud af deres forpligtelser, jo bedre forhandlingssituation og dermed bedre forudsætninger for at komme ud af endnu flere forpligtelser.

Det samlede træk fra støtteordningen for perioden frem til og med den 31. august 2020 opgøres herefter til mellem 1,6 og 1,9 mia. kr., afhængig af, hvor mange af forpligtelserne selskaberne kan komme ud af, jf. tabel b2.1.

Tabel b2.1 **Estimat 1**

| Periode   | til og med den 13. april | 14. april til 31. maj | 1. juni til 30. juni | 1. juli til 31. juli | 1. august til 31. august | Hele perioden (faktiske træk og forecast) |
|---|--------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|--------------------------|---|
| Forventede omsætning (baseret på estimat på 5 mia. fra 13/3 til 31/8)                       | 0,62 <sup>1</sup>        | 0,96                  | 1,03                 | 1,34                 | 1,05                     |   |
| Faktisk brugt (mia. kr.)  | 0,45                     |                       |                      |                      |                          |   |
| Omkostninger ifbm. afbrudte rejser (mia. kr.)   |                          |                       |                      |                      |                          | 0,1                                       |
| Forventede forpligtelser (30 pct.)  |                          | 0,29                  | 0,31                 | 0,40                 | 0,31                     |   |
| Samlede træk på støtteordning ved forventede forpligtelser på 30 pct. af omsætningen        |                          |                       |                      |                      |                          | 1,9                                       |
| Forventede forpligtelser (25 pct.)  |                          | 0,24                  | 0,26                 | 0,34                 | 0,26                     |   |
| Samlede træk på støtteordning, ved forventede forpligtelser på 25 pct. af samlede omsætning |                          |                       |                      |                      |                          | 1,6                                       |
| Faktiske omkostninger (faldende over tid) (pct.)  |                          |                       | 34                   | 25                   | 25                       | 20  |
| Forventede forpligtelser (faldende over tid)  | 0,45                     | 0,33                  | 0,26                 | 0,34                 | 0,21                     |   |
| Samlede træk på støtteordning, ved faldende (over tid) forventede forpligtelser             |                          |                       |                      |                      |                          | 1,7                                       |

Note 1: Den forventede omsætning indeholder udelukkende den forventede omsætning fra den 13. marts til og med den 13. april.

Kilde: Egne beregninger baseret på oplysninger fra branchens repræsentant i arbejdsgruppen og Rejsegarantifonden

**Estimat 2**

Branchens repræsentant i arbejdsgruppen har oplyst et estimeret skøn for flypakkerejser for 2020, hvor den samlede omsætning for 13. marts 2020 til og med den 31. august 2020 skønnes til at udgøre 3,5 mia. kr. Desuden forventes, at selskaberne skal betale mellem 20 og 45

<sup>25</sup> Statistikbanken (FLYV92)

pct. af omsætningen (alt afhængig af den tidsmæssige afstand fra den pågældende periode) i forpligtelser til deres underleverandører.

Det bemærkes, at beregningerne her kun omfatter flypakkerejser. Dog forventes omsætningen fra flypakkerejser at udgøre langt størstedelen af den samlede omsætning i sommersæsonen blandt selskaber registreret i Rejsegarantifonden. Det vurderes, at faktiske omkostninger for andre pakkerejser såsom pakkerejser med tog, bus eller kør-selv udgør ca. 100-200 mio. kr.

Det samlede træk fra støtteordningen for perioden frem til den 31. august opgøres herefter til ca. 1,3 mia. kr., jf. tabel b2.2. Hertil skal således lægges 100-200 mio. kr. for andre pakkerejsetyper end flypakkerejser for at få et estimat for hele branchen.

**Tabel b2.2 Estimat 2 (flypakkerejser)**

| Periode                                       | til og med den<br>13. april | 14. april til<br>31. maj | 1. juni til<br>30. juni | 1. juli til<br>31. juli | 1. august til 31.<br>august | Hele perioden<br>(faktiske træk og<br>forecast) |
|---|-----------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------------|---|
| Forventede omsætning (mia. kr.)               | 0,98                        | 0,88                     | 0,52                    | 1,23                    | 0,28                        |   |
| Forpligtelser andel (pct.)                    | 45                          | 34                       | 25                      | 25                      | 20                          |   |
| Forventede forpligtelser (mia. kr.)           | 0,44                        | 0,29                     | 0,13                    | 0,31                    | 0,06                        |   |
| Faktisk brugt (mia. kr.) <sup>1</sup>         | 0,45                        |                          |                         |                         |                             |   |
| Omkostninger ifbm. afbrudte rejser (mia. kr.) |                             |                          |                         |                         |                             | 0,1   |
| <b>Samlede træk på støtteordningen</b>        |                             |                          |                         |                         |                             | <b>1,3</b>                                      |

Note 1: Det faktiske træk på støtteordningen omfatter alle rejsetyper og ikke kun flypakkerejser. Trækket for flypakkerejser alene må således forventes at være en smule lavere.

Kilde: Egne beregninger baseret på oplysninger fra branchens repræsentant i arbejdsgruppen

### Estimat 3

Rejsegarantifonden har oplyst, at det forventede forudbetalinger (for pakkerejser i juli og august) fra forbrugerne per den 31. juni forventes at udgøre ca. 15 af omsætningen i 2019 svarende til ca. 2,4 mia. kr. Omsætningens fordeling i perioderne baseres på antallet af flyvninger i den respektive periode.<sup>26</sup> Tilsvarende er det skønnet, at de to forgående perioder udgør hhv. 0,5 og 1,1 mia. kr.

Der arbejdes med to forskellige scenarier for forpligtelser til underleverandører fx som følge af allerede bestilt belægning på hoteller mv. Det skønnes af branchen selv, at forpligtelser til underleverandører fx som følge af allerede bestilt belægning på hoteller mv., udgør mellem 25 og 30 pct. af den samlede budgetterede pakkerejseomsætning i branchen.

Det samlede træk på støtteordningen for perioden frem til den 31. august 2020 opgøres herefter til mellem 1,5 og 1,7 mia. kr., afhængig af, hvor mange af forpligtelserne selskaberne kan komme ud af, jf. tabel b2.3.

<sup>26</sup> Statistikbanken (FLYV92)

Tabel b2.3 **Estimat 3**

| Periode  | til og med<br>den 13. april | 14. april til<br>31. maj | 1. juni til 30.<br>juni | 1. juli til 31.<br>juli | 1. august til<br>31. august | Hele perioden<br>(faktiske træk<br>og forecast) |
|--|-----------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------------|---|
| Forventede forudbetalinger per 31. juni 2020   |                             | 0,50                     | 1,10                    | 1,30                    | 1,02                        |   |
| Forventede forpligtelser (30 pct.)   |                             | 0,15                     | 0,33                    | 0,39                    | 0,31                        |   |
| Faktisk brugt (mia. kr.)   | 0,45                        |                          |                         |                         |                             |   |
| Omkostninger ifbm. afbrudte rejser (mia. kr.)  |                             |                          |                         |                         |                             | 0,1   |
| Samlede træk på støtteordning ved forventede forpligtelser på 30 pct. af omsætningen (mia. kr.)        |                             |                          |                         |                         |                             | 1,73  |
| Forventede forpligtelser (25 pct.)   |                             | 0,13                     | 0,28                    | 0,33                    | 0,26                        |   |
| Faktisk brugt (mia. kr.)   | 0,45                        |                          |                         |                         |                             |   |
| Samlede træk på støtteordning, ved forventede forpligtelser på 25 pct. af samlede omsætning (mia. kr.) |                             |                          |                         |                         |                             | 1,53  |

Kilde: Egne beregninger baseret på oplysninger fra branchens repræsentant i arbejdsgruppen og Rejsegarantifonden

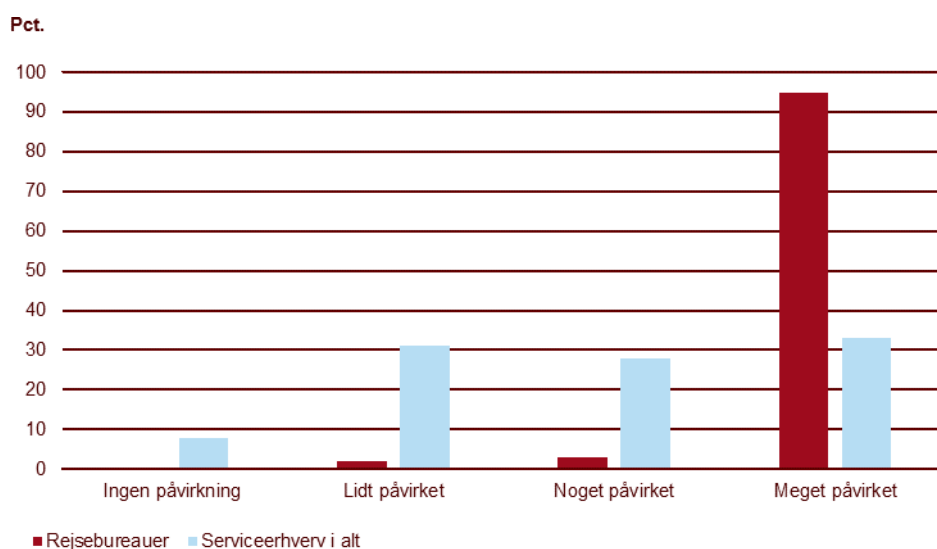


## Bilag 3

# Spørgeskemaundersøgelse fra Danmarks statistik

Danmarks Statistik har gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt en række virksomheder, herunder rejsebureauer, hvor virksomhederne er blevet spurgt ind til, hvordan de er blevet påvirket af COVID-19-situationen samt de restriktioner, som det har medført. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 95 pct. af rejsebureauerne i maj 2020 svarede, at de er ”meget påvirkede” af restriktionerne. Dette er noget højere end serviceerhvervet i alt, hvor 33 pct. svarede, at de var meget påvirkede, jf. figur b3.1.

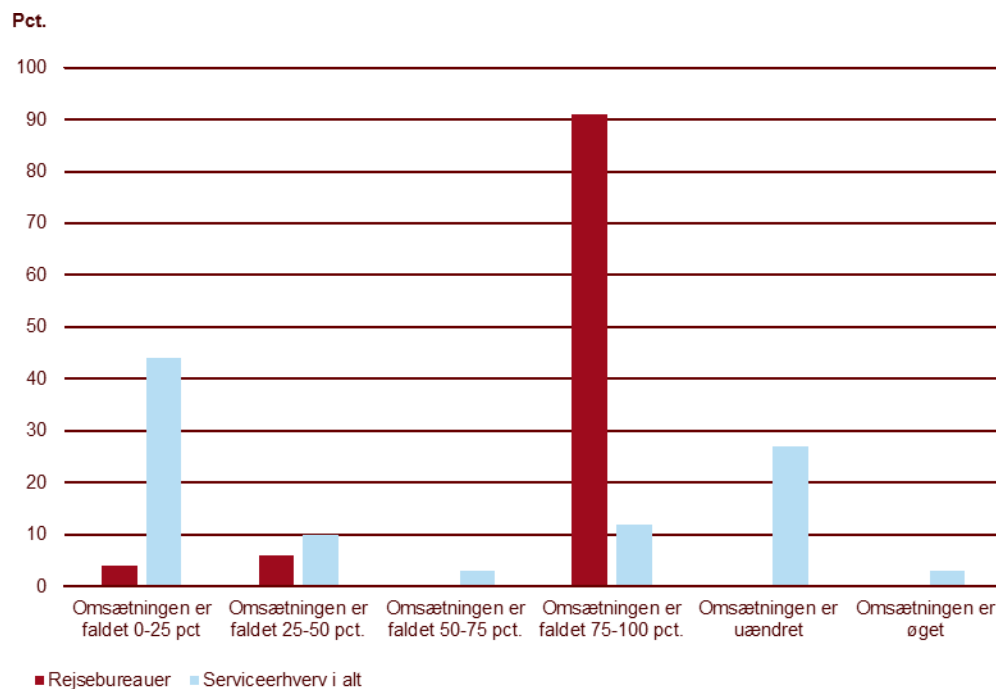
Figur b3.1 **Fordeling af svar på spørgsmålet ” Hvordan er jeres virksomhed påvirket af inden- og udenlandske restriktioner i forbindelse med Corona-virussen?”**



Kilde: Danmarks Statistik

Virksomhederne er også blevet spurgt til, hvordan Corona-situationen har påvirket virksomhedernes omsætning. Over 90 pct. af rejsebureauerne har svaret, at deres omsætning er faldet mindst 75 pct. Det skal ses i lyset af usikkerheden omkring Udenrigsministeriets rejsevejledninger og forskellige landes grænserestriktioner hen over sommeren, som er højsæson for mange rejseselskaber. Der er også en mindre gruppe af rejsebureauer, som har oplevet et mindre fald i omsætning, hvilket kan skyldes, at disse rejsebureauer i mindre grad sælger rejser i sommerferien og i stedet fx fokuserer på skirejser eller indenlandske rejser.

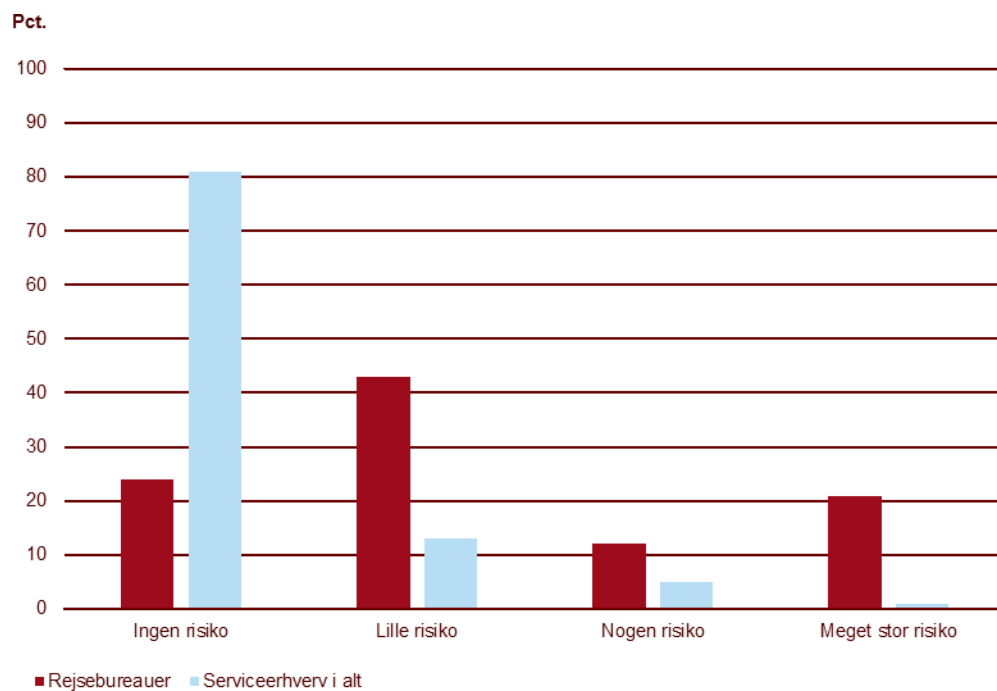
Figur b3.2 **Fordeling af svar på spørgsmålet " Hvordan vurderer du, at Corona-situationen har påvirket virksomhedens omsætning i den seneste måned?"**



Kilde: Danmarks Statistik

Endelige er virksomhederne blevet spurgt ind til deres vurdering af, hvor stor risikoen er for, at de må afvikle deres virksomhed inden for de næste tre måneder som følge af coronakrisen. Her svarer ca. en tredjedel af rejsebureauerne, at der er enten "nogen risiko" eller "meget stor risiko" for, at de må afvikle deres virksomhed inden for de næste tre måneder. Det samme tal for serviceerhverv i alt er kun ca. 5 pct.

Figur b3.3 Fordeling af svar på spørgsmålet "Med den nuværende viden, hvad er risikoen for, at jeres virksomhed må afvikles i løbet af de næste tre måneder som følge af Corona-virussen?"



Kilde: Danmarks Statistik