

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Att.: Kontorchef Susanne Aamann

Frederiksberg, den 30. juli 2021

Høringssvar vedrørende forslag om ændring af bekendtgørelse nr. 1137 af 6. juli 2020

DRF takker for muligheden for at afgive høringssvar på forslaget om ændring af bekendtgørelse nr. 1137 af 6. juli 2020 om kompensation for faktiske omkostninger til rejseudbydere og formidlere for udenlandske rejsearrangører som følge af COVID-19 mv.¹

Eftersom denne høring er den første mulighed for at afgive et reelt høringssvar på den efterhånden lange række af vedtagne lov- og bekendtgørelsesændringer indenfor Rejsegarantifondens område i løbet af de seneste 16 måneder, vil der udover bemærkninger til det konkrete ændringsforslag ligeledes blive knyttet nogle enkelte overordnede bemærkninger til dette forløb.

Rejsearrangørerne er formentlig den branche, der først blev ramt af restriktionerne og nedlukningerne, ligesom det vil være den branche, der kommer sidst ud af krisen igen. DRF har derfor sat stor pris på, at der generelt har været bred politisk opbakning til at yde rejsebranchen hjælp til at opfylde de helt særlige forpligtelser, rejsearrangørerne, som den eneste branche i kraft af pakkerejsedirektivet, er pålagt overfor de rejsende.

DRF skal i den forbindelse også takke for det gode og konstruktive samarbejde, men også for den lydhørhed, vi generelt set har oplevet hos de fleste af de myndigheder, der har haft til opgave at prøve at løse de mange og ofte særdeles komplicerede udfordringer, som rejsebranchen og det øvrige erhvervsliv har stået overfor.

Det kommer imidlertid næppe som den store overraskelse, at det er DRF's opfattelse, at den ydede støtte til rejsebranchen ikke er i nærheden af at være tilstrækkelig til at sikre, at rejsearrangørerne skal komme bare nogenlunde igennem krisen. Det må derfor også, som påpeget mange gange tidligere af DRF, desværre fortsat forventes, at der vil komme flere konkurser indenfor den nærmeste fremtid, hvis ikke der iværksættes flere hjælpeforanstaltninger til branchen.

Årsagen hertil beror bl.a. på, at en stor del af de særlige hjælpeforanstaltninger, der har været til rådighed for rejsearrangørerne, i høj grad har været baseret på lån fremfor økonomisk støttetilskud. Hertil kommer, at størstedelen af de midler, der rent faktisk har været støttekroner, alene er givet som indirekte støtte gennem konsolidering af Rejsegarantifonden.

I tillæg hertil er en stor del af den indirekte støtte givet under de minimis-reglerne, hvilket har den uheldige konsekvens, at støtten som udgangspunkt ikke har en aktuel mærkbar positiv indflydelse på rejsearrangørernes fortsatte store likviditetsbehov.

Samtidig medfører det den uheldige situation, at de målrettede hjælpeforanstaltninger til en vis grad kommer til at virke prohibitive i forhold til rejsearrangørernes muligheder for at søge anden støtte gennem ordninger, der er godkendt under de minimis-reglerne. Dette er bl.a. tilfældet med den særlige genstartspulje for rejsebranchen, hvilket der vil blive redegjort nærmere.

¹ Bekendtgørelse nr. 1137 af 6. juli 2020 om kompensation for faktiske omkostninger til rejseudbydere og formidlere for udenlandske rejsearrangører som følge af COVID-19, tilskud til fondskassen for pakkerejser og sammensatte rejsearrangementer samt afsætning af tabsramme i 2020 til dækning af tab på statsgarantierne på op til 300 mio. kr.

Forlængelse af tabsrammen på 300 mio. kr.

DRF støtter en forlængelse af udløbet på den tidligere afsatte tabsramme på 300 mio. kr. i Rejsegarantifonden. Tabsrammens formål er som bekendt et forsøg på at formindske de eventuelle meromkostninger, rejsearrangørerne vil blive påført i tilfælde af andre rejsearrangørers konkurs som følge af Rejsegarantifondens kollektive struktur.

Med ændringsforslagets nr. 5 vil det herefter følge af bekendtgørelsens § 18, stk. 3, 2. pkt., at en eventuelt ikke anvendt del af tabsrammen efter den 1. januar 2024 vil tilfalde staten. Det følger endvidere af bekendtgørelsens § 20, at tilskuddet på de 300 mio. kr., der ifølge § 18, stk. 4 skal placeres og administreres i Rejsegarantifonden, gives som statsstøtte. Denne støtte fordeles på de i Rejsegarantifonden registrerede rejsearrangører under iagttagelse af reglerne Rfor. nr. 1407/2013 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte.

Eftersom tabsrammen på de 300 mio. kr. gives som de minimis-støtte, er det efter DRF's opfattelse problematisk, at de yderligere hjælpeforanstaltninger, der blev vedtaget i sommerpakken², ligeledes risikerer at blive givet som de minimis-støtte.

Det er problematisk, hvis beløbene ydes som de minimis-støtte

I sommerpakken blev det bl.a. besluttet, at der skulle afsættes 11.1 mio. kr. som tilskud til en genstartspulje for pakkerejsebranchen.

Det blev endvidere besluttet, at afsætte 50 mio. kr. til yderligere konsolidering af pakkerejsefondskassen med henblik på, at de registrerede rejsearrangører ikke skal betale formueopbyggende bidrag for andre rejsebureauers konkurser.

Det anføres i aftaleteksten til sommerpakken, at det er en forudsætning for den yderligere konsolidering af pakkerejsefondskassen, at den er i overensstemmelse med statsstøttereglerne. Det anføres endvidere, at såfremt en sådan konsolidering af Rejsegarantifonden ikke er mulig i henhold til statsstøttereglerne, vil det pågældende beløb blive overført til den ovenfor nævnte genstartspulje for pakkerejsebranchen.

I relation til genstartspuljen følger det af § 1, stk. 4 i bekendtgørelse om tilskudsordning til genstart af pakkerejsebranchen som følge af COVID-19, at tilskud under denne ordning ligeledes ydes som de minimis-støtte i henhold til reglerne i ovennævnte de minimis-forordning.

Eftersom tabsrammen på de 300 mio. kr. allerede er placeret under de minimis-reglerne, udgør en stor del af den støtte, der er tiltænkt rejsearrangørerne, dermed ikke direkte støtte, når midlerne skal bruges til at konsolidere Rejsegarantifonden.

Da der således er tale om indirekte fremfor direkte støtte, har en stor del af den bevilgede støtte under de minimis-reglerne desværre ikke konkret påvirket rejsearrangørernes likviditet i positiv retning.

Der er som anført indledningsvis fortsat et stort likviditetsbehov, hvis man skal undgå en større konkursrække i pakkerejsebranchen, eftersom det nuværende regime for Udenrigsministeriets rejsevejledninger og den generelle usikkerhed forbundet med rejser langt fra skaber det tilstrækkelige omsætningsgrundlag.

² Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Konservative og Alternativet om en sommer- og erhvervspakke mv. af 4. juni 2021.

For at imødekomme det fortsatte store likviditetsbehov, skal DRF derfor opfordre til, at man arbejder for at sikre, at mest mulig støtte, herunder især støtten til konsolidering af Rejsegarantifonden, i stedet kan godkendes under temporary framework-reglerne.

Dermed vil den enkelte rejsearrangør have bedre muligheder for at ansøge om et større støttebeløb under de øvrige hjælpeforanstaltninger, der ydes som de minimis-støtte og herved opnå mere støtte fra de ordninger, der har en direkte positiv påvirkning på rejsearrangørens likviditetsbehov.

Sagt med andre ord, så har det forhold, at størstedelen af støtteordningerne for den indirekte støtte er ydet som de minimis-støtte, den yderst uheldige konsekvens, at rejsearrangørerne i betydelig grad forhindres i aktuelt at kunne drage fuld nytte af andre støtteordninger, der ydes i henhold til de minimis-reglerne.

Tilbagebetaling af ikke udnyttet del af tabsrammen

I forlængelse af ovenstående forekommer det ganske u hensigtsmæssigt, når det i bekendtgørelsen ydermere er bestemt, at en eventuelt ikke anvendt del af tabsrammen efter den 1. januar 2024 vil tilfalde staten.

Det fremgår i ansøgningsprocessen under genstartspuljen for rejsebranchen, at den enkelte rejsearrangørs andel af tabsrammen på 300 mio. kr. og den tidligere bevilgede polstring af pakkerejsefondskassen på 125 mio. kr., skal medregnes, når grænsen for, hvor stort et tilskud, der kan ansøges om inden for de minimis-støtteordningerne, skal udregnes. Dette beløb oplyses at udgøre 707.155 kr. pr. rejsearrangør og skal fratrækkes i de 200.000 €, der maksimalt kan ydes over en 3 årig periode i de minimis-støtte.

Bekendtgørelsens tilbagebetalingskrav for den ikke udnyttede del af tabsrammen medfører dermed, at rejsearrangørernes aktuelle muligheder for at søge støtte via de hjælpeforanstaltninger, der ydes som de minimis-støtte, begrænses på baggrund af en hypotetisk opgjort andel af den indirekte støtte til Rejsegarantifonden, hvis endelige beløb reelt først kendes ved tabsrammens udløb den 1. januar 2024.

Da tabsrammebeløbet er godkendt som støtte til rejsebranchen, og da rejsearrangørerne grundet den ovennævnte uheldige konstruktion allerede anses for at have modtaget denne støtte og dermed begrænses i deres muligheder for at søge anden støtte, skal DRF opfordre til, at beløbet forbliver hos rejsebranchen også i det tilfælde, hvor der efter den 1. januar 2024 måtte restere en ikke udnyttet del af tabsrammen.

DRF skal endvidere opfordre til, at hvis de 50 mio. kr. til yderligere konsolidering af pakkerejsefondskassen ikke anvendes fuldt ud til tabsdækning af kommende konkurser, skal det resterende beløb ligeledes anvendes på anden måde inden for rejsebranchen.

De resterende dele vil således med fordel kunne anvendes til en delvis nedbringelse af de lån, der er optaget af pakkerejsearrangørerne gennem Rejsegarantifonden.

Tilbagebetaling fra underleverandører (Periode 1)

I ændringsforslagets punkt 1 foreslås der tilføjet en række yderligere bestemmelser til bekendtgørelsens § 9. Siden bekendtgørelsens ikrafttræden den 6. juli 2020 er det fremgået af § 9, stk. 1, at der i den kompensation for faktiske omkostninger, som en rejsearrangør kan modtage, skal fratrækkes ethvert beløb, der er inddrevet gennem forsikringsdækning, retssager, voldgift eller anden kilde for de samme skader.

Det fremgår af høringsbrevet, at regeringen og et bredt flertal af Folketinget den 27. april 2021 indgik en politisk aftale vedrørende det omdiskuterede tilbagebetalingskrav for rejsearrangørernes efterfølgende modtagne refunderinger fra deres underleverandører for den såkaldte periode 1³. Tilbagebetalingskravet blev fremsat med henvisning til ovennævnte § 9, stk. 1.

Med den ovenfor nævnte politiske aftale blev det besluttet at omlægge tidligere disse inddrevne beløb fra underleverandører til et lån til rejsearrangørerne, således at de, for så vidt angår periode 1, kan beholde de inddrevne beløb indtil videre og tilbagebetale disse henover de næste seks år.

Aftalen blev indgået i forlængelse af et møde i Erhvervsudvalget 27. april 2021, hvor Erhvervsministeren var kaldt i samråd for at redegøre nærmere for det fremsatte tilbagebetalingskrav. Erhvervsministeren skulle bl.a. forklare, hvorfor han tidligere havde udtalt, at rejsearrangørerne kunne beholde eventuelt refunderede beløb fra underleverandører, såsom hoteller og flyselskaber eller fra forsikringer bl.a. begrundet i rejsebranchens akutte likviditetsbehov⁴.

Da bekendtgørelsen trådte i kraft den 6. juli 2020 blev det imidlertid klart, at rejsearrangørerne ikke kunne stole på Erhvervsministerens udtalelse. Det fremgår nemlig af nærværende bekendtgørelse, at sådanne beløb skal tilbagebetales, da det ellers vil anses for overkompensation, hvilket øjensynligt skulle være i strid med statsstøtterejerne.

Det er efter DRF opfattelse beklageligt, at bekendtgørelsen først blev offentliggjort mere end 3 måneder efter Erhvervsministerens udtalelse. Det har således haft den uheldige konsekvens, at Rejsegarantifonden siden marts 2020 har rådgivet rejsearrangørerne i overensstemmelse med Erhvervsministerens udtalelse om, at sådanne beløb ikke skulle tilbagebetales. Denne rådgivning viste sig imidlertid med bekendtgørelsens sene offentliggørelse at være forkert, og det kan desværre konstateres, at denne fejlrådgivning har fundet sted helt frem til og med september 2020.

Det har medført, at en lang række rejsearrangører i næsten 6 måneder har indrettet sig i tillid til, at Erhvervsministerens lovning og Rejsegarantifondens rådgivning var korrekt, for herefter i slutningen af 2020 at blive gjort opmærksom på, at dette var forkert, samtidig med at de blev mødt med et for dem selvsagt ganske uforståeligt og overraskende tilbagebetalingskrav.

Mange af rejsearrangørerne havde under nedlukningen bevidst undladt at afskedige medarbejdere eller sende dem på arbejdsfordelingsordninger ud fra den vurdering, at nogle medarbejdere i stedet kunne bruges til at inddrive udeståender fra underleverandørerne, og at disse beløb delvist kunne bruges til at fastholde de pågældende medarbejdere på arbejdsmarkedet.

Med det fremsatte tilbagebetalingskrav kan rejsearrangørerne blot konstatere, at de ikke bliver kompenseret for de ekstra lønomkostninger, som mange rejsearrangører netop på baggrund af lovning fra Erhvervsministeren og rådgivning fra Rejsegarantifonden har påtaget sig i relation til det omstændelige arbejde med at inddrive disse fordringer.

Tværtimod er rejsearrangørerne blevet påført en ekstra omkostning ved at stole på Erhvervsministeren og Rejsegarantifonden, og det kan således lettere paradoksalt konstateres, at rejsearrangørerne principielt set har udført inddrivelsesarbejdet på vegne af staten, men for rejsearrangørernes egen regning.

I den kontekst er det efter DRF's opfattelse helt uanstændigt, at rejsearrangørerne ikke engang kan få lov til at fradrage meromkostninger for disse lønudgifter i forbindelse med opgørelsen af de faktiske omkostninger.

³ Fra den 13. marts 2020 til og med den 13. april 2020.

⁴ Erhvervsudvalgets spørgsmål 35 & 36 til L 145 stillet af udvalget den 24. marts 2020 efter ønske fra Christoffer Aagaard Melson (V).

Selvom det seneste halvandet år under pandemien har været yderst hektisk og med voldsomme arbejdsbyrder for alle parter, er et så usikkert og forhastet forløb ganske enkelt ikke acceptabelt, uanset om det måtte bero på fejl i lovgivningsprocessen vedrørende rejsegarantifondsloven, ansøgningsprocedurerne for godkendelse af statsstøtte eller andre omstændigheder.

Tilbage er blot at konstatere, at taberne under alle omstændigheder desværre bliver rejsearrangørerne, trods de ellers gode intentioner fra politikere og myndigheder om at hjælpe branchen.

Det skal dog for god ordens skyld bemærkes, at det naturligvis er glædeligt, at det trods alt er fundet muligt indenfor statsstøttereglerne at konvertere tilbagebetalingskravet til et lån, der skal tilbagebetales over en årrække, frem for at fastholde, at hele beløbet skal tilbagebetales straks.

Men med ovenstående uskønne forløb in mente klinger det mere end hult, når det gøres gældende, at der er tale om overkompensation af en branche, hvis omsætning i de seneste 17 måneder har ligget 90% eller mere under normalen.

Vedrørende gavekort/vouchers

Det kan med en vis undren konstateres, at der i ændringsforslagets § 9, stk. 3 indføres skærpede krav til gavekort/vouchers mv. i forhold til den praksis og rådgivning, som Rejsegarantifonden hidtil har givet rejsearrangørerne i dens vejledning om opgørelse af faktiske omkostninger.

Da bekendtgørelse nr. 472 af 21. april 2020⁵ trådte i kraft, blev den tidligere gældende bekendtgørelse nr. 383 af 6. april 2020⁶ ændret, og begrebet faktiske omkostninger blev for første gang introduceret i forbindelse med opgørelsen af de beløb, rejsearrangørerne kunne låne gennem Rejsegarantifonden i forbindelse med rejsearrangørernes lovpligtige refunderinger af rejser til deres kunder for periode 1.

I vejledning af 27. april 2020 vedrørende opgørelse af faktiske omkostninger i forbindelse med ansøgning om godtgørelse eller refusion fra Rejsegarantifonden nævnes følgende eksempler på refusioner, der ifølge vejledningen ikke behøver at blive fratrukket i opgørelsen af de faktiske omkostninger.

Her nævnes bl.a. tilbagebetalinger fra leverandører, som rejseudbyderen har krav på, men hvor det ikke vurderes sandsynligt, at leverandørerne reelt kan betale. Som andet eksempel fremhæves udstedelse af vouchers fra en leverandør til rejseudbyderen, hvor det bemærkes i vejledningen, at; *"Der er på grund af COVID-19-krisen ikke tilstrækkelig sikkerhed for, at sådanne vouchers reelt vil kunne udnyttes"*.

Ud fra ovenstående vejledning synes der med ændringsforslaget nu i et vist omfang at blive lovgivet med en form for tilbagevirkende kraft, idet det ifølge bekendtgørelse nr. 472 af 21. april 2020 har været overladt til Rejsegarantifonden nærmere at definere, hvordan begrebet faktiske omkostninger skal opgøres.

Med de foreslåede ændringer vil Rejsegarantifondens vejledning ikke længere gælde, og dermed vil den rådgivning, som rejsearrangørerne har indrettet sig i tillid til siden april 2020 blive ændret i skærpet retning og med tilbagevirkende kraft.

⁵ Bekendtgørelse nr. 472 af 21. april 2020 om ændring af bekendtgørelse om udmøntning af kapitel 2 a i lov nr. 326 af 31. marts 2020 om udvidet dækningsområde for Rejsegarantifonden som følge af COVID-19

⁶ Bekendtgørelse nr. 383 af 6. april 2020 om udmøntning af kapitel 2 a i lov nr. 326 af 31. marts 2020 om udvidet dækningsområde for Rejsegarantifonden som følge af COVID-19.

Ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt er dette efter DRF's opfattelse yderst betænkeligt, og det er desværre endnu et resultat af et forløb, der, godt nok med gode intentioner om at hjælpe rejsebranchen, på rigtig mange områder er hastet igennem.

Disse mange bump og fejl på vejen bliver der med ændringsforslaget desværre ikke rettet op på, snarere tværtimod, og taberne bliver som allerede påpeget tidligere, beklageligvis rejsebranchen.

Afsluttende bemærkninger

For at undgå en forestående konkursrække, skal DRF afslutningsvist opfordre til, at man undersøger nærmere, om ikke det er muligt at lave ordninger, der helt konkret kan imødekomme rejsearrangørernes fortsatte likviditetsbehov. Dette kunne, som allerede foreslået, bl.a. ske i form af en hel eller delvis eftergivelse af de optagne lån gennem Rejsegarantifonden.

Erhvervsministeren har tidligere i et svar til Folketinget udtalt; *"I forhold til eftergivelse af rejseselskabernes gæld, så er det under det nuværende statsstøttere regime ikke muligt. Jeg er opmærksom på problematikken og vil også følge den fremadrettet"*.

Det er, så vidt DRF er orienteret, lykkedes i en række andre europæiske lande at gennemføre ordninger under statsstøttere reglerne, hvor rejsearrangørerne tilgodeses på en mere direkte måde.

På den baggrund skal DRF opfordre til at man genbesøger statsstøttere reglerne, når Erhvervsministeren, som lovet ovenfor, følger problematikken, og DRF står i den forbindelse naturligvis til rådighed for yderligere uddybning og forslag, hvis det måtte ønskes.

Med venlig hilsen

Danmarks Rejsebureau Forening

Jakob Hahn

Advokat, Afdelingschef

⁷ Besvarelse af spørgsmål 408 alm. del stillet af Erhvervsudvalget den 18. marts 2021 efter ønske fra Torsten Schack Pedersen og Anni Matthiesen (V).