TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID
Conform het beleidskader risicoregelingen (dat onderdeel uitmaakt van de begrotingsregels 2018-2021) vindt besluitvorming over een nieuwe risicoregeling (garantie, lening en achterborgstelling) en/of aanpassing van een bestaande risicoregeling plaats aan de hand van het «Toetsingskader Risicoregelingen».

Inleiding

Beschrijving regeling en voorgestelde wijzigingen

De Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR) heeft op 16 maart jl. besloten om de uitgifte van reisvouchers te ondersteunen door deze onder te brengen in de garantieregeling van SGR. Zo beperkt zij de acute druk op de liquide middelen van reisorganisaties. SGR heeft een steunverzoek bij het kabinet ingediend om te borgen dat de vouchers gedekt blijven en consumenten schadeloos gesteld kunnen worden bij faillissement van een reisorganisatie. Zonder steunverlening kan SGR reisvouchers uitgegeven na 1 juni 2020 niet van een garantie voorzien.

Het kabinet heeft besloten om dit verzoek in te willigen en SGR een leningsfaciliteit te verstrekken van € 150 miljoen. Door deze lening kan SGR consumenten schadeloos blijven stellen bij faillissement van aangesloten reisorganisaties. Tevens kan door deze steun het vouchersysteem in stand blijven. Het is de bedoeling dat hiermee wordt voorkomen dat consumenten massaal hun reisgelden terugvragen bij geannuleerde pakketreizen met mogelijke faillissementen van reisorganisaties tot gevolg.

De leningsfaciliteit moet voldoen aan de voorschriften van de "Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak" (TSSK) van de Europese Commissie.

Probleemstelling en rol van de overheid

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

Vanwege de coronacrisis hebben reisorganisaties vanaf half maart 2020 op grote schaal pakketreizen geannuleerd. Consumenten hebben voor geannuleerde reizen in veel gevallen reisvouchers gekregen. Consumenten zijn niet verplicht om deze reisvouchers te accepteren en hebben ook het recht om geld terug te vragen. Als consumenten dit echter massaal doen, dan heeft dat een groot effect op de liquide middelen van reisorganisaties met mogelijke faillissementen als gevolg. De SGR heeft daarom besloten om de vouchers onder de garantieregeling te laten vallen. Met deze beslissing heeft de SGR ervoor gezorgd dat consumenten nog steeds schadeloos gesteld kunnen worden indien ze een reisvoucher hebben geaccepteerd en de reisorganisatie onverhoopt door de Coronacrisis failliet gaat voordat de voucher is verzilverd.

De dekkingsgraad van SGR zal op korte termijn ontoereikend zijn, door het dekken van de reisvouchers en de moeilijke omstandigheden in de sector. Tot en met 31 mei 2020 is er voor ongeveer € 425 miljoen aan vouchers afgegeven en gedekt. Afhankelijk van hoe lang er nog vouchers worden afgegeven kan de waarde van de door SGR gedekte vouchers tot eind 2020 oplopen naar ongeveer € 900 miljoen. Voor het dekken hiervan heeft SGR € 210 miljoen aan bankgaranties en € 80 miljoen eigen vermogen beschikbaar. Elke bankgarantie is echter gekoppeld aan een afzonderlijke reisorganisatie en is dus alleen uit te winnen bij faillissement van die specifieke reisorganisatie.

De SGR heeft daarom een steunverzoek ingediend bij de overheid zodat de organisatie ook na 1 juni 2020 door kan gaan met het dekken van de vouchers.

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Op basis van de EU richtlijn pakketreizen[1] zijn lidstaten verplicht om ervoor te zorgen dat de op hun grondgebied gevestigde reisorganisaties zekerheid stellen voor de terugbetaling van vooruitbetaalde bedragen van pakketreizen indien reisorganisaties failliet gaan.

Het merendeel van de reisorganisaties geeft door hun deelname aan SGR invulling aan deze verplichting uit de EU richtlijn Pakketreizen[2]. Fondsen als SGR voorzien consumenten van een garantie waardoor consumenten schadeloos gesteld worden bij een faillissement van een aangesloten reisorganisatie. Sinds 16 maart vallen ook reisvouchers onder deze garantie. Bij de SGR zijn ongeveer 750 reisorganisaties aangesloten, die ongeveer 90% van de markt voor pakketreizen vertegenwoordigen.

Er bestaat een reële kans dat – in het geval van een aanzienlijk aantal faillissementen in de sector – de beschikbare middelen van SGR niet voldoende zullen zijn om alle schades te dekken. De te verwachte schades zijn gegeven de bijzonderheid van deze crisis niet te voorspellen. De hoogte hiervan is namelijk afhankelijk van het aantal faillissementen, het bedrag dat aan reisvouchers wordt afgegeven en het type ondernemingen dat failliet gaat (grote of kleine reisorganisaties).

Onder de huidige omstandigheden heeft SGR nu al onvoldoende middelen om de garantie op vouchers te verlengen na 1 juni 2020. Zonder deze garantie is het aannemelijk dat consumenten bij verdere annuleringen minder snel een voucher zullen accepteren en in plaats daarvan hun geld terugvragen. Dit zou de financiële problemen voor reisorganisaties alleen maar verergeren. Het is daarom wenselijk dat consumenten de zekerheid hebben dat reisvouchers gedekt zijn door de SGR.

Vanwege de stelselverantwoordelijkheid van de Staat (voortvloeiend uit de EU-richtlijn Pakketreizen) en gegeven de onzekerheden waar de sector mee te kampen heeft, acht het kabinet het noodzakelijk dat SGR steun kan krijgen zodat de organisatie te allen tijde in staat is consumenten schadeloos te stellen en de garantie op vouchers kan verlengen.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:
   a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of
   b) het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.

Ja voor zowel a) als voor b).

SGR kwalificeert niet als onderneming binnen het toepassingsbereik van het bestaande overheidsinstrumentarium zoals bijvoorbeeld het Garantiefonds Ondernemingsfinanciering (GO-regeling), waarbij de Staat garant staat voor een deel van het krediet dat banken aan ondernemingen verstrekt. Daarom is een aparte maatregel voor de SGR de geëigende weg om te waarborgen dat SGR voldoende middelen ter beschikking heeft.

Vanwege de bijzonderheid van deze crisis is het ook niet mogelijk om de risico's in de markt te verzekeren.

4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

Er worden geen andere risico's verminderd. De risico's van deze regeling zijn echter beperkt omdat SGR in de toekomst een bijdrage per boeking kan vragen om de lening terug te betalen.

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:
   a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?
   b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

[1] Richtlijn (EU) 2015/2302 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen

[2] Deze richtlijn is omgezet in de Wet op de reisovereenkomst (titel 7A van boek 7 BW).

c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

De lening bedraagt maximaal € 150 miljoen. De verwachting is dat €100 miljoen in 2020 wordt opgenomen en de resterende € 50 miljoen in 2021. Op de lening wordt een rente van 2% betaald. Dit is binnen de bandbreedte van rentevergoedingen die van toepassing zijn bij andere steunmaatregelen ter bestrijding van de Coronacrisis.

Het risico op deze lening wordt als laag ingeschat. De lening wordt naar alle waarschijnlijkheid terugbetaald op basis van een bijdrage per boeking, welke aan alle aangesloten reisorganisaties wordt opgelegd. De looptijd van de lening is zes jaar. Dit is de maximale looptijd binnen het tijdelijk staatssteunkader (TSSK) van de Europese Commissie.

6. Welke risico-beheersende en risico-mitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettair verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risico-beheersende en risico-mitigerende maatregelen van Rijk?

Beantwoording 6 en 7
De lening zal moeten voldoen aan de eisen van de Europese Commissie zoals voorgeschreven in het TSSK.

SGR zal alleen een beroep doen op de leningsfaciliteit indien dit nodig is omdat de bankgaranties en het eigen vermogen onvoldoende blijken. Indien zich schades voordoen waarvoor de bankgaranties niet afdoende zijn zal SGR in eerste instantie putten uit het eigen vermogen, en pas als dit niet meer toereikend is een beroep doen op de leningsfaciliteit. Het rentepercentage geeft hiervoor voldoende prikkel en zorgt ervoor dat geen onnodig gebruik wordt gemaakt van de lening. Verder wordt het risico op niet-terugontvangen geminimaliseerd doordat SGR voldoende aangrijpingspunten heeft om bij de sector via een heffing per boeking (of op een andere manier) de benodigde bedragen op te halen.

Vormgeving

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform. Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartement specifiek ingezet?

De Staat ontvangt een rente van 2% over de opgenomen bedragen uit de leningsfaciliteit. De rentevergoeding is kostendekkend en binnen de bandbreedte van rentevergoedingen die worden gevraagd bij andere steunmaatregelen ter bestrijding van de Corona-crisis.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Het betreft geen garantieregeling, derhalve is een risicovoorziening niet nodig.

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

De looptijd van de lening is conform het TSSK staatsteunkader maximaal 6 jaar.

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

Het betreft een eenmalige beschikking waarvoor het beheer wordt gedaan door het ministerie van Economische Zaken & Klimaat. De uitvoeringskosten zullen naar verwachting beperkt zijn.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

Vooralsnog is geen separate evaluatie voorzien, omdat het een eenmalige beschikking betreft.