

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». Na besluitvorming in de ministerraad wordt het toetsingskader verstuurd aan het parlement.

Inleiding

Beschrijving regeling en voorgestelde wijzigingen

Op 29 mei 2020 heeft het kabinet besloten om de Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR) een leningsfaciliteit te verstrekken van € 150 miljoen¹. Naast SGR bestaan echter nog enkele andere kleine garantiefondsen, die zich ten tijde van het uitwerken van de steun aan SGR nog niet bij de Rijksoverheid voor steun hadden gemeld. Een drietal fondsen heeft vervolgens aangegeven van eenzelfde soort faciliteit tegen dezelfde voorwaarden gebruik te willen maken, namelijk VZR Garant, het Garantiefonds voor Gespecialiseerde Touroperators (GGTO) en de Stichting Garantie- en Waarborgfonds Zeilreizen (SGWZ). Het kabinet heeft op 28 augustus 2020 besloten in beginsel ook aan deze fondsen een leningsfaciliteit ter beschikking te willen stellen². Het overleg hierover heeft enige tijd in beslag genomen. Na het verkrijgen van aanvullende informatie heeft het kabinet besloten om VZR garant een leningsfaciliteit te verstrekken van € 2,5 miljoen en GGTO een faciliteit van € 4 miljoen. Met SGWZ wordt op dit moment nog nader overlegd over een mogelijke leningsfaciliteit, hierop kan op dit moment nog niet vooruit worden gelopen. Door de faciliteiten kunnen deze fondsen consumenten schadeloos blijven stellen bij een faillissement van aangesloten reisorganisaties.

De leningsfaciliteiten 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 een aanzienlijk aantal gevallen reisvouchers gekregen³. De vier hiervoor genoemde garantiefondsen hebben daarom allen in maart jl. besloten om dergelijke vouchers onder de garantieregeling te laten vallen. Met deze beslissing hebben de fondsen ervoor gezorgd dat consumenten nog steeds schadeloos gesteld kunnen worden indien ze een reisvoucher hebben geaccepteerd en de reisorganisatie overhoopt door de coronacrisis failliet gaat voordat de voucher is verzilverd. Ook zijn veel reizen als gevolg van het coronavirus uitgesteld naar een later moment (bijvoorbeeld dezelfde periode in 2021). Omdat de aanbatalingen in dat geval bij de organisator blijven en onder de dekking van het fonds blijven, neemt het totale risico dat de fondsen lopen toe.

Door het dekken van de reisvouchers en het vooruitschuiven van reizen naar 2021 is de risicodragende omzet waar de garantiefondsen voor garant staan verhoogd. Daar komt bovenop dat de kans en impact van een faillissement ook groter is geworden omdat de financiële positie van de reisondernemingen achteruit is gegaan. In combinatie met een door de afwikkeling van faillissementen verslechterd eigen vermogen heeft dit geleid tot een sterk verslechterde dekkingsgraad bij de fondsen⁴. De fondsen hebben aangekondigd vouchers tot in ieder geval 31 december 2020 blijven dekken. Overigens hebben deze fondsen hun dekking van vouchers

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, kamerstuk 35420, nr.72

² Kamerbrief Steun- en herstellpakket, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2020-2021, 35420, nr. 105

³ Consumenten zijn niet verplicht om deze reisvouchers te accepteren en hebben het wettelijk recht om geld terug te vragen.

⁴ Het eigen vermogen van de grootste van de genoemde fondsen, GGTO, is als gevolg van faillissementen van reisaanbieders bijvoorbeeld reeds gehalveerd.

verlengd onder de veronderstelling dat zij net als SGR in aanmerking zouden komen voor een leningsfaciliteit.

De fondsen hebben daarom een steunverzoek ingediend bij de overheid zodat de aangegane verplichtingen richting consumenten kunnen nakomen.

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

Op basis van de EU richtlijn pakketreizen⁵ 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 een garantiefonds invulling aan deze verplichting uit de EU richtlijn Pakketreizen⁶. Deze fondsen 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 VZR Garant zijn ongeveer 115 reisorganisaties aangesloten, bij GGTO 330 reisorganisaties en bij SGWZ 27 deelnemers.

Er bestaat een reële kans dat – in het geval van een aanzienlijk aantal faillissementen in de sector – de beschikbare middelen van de fondsen niet voldoende zullen zijn om alle schades te dekken. De drie fondsen schatten het risico op faillissement van hun deelnemers in de range van 10-20%. De te verwachten schades zijn gegeven de bijzonderheid van deze crisis erg onzeker. De hoogte hiervan is namelijk afhankelijk van het aantal faillissementen, het bedrag dat aan reisvouchers is afgegeven, het totaal aan doorgeschoven reizen naar 2021 en het type ondernemingen dat failliet gaat (grote of kleine reisorganisaties).

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 de kleine garantiefondsen steun krijgen zodat zij te allen tijde in staat zijn consumenten schadeloos te stellen.

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).

Garantiefondsen kwalificeren niet als onderneming binnen het toepassingsbereik van het bestaande Staatsinstrumentarium zoals bijvoorbeeld het Garantiefonds Ondernemingsfinanciering (GO-regeling), waarbij de Staat garant staat voor een deel van het krediet dat banken aan ondernemingen verstrekt. Vanwege de bijzonderheid van deze crisis is het ook niet mogelijk om de risico's in de markt te verzekeren.

Daarom is een aparte maatregel voor de garantiefondsen de geëigende weg om te waarborgen dat zij voldoende middelen ter beschikking hebben.

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 kleine garantiefondsen kwalificeren zoals hierboven vermeld niet als onderneming en kunnen geen aanspraak maken op andere garantieregelingen van de Rijksoverheid.

Risico's en risicobeheersing

⁵ Richtlijn (EU) 2015/2302 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen

⁶ Deze richtlijn is omgezet in de Wet op de reisovereenkomst (titel 7A van boek 7 BW).

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

De leningen bedragen in totaal zo'n € 7 miljoen. De faciliteit voor VZR Garant bedraagt € 2,5 miljoen en voor GGTO € 4 miljoen. SGWZ heeft een verzoek gedaan voor een faciliteit ter grootte van € 0,5 miljoen.

Over de leningen wordt een jaarlijkse rente van 2% betaald. Dit valt binnen de bandbreedte van rentevergoedingen die van toepassing zijn bij andere steunmaatregelen ter bestrijding van de Corona-crisis.

Het risico op deze lening wordt als laag ingeschat. De lening wordt naar verwachting terugbetaald op basis van een (aanvullende) bijdrage per boeking van nieuwe reizen, welke aan alle aangesloten reisorganisaties wordt opgelegd. De hoogte hiervan is sterk afhankelijk van welk deel van de leningsfaciliteit uiteindelijk wordt gebruikt, maar gedacht kan worden aan een aanvullende bijdrage van €3 tot €5 per reiziger. De looptijd van de lening is zes jaar. Dit is de maximale looptijd binnen het tijdelijk staatssteunkader van de Europese Commissie.

6. Welke risico-beheersende en risico-mitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire 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 voldoet aan de eisen van de Europese Commissie zoals voorgeschreven in het TSSK.

De garantiefondsen zullen alleen een beroep doen op de leningsfaciliteit indien dit nodig is omdat het eigen vermogen onvoldoende blijkt. Het rentepercentage geeft hiervoor voldoende prikkel en zorgt ervoor dat er geen onnodig gebruik wordt gemaakt van de lening. Verder wordt het risico op niet-terugontvangen geminimaliseerd doordat de garantiefondsen voldoende aangrijpingspunten hebben om bij de sector via een bijdrage per boeking (of op een andere manier zoals een jaarlijkse vaste bijdrage per aanbieder) 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 coronacrisis.

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 staatssteunkader 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 EZK. 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.