

TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID

Inleiding

Beschrijving regeling en voorgestelde wijzigingen

Vanaf maart 2020 moesten reisorganisaties op grote schaal vakanties annuleren van klanten vanwege de ingestelde reisbeperkingen. Reisaanbieders kwamen acuut in de problemen door de wettelijke eis om bij annulering van een reis binnen 14 dagen de consument terug te betalen. Dit was voor reisorganisaties niet mogelijk aangezien zij, ten behoeve van de georganiseerde pakketreizen, vooruitbetalingen hadden moeten doen aan luchtvaartmaatschappijen, hotels en andere leveranciers. Om die reden hebben de ANVR en SGR een voucherregeling voor reizigers ontwikkeld, waardoor aan consumenten de zekerheid kon worden gegeven dat zij geen financieel risico liepen bij de acceptatie van een reisevoucher omdat deze sinds 16 maart onder gebracht werd in de garantieregeling van SGR. De reisevoucher gaf de consument het recht om een nieuwe reis te boeken, of vanaf 6 maanden - maar wel uiterlijk binnen 12 maanden - teruggave van de betaalde reissom te krijgen. Door een leningsfaciliteit van €150 miljoen die de overheid op 29 mei ter beschikking heeft gesteld aan SGR kon deze garantie ook na 1 juni 2020 verder worden verlengd toen bleek dat de reisbeperkingen langer van kracht bleven dan gehoopt.

De voortdrijving van de COVID-19pandemie heeft echter gezorgd voor een drastische reductie van de mogelijkheid om de vouchers voor een nieuwe boeking voor een vakantie voor half maart 2021 te gebruiken. De uitstaande vooruitbetalingen bij de leveranciers konden op deze wijze niet worden gerecupereerd door middel van feitelijke vluchten of verblijven in accommodaties. Tegelijkertijd zal vanaf maart 2021 de 12-maandstermijn - waarop consumenten uiterlijk hun geld moeten hebben teruggekregen - van de vouchers verlopen. Dit kan leiden tot een acuut liquiditeitsprobleem omdat de terugbetalingsverplichting van de vouchers eerder gaat optreden dan de mogelijkheid om de vooruitbetalingen aan leveranciers te recupereren. Om te voorkomen dat reisorganisaties failliet gaan vanwege de terugbetalingsplicht aan consumenten heeft SGR een steunverzoek ingediend bij de overheid voor het ter beschikking stellen van een voucherkredietfaciliteit.

Het kabinet heeft dit steunverzoek ingewilligd en een aanvullende faciliteit van een €400 mln aan het garantiefonds SGR beschikbaar gesteld voor de verstrekking van liquiditeitsleningen aan reisorganisaties. Reisorganisaties betalen hiermee de bij consumenten uitstaande vouchers uit, onder het gelijktijdig aangaan van een lening bij het garantiefonds. Het garantiefonds ziet toe op de terugbetaling van de lening en betaalt vervolgens de lening van de overheid terug.

De leningsfaciliteit moet voldoen aan de voorschriften van paragraaf 3.3 van de "Tijdelijk 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

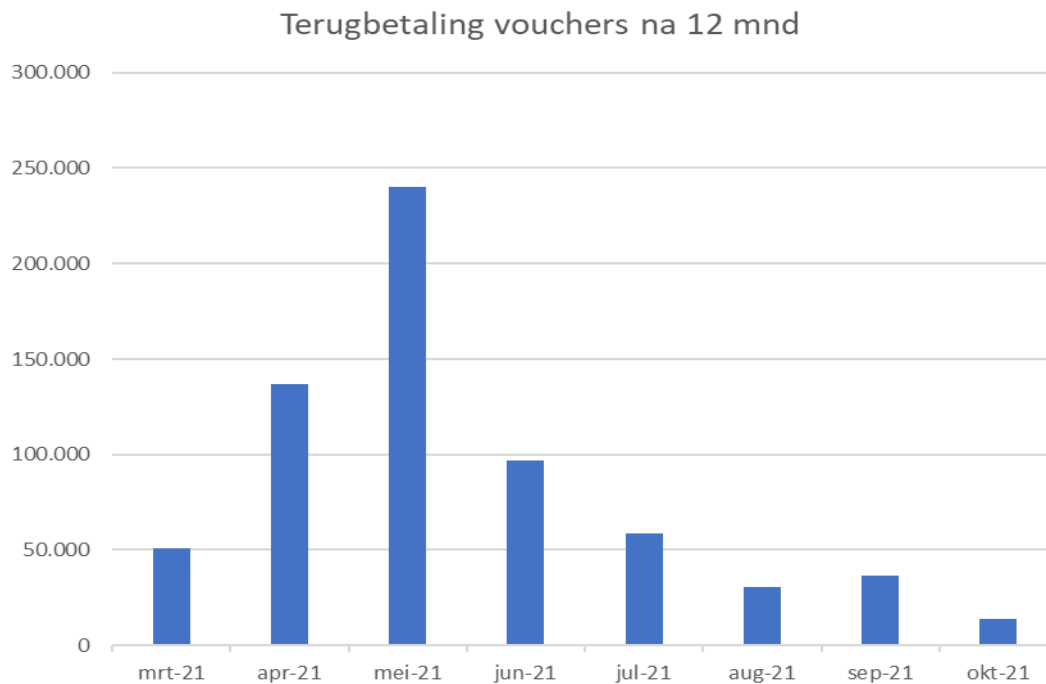
1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

Het uitgeven van de vouchers was voor de reisorganisaties een tijdelijke oplossing voor het beperken van het beslag op de liquide middelen dat onmiddellijke terugbetaling van consumenten tot gevolg zou hebben gehad. Het idee was dat de vouchers op een later moment voor een reis ingewisseld konden worden. De voortdrijving van de COVID-19 pandemie heeft echter gezorgd voor een drastische reductie van de mogelijkheid om de vouchers voor een nieuwe boeking voor een vakantie tot half maart 2021 te gebruiken. De uitstaande vooruitbetalingen bij de leveranciers konden op deze wijze niet worden gerecupereerd door middel van feitelijke vluchten of verblijven in accommodaties.

Vanaf maart 2021 verloopt de 12-maandstermijn van de vouchers. Dit betekent dat consumenten vanaf maart 2021 recht hebben op restitutie van het voucherbedrag. Dit kan zorgen voor een liquiditeitsprobleem bij de reisorganisaties, omdat de terugbetalingsverplichting van de vouchers

eerder gaat optreden dan de mogelijkheid om de vooruitbetalingen aan leveranciers te recupereren.

Uit cijfers van SGR blijkt dat tot en met eind november 2020 voor €675 miljoen aan vouchers is uitgegeven voor pakketreizen. In de onderstaande figuur treft u een overzicht aan van de verwachte terug te betalen vouchers over 2021



Aangezien de 12-maandstermijn van de vouchers vanaf maart 2021 verloopt, moeten reisorganisaties klanten, die hierom verzoeken, terugbetalen. Uit een steekproef onder de deelnemers van SGR is naar voren gekomen dat ongeveer de helft van de reisorganisaties niet in staat is om consumenten tijdig terug te betalen. Door de reisbeperkingen zijn er in 2020 bijna geen boekingen geweest die voor nieuwe inkomsten hebben gezorgd. Gegeven de marktomstandigheden en de onduidelijke vooruitzichten is het voor een deel van de bedrijven ook niet mogelijk om in de private markt liquide middelen op te halen waarmee consumenten kunnen worden terugbetaald. Het moeten terugbetalen van consumenten zonder dat daarvoor voldoende liquide middelen voorhanden zijn brengt de reisorganisaties in een positie die tot faillissementen zou kunnen leiden, terwijl via deze regeling in de kern gezonde bedrijven behouden blijven. In het geval van faillissementen zullen consumenten (die een reis hebben geboekt bij een bij SGR aangesloten reisonderneming) een beroep kunnen doen op het garantiefonds. Wanneer echter een te groot beroep wordt gedaan op het garantiefonds, dan bestaat de kans dat ook het fonds uiteindelijk niet aan haar verplichtingen kan voldoen (SGR heeft een eigen vermogen van ongeveer €80 miljoen en €210 miljoen aan bankgaranties van individuele reisorganisaties). Om die reden heeft de SGR samen met de sector verzocht om steun in de vorm van een voucherkredietfaciliteit. Met deze faciliteit kan SGR liquiditeitsleningen verstrekken aan reisorganisaties. Reisorganisaties betalen hiermee de bij consumenten uitstaande vouchers terug, onder het gelijktijdig aangaan van een lening bij het garantiefonds SGR. Het SGR garantiefonds ziet toe op de terugbetaling van de lening en betaalt vervolgens de lening van de Staat met rente terug. Mogelijk zal een deel van de consumenten vrijwillig hun reis omboeken en dat kan het beroep wat op deze faciliteit wordt gedaan reduceren.

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

Op basis van de EU richtlijn pakketreizen¹ 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 Pakketreizen². Fondsen als SGR, Garantiefonds GGTO en VZR Garant voorzien consumenten van een garantie waardoor consumenten schadeloos gesteld worden bij een faillissement van een aangesloten reisorganisatie. Sinds 16 maart 2020 vallen ook reisevouchers onder deze garantie. Bij de SGR zijn ongeveer 750 reisorganisaties aangesloten, die ongeveer 90% van de markt voor pakketreizen vertegenwoordigen.

Uit cijfers van de SGR en ANVR en cijfers die de overheid rechtstreeks van reisorganisaties heeft ontvangen blijkt dat ongeveer de helft van de reisorganisaties onvoldoende liquide middelen hebben om tijdig consumenten terug te betalen. Dit aantal komt ook tot uiting in de voorinschrijving die SGR begin 2021 heeft ingesteld waarbij ongeveer 300 van de aangesloten 750 reisorganisaties hebben aangegeven gebruik te willen maken van de faciliteit voor een totaalbedrag van €300 miljoen.

De terugbetalingsverplichting die op de reisorganisatie rust vergroot de faillissementskans van voor de helft van de sector aanzienlijk. Er bestaat daardoor 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 verwachten schades zijn gegeven de bijzonderheid van deze crisis niet te voorspellen. De hoogte hiervan is namelijk afhankelijk van het aantal faillissementen, het type ondernemingen dat failliet gaat (grote of kleine reisorganisaties) en de financiële positie van deze ondernemingen.

Afgezien van de schade voor SGR zou een faillissementsgolf ook grote gevolgen hebben voor de werkgelegenheid in de sector. Met het bieden van steun aan de sector in de vorm van de voucherkredietfaciliteit:

- Wordt het specifieke voucherprobleem dat door de pandemie is ontstaan verholpen;
- Krijgen de bij SGR aangesloten reisorganisaties (ca. 90% van de markt) een kans om te overleven;
- Blijft de keten in de reissector intact, hetgeen ook een positieve uitwerking heeft op toeleveranciers en zelfstandige reisaanbieders.

Met het beschikbaar stellen van het voucherkrediet vult de overheid haar verantwoordelijkheid, die voortvloeit uit de richtlijn Pakketreizen gezien, in op een wijze die de reisondernemers ondersteunt.

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).

Gegeven de huidige marktomstandigheden en de bijzonderheid van deze crisis is het voor een deel van de bedrijven moeilijk om financiering in de markt aan te trekken. Gebruik van generieke garantieregelingen is doorgaans ook moeilijk, omdat een kredietrelatie vereist is en niet alle reisorganisaties deze hebben. Daarnaast beoordelen private financiers elk bedrijf afzonderlijk. Door de voucherkredietfaciliteit via SGR ter beschikking te stellen worden de risico's over de gehele sector verspreid, omdat ook een deel van het buffervermogen dat SGR heeft opgebouwd via bijdragen per boeking kan worden aangesproken bij verliezen en via een bijdrage per boeking kan worden aangevuld.

Het versterken van het buffervermogen van SGR is een alternatief dat in dit geval niet goed past omdat het geen oplossing biedt voor het liquiditeitsprobleem van reisorganisaties.

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).

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

De begroting van EZK is gesuppleerd ten behoeve van uitvoering van deze tijdelijke en eenmalige regeling. Het nieuwe risico wordt niet gecompenseerd door andere risico's binnen de begroting te verminderen.

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

De voucherkredietfaciliteit aan SGR bedraagt maximaal €400 miljoen. De verwachting is dat dit bedrag in 2021 wordt opgenomen. Op de lening wordt een rente van 2% gerekend. Dit is binnen de bandbreedte van rentevergoedingen die van toepassing zijn bij andere steunmaatregelen ter bestrijding van de coronacrisis.

SGR brengt de reisorganisaties een hoger rentepercentage in rekening. Dit percentage zal liggen in de bandbreedte 4%-7% en zal oplopen in de tijd.

Jaar	Rente
2021-2022	4%
2023	5%
2024	6%
2025-2027	7%

De marge bovenop de 2% die de Staat SGR in rekening brengt dient voor de dekking van de uitvoeringskosten van SGR. Daarnaast dient het hogere rentepercentage als buffer voor SGR om verliezen mee te dekken. Tot slot heeft de oploop in de rente ook een prikkelwerking richting reisorganisaties om ondernemingen te prikkelen de lening zo snel als mogelijk terug te betalen aan SGR. SGR is van mening dat binnen het business- en financieringsmodel van de reisbranche na herstel van de reismarkt weer (snel) inkomsten gegenereerd kunnen worden waarmee de leningen versneld afgelost kunnen worden.

Op basis van de voorinschrijving van €300 miljoen zou de rentemarge van SGR (bovenop de 2% die SGR aan de staat moet betalen) gedurende de looptijd van de faciliteit een marge van naar verwachting €28 miljoen opleveren. Hierbij wordt geen rekening gehouden met eventueel versnelde aflossing door de deelnemers. De uitvoeringskosten zullen naar verwachting in totaal €8 miljoen bedragen. Hierdoor blijft er ongeveer €20 miljoen over om eventuele verliezen op de leningen te dekken.

Omdat de marge van €20 miljoen ontoereikend zou kunnen zijn, in geval van massale faillissementen, zal SGR naast de inkomsten uit rentemarge ook een consumentenbijdrage voor nieuwe boekingen in 2021 in rekening brengen bij alle reisorganisaties. Met deze consumentenbijdrage wordt het buffervermogen van SGR verder versterkt en kunnen door de rentemarge, consumentenbijdrage en het eigen fondsvermogen ook verliezen boven de €20 miljoen (grotendeels) worden gedekt. SGR zal de hoogte en duur van de consumentenbijdrage aanpassen naar gelang de ontwikkelingen van de aflossingen en de betaalde rente.

Het risico op de lening aan SGR wordt als laag ingeschat door SGR genomen maatregelen en de beschikbaarheid van bankfaciliteiten bij de diverse deelnemers. De lening wordt naar alle waarschijnlijkheid terugbetaald op basis van terugbetalingen van reisorganisaties aan SGR. Daarnaast zorgt de rentemarge en bijdrage per boeking voor extra buffer waarmee onverhoopte verliezen gedekt kunnen worden. Ook bezit SGR nog een eigen vermogen van 80 miljoen en €210 miljoen aan bankgaranties van de reisorganisaties. De looptijd van de lening aan SGR is zeven jaar. De leningen aan de reisorganisaties hebben een looptijd van zes jaar. Het eerste jaar is voor

zowel de reisorganisaties als SGR aflossingsvrij. Deze voorwaarden zijn in lijn met het tijdelijk staatssteunkader van de Europese Commissie³.

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 moet voldoen aan de eisen van de Europese Commissie zoals voorgeschreven in het TSSK. Voorts gelden de volgende aanvullende voorwaarden:

- De liquiditeitsleningen aan reisorganisaties zijn alleen bedoeld voor het terugbetalen van vouchers voor pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen die onder de SGR-garantieregeling vallen.
- Alleen vouchers die zijn uitgegeven tot en met 31 december 2020 komen in aanmerking voor de liquiditeitsleningen.
- Reisorganisaties kunnen maximaal 80% van de terug te betalen vouchers t/m december 2020 gefinancierd krijgen. Bovendien geldt een cap van maximaal €50 miljoen per reisorganisatie.
- Verder wordt getoetst of bedrijven op peildatum 31/12/2019 al niet onder de categorie bedrijven die in moeilijkheden verkeerden vielen. Aanvragen van deze bedrijven worden niet gehonoreerd. In lijn het TSSK en onder bepaalde voorwaarden kunnen micro- of kleine ondernemingen wel een lening aanvragen, indien zij op de peildatum 31/12/2019 reeds in moeilijkheden verkeerden.
- Gebruik van de lening is alleen toegestaan indien de liquiditeitsbehoefte aangetoond kan worden.
- Liquiditeitsleningen worden niet achtergesteld ten opzichte van andere schulden.
- Gedurende de looptijd van de liquiditeitsleningen is het niet toegestaan om bonussen of winstdelingen uit te keren aan bestuurders, directie en/of topmanagement. Het is eveneens niet toegestaan om dividenduitkeringen te doen of leningen te verstrekken aan aandeelhouders.
- Reisorganisaties worden geprikkeld om snel af te lossen middels een oploop in de rente.
- SGR heeft een marge op de rente die slechts mag worden aangewend ter dekking van verliezen en uitvoeringskosten.
- Verder wordt het risico op niet-terugontvangen geminimaliseerd doordat SGR voldoende aangrijpingspunten heeft om bij de sector de benodigde bedragen via een bijdrage per boeking (of op een andere manier) op te halen.

Het uitgangspunt van de overheid bij het beschikbaar stellen van deze faciliteit is dat reisorganisaties zoveel mogelijk private oplossingen moeten zoeken. Daar waar het niet mogelijk is om een private oplossing te vinden, kan een onderneming gebruik maken van deze faciliteit. De ingestelde voorwaarden zijn bedoeld om het risico voor de Staat te verlagen en genoeg drempels in te stellen zodat alleen in noodzakelijke situaties gebruik wordt gemaakt van de faciliteit.

Naar verwachting ziet 10-15% van het totaal aantal uitstaande vouchers op losse reisproducten. Bij de verstrekking van de liquiditeitsleningen aan bij SGR aangesloten reisorganisaties zullen mogelijkerwijs ook bedragen meegenomen worden van coronavouchers die geen betrekking hebben op pakketreisovereenkomsten en gekoppelde reisarrangementen. SGR zal uiterlijk 31 maart 2022 een versnelde aflossing doen om dit te corrigeren, om zodoende het krediet voor dit deel van de vouchers te financieren uit de eigen middelen. Dit aangezien de voucherkredietregeling enkel toeziet op vouchers voor pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen.

SGR rapporteert maandelijks aan het ministerie van Economische Zaken en Klimaat over het aantal voucherkrediet aanvragen, het totaalbedrag aan aanvragen, het aantal goedgekeurde

³ Verwijzing naar TSSK (artikel/bepaling)

aanvragen, het totaalbedrag aan goedgekeurde aanvragen, het aantal uitbetaalde aanvragen, het totaalbedrag en de uitbetaalde aanvragen. En per kwartaal over stelt SGR informatie beschikbaar over de aflossingen en rentebetalingen op de voucherkredieten.

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 enkel een rente van 2% per jaar over de opgenomen bedragen uit de leningsfaciliteit. De rentevergoeding in combinatie met de risico mitigerende maatregelen van SGR maken de regeling kostendekkend.

Verwacht aflossingsschema bij volledige benutting van de faciliteit:

X€1.000.000	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Hoofdsom begin van het jaar	€400	€ 400	€ 350	€ 283,3	€ 216,7	€ 150	€ 83,3	€ 16,7
Aflossing	€ -	€ 50	€ 66,7	€ 66,7	€ 66,7	€ 66,7	€ 66,7	€ 16,7
Hoofdsom einde van het jaar	€ 400	€ 350	€ 283,3	€ 216,7	€ 150	€ 83,3	€ 16,7	€ -

SGR brengt aan de reisonderneming een rente van 4%-7% per jaar in rekening. Dit percentage loopt op om het risico op het niet kunnen terugbetalen van de lening te dekken en de prikkel tot vervroeg aflossen te borgen. Daarnaast dient de marge voor het dekken van de uitvoeringskosten (zie ook het antwoord op vraag 5). Deze vergoeding is in lijn met wat gebruikelijk is bij andere garantieregelingen van de overheid.

Indien na afloop van de faciliteit de verliezen lager zijn dan de door SGR opgehaalde rentemarge, dan vallen deze middelen toe aan de Staat, ten gunste van het generale beeld. De uitgaven aan deze faciliteit betreffen generale uitgaven, en dat geldt ook voor de ontvangsten.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Het betreft geen garantieregeling. De uitgaven betreffen generale uitgaven en eventuele verliezen op de verstrekte lening zijn daarmee eveneens voor het generale beeld. Derhalve is een risicovoorziening niet nodig. Indien na afloop van de faciliteit de verliezen lager zijn dan de door SGR opgehaalde rentemarge, dan vallen deze middelen toe aan de Staat, ten gunste van het generale beeld. De uitgaven aan deze faciliteit betreffen generale uitgaven, en dat geldt ook voor de ontvangsten.

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

De looptijd van de voucherkredieten is conform het TSSK staatsteunkader maximaal 6 jaar voor de reisororganisaties. SGR heeft 7 jaar de tijd op de lening terug te betalen.

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

SGR voert de regeling uit. SGR schat de uitvoeringskosten op €8 miljoen cumulatief over de looptijd van de leningen. De uitvoeringskosten worden gedekt uit de rentemarge. Voorfinanciering van de uitvoeringskosten gebeurt door SGR.

Er worden twee processen in de uitvoering onderscheiden: het toelatingsproces en het voucher verificatieproces. Deze processen zijn grotendeels uitgewerkt, de organisatie in termen van mensen en IT is neergezet, en het aanmeldingsproces (met alle benodigde voorbehouden) is inmiddels opgestart.

Bij het toelatingsproces wordt tijdens de krediettoets met name gekeken naar de hiervoor genoemde AGVV "in de kern gezond test" en naar de terugbetaalcapaciteit van de deelnemer, waarbij de in 2019 gegenereerde cash flow als uitgangspunt dient.

Bedragen van het voucherkrediet kunnen in tranches door deelnemers bij SGR worden opgenomen, onder overlegging van (i) betalingsbewijzen en (ii) de desbetreffende Corona-vouchers, waaruit blijkt dat de Deelnemer de waarde van de Corona-voucher in beginsel binnen een jaar doch uiterlijk binnen veertien (14) maanden na uitgiftedatum van de Corona-voucher aan de desbetreffende consument heeft voldaan.

Wat betreft de lening van de Staat aan SGR geldt het volgende: 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?

Door middel van jaarlijkse rapportages wordt de voortgang van de regeling bekeken. EZK is voornemens deze regeling in samenhang met andere coronaregelingen te evalueren.