

TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID

Conform het beleidskader risicoregelingen (dat onderdeel uitmaakt van de begrotingsregels 2018-2021) vindt besluitvorming over een nieuwe risicoregeling ((in)directe garanties en leningen) 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

De uitbraak van het coronavirus heeft sinds maart 2020 tot veel annuleringen in de reisbranche geleid. De risico's voor de verschillende reisgarantiefondsen namen daarmee toe. In reactie hierop heeft het kabinet op 29 mei 2020 besloten om de Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR) een leningsfaciliteit te verstrekken van € 150 miljoen¹. Vervolgens is besloten om het garantiefonds VZR Garant een leningsfaciliteit van € 2,5 miljoen te verstrekken en Garantiefonds voor Gespecialiseerde Touroperators (GGTO) een faciliteit van € 4 miljoen².

Alle drie de leningsfaciliteiten liepen op 31 juli 2021 af vanwege de voorschriften die destijds conform de "Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak" (TSSK) door de Europese Commissie zijn opgelegd. Deze regeling is inmiddels echter verlengd tot 31 december 2021. Voordat de faciliteiten afliepen hebben de genoemde garantiefondsen een verlenging tot 31 december 2021 aangevraagd. Het kabinet heeft besloten dit verzoek in te willigen.

Gelet op het feit dat het een verlenging van reeds bestaande leningsfaciliteiten betreft, wordt in dit toetsingskader vooral ingegaan op de ontwikkelingen ten opzichte van de stand van zaken in de eerder ingevulde toetsingskaders³.

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 gekregen. De drie hiervoor genoemde garantiefondsen hebben daarom in maart 2020 besloten om dergelijke vouchers onder hun garantieregeling te laten vallen. 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, nam het totale risico voor de fondsen toe. Door het dekken van de reisvouchers en het vooruitschuiven van reizen naar 2021 is de risicodragende omzet waar de garantiefondsen garant voor staan verhoogd. In combinatie met een door de afwikkeling van faillissementen verslechterd eigen vermogen heeft dit geleid tot een sterk verslechterde financiële positie bij de fondsen. Om een voorbeeld te geven: zonder de leningsfaciliteit zou GGTO, als gevolg van een recent faillissement van een voor het fonds grote deelnemer, nu op papier een negatief eigen vermogen hebben gehad.

Vanwege de volgende ontwikkelingen is er een noodzaak om de leningsfaciliteiten te verlengen:

- De deelnemers van de fondsen, reisonderneringen, hebben hun reserves (grotendeels) verbruikt of daarmee al capaciteit ingekocht en zijn daardoor minder weerbaar. Dit geldt niet voor alle onderliggende reisonderneringen, sommige hebben voldoende liquide middelen en maken bijvoorbeeld ook geen gebruik van voucherkredietfaciliteit.
- Eerder omgeboekte reizen naar bijvoorbeeld verre bestemmingen worden regelmatig alsnog geannuleerd, en moeten dus worden terugbetaald. Ook vouchers dienen de komende maanden nog terugbetaald of omgezet te worden in een reis waarvoor geen geld meer ontvangen wordt.

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

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, Kamerstukken 35420, nr. 204

³ Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, Kamerstuk 35420, nr. 98 en bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, Kamerstukken 35420, nr. 204.

- Reisonderingen zullen ook in 2021 een significant omzetverlies hebben. Van een voorseizoen is geen sprake geweest. Per deelsector verschilt het sterk of er sprake is van een hoogseizoen. Veel bestemmingen, met name buiten de EU, zijn nog niet te bereizen.
- Het consumentenvertrouwen is laag vanwege verschillende onzekerheden (coronapaspoort, inreisbeperkingen/testen, eventuele nieuwe uitbraken, etc.) en het nog niet volledig gevaccineerd zijn van de bevolking.
- Voor de bestemmingen die de komende maanden wel bereikbaar zijn kunnen onverwachte wijzigingen naar een oranje reisadvies zorgen voor onzekerheid en kosten voor reisonderingen, omdat zij verantwoordelijk zijn voor repatriëring van hun reizigers.

Dit voorjaar is aan SGR reeds een voucherkredietfaciliteit ter beschikking gesteld, waarmee SGR liquiditeitsleningen verstrekken aan reisorganisaties zodat zij consumenten hun vouchers kunnen uitbetalen⁴. Het garantiefonds ziet toe op de terugbetaling van de leningen en betaalt vervolgens de lening van de Staat terug. Voor SGR geldt dat de voucherkredietfaciliteit, ondanks dat de door de overheid beschikbaar gestelde middelen niet helemaal zijn gebruikt, al veel risico heeft weggenomen. Dat neemt niet weg dat SGR nog een aanzienlijke exposure heeft vanwege de nog uitstaande boekingen voor de rest van 2021. Dit is mede ingegeven door het feit dat het voor veel reizen onzeker is of ze nog uitgevoerd kunnen worden. De kleine reisgarantiefondsen, VZR Garant en GGTO, hebben geen gebruik kunnen of willen maken van de voucherkredietfaciliteit, en hebben de leningsfaciliteiten daarom feitelijk harder nodig.

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

Op basis van de EU richtlijn pakketreizen 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 Pakketreizen.

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.

Zoals in het eerdere toetsingskader is aangegeven bestaat nog steeds 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 nog steeds in de range van 10-20%. Wel waren in het najaar de verwachtingen voor het aantal reizen in de zomer van dit jaar (2021) optimistischer dan nu realistisch blijkt. De te verwachten schades zijn daarmee nog steeds erg onzeker, zowel qua aantal als qua impact. De hoogte hiervan is namelijk afhankelijk van het aantal faillissementen, en het type ondernemingen dat failliet gaat (grote of kleine reisorganisaties), maar vooral ook van de reisbeperkingen in de komende periode.

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 faciliteiten worden verlengd tot 31 december 2021 zodat de fondsen 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

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, Kamerstukken 35420, nr. 252

(GO-regeling), waarbij de Staat garant staat voor een deel van het krediet dat banken aan ondernemingen verstrekt. Een deel van de reisorganisaties heeft al gebruik gemaakt van deze en andere steunmaatregelen. 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. Het gaat om een corona-gerelateerde maatregel die generaal wordt gedekt en tijdelijk is waardoor elders versoberen niet van toepassing is.

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 leningen bedragen in totaal € 156,5 miljoen. De faciliteit voor VZR Garant bedraagt € 2,5 miljoen en voor GGTO € 4 miljoen. Over de lening wordt een rente van 2% betaald. Dit valt binnen de bandbreedte van rentevergoedingen die van toepassing zijn bij andere steunmaatregelen ter bestrijding van de coronacrisis.

Het risico op deze leningen wordt als laag ingeschat, zo is sinds de oprichting van de leningsfaciliteiten door GGTO € 1 miljoen getrokken en van de rest geen gebruik gemaakt. Andere faillissementen in de reissector zijn door de fondsen zelf opgevangen. De leningen worden naar verwachting terugbetaald op basis van een (aanvullende) bijdrage per boeking, welke aan alle aangesloten reisorganisaties in rekening wordt gebracht.

Voor alle drie de garantiefondsen geldt dat zij hebben onderbouwd hoe zij de leningen zullen terugbetalen. SGR heeft een prognose opgesteld waaruit blijkt dat het binnen ruim 4 jaar voldoende inkomsten uit de consumentenbijdrage denkt op te halen om een eventuele maximale lening (van € 150 miljoen) terug te kunnen betalen. Zie tabel 1 hieronder. Echter, het aantal boekingen in de sector is op dit moment nog onzeker. Daarom zullen de garantiefondsen en de Staat periodiek overleggen over de prognoses voor de sector en de risico's voor de fondsen, en over de vraag of de aannames over de terugbetaalcapaciteit nog accuraat zijn. Indien dit niet het geval is dienen de fondsen aan te geven welke maatregelen zij nemen. Specifiek voor SGR geldt dat een weegmoment is afgesproken na het trekken van de eerste € 75 miljoen.

Tabel 1 Prognose SGR consumentenbijdrage

	2022	2023	2024	2025	2026
Aantal boekingen	1.500.000	2.250.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000
Consumentenbijdrage (gemiddeld 3 reizigers per boeking maal 5 euro)	€ 22.500.000	€ 33.750.000	€ 45.000.000	€ 45.000.000	€ 45.000.000

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 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 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 in geval het eigen vermogen onvoldoende is. 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) de benodigde bedragen op te halen, zoals te zien in tabel 1.

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?

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.

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

De looptijd van de lening is conform het TSSK staatsteunkader maximaal 6 jaar (tot eind 2026).

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?

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