

Oplegger

Onderwerp: steunverzoek Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR)

Aanleiding

- Vanwege de Coronacrisis hebben reisorganisaties tussen half maart en 31 mei alle pakketreizen geannuleerd en hebben consumenten reisevouchers gekregen. Om acute en op grote schaal faillissementen in de reisbranche te voorkomen heeft de Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR) op 16 maart jl. besloten om de uitgifte van reisevouchers te ondersteunen en deze onder te brengen in de garantieregeling. Om ook vanaf 1 juni de reisevouchers te kunnen garanderen heeft de SGR een verzoek om steun bij de Staat ingediend voor het geval de organisatie niet in staat is om alle faillissementsschades te dekken.
- Met het verkrijgen van steun in de vorm van een lening kan de SGR de vouchers blijven dekken. Hierdoor zullen consumenten de vouchers blijven accepteren en voorkomen we dat consumenten massaal hun reisgelden terugvragen bij reisorganisaties.

Beslispunten

- Akkoord op het uitwerken van de steunmaatregel in de vorm van een lening. De inzet van EZK-FIN hierbij is een lening die in meerdere tranches beschikbaar wordt gesteld en pas wordt verstrekt nadat een groot deel van de buffers van SGR zijn benut. De lening zal binnen het EU Covid-19 staatsteunkader moeten vallen en zal ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Gelet op een vergelijkbaar (10)(2a) achten we de kans op goedkeuring hoog.

Samenvatting

- Door het dekken van de reisevouchers en de moeilijke omstandigheden in de sector begint de dekkingsgraad van SGR ontoereikend te worden. Tot en met 31 mei wordt er ongeveer voor €424 miljoen aan vouchers afgegeven en gedekt. Afhankelijk van hoe lang er nog vouchers worden afgegeven vanwege het niet op gang komen van de reismarkt kan dit tot eind 2020 oplopen tot €900 miljoen.
- Het besluit van SGR tot garantie van uitgegeven vouchers vervalt op 1 juni. De SGR heeft aangegeven vouchers die afgegeven worden na 1 juni niet meer te kunnen dekken indien er voor die tijd geen uitzicht is op mogelijke steun vanuit de Staat.
- Voor het dekken van schades veroorzaakt door faillissementen van reisorganisaties heeft de SGR per reisorganisatie een bankgarantie beschikbaar (totale middelen bankgaranties: €210 miljoen) en €80 miljoen aan eigen vermogen. Kanttekening hierbij is dat elke bankgarantie gekoppeld is aan een specifieke reisorganisatie en alleen uit te winnen is bij faillissement van die specifieke reisorganisatie.
- Er bestaat daarom een reële kans dat - in het geval van een aanzienlijk aantal faillissementen in de sector - SGR niet in staat zal zijn om alle schades te dekken. Aangezien het wenselijk is dat SGR het dekken van de vouchers vanaf 1 juni doorzet, stellen wij voor om een oplossing uit te werken waarbij de overheid steun geeft in de vorm van een lening.
- De lening zal in verschillende tranches beschikbaar worden gesteld aan SGR, en alleen nadat het buffervermogen van de stichting voor een groot deel is benut. In overleg met SGR zal bepaald worden hoe hoog deze lening moet zijn. Onze inschatting is dat de lening tussen de €50 en €200 miljoen zal bedragen.
- Het is niet zeker dat een lening SGR voldoende comfort geeft om vouchers te blijven dekken (verzoek was namelijk om een lening aangevuld met een subsidie). Dit zal uit de vervolgesprekken moeten blijken. We vinden het verstrekken van een gift of subsidie echter niet de juiste wijze waarop de staat moet helpen.
- Daarom dient er ook een reëel perspectief te zijn dat de lening uiteindelijk kan worden terugbetaald door een bijdrage van de sector zelf en/of consumentenheffingen. Tussen nu en 1 juni worden de exacte voorwaarden van de steunmaatregel nader uitgewerkt.
- Indien we niet bereid zijn om steun te verlenen aan SGR, en SGR de uit te geven vouchers na 1 juni niet meer dekt dan brengt dat de volgende drie risico's met zich mee:

1. Volgens de EU richtlijn Pakketreizen zijn lidstaten verplicht om ervoor te zorgen dat er voldoende zekerheid wordt geboden door reisorganisaties in geval van faillissement. Deze verplichting brengt niet 1:1 met zich mee dat de overheid de consumenten schadeloos moet stellen, maar brengt wel een risico op overheidsaansprakelijkheid met zich mee als het stelsel van zekerheidsstelling faalt (bijv. omdat SGR omvalt / niet meer kan uitkeren). In de richtlijn is bepaald dat de zekerheid afdoende moet zijn en redelijkerwijs voorzienbare kosten moet dekken. Het is denkbaar dat de kosten als gevolg van de coronacrisis hier niet onder vallen. Het feit dat andere lidstaten zoals (10)(2a) wel maatregelen treffen bevordert onze positie in een eventuele rechtsgang echter niet. Het is hiermee dus niet zonder meer evident, maar wel mogelijk, dat de staat voor deze schade aansprakelijk zou kunnen worden gesteld.
 2. Het niet dekken van de voucher door SGR zal ertoe leiden dat consumenten niet bereid zullen zijn om een voucher te accepteren. Hierdoor zal dit weer leiden tot liquiditeitsprobleem bij reisorganisaties omdat consumenten hun geld zullen terugvragen.
 3. Daarnaast ontstaat er een verschil in behandeling van consumenten die voor 1 juni een voucher hebben gekregen (wel gedekt door de SGR) en consumenten die na 1 juni een voucher krijgen (niet gedekt door SGR).
- Gegeven de risico's en het feit dat de SGR niet voor andere steunmaatregelen of garantieregelingen zoals de GO-regeling in aanmerking komt (garantiefondsen zijn uitgesloten voor de GO-regeling) en de plicht voor EU-lidstaten om zekerheid te bieden, achten we het nodig dat de overheid ingrijpt en steun verleent.
 - De casus wordt in bijlage 1 toegelicht.

Bijlage 1 toelichting steunverzoek SGR

Garantieregeling SGR

- Voor pakketreizen geldt een EU-richtlijn die lidstaten de verplichting oplegt om ervoor te zorgen dat de op hun grondgebied gevestigde reisorganisaties zekerheid stellen voor de terugbetaling van vooruitbetaalde bedragen indien reisorganisaties failliet gaan.
- In Nederland geeft onder andere de SGR invulling aan de Wet op de Reisovereenkomst door reisorganisaties te voorzien van een garantie aan consumenten en consumenten schadeloos te stellen bij een faillissement van een aangesloten organisatie. Bij de SGR zijn ongeveer 750 reisorganisaties aangesloten.
- Om acute en op grote schaal faillissementen in de reisbranche te voorkomen heeft de SGR op 16 maart jl. besloten om de uitgifte van reisevouchers te ondersteunen en deze onder te brengen in de garantieregeling. Normaliter dekt de garantieregeling van SGR geen reisevouchers omdat bij een annulering van de reis de reisorganisatie wettelijk verplicht is om binnen 14 dagen de vooruitbetaalde gelden aan consumenten terug te betalen.
- Door de beslissing van SGR worden consumenten beter beschermd dan in de situatie dat consumenten slechts een vorderingsrecht hebben op de reisorganisatie. Omdat ze namelijk bij een faillissement slechts een concurrente crediteur zijn en zij achteraan sluiten in de rij van schuldeisers.
- Echter, door het dekken van de garantie vouchers is een ander probleem ontstaan, namelijk dat de dekking van SGR ontoereikend wordt. Tot en met 31 mei zal het bedrag aan vouchers dat door SGR is gedekt oplopen tot €424 miljoen. Indien dit doorgetrokken wordt naar annuleringen voor reizen in mei, juni en de rest van het jaar dan zal de waarde van de vouchers richting de €900 miljoen gaan. Zonder afdekking van dit risico en back up door de Staat zal SGR de dekking op de vouchers uit te geven na 1 juni niet meer kunnen verlengen omdat het bestuur vindt dat ze dit op basis van de dekking van SGR niet kunnen doen en ze bestuurlijk onverantwoord handelen. Om die reden vraagt de SGR om steun van de Staat in de vorm van een back-up regeling.
- Volgens de SGR geldt dat indien consumenten geen aanspraak op een garantie kunnen maken, nog altijd geldt dat de Staat op basis van EU regelgeving uiteindelijk verantwoordelijk is om consumenten schadeloos te stellen.
- Wij vinden deze stelling van SGR niet helemaal correct. Het is zo dat de lidstaten verplicht zijn ervoor te zorgen dat er voldoende zekerheid wordt geboden door de organisatoren bij insolventie (zie artikel 17 van de richtlijn pakketreizen). Deze verplichting brengt niet 1:1 met zich mee dat de overheid de consumenten schadeloos moet stellen, maar brengt wel een risico op overheidsaansprakelijkheid met zich mee als het stelsel van zekerheidsstelling faalt (bijv. omdat SGR omvalt / niet meer kan uitkeren).
- In de nu geldende versie van de betreffende richtlijn is aan de verplichting tot het bieden van zekerheid van terugbetaling toegevoegd dat *de zekerheid afdoende moet zijn en redelijkerwijs voorzienbare kosten moet dekken*. Het is goed denkbaar dat de kosten als gevolg van de coronacrisis hier niet onder vallen.
- Het is hiermee dus niet zonder meer evident, maar wel mogelijk, dat de Staat voor deze schade aansprakelijk zou kunnen worden gesteld.

Steunverzoek SGR

- Normaliter dekt SGR schades door het inwinnen van de bankgarantie die de individuele reisorganisaties afgeven.
- De bankgaranties zijn echter van beperkte omvang omdat deze zijn berekend op basis van uitgangspunten onder normale omstandigheden en niet berekend zijn voor een crisissituatie zoals nu het geval is.
- Indien de schades hoger zijn dan de bankgarantie dan heeft de SGR nog een eigen vermogen van €80 miljoen om deze zogenoemde '*netto schades*' op te vangen (netto

schade is gedefinieerd als het bedrag dat aan consumenten moet worden betaald minus de uitgewonnen bankgaranties

Het voorstel van SGR is als volgt:

1. Netto schades t/m €50 miljoen dekt de SGR zelf op basis van het eigen vermogen van €80 miljoen.
2. De daaropvolgend €50 miljoen aan netto schades wordt als een lening verstrekt door de Staat en wordt terugbetaald door *consumentenbijdragen* in de toekomst.
3. Het bedrag boven de €100 miljoen wordt verstrekt door de Staat als compensatie/subsidie. De maximale exposure is volgens de SGR €335 miljoen. Hiermee zou de compensatie/subsidie uitkomen op €235 miljoen.

De maximale exposure is gebaseerd op basis van recente gegevens van de 20 grootste organisaties (die verantwoordelijk zijn voor 70% van de exposure). Hierin zijn de 6 grootste organisaties (die samen een exposure van €466 miljoen vertegenwoordigen) niet meegenomen omdat op basis van de cashflow gegevens (die deze organisaties hebben verstrekt aan SGR) SGR de kans op faillissement als zeer klein inschat. In de tabel hieronder treft u een weergave aan van de berekening van de verwachte exposure.

	Maximale voucherwaarde (t/m 2021)	Afgegeven bankgaranties	Netto exposure
Totaal SGR deelnemers	€900 miljoen	€209 miljoen	€689 miljoen
Minus 6 grootste reisorganisaties met geringe kans op financieel onvermogen	€466 miljoen	€112 miljoen	€354 miljoen
Resterende exposure			€335 miljoen

**Bedragen zijn afgerond en betreffen schattingen*

In de onderstaande tabel kunt u zien hoe de hoogte van de schade samenhangt met het aantal faillissementen. Ter illustratie: om uit te komen op een netto schade van meer dan €100 miljoen dient 15% van alle reisorganisaties failliet te gaan.

Faillissementen % totale exposure (inclusief 6 grootste reisorganisaties)	Faillissementen % resterende exposure	Schade
<7%	<15%	0-€50 miljoen
7-15%	15%-30%	€50 miljoen - €100 miljoen
>15%-100%	>30%-100%	>€100 miljoen

**Bedragen zijn afgerond en betreffen schattingen*

Voorstel EZK-FIN

- Er bestaat een reële kans dat het vermogen van SGR en de bankgaranties niet voldoende zal zijn om de schades ontstaan door faillissementen van reisorganisaties te dekken.
- Echter de hoogte van deze schade is afhankelijk van 1) het aantal faillissementen, 2) het moment tot waarop er vouchers worden afgegeven en 3) het type ondernemingen dat failliet gaat (grote of kleine reisorganisaties)
- Volgens de berekening van SGR doet de situatie waarbij niet meer alle schades kunnen worden gedekt zich voor zodra faillissementen in de sector meer dan 7% van de geboekte reserveringen voor 2020 (maximale voucherwaarde) betreffen. Indien de 6 grootste reisorganisaties niet worden meegerekend, betreft dit percentage 15% van de resterende bedrijven. Indien 30% van deze bedrijven (alle aangesloten reisorganisaties minus de 6 grote) failliet gaan, loopt de schade op tot meer dan 100 miljoen euro.

- Omdat er op dit moment nog veel onzekerheid is over het vervolg en het verloop van de COVID-19 maatregelen in zowel binnen- als buitenland vinden we het nu te voorbarig om uit te gaan van het zwartste scenario waarbij er meer dan 30% van de bedrijven failliet gaan en de netto schades meer dan €100 miljoen zullen bedragen.
- Daarnaast vinden we het verstrekken van een gift of subsidie niet de juiste wijze waarop de Staat moet helpen en zouden de terugbetalingen voornamelijk door reisorganisaties moeten worden voldaan en dienen consumenten een klein deel van de mogelijke rekening gepresenteerd te krijgen.
- Omdat we echter wel doordrongen zijn van het probleem stellen wij voor dat de overheid steun biedt in de vorm van een lening die klaar wordt gelegd en waar de SGR in tranches gebruik van kan maken indien de situatie zich voordoet dat het vermogen van het fonds niet meer afdoende is om schades te dekken. Voor het eerste deel van de lening zou in principe moeten worden uitgegaan van marktconforme voorwaarden.
- Het is niet zeker dat een lening (zonder subsidie) SGR voldoende comfort geeft om de garanties te verlengen. Dit zal uit de vervolgesprekken met SGR moeten blijken. Daarnaast dient er een realistisch perspectief te zijn op uiteindelijke terugbetaling in het geval dat de lening volledig wordt ingeroepen.
- De exacte voorwaarden van de lening dienen nog nader uitgewerkt te worden in overleg met SGR. Gegeven de door SGR berekende exposure van €335 miljoen schatten wij in dat de lening in de orde grootte €50-€200 miljoen zal liggen.