

TER ADVISERING

Aan de Staatssecretaris

Directoraat-generaal
Bedrijfsleven & Innovatie

Auteur

10.2 e

T 070 10.2 e

10.2 e @minezk.nl

Datum

21 oktober 2020

Kenmerk

DGBI / 20266723

nota

Kopie aan

MT BI
MT MC
MT O
MT TOP

10.2 e

10.2 e

10.2 e

10.2 e

10.2 e

10.2 e

10.2 e

Bijlage(n)

Parafenroute

MT BI

10.2 e

MT Top

10.2 e

MT O

10.2 e

23/10)

(Akkoord

MT MC

10.2 e

(Akkoord 23/10)

MT FEZ

10.2 e

MT WJZ

10.2 e

23/10)

(akkoord

BBR-paraaf

10.2 e

Aanleiding

In de Kamerbrief van 28 augustus jl. over het Steun- en herstelpakket heeft het kabinet aangekondigd de doelmatigheid en wenselijkheid van een voucherkredietfaciliteit voor de reissector te zullen onderzoeken. De afgelopen periode hebben hiervoor gesprekken plaats gevonden met de twee belangrijkste brancheverenigingen uit deze sector: de ANVR (die ruim 90% van de markt vertegenwoordigt) en de VvKR (die de kleine reisorganisaties vertegenwoordigt). Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met de 3 garantiefondsen voor deze sector: SGR, GGTO en VZR Garant. In deze nota geven we u een update van het proces van de afgelopen maanden en worden 2 opties voorgelegd.

Mede met het oog op het VAO toerisme van 29 oktober is hierover op maandag 26 oktober een gesprek met u ingepland op (17.00 - 17:30).

Advies

- U wordt geadviseerd om in te stemmen met een verdere uitwerking van een kredietfaciliteit voor het terugbetalen van vouchers aan de consument (**optie 1**), waarbij het uitgangspunt is dat reisorganisaties voor een deel van de uitgegeven vouchers de faciliteit kunnen gebruiken en voor het andere deel zelf een oplossing moeten vinden. De precieze verdeling en nader te stellen restricties worden in overleg met de sector bepaald. Het alternatief (**optie 2**: Bestendigen en verlengen bestaande situatie met eventueel extra lening aan garantiefondsen) is daarbij de terugvaloptie.
- Voordat dit proces kan worden gestart moet nog besluitvorming **binnen** het kabinet (met name met de minister van Financiën) plaatsvinden. Tot die tijd kunt u de lijn aanhouden dat u een positieve grondhouding heeft en er hard gewerkt wordt om tot een voorstel te komen.

Ontvangen BBR

Kernpunten

- Om grootschalige liquiditeitsproblemen in de sector te voorkomen op het moment dat de vouchers vanaf eind maart moeten worden terugbetaald hebben AVNR en SGR een voorstel voor een kredietfaciliteit van de overheid (de voucherbank) gedaan.
- Op dit moment is ongeveer €650 mln aan vouchers uitgegeven omdat reizen niet kunnen plaatsvinden en de verwachting is dat dit eind december oploopt tot €950 mln.
- Afgelopen periode is met de sector verkend hoe de voucherbank eruit kan zien. Vragen die aan de orde kwamen zijn bijvoorbeeld: welk doel dient de kredietfaciliteit, hoe is de bedrijfseconomische structuur van de bedrijven, welke uitgangspunten ten aanzien van overheidsingrijpen zijn er, hoe kan de uitvoering eruit zien en wat zijn de staatsteunaspecten.
- Uit deze gesprekken komt een diffuus beeld van de sector naar voren. Een deel van de sector heeft heel weinig liquide middelen omdat ze grotendeels vooraf betalen bij inkoop (vluchten, hotels). Een ander deel heeft voldoende liquide middelen om vouchers terug te betalen maar doet dit niet vanwege andere kortlopende verplichtingen. Voor de hele sector is de toekomst zorgelijk vanwege het gebrek aan perspectief op een hervatting van een groot deel van de reizen.
- Op dit moment is er geen acuut sectorbreed probleem. Dat zou wel kunnen ontstaan als in het voorjaar 2021 vouchers massaal zouden moeten worden terugbetaald. Ook zien we dat consumenten onrustiger ook voor die tijd al hun geld terugvragen.
- Touroperators zouden in theorie hun vooruitbetaalde bedragen aan hotels en vliegtickets ook terugbetaald moeten krijgen. Dat gebeurt tot nu toe maar mondjesmaat, maar zou op termijn tot meer liquide middelen moeten leiden.
- Uitgangspunten voor een oplossing met overheidssteun zijn:
 - Er mag geen verdringing van de bestaande garantie-instrumenten optreden. Een eventuele lening mag alleen gebruikt worden voor het terugbetalen van vouchers aan de consument.
 - Er moeten voldoende prikkels blijven bestaan voor de noodzakelijke aanpassingen aan de nieuwe marktomstandigheden. Dat vraagt om een 'bail in' waarbij pas krediet beschikbaar komt, als het bedrijf een deel van de voucherteruggave voor eigen rekening neemt. De kredietfaciliteit moet zo min mogelijk ingrijpen op de concurrentieverhoudingen binnen de sector.
- Politiek lijkt er een breed draagvlak voor een vorm van aanvullende steun voor de sector.
-
- Gezien de vereiste zorgvuldigheid in processen waarbij de overheid als kredietverstrekker optreedt, de benodigde instemming van Brussel en de overeenstemming die we met de sector over de uitvoering moeten bereiken is een verdere uitwerking van de voucherbank volgens de lijnen als geschetst hieronder bij **optie 1** nodig.
- Indien optie 1 wordt gevolgd, zal een goedkeuring van deze nieuwe steunmaatregel moeten worden gevraagd bij de Europese Commissie.
- Dat vergt in ieder geval dat de Nederlandse overheid goed zicht heeft op de financiële situatie van de reisbranche en ook weet of ondernemingen

op 31/12/2019 al in zwaar weer verkeerden (met name de grote aanbieders) en tevens dat we wisselwerking tussen de bestaande leningen aan de garantiefondsen en de nieuwe maatregel goed uitlegbaar is en geen overlap is. We moeten ons ook voorbereiden op de vraag of niet een meer structurele sanering van de reisbranche nodig is gelet op het toekomstperspectief.

Toelichting

Problematiek

- De reisbranche wordt economisch hard geraakt. Naast de omzet die wegvalt omdat klanten geen reizen meer boeken (vraaguitval), heeft de sector te maken gehad met kosten van repatriëring en met de verplichting om consumenten (aan)betalingen terug te betalen indien de reis niet kan doorgaan.
- Om te voorkomen dat consumenten massaal geld terugvroegen en er acute liquiditeitsproblemen ontstonden hebben reisorganisaties vanaf half maart vouchers uitgegeven.
- Om er zeker van te zijn dat consumenten financieel geen risico lopen bij het accepteren van een pakketreisvoucher met SGR-dekking, heeft het kabinet het fonds van de Stichting Garantiefonds Reisgelden versterkt met een leningsfaciliteit van €150 mln. Ook wordt eenzelfde soort afspraak gemaakt met kleinere garantiefondsen (VZR, GGTO en SGWZ). Hiervoor is €10 mln euro toegevoegd aan de EZK-begroting voor 2021. De gesprekken over de precieze hoogte van de leningen lopen nog.
- Deze leningen helpen echter vooral de consument, de aanbieders zijn op het moment van aanspreken van de lening al failliet.
- Op dit moment staat meer dan €650 mln aan vouchers uit. Dit bedrag groeit naarmate er meer reizen geannuleerd worden. De verwachting is dat dit naar ruim €950 mln zal groeien eind 2020.
- Volgens de gemaakte afspraken tussen de ACM/EZK en de reisbranche hebben consumenten het recht om 6 maanden na uitgifte van de voucher het geld terug te vragen, waarna de reisorganisaties weer binnen 6 maanden het bedrag moet terugbetalen aan de consument. De maximale looptijd van een voucher is daarmee 1 jaar. Consumenten hebben en houden echter wettelijk het recht op terugbetaling wanneer hun vlucht of pakketreis geannuleerd wordt.
- Vanwege aanhoudende reisbeperkingen worden vouchers bijna niet verzilverd.
- De reisbranche geeft aan dat de reisorganisaties niet in staat zijn om de vouchers binnen nu en 6 maanden terug te betalen, deels omdat de consumentengelden zijn gebruikt voor voorfinanciering van vluchten en hotels en er geen nieuwe boekingen zijn.
- De sector heeft daarom gevraagd om een 'voucherbank' waarmee reisorganisaties krediet kunnen krijgen om consumenten terug te betalen.

Beeld n.a.v. gesprekken met de branche

Uit de gesprekken (incl. cijfermateriaal) met de branches en garantiefondsen komt een diffuus beeld over de sector naar voren:

- Een groot deel van de reisorganisaties maakt gebruik van vouchers, een kleiner deel heeft er in overleg met consumenten voor gekozen om boekingen door te schuiven naar 2021 (vooral de kleinere reisorganisaties).
- Een deel van de bedrijven heeft weinig liquide middelen omdat deze gebruikt zijn voor vooruitbetalingen van hotelkamers en tickets.

Tegelijkertijd hebben deze bedrijven wel vorderingen voor hun vooruitbetaalde bedragen.

- Bij een deel van de bedrijven zijn voldoende liquide middelen aanwezig om de openstaande vouchers terug te betalen. Deze bedrijven geven aan dat na uitbetaling van vouchers de middelen voor een gezonde bedrijfsvoering beperkt zijn. Voor een deel ziet het bestaande steunpakket op deze problematiek.
- Op dit moment zijn er nog weinig acute problemen. Dat kan anders worden als de vouchers echt terugbetaald moeten worden. Daarnaast is er weinig perspectief voor de sector totdat het virus onder controle is.
- In de sector bestaat breed draagvlak voor een kredietfaciliteit; de problematiek wordt breed herkend. Wel zijn de kleine garantiefondsen tot op heden minder goed meegenomen in de uitvoeringskant, en zien zij hierbij de nodige haken en ogen.

Twee opties met oplossingsrichtingen

1) Voucherkredietfaciliteit

- **Voorstel:** Reisorganisatie kunnen een deel van het bedrag dat zij aan vouchers hebben uitgegeven lenen om deze vouchers uit te betalen aan consumenten. Uit de verkennende gesprekken met de sector is de inschatting dat een faciliteit van €400-€500 mln nodig zal zijn.
- **Doelstelling:** voorkomen dat er liquiditeitsproblemen ontstaan door terugbetaling van vouchers.

Uitwerking:

- De lening wordt beheerd door de garantiefondsen (SGR, GGTO en VZR Garant). Of zij hiervoor (bank)vergunningen nodig hebben, moet nog worden onderzocht.
- Fondsen doen een check op de kredietwaardigheid van reisorganisaties. De overheid verstrekt een lening aan deze garantiefondsen.
- Indien de check positief is dan mag gebruik worden gemaakt van de faciliteit.
- Alleen voor een deel van de vouchers mag de faciliteit gebruikt worden. Voor het andere deel dienen de reisorganisaties zelf een oplossing te vinden en bijvoorbeeld hun liquide middelen hiervoor aan te wenden.
- Daarnaast komt het krediet pas beschikbaar nadat het bedrijf een deel van de voucherteruggave voor eigen rekening heeft genomen. Op deze manier wordt er een vorm van 'bail-in' gecreëerd.
- De maximale hoogte van de lening per aanbieder wordt op €50 mln gesteld, dit zodat de grote 4 reisorganisaties ook zelf een grote bijdrage leveren. Zo maken we een knip tussen het klein MKB en de grotere organisaties.
- De uitwerking vergt wel een goed beeld bij de Nederlandse overheid van de financiële en bedrijfseconomische situatie bij de reisbranche waarbij niet alleen gebruik kan worden gemaakt van de informatie van de garantiefondsen.

Voordelen

- Consumenten krijgen op korte termijn zekerheid en ontvangen hun aanbetalingen (veel) eerder terug dan anders het geval zou zijn, zeker bij een eventueel faillissement.
- Uitvoering ligt bij de garantiefondsen, die aanspreekpunt voor de overheid zijn.

- Hierbij wordt overheidsinzet gebruikt aan de voorkant om bedrijven te ondersteunen in de crisis.

Kenmerk
DGBI / 20266723

Nadelen

- Indien de crisis blijft voortduren dan bestaat de kans dat bedrijven alsnog failliet gaan en loopt de overheid dus risico.
- Staatsteuntechnisch lijkt dit een mogelijke route, maar gezien de eerdere leningen aan de garantiefondsen kunnen wij niet inschatten in hoeverre de commissie deze steun zal goedkeuren zonder additionele eisen. Gesprekken met de Europese Commissie zullen geruime tijd in beslag nemen. Hierbij moet rekening worden gehouden met het risico dat de bestaande (goedgekeurde) leningen aan de garantiefondsen ook opnieuw bekeken zullen worden en ook de vraag aan de orde komt of de reisbranche niet aan een meer structurele sanering moet worden onderworpen.
- Voorwaarde voor de kredietsteun is een positieve kredietwaardigheidscheck. Niet alle reisorganisaties zullen in aanmerking voor een lening komen. Ook kunnen reisorganisaties niet het volledige bedrag aan uitstaande vouchers lenen. Dit vereist dus goede uitleg over waarom de meeste consumenten wel snel het geld terugkrijgen maar anderen pas bij een faillissement.

2) *Bestendigen en verlengen bestaande situatie met eventueel extra lening aan garantiefondsen*

- Voorstel: De andere optie is dat we vasthouden aan de huidige achtervang en garantie-instrumenten, waarbij indien faillissementen gaan oplopen nog een extra lening van €100 mln aan de garantiefondsen kan worden verstrekt. Daarnaast kan de looptijd van de faciliteit (nu op 1 juli 2021 gesteld op aandringen van de EC) verlengd worden tot 31 december 2021.
- I.o.m. de sector en de ACM kan bovendien nog worden besproken hoe consumenten verleid kunnen worden een verlenging van de vouchers te accepteren, danwel hun vouchers voor het einde van de looptijd om te zetten naar nieuwe reizen later in 2021 (bijv. door een aantrekkelijke upgrade). Op deze manier wordt de druk op de sector verkleind. Waar mogelijk kunnen we dit als EZK ondersteunen. Een eenzijdige verlenging van de looptijd van de vouchers is echter erg ingewikkeld (zie annex).
- Doelstelling: Bescherming van consumenten en daarmee voldoen aan de wettelijke plicht die voortvloeit uit de pakketreizenwetgeving.

Voordelen:

- Blijven dicht bij de rol van de overheid (stelselverantwoordelijk) waarbij we de consumenten beschermen en hen schadeloos stellen.
- Kredietrisico voor de overheid blijft beperkt.
- Tot op heden zijn er vrijwel geen faillissementen en staat deze optie in verhouding tot het huidige 'niet-gebruik' van de lening.
- Overheidsinvloed op de concurrentieverhoudingen van de sector blijft beperkt, de marktwerking bepaalt welke bedrijven overeind blijven.
- De overheid blijft het vertrouwen in het vouchersysteem stimuleren. Dit is met name belangrijk om geen situatie te creëren waarbij consumenten op grote schaal een verzoek om terugbetaling doen.
- Past goed binnen de steunkaders en tast de goedkeuring van de leningen aan de garantiefondsen niet aan.

Nadelen:

- Overheidssteun is pas aan de orde bij faillissement van bedrijven en helpt individuele bedrijven niet direct.
- Bij een groot aantal faillissementen zal de impact groot zijn op de garantiefondsen en kan het behoorlijk lang duren voordat consumenten hun geld terugkrijgen.
- Bij eventuele extra leningen aan de garantiefondsen is voorafgaande goedkeuring door de Europese Commissie als steunmaatregel.

Kenmerk
DGBI / 20266723

Annex: Verlengen geldigheidsduur vouchers

Onderzocht is of de geldigheidsduur van de vouchers met 6 maanden kan worden verlengd. Dit ligt echter erg ingewikkeld:

- Vanaf 1 januari 2021 zijn vouchers die vanaf die datum worden verstrekt in principe niet meer door SGR en andere garantiefondsen gedekt. Het is nog onduidelijk of SGR bereid is de dekking van huidige vouchers te verlengen. Zonder dekking loopt de consument een groot risico.
- Verlenging van de vouchers vereist gedoogsteun van de ACM, omdat de ACM anders boetes aan deze organisaties kan opleggen. De ACM heeft informeel laten weten **11.1**

en is onafhankelijk toezichthouder. Redenen zijn:

- **11.1**