

Prop. 107 S

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Endringer i statsbudsjettet 2021 under Nærings- og fiskeridepartementet (risikoavlastning av garantier til Reisegarantifondet og forlengelse av omstillingsordningen)

*Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 26. mars 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnhold i proposisjonen

Regjeringen viser til anmodningsvedtak 670 (2020–2021) hvor Stortinget anmoder regjeringen om så snart som mulig å komme tilbake på egnet måte med et forslag om en midlertidig ordning der staten bidrar til å reetablere et fungerende garantimarked for pakkereiser. Nærings- og fiskeridepartementet foreslår at det opprettes en reforsikringsordning hvor garantier stilt til Reisegarantifondet for små og mellomstore pakkereisearrangører kan reforsikres slik at staten overtar risikoen for 50 pst. av tap på disse garantiene. Det foreslås at reforsikringsavtalene kan inngås til utløpet av 2021, og at staten overtar 50 pst. av risikoen til utløpet av 2022.

2 Bakgrunn for forslaget

Regjeringen la 29. januar 2021 frem Prop. 79 S (2020–2021). I proposisjonen omtales regjeringens oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 191 3. desember 2020, hvor Stortinget ber regjeringen så snart som mulig komme tilbake med vurderinger av forslag til tiltak, for

eksempel gjennom en ordning i regi av GIEK, for å bidra til at garantimarkedet for pakkereisearrangører fungerer i 2021. I Prop. 79 S (2020–2021) redegjorde regjeringen for status i garantimarkedet for pakkereisearrangører, samt to ulike modeller for statlig midlertidig deltakelse i garantimarkedet. Regjeringen foreslo at det ikke innføres særskilte tiltak for markedet, men at regjeringen vil følge utviklingen i markedet tett. Stortinget tok omtalen til orientering, men valgte også å anmode regjeringen om så snart som mulig å komme tilbake på egnet måte med et forslag om en midlertidig ordning der staten bidrar til å reetablere et fungerende garantimarked for pakkereiser.

Pakkereisearrangørene har ulike lovpålagte plikter gjennom Lov om pakkereiser og reisegaranti mv. (pakkereiseloven) og Forskrift om pakkereiser og reisegaranti mv. (pakkereiseforskriften). For å kunne selge pakkereiser har pakkereisearrangørene plikt til å være medlem i Reisegarantifondet, som er en stiftelse som administrerer reisegarantiordningen i Norge, og stille gyldig reisegaranti til fondet. En reisegaranti skal dekke refusjon og kundenes rett på tilbakebetaling, og ev. hjemtransport, dersom en pakkereise-

arrangør går konkurs før eller i løpet av reisen. Garantiene kan stilles ved bank, forsikringsselskap eller som kontantinnskudd på sperret konto. Pakkereisearrangører uten garanti kan ikke selge pakkereiser.

3 Om garantimarkedet for pakkereisearrangører

Garantimarkedet for pakkereiser består av mange aktører, både på tilbuds- og etterspørselssiden. Reisegarantifondet hadde per 10. mars 2021 720 medlemmer som alle har plikt til å stille garanti. Det er i hovedsak fire forsikringsselskap som tilbyr garantier. Flere av forsikringsselskapene som opererer i dette markedet, er utenlandske aktører som driver gjennom agentur i Norge eller som grenseoverskridende virksomhet, mens andre er etablert i Norge. Det er videre et titalls banker som tilbyr garantier, gjerne som del av et mer omfattende kundeforhold og flere av dem har etter egen vurdering en nokså begrenset eksponering overfor dette markedet.

Reisegarantifondet opplyser at avhengig av sesong blir 40–60 pst. av garantiene stilt av forsikringsselskap, 20–40 pst. av banker og 20–40 pst. som kontantinnskudd på sperret konto. Reisegarantifondet opplyser videre at de aller fleste store og mellomstore pakkereisearrangører bruker forsikringsselskap som garantist, mens banker i større grad garanterer for mindre aktører.

Pakkereisearrangørene er til dels representert av næringslivsorganisasjoner som Virke Reiseliv, NHO Reiseliv, Norsk Reiseliv m. fl. Disse organisasjonene har samlet og videreformidlet til myndighetene deres syn på utfordringer knyttet til garantistillelse og hvilke konsekvenser det kan få for reiselivsnæringen og norsk økonomi for øvrig. Det er fortsatt stor usikkerhet om problemets omfang. Organisasjonene kan foreløpig rapportere om et begrenset antall pakkereisearrangører som står uten garanti. Organisasjonene mener det er fare for at mange virksomheter vil gå over ende fordi de ikke vil kunne stille garanti og dermed heller ikke kan selge pakkereiser. Bransjeorganisasjonene beskriver situasjonen som uoversiktlig. Ev. utfordringer knyttet til garantistillelse har imidlertid ikke manifestert seg i en sterk økning i pakkereisearrangører som ikke klarer å stille garanti og som har blitt utmeldt fra Reisegarantifondet. Per i dag har bransjeorganisasjonene samlet opplyst at i underkant av 50 pakkereisearrangører av de i underkant av 720 medlemmene i Reisegarantifondet står uten garanti.

Som beskrevet i Prop. 79 S (2020–2021) har pandemien generelt medført økt risiko og usikkerhet knyttet til kjøp, salg og gjennomføring av pakkereiser. En garantist har trukket seg ut av markedet og noen få har redusert sitt tilbud av garantier. I dialog med en stor andel av aktørene i garantimarkedet, tegner det seg et mer sammensatt bilde. Enkelte garantister har redusert tilbudet sitt og avvist nye forespørsler. Andre har beholdt sine garantier, men har sikret sine engasjementer på forskjellige vis. Andre har i liten grad endret eksponeringen sin i form av garantier stilt til Reisegarantifondet og ser for seg å være i dette markedet fremover, fordi de mener det er utsikter til lønnsomhet på lengre sikt. Noen garantister har tatt inn nye kunder i løpet av pandemien.

4 Vurdering av ulike forslag til løsning

Regjeringen har vurdert løsningene som er beskrevet i Prop. 79 S (2020–2021) ytterligere, i tillegg til nye forslag som er kommet fra blant annet reiselivsbransjen.

Ett av forslagene som er kort beskrevet i Prop. 79 S (2020–2021), innebærer at staten stiller garanti direkte til Reisegarantifondet for de pakkereisearrangører som ikke kan stille garanti på annet vis. Det kan være gode grunner til at enkelte pakkereisearrangører ikke får tilbud om garanti i markedet. En direkte garantiordning ville kreve en viss grad av risikodeling med private aktører, blant annet fordi staten av statsstøtterettslige årsaker trolig ikke kan påta seg all risiko. Dette ville medføre at både staten og en privat garantist må stille garanti for den enkelte pakkereisearrangør, til Reisegarantifondet. Det ville trolig medføre dobbelt administrasjonsarbeid hos både pakkereisearrangører og Reisegarantifondet. Det ville i tillegg være svært administrativt krevende for myndighetene å håndtere. Myndighetene har ikke et egnet forvaltningsorgan med tilstrekkelig nødvendig kompetanse til å saksbehandle garantisøknader. En direkte garantiordning ville innebære at det aktuelle forvaltningsorganet måtte rekruttere tilstrekkelig kapasitet. Dette ville ikke vært umulig, men fordelene ved en slik ordning synes ikke å oppveie for ulempene.

Regjeringen har videre vurdert et forslag fra reiselivsorganisasjonene, som innebærer at staten avlaster en andel av risikoen knyttet til garantiene, og at denne andelen er 80 pst. for garantier under

50 mill. kroner, og synker til hhv. 70 pst. og 50 pst. for garantier som overstiger 50 mill. og 75 mill. kroner. Intensjonen med forslaget forstås som å sikre høyere risikoavlastning for mindre aktører, fordi disse trolig vurderes som mindre solide kunder med høyere risiko for insolvens og tap, samt å begrense risikoen for at staten pådrar seg store tap knyttet til de største garantiene. Det er usikkert hvordan forslaget påvirker risikoen for tap av fellesskapets midler. Forslaget er forelagt representanter fra finansbransjen. Tilbakemeldingene har vært blandede. Det er kommet innvendinger fra enkelte om at store garantier kan være mer risikable enn små, og at modellen etter deres syn burde snus på hodet. Andre har ytret at de ikke ser noen god grunn for at staten skal forskjellsbehandle pakkereisearrangene på grunnlag av størrelsen på garantiene de skal stille.

Det er i dialog med finansbransjen avdekket at det fortsatt finnes vilje til å påta seg eller beholde risiko innenfor pakkereisebransjen, i form av å stille garanti til Reisegarantifondet. Denne viljen synes imidlertid betinget på en form for statlig risikoavlastning, og at denne tilfredsstiller noen vilkår, som risikoavlastning fra første krone, et visst nivå på risikoavlastningen og klare rammer for avvikling, slik at statens eventuelle deltakelse ikke ensidig kan avsluttes når myndighetene selv mener pandemien er over.

Risikoavlastningsløsningen ivaretar etter regjeringens syn hensynet til at markedet skal tilbake til normal tilstand etter pandemien, og opprettholder eksisterende koblinger mellom kunder og garantister. Det legger også til rette for at garantistene vurderer risikoen hos den enkelte pakkereisearrangør. Regjeringen vurderer at det er mer hensiktsmessig å midlertidig bygge opp under markedets egne aktører og deres vilje og evne til å bære deler av risikoen knyttet til garantistillelse gjennom pandemien, enn å etablere en midlertidig statlig ordning for direkte garantistillelse.

5 Departementets forslag

Regjeringen mener fremdeles det er gode grunner til ikke å iverksette tiltak for pakkereisemarkedet. Det er fremdeles relativt få av medlemmene i Reisegarantifondet i 2020 som i dag ikke har avtaler om garantistillelse. Kostnadene ved statlig deltakelse i garantimarkedet vurderes som høy, og det kan stilles spørsmål ved om det er riktig bruk av fellesskapets midler å avlaste privat risiko i et marked hvor finansinstitusjonene over flere år har tjent gode penger. Det understrekes at

det er stor usikkerhet om hvilket behov som finnes og hvordan man best kan utforme en treffsikker ordning for å ivareta Stortingets ønsker i denne saken.

På bakgrunn av Stortingets anmodning foreslår regjeringen likevel å etablere en ordning for risikoavlastning av garantistene. Ordningen innebærer at staten overtar inntil 50 pst. av risikoen for tap i garantistenes porteføljer av garantier som er stilt overfor Reisegarantifondet for små og mellomstore pakkereisearrangører. Det vil også omfatte ev. nye garantier som gis i dette segmentet. Tapene deles pro rata. Staten skal motta en rimelig andel av inntektene fra garantiene i den samme porteføljen. Ordningen vil innebære at finansinstitusjonenes risiko reduseres til 50 pst. av samlet risiko i segmentet. En rimelig andel av finansinstitusjonenes inntekter fra garantiene skal videreføres til staten. Finansinstitusjonen får gjennom sin andel av inntektene dekket administrasjonskostnader og risiko-premie på egenrisiko. Det kreves at fordelene ved statlig risikoavlastning skal videreføres til sluttkunden, pakkereisearrangøren, og at dette skal kunne dokumenteres overfor myndighetene. Det kreves videre at finansinstitusjonen søker risikoavlastning for alle garantier den har stilt til Reisegarantifondet. Dette sikrer at staten ikke gir risikoavlastning kun for de mest risikable garantiene som er stilt og er et viktig robustetskriterium for ordningen. Regjeringen foreslår at avtaler om risikoavlastning under ordningen kan inngås til og med 31. desember 2021, og at risikoavlastningens løpetid er begrenset til utløpet av 2022.

Regjeringen foreslår at det settes av en garantiramme på 525 mill. kroner, som utgjør 50 pst. av antatt garantivolum for SMB-segmentet i høysesong i 2021. Det er imidlertid en del usikkerhet knyttet til anslaget, både fordi garantivolumet avhenger av bestilte reiser, som igjen avhenger av utviklingen i smittesituasjonen i Norge og utenlands, samt vaksinasjonsgraden i Norge og utenlands, og pga. usikkerhet knyttet til i hvilken grad finansinstitusjonene velger å benytte ordningen. Regjeringen vil følge markedet nøye og komme tilbake med justeringer ved behov.

Bakgrunnen for at regjeringen foreslår at ordningen rettes mot små og mellomstore pakkereisearrangører, er at disse aktørene i større grad bidrar til å øke kundegrunnlaget for reiselivsvirksomheter over hele Norge. Regjeringen mener det er viktig å styrke reiselivsbedriftenes muligheter til inntjening i tiden etter pandemien. De store pakkereisearrangørene baserer seg med enkelte unntak på utgående turisme, dvs. nordmenn som ferierer i utlandet.

Dersom ordningen gjøres mer generøs, for eksempel ved å åpne for alle pakkereisearrangerer, uavhengig av størrelse, ville dette innebære å utsette større deler av fellesskapets midler for en betydelig risiko. En ordning som omfatter alle pakkereisearrangerer, vil kreve en garantiramme på om lag 1,5 mrd. kroner, gitt regjeringens forslag til avlastningsgrad.

Etablering av ordningen forutsetter godkjenning av ESA.

Kap. 2460 Garantiinstituttet for eksportkreditt

Post 53 Tilskudd til forvaltning av risikoavlastningsordningen for garantier til Reisegarantifondet

Det foreslås en bevilgning til Garantiinstituttet for Eksportkreditt på 10 mill. kroner til forvaltning av ordningen.

Post 54 Tilskudd til tapsavsetning – risikoavlastningsordningen for garantier til Reisegarantifondet

Det er stor usikkerhet rundt forventningene til tap under ordningen. Mange pakkereisearrangerer har dårlig økonomi etter et år med liten eller ingen omsetning. Finansbransjen har også antydnet at pakkereisearrangererne vil kunne trenge 2–3 år for å bli kredittverdige igjen. Et foreløpig anslag for tapsavsetning er 420 mill. kroner, som utgjør 80 pst. av garantirammen.

Kap. 5460 Garantiinstituttet for eksportkreditt

Post 74 Inntekter fra risikoavlastningsordningen for garantier til Reisegarantifondet

Det er utfordrende på dette tidspunktet å gi et presist anslag for inntekter under ordningen. Inntektene avhenger både av størrelsen på garanti-premien til den enkelte pakkereisearranger, hvor mange banker og forsikringsselskap som velger å søke risikoavlastning for sine garantier, og fordeling av inntekter mellom finansinstitusjon og stat. Et foreløpig anslag for inntekter under ordningen er 15 mill. kroner.

Om forlengelse av Tilskuddsordningen for bedriftsutvikling («omstillingsordningen»)

Regjeringen viser til Innst. 233 S (2020–2021) og Stortingets vedtak av 23. februar 2021 som oppfølging av anmodningsvedtak nr. 552 hvor «Tilskuddsordningen for bedriftsutvikling i event- og reiselivsnæringen», «omstillingsordningen» er besluttet styrket og videreført til 30. juni 2021. Ordningen er tidligere godkjent av ESA under regelverket Temporary Framework. Europakommisjonen har besluttet å forlenge dette regelverket til og med 31. desember 2021. I tråd med dette foreslår Regjeringen at ordningen videreføres til og med 31. desember 2021. Bakgrunnen for forslaget er å sikre Innovasjon Norge tilstrekkelig tid til å behandle søknadene i den neste utlysningssrunden, som er under planlegging med søknadsfrist i løpet av våren.

Nærings- og fiskeridepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i statsbudsjettet 2021 under Nærings- og fiskeridepartementet (risikoavlastning av garantier til Reisegarantifondet og forlengelse av omstillingsordningen).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om endringer i statsbudsjettet 2021 under Nærings- og fiskeridepartementet (risikoavlastning av garantier til Reisegarantifondet og forlengelse av omstillingsordningen) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om endringer i statsbudsjettet 2021 under Nærings- og fiskeridepartementet (risikoavlastning av garantier til Reisegarantifondet og forlengelse av omstillingsordningen)

I

I statsbudsjettet for 2021 gjøres følgende endringer:

Utgifter:

Kap.	Post	Formål	Kroner
2460		Garantiinstituttet for eksportkreditt	
(NY)	53	Tilskudd til forvaltning av risikoavlastningsordningen for garantier til Reisegarantifondet, bevilges med	10 000 000
(NY)	54	Tilskudd til tapsavsetning – risikoavlastningsordningen for garantier til Reisegarantifondet, bevilges med	420 000 000

Inntekter:

Kap.	Post	Formål	Kroner
5460		Garantiinstituttet for eksportkreditt	
(NY)	74	Inntekter fra risikoavlastningsordningen for garantier til Reisegarantifondet, bevilges med	15 000 000

1. Nærings- og fiskeridepartementet får fullmakt til å utarbeide vilkår og retningslinjer for risikoavlastning for garantier stilt til Reisegarantifondet innenfor en garantiramme på 525 mill. kroner.
2. Tilskuddsordningen for bedriftsutvikling i event- og reiselivsnæringen forlenges til og med 31. desember 2021.

Fullmakt til risikoavlastning

II

Stortinget samtykker i at det kan gis tilsagn om risikoavlastning frem til 31.12.2021 for garantier innenfor en ramme på 525 mill. kroner til banker og forsikringsselskaper som stiller garanti til Reisegarantifondet for små og mellomstore pakkereisearrangører, innenfor vilkår som settes av Nærings- og fiskeridepartementet. Risikoavlastningens løpetid er begrenset til utløpet av 2022.

=====

