Een nationaal ticketgarantiefonds

seo economisch onderzoek

Amsterdam, mei 2021
In opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Een nationaal ticketgarantiefonds

Verkennende analyse naar kosten, effecten en alternatieven

Rogier Lieshout (SEO)
Arnout Jongeling (SEO)
Pablo Mendes de Leon (Lexavia)
Niall Buissing (Lexavia)

seo • economisch onderzoek

LEXAVIA

"De wetenschap dat het goed is"

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2021-27

Copyright © 2021 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Managementsamenvatting

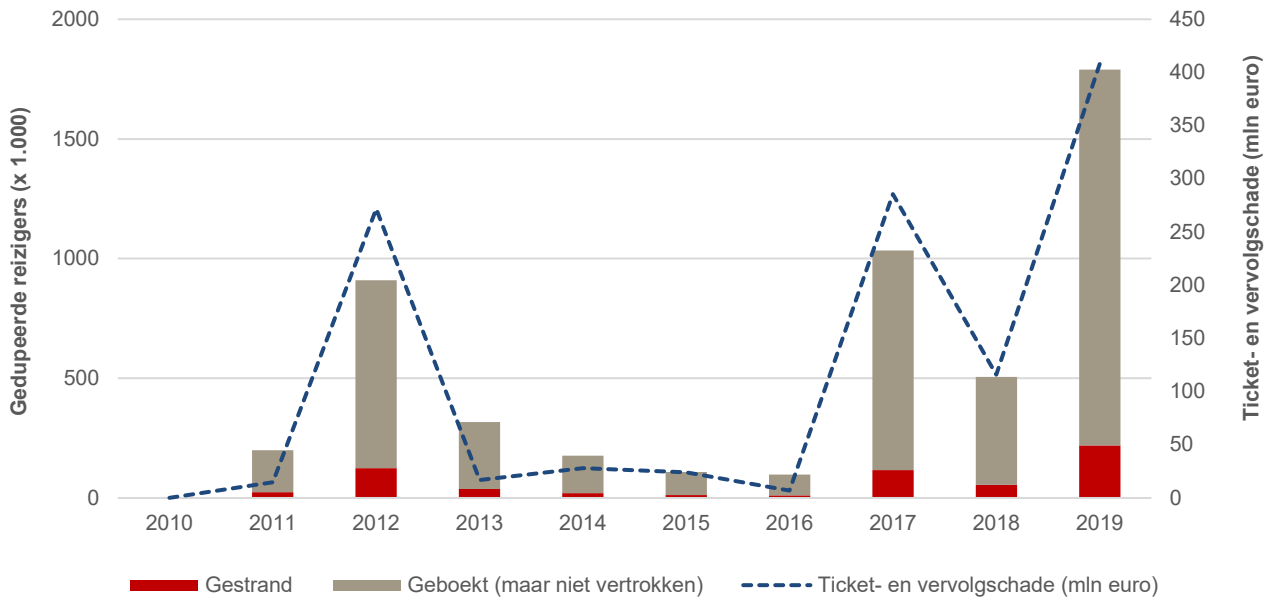
Reizigers die een los ticket kopen zijn – in tegenstelling tot pakketreizigers – nauwelijks wettelijk beschermd tegen insolventie van de luchtvaartmaatschappij. Om deze groep in de toekomst beter te beschermen, hebben de ANVR, de Consumentenbond, de ANWB en de Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR) gepleit voor een nationaal ticketgarantiefonds. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft SEO Economisch Onderzoek en Lexavia gevraagd een verkennend onderzoek uit te voeren naar de vormgeving, de effecten en de alternatieven van zo'n nationaal fonds.

Omvang van het probleem

In het decennium voorafgaand aan de coronacrisis (2010-2019) gingen in totaal 91 Europese luchtvaartmaatschappijen failliet. Het aantal faillissementen verschilde sterk van jaar op jaar. Zo gingen in 2010 drie Europese maatschappijen failliet en in 2012 negentien. De meeste faillissementen hadden betrekking op chartermaatschappijen (51 procent) en regionale maatschappijen (38 procent). In veel gevallen werden de faillissementen veroorzaakt door een combinatie van factoren waaronder een hoge kerosineprijs, hevige concurrentie van low-cost carriers, foutieve managementbeslissingen, valutaschommelingen, politieke onrust, late leveringen van vliegtuigen en contracten die niet verlengd werden.

Door de faillissementen werden ruim 5 miljoen reizigers gedupeerd. Ongeveer 12 procent bestond uit reizigers die al vertrokken waren en strandden op de plaats van bestemming. De overige 88 procent bestond uit reizigers die nog moesten vertrekken. Het aantal gedupeerde reizigers nam sterk toe in de periode 2017-2019 door faillissementen van enkele grote maatschappijen waaronder Monarch, Air Berlin, Thomas Cook UK, Germania, Aigle Azur en WOW Air (zie Figuur S.1). In 2019 werden de meeste reizigers gedupeerd, naar schatting 1,8 miljoen. Om dit getal in perspectief te plaatsen: dit betrof ongeveer 0,14 procent van het totale aantal passagiers in de EU.

Figuur S.1 In 2017 en 2019 gingen relatief grote maatschappijen failliet waardoor relatief veel reizigers gedupeerd werden



Bron: Analyse door SEO op basis van Steer Davies Gleave (2011, 2020)

De totale schade voor gedupeerde reizigers wordt ingeschat op ruim € 1,1 miljard. De schade bestaat zowel uit de kosten van onbenutte vliegtickets en eventuele vervolgschade (verblijf- en vervoerskosten en kosten van geplande activiteiten). Het grootste deel van de schade (82 procent) werd niet gedekt door bijvoorbeeld creditcardmaatschappijen of ticketverzekeringen.

Bestaande vormen van bescherming
Reizigers kunnen er wel voor kiezen zich vrijwillig extra te beschermen, bijvoorbeeld door het ticket met een creditcard te kopen of een aanvullende verzekering af te sluiten. Hoewel het merendeel van de reizigers wel bereid is een (klein) bedrag te betalen om zich te beschermen tegen de gevolgen van een faillissement, blijkt in de praktijk maar een deel van de reizigers met een los ticket aanvullend beschermd. Hiervoor kunnen meerdere verklaringen worden gegeven. Ten eerste zijn de alternatieve vormen van bescherming niet altijd en voor alle reizigers beschikbaar. Ten tweede weet het merendeel van de reizigers (66 procent) niet goed of en zo ja hoe ze beschermd zijn (RPA et al., 2010). Reizigers gaan er soms onterecht vanuit dat ze dezelfde bescherming genieten als pakketreizigers of dat de annuleringsverzekering de schade van een faillissement dekt. Ten derde is het voor reizigers lastig op de risico's goed in te schatten. Dit maakt het voor reizigers lastig om de juiste vorm van bescherming te kiezen.

De schade hangt niet alleen samen met het aantal gedupeerde reizigers, maar ook met het type reiziger en het type bestemmingen dat door de failliete maatschappijen werden aangeboden. Zo is de schade voor reizigers die op de bestemming stranden over het algemeen relatief groot doordat zij kort voor vertrek een alternatief ticket voor de terugvlucht moeten boeken en mogelijk ook noodgedwongen langer op de bestemming moeten verblijven. De schade zal voor zakelijke reizigers veelal ook hoog zijn, doordat zij relatief dure tickets en accommodaties boeken. Tenslotte zal de schade ook relatief hoog zijn voor reizigers die een ticket geboekt hebben naar een verre bestemming. Ook daarvoor geldt dat de kosten van ticket en verblijf doorgaans relatief hoog zijn.

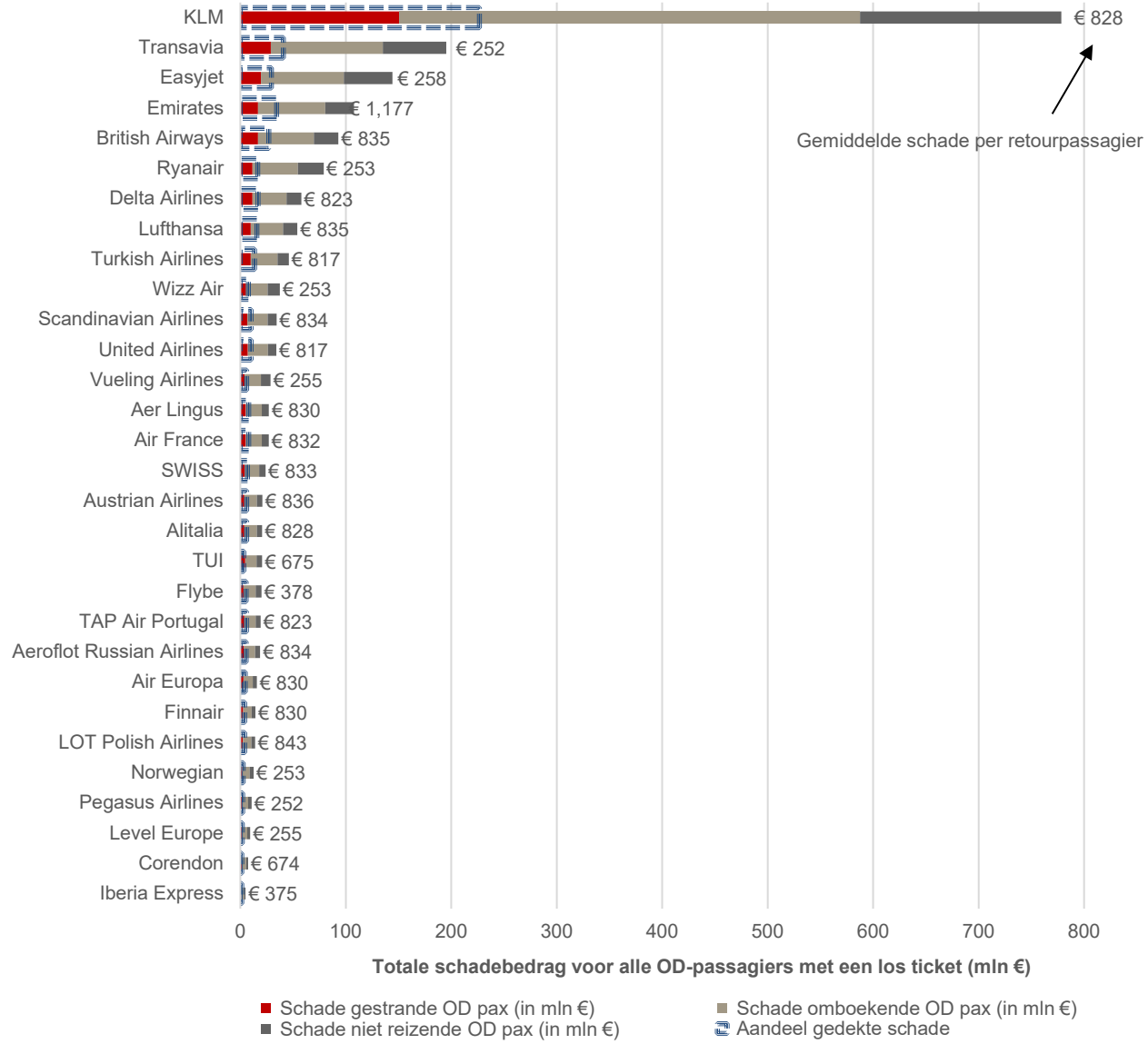
Het aantal gedupeerde reizigers en de schade die zij ondervinden kan in de toekomst verder toenemen. Enerzijds vanwege de trend dat steeds meer reizigers zelf hun reis samenstellen en anderzijds door de groei van de vraag naar luchtvaart. Bovendien valt het niet uit te sluiten dat de coronacrisis tot extra faillissementen leidt.

Verwachte schade bij faillissementen in Nederland

Om een beeld te krijgen van de schade van faillissementen in de Nederlandse markt, is een inschatting gemaakt van de ticket- en vervolgschade voor OD-passagiers met een los ticket wanneer de 30 belangrijkste maatschappijen in de Nederlandse markt failliet zouden gaan. Deze maatschappijen waren in 2019 verantwoordelijk voor het vervoer van 91 procent van alle OD-passagiers op de Nederlandse luchthavens.

Het totale schadebedrag is sterk afhankelijk van de omvang van de operatie van de maatschappij die failliet gaat. Daarnaast hangt de schade ook samen met de bestemmingen die worden aangeboden en de vervoerssamenstelling (zakelijk/niet-zakelijk). Een faillissement van KLM leidt tot de grootste totale schadepost: 778 miljoen euro (zie Figuur S.2). Ongeveer de helft van de schade komt terecht bij Nederlandse reizigers. Ruim een kwart van de schade is op andere manieren gedekt. Het grootste deel van de schade bestaat uit schade voor reizigers die nog niet vertrokken zijn en hun reis omboeken, gevolgd door schade voor passagiers die nog niet zijn vertrokken en afzien van de reis.

Figuur S.2 Een faillissement van KLM zorgt voor de grootste totale schadepost voor reizigers met een los ticket



Bron: Analyse SEO op basis van vervoersstatistieken en kengetallen uit de literatuur

De gemiddelde schade bij een faillissement bedraagt 520 euro per retourpassagier. De schade per passagier varieert sterk tussen verschillende typen maatschappijen. Bij een faillissement van een low-cost carrier bedraagt de gemiddelde schade ongeveer 250 euro per retourpassagier, maar dit kan oplopen tot 1.200 euro per retourpassagier voor bij faillissementen van maatschappijen die voornamelijk lange-afstandsvluchten uitvoeren. Voor (netwerk)maatschappijen die een combinatie van korte- en lange-afstandsvluchten uitvoeren – zoals KLM - wordt de schade per retourpassagier ingeschat op circa 830 euro.

De schade varieert ook tussen verschillende typen passagiers. Passagiers die al vertrokken zijn en stranden op de bestemming ondervinden de meeste schade: gemiddeld 649 euro per persoon. Zij zijn relatief veel geld kwijt aan de vervangende terugvlucht. Passagiers die nog niet vertrokken zijn en een vervangend ticket kopen, ondervinden de minste schade: gemiddeld 451 euro per persoon. Zoals hierboven beschreven is de totale schade voor deze groep wel veruit het grootst. Dat komt doordat het merendeel van de passagiers (64 procent) bestaat uit deze categorie reizigers.

Vormgeving van een nationaal ticketgarantiefonds

Voor de vormgeving van het fonds wordt op verzoek van de opdrachtgever zoveel mogelijk aangesloten bij de uitgangspunten van het Deense ticketgarantiefonds, rekening houdend met het feit dat de Nederlandse luchtvaartmarkt er anders uitziet dan de Deense markt. Dat betekent dat het Nederlandse ticketgarantiefonds als volgt wordt vormgegeven:

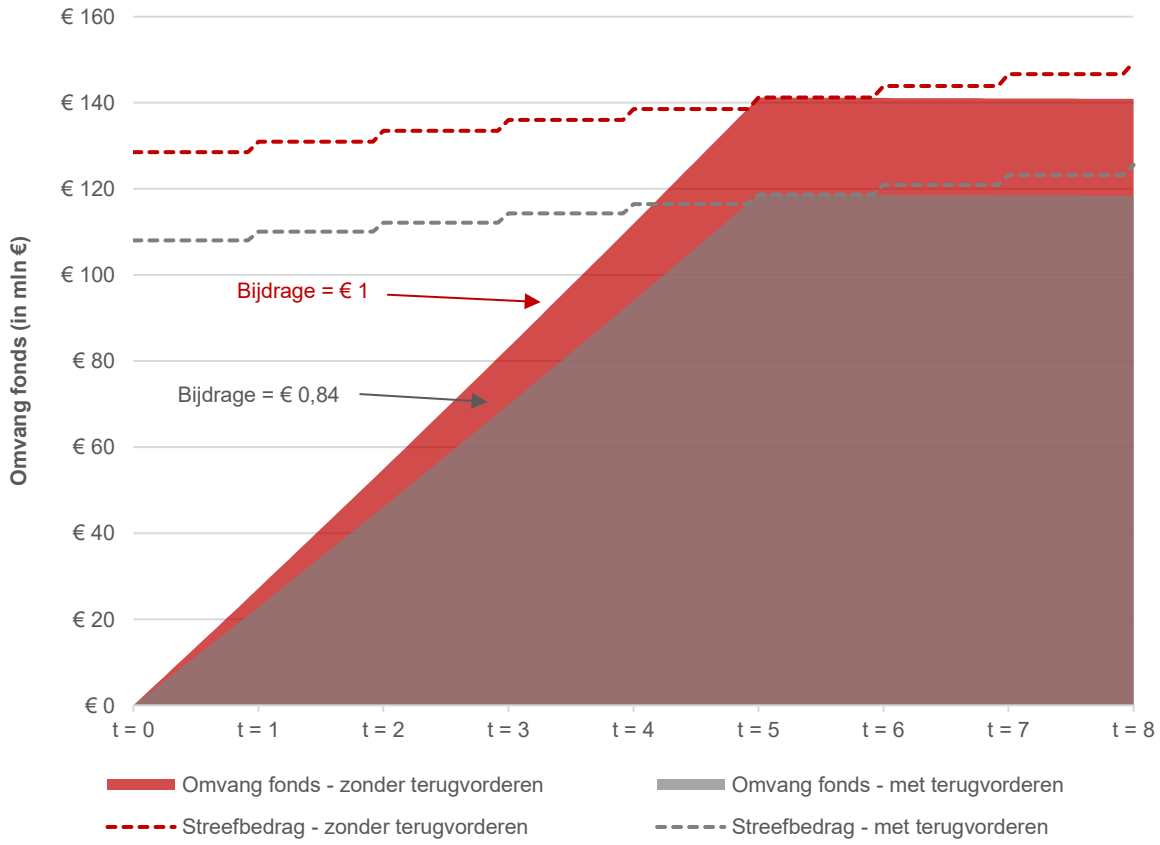
- **Reikwijdte:** Het fonds heeft betrekking op OD-passagiers die hun reis zijn begonnen op een Nederlandse luchthaven. Alle OD-passagiers betalen mee aan het fonds. Om te voorkomen dat pakketreizigers twee keer gedekt zijn voor de kosten van repatriëring, zullen de reisorganisaties de bijdragen voor pakketreizigers terug moeten kunnen claimen;
- **Dekking:** Het fonds dekt in ieder geval de repatriëringskosten van OD-passagiers die hun reis begonnen zijn op een Nederlandse luchthaven. Conform het Deense model worden ook de repatriëringskosten vergoed van passagiers die al op een andere manier zijn gedekt. Het fonds zal proberen de betreffende bedragen zoveel mogelijk terug te vorderen van derde partijen, zoals verzekeraars en creditcardmaatschappijen;
  Indien na aftrek van de repatriëringskosten nog geld over is in het fonds, worden de kosten van ongebruikte tickets vergoed voor OD-passagiers die nog niet vertrokken zijn (en hun reis zouden beginnen op een Nederlandse luchthaven). Indien er onvoldoende geld over is om alle ticketkosten te vergoeden, dan gebeurt dit naar rato;
- **Streefbedrag:** Het streefbedrag wordt bepaald op het faillissement waarbij de repatriëringskosten het hoogst zijn. Dat is bij een faillissement van KLM (en dochtermaatschappij Transavia).[1] De vervoersvolumes - en daarmee de repatriëringskosten - zullen in het laagseizoen lager zijn dan in het hoogseizoen. Om ervoor te zorgen dat het fonds ook in het hoogseizoen over voldoende middelen beschikt om de repatriëringskosten te dekken, is voor de bepaling van het streefbedrag uitgegaan van de repatriëringskosten in de drukste maand van het jaar (juli). De omvang van het fonds dient mee te groeien met de groei van de verwachte ontwikkeling van de repatriëringskosten. Aangenomen is dat de vervoersvolumes jaarlijks toenemen volgens de langetermijn prognoses voor de luchtvaart en dat de vervoerssamenstelling constant blijft in de tijd;
- **Repatriëringskosten:** Voor de berekening van de repatriëringskosten is aangenomen dat gestrande passagiers met vluchten van andere maatschappijen kunnen terugreizen naar Nederland;
- **Eigen risico:** Bij de vergoeding van ongebruikte tickets geldt een eigen risico van 134 euro, conform het eigen risico dat in Denemarken wordt gehanteerd;
- **Uitvoeringskosten:** De jaarlijkse uitvoeringskosten worden ingeschat op 100.000 euro per jaar. Bij een faillissement nemen de uitvoeringskosten toe met één euro per gedupeerde passagier;
- **Bijdrage per OD-passagier:** Aangenomen wordt dat het streefbedrag in vijf jaar tijd wordt opgebouwd, ervan uitgaande dat er in die periode geen faillissementen plaatsvinden. Wanneer het fonds het streefbedrag heeft bereikt, worden de betalingen opgeschort. Indien het niveau van het fonds daalt tot onder 75 procent van het streefbedrag, dan wordt de bijdrage opnieuw geïntroduceerd. Als het niveau daalt tot onder 25 procent van het streefbedrag, dan wordt de bijdrage verdubbeld. De bijdrage wordt middels een heffing of belasting per OD-passagier in rekening gebracht bij de luchtvaartmaatschappijen;
- **Garantstelling door de overheid:** Tijdens de opbouwfase of wanneer meerdere maatschappijen kort na elkaar failliet gaan, kan het fonds (tijdelijk) over onvoldoende middelen beschikken om alle repatriëringskosten te dekken. Conform het Deense model wordt aangenomen dat het fonds dan een lening afsluit om de kosten te dekken. De overheid staat garant voor terugbetaling van de lening. Daarbij wordt uitgegaan van een renteloze lening.

[1] Vanwege de coronacrisis liggen de vervoerscijfers momenteel op een laag niveau. Daarom is ervoor gekozen om het streef bedrag te baseren op de vervoersvolumes en de -samenstelling voor de coronacrisis.

Omvang van het fonds en bijdrage per passagier

Om te allen tijde de repatriëringskosten te kunnen vergoeden van gestrande OD-passagiers die hun reis begonnen zijn op een Nederlandse luchthaven is een streefbedrag vereist van 129 miljoen euro (op basis van het vervoersvolume - en de -samenstelling in 2019). Dit bedrag neemt jaarlijks toe door autonome marktgroei. Om dit bedrag in vijf jaar tijd op te bouwen is een bijdrage nodig van 1,00 euro per vertrekkende OD-passagier (zie Figuur S.3). Wanneer het fonds erin slaagt de kosten deels te verhalen op partijen die aansprakelijk zijn voor claims van gedupeerde reizigers dan volstaat een streefbedrag van 108 miljoen euro en een bijdrage van 0,84 euro per vertrekkende OD-passagier.[2]

Figuur S.3 Als het fonds gedane betalingen deels kan terugvorderen van derden is een minder hoge bijdrage per passagier benodigd



Bron: Analyse SEO op basis van vervoersstatistieken en kengetallen uit de literatuur

Impact op Nederlandse reizigers en de luchtvaartsector

Een ticketgarantiefonds biedt reizigers met een los ticket meer zekerheid. Met een nationaal ticketgarantiefonds krijgen gestrande reizigers die hun reis zijn begonnen op een Nederlandse luchthaven in ieder geval de repatrieringskosten vergoed. In de meeste gevallen zal er na aftrek van de repatriëringskosten nog voldoende geld over zijn om (een deel van) de ticketkosten te vergoeden aan reizigers die nog niet vertrokken zijn. De kosten van de extra bescherming zijn beperkt ten opzichte van de kosten van alternatieve vormen van bescherming, zoals van een verzekering. Eventuele vervolgschade wordt niet door een ticketgarantiefonds gedekt.

[2] Deze bedragen moeten worden geïnterpreteerd als bovengrenzen, omdat is uitgegaan van een *worst case* scenario, waarbij KLM failliet gaat en Transavia daardoor ook (tijdelijk) de vluchtuitvoering moet staken en het faillissement bovendien plaatsvindt in het hoogseizoen waardoor relatief veel reizigers moeten worden gerepatrieerd.

Een nationaal ticketgarantiefonds kan op verschillende manieren de concurrentieverhoudingen tussen luchtvaartmaatschappijen verstoren. Ten eerste heeft het fonds alleen betrekking op maatschappijen die vanaf Nederlandse luchthavens vliegen. Dat kan ertoe leiden dat passagiers door de hogere kosten uitwijken naar buitenlandse luchthavens. Dit risico is klein, gegeven de beperkte bijdrage per OD-passagier. De extra zekerheid kan er ook toe leiden dat Nederlandse luchthavens aantrekkelijker worden voor buitenlandse passagiers. Welk effect prevaleert zal apart onderzocht moeten worden. Ten tweede is de bijdrage per passagier niet afhankelijk van het risico. Daardoor worden risico's niet op de juiste manier ingeprijsd. Het kan er ook toe leiden dat reizigers het risico op een faillissement niet meer meenemen in hun aankoopbeslissing. Dit bevoordeelt financieel zwakkere maatschappijen. Ten derde is de bijdrage per passagier ook niet afhankelijk van het schadebedrag. Reizigers waarvoor de verwachte schade bij een faillissement klein is, zoals voor reizigers die met low-cost maatschappijen vliegen, kruissubsidiëren zodoende de schade voor reizigers met meer schade.

Rol van de overheid

De financiële rol van de overheid bij de invoering van een nationaal ticketgarantiefonds is beperkt . De overheid dient alleen garant te staan voor leningen die het fonds dient aan te gaan wanneer de omvang van het fonds op enig moment ontoereikend is om de repatriëringskosten volledig te vergoeden. Deze situatie kan zich voordoen in de opbouwfase van het fonds en wanneer meerdere maatschappijen kort na elkaar failliet gaan. Zonder een ticketgarantiefonds kan de overheid zich bij faillissementen genoodzaakt voelen om ingezetenen te repatriëren. Daar kunnen aanzienlijke kosten mee gepaard gaan. De kosten zijn dan volledig voor de overheid. Bovendien zal de repatriëring dan ook minder efficiënt verlopen en mogelijk duurder uitvallen, doordat er geen instantie is die zich hierop heeft voorbereid.

Wanneer het Deense model ook als juridisch model wordt gehanteerd zou een aparte wet over dit onderwerp moeten worden opgesteld. Dan komt de vraag naar voren hoe die wet zich verhoudt tot de bepalingen ten aanzien van pakketreisovereenkomsten en gekoppelde reisarrangementen in het Burgerlijk Wetboek. Een alternatief zou zijn alternatieve bepalingen in het Burgerlijk Wetboek op te nemen voor de totstandkoming van een ticketgarantiefonds voor losse vliegtickets.

Het Rijk heeft discretionaire bevoegdheid ten aanzien van zowel beleid als juridische vormgeving van dat beleid. De werking van het Deense model toont aan dat implementatie per EU lidstaat mogelijk is. Voor zover bekend heeft de Europese Commissie hiertegen geen bezwaren aangetekend op grond van een gelijk speelveld, dan wel andere argumenten.

Alternatieven voor een nationaal fonds

Naast een nationaal ticketgarantiefonds, zijn er ook andere mogelijkheden om reizigers met een los ticket beter te beschermen tegen insolventie van een luchtvaartmaatschappij. Alternatieven die dezelfde of een betere bescherming bieden dan een nationaal ticketgarantiefonds zijn: bankgaranties, derdenrekeningen, verzekeringen en een Europees garantiefonds.

Bankgaranties en derdenrekeningen zorgen ervoor dat alle betaalde ticketkosten kunnen worden vergoed, maar hebben een nadelige impact op de liquiditeitspositie van luchtvaartmaatschappijen, wat kan bijdragen aan hun ondergang. Optionele en verplichte verzekeringen hebben als voordeel dat naast de ticketschade ook eventuele vervolgschade kan worden gedekt. In de praktijk kunnen bepaalde maatschappijen echter onverzekerbaar blijken, wat eveneens kan leiden tot extra faillissementen. De huidige praktijk laat zien dat de kosten van een optionele verzekering significant hoger zijn dan de geschatte bijdrage die nodig is voor een ticketgarantiefonds. Een

Europees ticketgarantiefonds biedt een bredere dekking dan een nationaal fonds en heeft een minder marktverstorende werking. Een Europees fonds is daarom te prefereren boven een nationaal fonds. De implementatie van een Europees fonds vergt wel meer afstemming op Europees niveau.

Vergeleken met de onderzochte alternatieven beschermd een nationaal ticketgarantiefonds reizigers op een kosteneffectieve wijze en kan het redelijk eenvoudig worden geïmplementeerd. Om reizigers nog beter te beschermen kan een nationaal ticketgarantiefonds worden gecombineerd met strengere financiële eisen en monitoring, een (optionele) verzekering die vervolgschade dekt en een betere informatievoorziening.

Aanbevelingen

De doorrekeningen in deze studie zijn zoveel mogelijk gebaseerd op gegevens die betrekking hebben op de Nederlandse luchtvaartmarkt. Voor sommige aannames moest gebruik worden gemaakt van kengetallen uit de literatuur. Indien de overheid overweegt om een nationaal ticketgarantiefonds in te voeren is het aan te bevelen om de doorrekening volledig toe te spitsen op de Nederlandse context. Hierbij valt te denken aan het bepalen van de repatriëringskosten op bestemmingsniveau voor de belangrijkste maatschappij en de gemiddelde verblijfduur van passagiers die met deze maatschappij reizen. Als bekend is op welk moment het fonds wordt ingevoerd, kan ook rekening worden gehouden met de daadwerkelijke vervoersvolumes op dat moment.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting ..... **i**

1 Inleiding **1**

2 Het probleem **3**
2.1 Vormen van schade 4
2.2 Bestaande vormen van bescherming 5
2.3 Recente faillissementen in Europa 8
2.4 Schade van faillissementen in de Nederlandse markt 10

3 Vormgeving van een nationaal ticketgarantiefonds **13**
3.1 Het Deense ticketgarantiefonds 13
3.2 Uitgangspunten voor een Nederlands ticketgarantiefonds 14
3.3 Omvang van het fonds en bijdrage per passagier 16
3.4 Case studies 18
3.5 Impact op Nederlandse reizigers en de luchtvaartsector 20
3.6 Rol van de overheid 21

4 Alternatieven voor een nationaal fonds **25**
4.1 Voorkomen van abrupte faillissementen 25
4.2 Beperken van schade voor reizigers bij faillissementen 27
4.3 Verbeteren informatievoorziening 35
4.4 Synthese 38

Referenties **41**

Bijlage A Bepaling faillissementsschade **43**

Bijlage B Gedupeerde passagiers per faillissement **47**

Bijlage C Schade voor Nederlandse passagiers **49**

Bijlage D Repatriërings- en ticketkosten voor Nederlandse OD-passagiers **51**

1 Inleiding

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft SEO Economisch Onderzoek en Lexavia gevraagd een verkennend onderzoek uit te voeren naar de vormgeving, de effecten en de alternatieven van een nationaal ticketgarantiefonds.

In tegenstelling tot reizigers die een pakketreis boeken, zijn reizigers die zelf hun reis samenstellen nauwelijks wettelijk beschermd tegen insolventie van de luchtvaartmaatschappij. Zij zijn bij een faillissement in veel gevallen (een deel van) hun geld kwijt en draaien zelf op voor de kosten van de terugvlucht.

Door een aantal grote faillissementen onder Europese luchtvaartmaatschappijen is het aantal gedupeerde reizigers – en daarmee de door hen ondervonden schade –de afgelopen jaren sterk toegenomen. Het aantal gedupeerden en de door hen ondervonden schade kan in de toekomst verder stijgen door: (1) de groei van de luchtvaart, (2) het feit dat steeds meer reizigers zelf hun reis samenstellen en (3) de impact van de coronacrisis op de luchtvaartsector.

Om reizigers die hun reis zelf samenstellen in de toekomst beter te beschermen, hebben de ANVR, de Consumentenbond, de ANWB en de Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR) gepleit voor een nationaal ticketgarantiefonds. Hiermee kunnen reizigers bij een faillissement (deels) schadeloos worden gesteld. Na overleg met de minister van Infrastructuur en Waterstaat werd besloten nader onderzoek uit te voeren naar zo'n fonds.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft SEO Economisch Onderzoek en Lexavia gevraagd een verkennend onderzoek uit te voeren naar de vormgeving, de effecten en de alternatieven van een nationaal ticketgarantiefonds.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst de omvang van het probleem. Hoofdstuk 3 gaat in op de vormgeving van een nationaal ticketgarantiefonds. Op basis daarvan wordt de omvang van het fonds bepaald en de bijdrage van het fonds. Tevens wordt in dat hoofdstuk stilgestaan bij de impact van het fonds op reizigers en de luchtvaartsector en de rol van de overheid. Alternatieven voor een nationaal fonds worden in hoofdstuk 4 beschreven.

2 Het probleem

In het decennium voorafgaand aan de coronacrisis gingen 91 Europese luchtvaartmaatschappijen failliet. Daarbij werden ruim 5 miljoen reizigers gedupeerd voor een bedrag van naar schatting 1,1 miljard euro. Het aantal gedupeerde reizigers en de ondervonden schade kan in de toekomst verder toenemen doordat steeds meer reizigers zelf hun reis samenstellen, door de groei van de luchtvaart en extra faillissementen als gevolg van de coronacrisis. Faillissementen van maatschappijen die actief zijn in de Nederlandse markt leiden tot schades variërend van enkele miljoenen euro's tot bijna 800 miljoen euro. Het gemiddelde schadebedrag per passagier varieert van 250 euro bij een faillissement van een low-cost carrier tot bijna 1.200 euro bij een faillissement van een maatschappij die voornamelijk lange-afstandsvluchten uitvoert.

Reizigers die een pakketreis of samengestelde reis boeken zijn wettelijk beschermd tegen insolventie van de luchtvaartmaatschappij op basis van EU Richtlijn 2015/2302, de Europese Package Travel Directive. Op basis van deze verordening zijn aanbieders van pakketreizen en samengestelde reizen aansprakelijk voor alle individuele onderdelen van de reis, ook wanneer die door een andere partij worden uitgevoerd. Bij een faillissement van een luchtvaartmaatschappij dienen reisaanbieders hun klanten die nog niet zijn vertrokken een passend alternatief te bieden of de reissom te vergoeden. Reizigers die al wel vertrokken zijn, hebben recht op kosteloze repatriëring. Reisorganisaties kunnen dit op verschillende manieren regelen, bijvoorbeeld door zich te verzekeren tegen insolventie van de luchtvaartmaatschappij, een waarborgsom af te sluiten bij een bank of zich aan te sluiten bij een garantiefonds zoals de Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR)

Reizigers die zelf hun reis samenstellen en daarvoor een los ticket aanschaffen, worden niet beschermd door de Package Travel Directive, hoewel zij daar in de praktijk soms wel vanuit gaan. Wel kunnen zij op basis van de Faillissementswet[3] van 1983 een claim indienen bij de curator, maar de kans dat die wordt toegewezen is klein aangezien zij doorgaans achteraan in de rij van schuldeisers moeten aansluiten. Andere publiekrechtelijke regelingen zijn er niet. In de praktijk zijn reizigers die een los ticket aanschaffen dan ook nauwelijks wettelijk beschermd tegen insolventie van de luchtvaartmaatschappij.

Doordat vliegtickets veelal maanden voor vertrek worden gekocht (om te profiteren van lagere tarieven), kunnen relatief veel reizigers door een faillissement worden geraakt. Het aantal reizigers dat nauwelijks wettelijke bescherming geniet, kan in de toekomst verder toenemen. Enerzijds vanwege de trend dat steeds meer reizigers zelf hun reis samenstellen en anderzijds door de groei van de vraag naar luchtvaart. Bovendien valt het niet uit te sluiten dat de COVID-19 pandemie tot extra faillissementen leidt (zie box).

Reizigers met een los ticket kunnen zich wel op andere manieren beschermen tegen insolventie van de luchtvaartmaatschappij, bijvoorbeeld door vliegtickets met een creditcard te kopen of een aanvullende verzekering af te sluiten. Veel reizigers zijn echter niet op de hoogte van dergelijke alternatieven. Bovendien zijn de alternatieven niet altijd en voor alle reizigers beschikbaar en dekken ze vaak niet de volledige schade.

Dit hoofdstuk schetst de omvang van het probleem. Paragraaf 2.1 beschrijft allereerst op welke wijze reizigers die een los ticket boeken schade ondervinden bij een faillissement van een luchtvaartmaatschappij. Paragraaf 2.2 gaat in op de mate waarin deze reizigers reeds beschermd zijn. Vervolgens laat paragraaf 2.3 de ontwikkeling in het aantal faillissementen van Europese maatschappijen zien, evenals het aantal reizigers dat daardoor gedupeerd werd en de door hen ondervonden schade. Paragraaf 2.4 maakt tenslotte een inschatting van de schade wanneer de belangrijkste luchtvaartmaatschappijen in Nederland failliet zouden gaan.

[3] https://wetten.overheid.nl/BWBR0001860/2021-01-01 - 2.4.21

Faillissementen in de coronacrisis

De coronacrisis heeft een ongekende impact op de luchtvaartindustrie. Wereldwijd zijn al meerdere luchtvaartmaatschappijen failliet gegaan. Tot op heden betreft het vooral kleinere regionale maatschappijen die vluchten uitvoerden in opdracht van grotere maatschappijen en/of er al financieel slecht voor stonden, zoals Flybe, CityJet, German Airways, Trans States Airlines, Compass Airlines en InterJet. Daarnaast besloten enkele grote maatschappijen om dochtermaatschappijen op te heffen, waaronder Level Europe, SunExpress Deutschland, NokScoot, AirAsia Japan en Cathay Dragon.

Grote faillissementen hebben zich vooralsnog niet voorgedaan. Enerzijds doordat overheden loonsteun, kapitaal, leningen en/of bankgaranties hebben verstrekt. Anderzijds doordat luchtvaartmaatschappijen sterk hebben gesneden in de kosten, bezittingen hebben verkocht en extra geld hebben opgehaald op de kapitaalmarkten. Een aantal grote maatschappijen balanceert echter wel op de rand van de afgrond of heeft faillissementsbescherming aangevraagd, waaronder Norwegian, Avianca, LATAM en Virgin Atlantic. Naarmate de crisis langer duurt zal de steun van overheden afnemen. Ook banken zullen op een gegeven moment niet langer bereid zijn extra geld te lenen. Het lijkt dan ook een kwestie van tijd voordat er meer maatschappijen failliet gaan.[4]

2.1 Vormen van schade

Reizigers die een los ticket kopen, kunnen bij een faillissement van de luchtvaartmaatschappij op verschillende manieren worden gedupeerd:

- **Ticketkosten**: De kosten van vooruitbetaalde tickets zijn de reizigers bij een faillissement kwijt, tenzij deze door een andere partij, zoals een verzekeraar of creditcardmaatschappij worden vergoed (zie paragraaf 2.2). Voor reizigers die nog moeten vertrekken, gaat het om de kosten van het retourticket. Reizigers die al op de bestemming zijn, dienen een nieuw ticket te kopen voor de terugvlucht. Hun verlies bestaat uit de extra kosten van het nieuwe ticket;
- **Vervolgschade**: Reizigers die nog niet vertrokken zijn, kunnen de kosten van vooruitbetaalde accommodaties, huurauto's en activiteiten op de plaats van bestemming kwijt zijn. Ook als de kosten nog niet betaald zijn, kan een deel van de kosten alsnog in rekening worden gebracht (bijvoorbeeld doordat de accommodatie over het verhuurbedrijf de eerste één of twee dagen alsnog in rekening brengt). Reizigers die al op de bestemming zijn, kunnen mogelijk niet op de geplande datum terugvliegen. Dat kan leiden tot extra kosten voor accommodatie, eten en vervoer;
- **Omzetderving**: Voor bedrijven kan het niet doorgaan van een reis leiden tot gederfde omzet en winst. In veel gevallen zal de reis echter op een later moment ingehaald kunnen worden, maar ook voor bedrijven geldt dat zij mogelijk een deel van de reeds betaalde reiskosten (van tickets en accommodaties) niet terug krijgen;
- **Immateriële schade**: Consumenten kijken veelal maanden en soms jaren uit naar een vliegvakantie. Als die door een faillissement van de luchtvaartmaatschappij niet door kan gaan en de consument de betaalde reissom niet geheel of slechts gedeeltelijk terugkrijgt, dan heeft hij/zij mogelijk onvoldoende financiële middelen om de reis alsnog te ondernemen. Dat leidt tot een verlies aan nut en kan bovendien gepaard gaan met emotionele schade.

De omvang van de schade verschilt per reiziger en is niet alleen afhankelijk van het feit of de reiziger al vertrokken is of nog niet, maar bijvoorbeeld ook van de bestemming en reisduur. Ticketkosten voor lange vluchten

[4] Hoewel er momenteel maar weinig reizigers op de plaats van bestemming zijn en er weinig tickets worden verkocht, zijn er sinds het begin van de crisis wel veel vouchers uitgegeven die waardeloos worden bij een faillissement.

zijn immers hoger dan voor korte vluchten. Bovendien kan het voor passagiers die stranden op verre bestemmingen lastiger zijn om een vervangende terugvlucht te regelen door het beperkte vluchtaanbod op lange afstanden. Zij worden daardoor mogelijk gedwongen om relatief lang op de bestemming te blijven voordat ze huiswaarts kunnen keren. Voor reizigers die nog moeten vertrekken, kan de vervolgschade toenemen met de geplande verblijfduur. De kosten van (vooruitbetaalde) accommodaties, huurauto's et cetera zijn dan immers hoger, tenzij alleen de eerste dagen in rekening worden gebracht.

Daarnaast kunnen faillissementen ook leiden tot hogere kosten voor reizigers die nog geen ticket gekocht hebben. Door een afname van de concurrentie zullen ticketprijzen stijgen. Bovendien kunnen reistijden toenemen door een verminderd aanbod. Deze studie richt zich echter op de vormgeving en de effecten van een ticketgarantiefonds. Het fonds richt zich op reizigers die op het moment van faillissement reeds hun ticket hebben gekocht. Langere termijn effecten op ticketprijzen en reistijden blijven daarom buiten beschouwing.

2.2 Bestaande vormen van bescherming

Reizigers zonder verdere dienstverlening in de vorm van bijvoorbeeld verschaffing van accommodatie, zijn in Nederland, wat de publiekrechtelijke regelingen betreft, aangewezen op de Faillissementswet van 1983. Zij kunnen bij een faillissement van de luchtvaartmaatschappij als schuldeiser een claim indienen bij de curator. Momenteel dienen zij echter achteraan in de rij van schuldeisers moeten aan te sluiten. Daardoor is de kans op een succesvolle claim gering. Andere publiekrechtelijke regelingen zijn er niet. Ook zijn er geen internationaalrechtelijke of EU-rechtelijke voorschriften die Nederland een regeling over dit onderwerp voorschrijven.

Er bestaat wel een aantal niet-wettelijke regelingen die reizigers (enige) vorm van bescherming bieden tegen faillissementen van luchtvaartmaatschappijen:

- **Creditcardmaatschappijen**: Indien een vliegticket met een creditcard is betaald, zijn reizigers in een aantal landen, waaronder Nederland in sommige gevallen en onder bepaalde voorwaarden gedekt door de afleveringarantie van creditcardmaatschappij. [5] Zij kunnen bij de creditcardmaatschappij een betwisting indienen wanneer de verkopende partij zijn belofte niet nakomt. De dekking is beperkt tot de kosten van het originele ticket;
- **Vrijwillige verzekering:** Reizigers kunnen in sommige gevallen een vrijwillige verzekering[6] afsluiten welke de ticketkosten vergoed bij insolventie van de luchtvaartmaatschappij.[7] In het verleden boden verzekeraars als Unigarant en de Europeesche Verzekeringen dergelijke ticketverzekeringen in Nederland aan. Momenteel lijkt dat niet meer het geval. Tussenpersonen als Cheaptickets (2021), Tix.nl (2021) en D-reizen (2021) boden in 2021 nog wel ticketverzekeringen aan.[8] Hun verzekeringen dekken de kosten van ongebruikte vliegtickets bij een faillissementen tot een maximumbedrag variërend van 1.500 – 2.000 euro. De premie is afhankelijk van de ticketprijs. Er wordt veelal samengewerkt met verzekeraars als Allianz an Lloyd's;

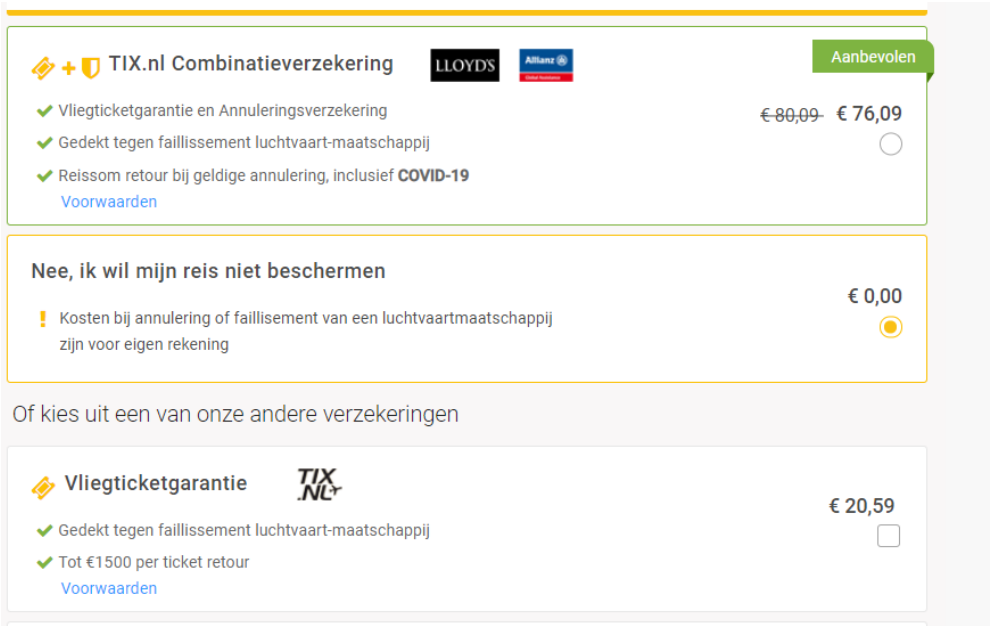
5 Mastercard en VISA betalen het aankoopbedrag van een met de card gekocht product terug, wanneer dat niet op de afgesproken datum is geleverd. Daarvoor moet het bedrag wel rechtstreeks aan de leverancier zijn betaald en moet er geen sprake zijn van vergoeding door een verzekering of waarborgfonds. Het verzoek om terugbetaling moet binnen 3 maanden na de afgesproken leverdatum worden ingediend en binnen 1 jaar na de datum waarop de betaling is gedaan (ICS, 2021b). De (aanvullende) reisverzekeringen die creditcardmaatschappijen aanbieden dekken extra verblijfkosten bij vertragingen, maar niet bij faillissementen van luchtvaartmaatschappijen (ICS, 2021a).

6 Ook wel *Scheduled Airline Failure Insurance (SAFI)* genoemd.

7 Faillissementen van luchtvaartmaatschappijen vallen niet onder standaard reis- en annuleringsverzekeringen, hoewel sommige reizigers daar wel vanuit gaan (Steer Davies Gleave, 2011).

8 Vliegtickets.nl is eind maart 2020 gestopt met het aanbieden van de vliegticketverzekering.

Figuur 2.1 Vliegticketgarantieverzekering van Tix.nl



- **IATA Billing and Settlement Plan (BSP):** Het BSP systeem van IATA vergemakkelijkt de financiële afwikkeling tussen reisagenten en luchtvaartmaatschappijen. Reisagenten hoeven periodiek maar één betaling te doen voor alle tickets die verkocht zijn (namens verschillende maatschappijen). De luchtvaartmaatschappijen ontvangen het bedrag van alle reisagenten in één keer op hun rekening. Om dit mogelijk te maken consolideert het BSP systeem de betalingen van de reisagenten. Hiervoor worden de betalingen enige tijd vastgehouden in het systeem, voordat het geld wordt overgemaakt naar de luchtvaartmaatschappijen. Dit gebeurt doorgaans op vaste momenten (veelal eens per maand). In specifieke gevallen en afhankelijk van deelname in de BSP door de failliete luchtvaartmaatschappij kan IATA het geld – enkel hetgeen nog niet is overgeboekt – via de reisagent terugbetalen;
- **Andere luchtvaartmaatschappijen:** Bij een faillissement kunnen partners van de failliete maatschappij en concurrenten de reiziger ook te hulp schieten. Wanneer het ticket is verkocht door maatschappij A en de vlucht zou worden uitgevoerd door maatschappij B dan zijn er twee opties. Als maatschappij B failliet gaat, dan kan maatschappij A de ticketkosten vergoeden of de reiziger omboeken naar een andere vlucht. Echter, als de verkopende maatschappij A failliet gaat, hoeft dit niet het geval te zijn. Naar verluidt bemiddelt IATA in dit soort gevallen. Voor het overnemen van vluchten bestaat geen juridische basis; het geschiedt min of meer op basis van *goodwill*, die mede ingegeven kan zijn door het behoud van het eigen imago of dat van de alliantie niet te schaden.
  Concurrerende maatschappijen kunnen eveneens te hulp schieten. Zij kunnen gestrande reizigers tegen een gereduceerd vast tarief terugvliegen, zogenaamde *rescue fares*. Hoewel die tarieven veelal lager zijn dan de marktconforme tarieven op dat moment, zijn ze vaak wel hoger dan de tarieven die de passagiers betaald hebben. Enerzijds doordat het kort voor de terugvlucht een nieuw ticket zal moeten worden gekocht. Anderzijds doordat *one-way* tickets relatief duur zijn ten opzichte van retourtickets. Concurrerende maatschappijen zijn niet verplicht om *rescue fares* aan te bieden. In de praktijk kan het dus voorkomen dat deze niet beschikbaar zijn en reizigers (nog) meer geld kwijt zijn aan een nieuw ticket voor de terugvlucht;
- **Repatriëring door de overheid:** Nationale overheden kunnen hun ingezetenen ook te hulp schieten bij een faillissement door *ex gratia*, dus zonder aansprakelijkheid, gestrande passagiers via speciale vluchten te repatriëren. Een voorbeeld is de repatriëringsoperatie die werd opgezet na het faillissement van Monarch (zie box);

- **Teruggave van luchthavengelden en overheidsheffingen**: Reizigers kunnen luchthavengelden en overheidsheffingen van ongebruikte tickets terugvorderen bij de luchtvaartmaatschappij. In het kader van faillissementen van luchtvaartmaatschappijen is aan deze optie nog weinig aandacht besteed. De ticketprijs omvat via Art. 23(1) van EU Verordening 1008/2008 *'de geldende passagiers- of luchttarieven en alle toepasselijke belastingen en heffingen, toeslagen en vergoedingen die op het tijdstip van publicatie onvermijdbaar en voorzienbaar zijn.'* Het is echter de vraag of zo'n vordering succesvol zal zijn, omdat die wordt ingediend bij een failliete luchtvaartmaatschappij.

Hieruit blijkt dat de bestaande vormen van bescherming veelal alleen de kosten van het oorspronkelijke ticket of de terugvlucht dekken, dan wel de terugvlucht regelen, maar niet de andere vormen van schade, zoals eventuele extra verblijfkosten.

In de periode 2011-2019, bleek circa 61 procent van de Europese reizigers met een los ticket op geen enkele wijze beschermd tegen insolventie van de luchtvaartmaatschappij (Steer Davies Gleave, 2020). Daarvoor kunnen meerdere verklaringen worden gegeven. Ten eerste zijn de alternatieve vormen van bescherming niet altijd en voor alle reizigers beschikbaar. Ten tweede weet het merendeel van de reizigers (66 procent) niet goed of en zo ja hoe ze beschermd zijn (RPA et al., 2010). Reizigers gaan er soms onterecht vanuit dat ze dezelfde bescherming genieten als pakketreizigers of dat de annuleringsverzekering de schade van een faillissement dekt. Ten derde is het voor reizigers lastig op de risico's goed in te schatten. Dit maakt het voor reizigers lastig om de juiste vorm van bescherming te kiezen.

Een enquête onder Europese reizigers laat zien dat het merendeel wel bereid is een (klein) bedrag te betalen om zich te beschermen tegen de gevolgen van een faillissement: 92 procent zou bereid zijn om minimaal 3 euro extra te betalen. De betalingsbereidheid hangt samen met de kosten van het ticket (RPA et al., 2010). Uit een Engelse studie bleek dat een kwart bereid was meer te betalen voor extra zekerheid; het merendeel van de respondenten had geen mening (Air Transport Users Council, 2010).

Repatriëring van reizigers met een los ticket door de Britse overheid na het faillissement van Monarch
In 2017 ging het Britse Monarch failliet. De maatschappij verkeerde al enkele jaren in moeilijkheden en moest de activiteiten al meerdere keren reduceren. Met name de politieke instabiliteit in Egypte en Turkije speelde de maatschappij parten. Door het faillissement strandden 110.000 reizigers en konden 300.000 geboekte reizen (voor 750.000 – 860.000 reizigers) niet doorgaan.

Passagiers die een pakketreis hadden geboekt, waren gedekt door het Air Travel Organiser's Licensing (ATOL) welke wordt geadministreerd door de Britse Civil Aviation Authority (CAA). In geval van een faillissement worden de ticketkosten en de kosten voor repatriëring van reizigers met een pakket door de CAA vergoed uit een trustfonds. Bij het faillissement van Monarch werd echter besloten om ook reizigers met een los ticket – een ruime meerderheid – te repatriëren. Dit gebaar werd ingegeven door het feit dat er te weinig stoelen beschikbaar waren op vluchten van andere maatschappijen om alle reizigers binnen een redelijke termijn te repatriëren. De repatriëringsoperatie was de grootste in vredestijd, al zou het faillissement van Thomas Cook twee jaar later zorgen voor een nog grotere operatie. De totale kosten bedroegen 60 miljoen pond, waarvan een deel werd vergoed door de ATOL. Buitenlandse reizigers die in het Verenigd Koninkrijk strandden werden overigens niet geholpen.

Het faillissement van Monarch was aanleiding voor de Britse regering om een onderzoek in te stellen naar de bescherming van reizigers met een los ticket (Department for Transport, 2019). De bescherming die de ATOL bood, bleek niet meer te passen in een markt waarin steeds meer reizigers zelf hun reis samenstellen.

2.3 Recente faillissementen in Europa

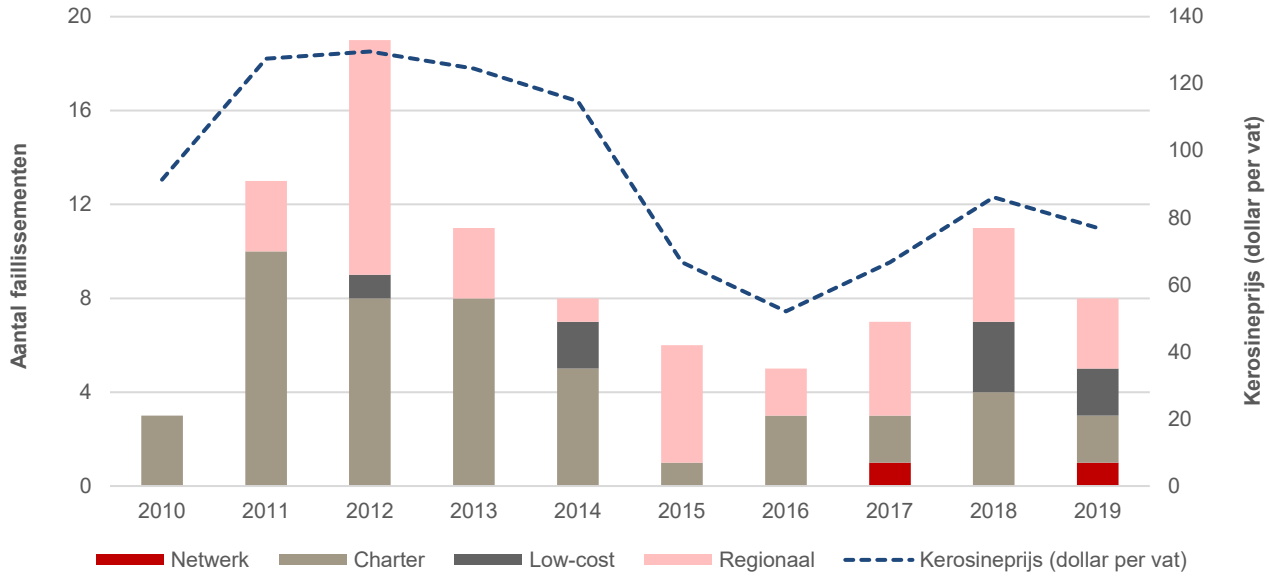
Deze paragraaf geeft een overzicht van recente faillissementen van Europese luchtvaartmaatschappijen, het aantal reizigers dat daardoor gedupeerd werd en de schade die zij ondervonden.

2.3.1 Aantal faillissementen

In het decennium voorafgaand aan de coronacrisis (2010-2019) gingen in totaal 91 Europese luchtvaartmaatschappijen failliet (zie Figuur 2.2).[9] Het aantal faillissementen verschilde sterk van jaar tot jaar. Zo gingen in 2010 drie Europese maatschappijen failliet en in 2012 negentien. De meeste faillissementen hadden betrekking op chartermaatschappijen (51 procent) en regionale maatschappijen (38 procent).

In de meeste gevallen droegen meerdere factoren bij aan de ondergang van de betreffende maatschappijen. Figuur 2.2 laat zien dat er een duidelijke relatie is met de ontwikkeling van de kerosineprijs. Hevige concurrentie van low-cost carriers zoals Ryanair, easyJet en Wizz Air werd in een aantal gevallen ook genoemd als belangrijke oorzaak. In een aantal gevallen droegen managementbeslissingen (expansiedrift en wijzigende strategieën) ook bij aan het faillissement. Tenslotte was er een verscheidenheid aan externe factoren die bijdroegen aan de ondergang van een aantal maatschappijen. Zo zorgde politieke onrust in Afrika en het Midden Oosten voor een sterke afname van het vakantieverkeer naar die bestemmingen, waar vooral chartermaatschappijen last van ondervinden. De Brexit leidde tot onzekerheid over vervoer van en naar het Verenigd Koninkrijk. Valutaschommelingen en de late levering van vliegtuigen leidde in bepaalde gevallen tot hogere kosten. Daarnaast verloor een aantal (regionale) maatschappijen contracten met grote netwerkmaatschappijen, waardoor het vervoer ineens sterk afnam.

Figuur 2.2 Jaarlijks gaan gemiddeld negen Europese luchtvaartmaatschappijen failliet



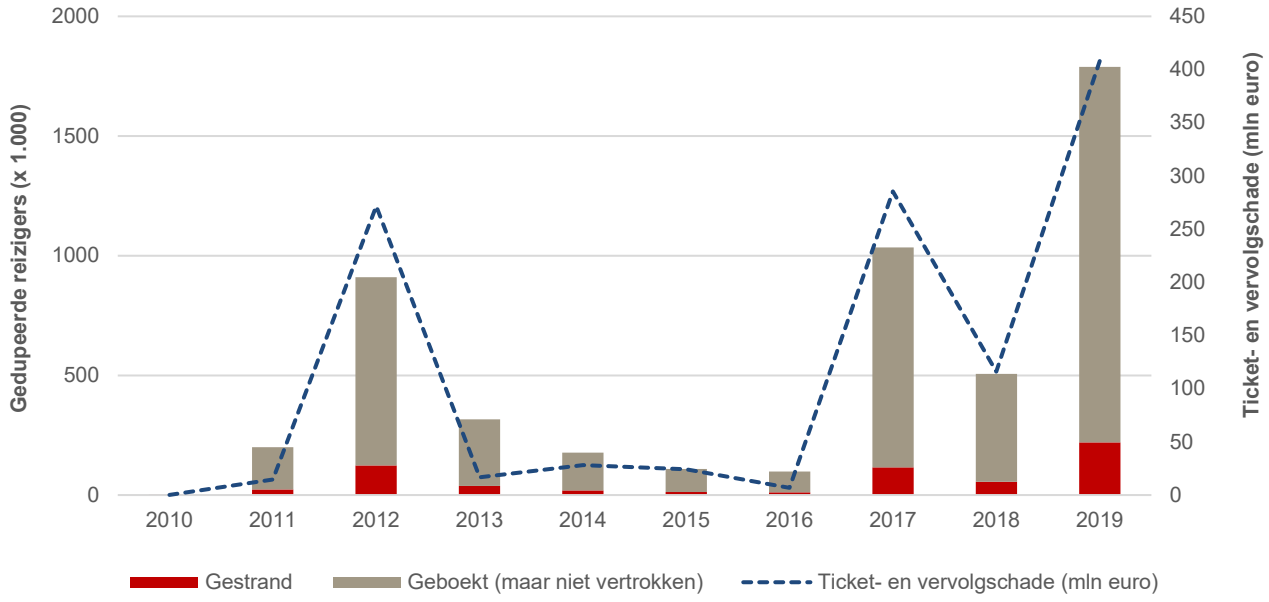
Bron: Analyse door SEO op basis van Steer Davies Gleave (2011, 2020) and IATA (2018, 2020)
Noot: Het aantal failliete maatschappijen is gebaseerd op Steer Davies Gleave (2011, 2020). Het vermeende faillissement van NIKI in 2018 is niet meegenomen aangezien de maatschappij werd overgenomen door Laudamotion (onderdeel van de Ryanair groep). Daarnaast zijn twee faillissementen toegevoegd, te weten die van Eurolot in 2015 en Astra Airlines in 2019.

[9] Een deel van deze maatschappijen was ook actief op de Nederlandse markt. Het was op basis van de beschikbare data niet na te gaan hoeveel Nederlandse reizigers door de faillissementen werden gedupeerd.

2.3.2 Gedupeerde reizigers

Volgens Steer Davies Gleave (2011, 2020) werden ruim 5 miljoen reizigers gedupeerd door de faillissementen in de periode 2010-2019. Hiervan strandden ruim 600.000 reizigers (12 procent) op de plaats van bestemming. De overige 88 procent bestond uit reizigers die nog moesten vertrekken. Het aantal gedupeerde reizigers verschilde eveneens sterk van jaar op jaar. In 2010 werden er nauwelijks reizigers gedupeerd. Vanaf 2017 is echter een sterke toename waarneembaar door de faillissementen van enkele grotere maatschappijen waaronder Monarch, Air Berlin, Thomas Cook UK, Germania, Aigle Azur en WOW Air. In 2019 werden de meeste reizigers gedupeerd, naar schatting 1,8 miljoen. Om dit getal in perspectief te plaatsen: dit betrof ongeveer 0,14 procent van het totale aantal passagiers in de EU.

Figuur 2.3 In 2017 en 2019 gingen relatief grote maatschappijen failliet waardoor relatief veel reizigers gedupeerd werden



Bron: Analyse door SEO op basis van Steer Davies Gleave (2011, 2020)
Noot: Het aantal gedupeerde reizigers en de door hen ondervonden ticket- en vervolgschade is gebaseerd op Steer Davies Gleave (2011, 2020). Het vermeende faillissement van NIKI in 2018 is niet meegenomen aangezien de maatschappij werd overgenomen door Laudamotion (onderdeel van de Ryanair groep). Voor de faillissementen die na juni 2019 plaatsvonden heeft Steer Davies Gleave geen inschatting van de schade gemaakt. Het schadebedrag over 2019 is daarom ingeschat op basis van het gemiddelde schadebedrag per gedupeerde reiziger over de periode 2010-2018.

2.3.3 Ondervonden schade

Steer Davies Gleave (2011, 2020) heeft de schade voor gedupeerde reizigers ingeschat. Daarbij zijn de kosten meegenomen van onbenutte tickets en van vervolgschade (verblijf- en vervoerskosten en kosten van geplande activiteiten).

Het schadebedrag wordt ingeschat op ruim € 1,1 miljard over de periode van 2010-2019.[10] Het schadebedrag hangt – niet verwonderlijk – sterk samen met het aantal gedupeerde reizigers (zie Figuur 2.3). Daarnaast is het ook afhankelijk van de verhouding gestrande versus geboekte (maar nog niet vertrokken passagiers) en de bestemming.

[10] Dit is hoger dan het bedrag dat is ingeschat door Steer Davies Gleave. Zij hebben geen inschatting gemaakt van de schade als gevolg van faillissementen na juni 2019. Wij hebben daar een correctie voor toegepast.

De schade voor gestrande reizigers is over het algemeen groter dan voor reizigers die nog niet vertrokken zijn. Enerzijds moeten zij vlak voor vertrek - als tickets het duurst zijn - een nieuw ticket voor de terugreis boeken. Bovendien betreft dit *one-way* tickets, welke veelal ook relatief duur zijn. Anderzijds moeten zij mogelijk langer op de bestemming blijven, voordat ze kunnen terugvliegen, wat leidt tot extra kosten voor verblijf, vervoer et cetera. De schade is doorgaans ook groter voor reizigers die een ticket hebben geboekt naar een verre bestemming. De extra kosten voor tickets en verblijf zijn voor verre bestemmingen hoger dan voor dichterbij gelegen bestemmingen. Het grootste deel van de schade (82 procent) werd niet gedekt door bijvoorbeeld creditcard-maatschappijen of ticketverzekeringen.[11]

2.4 Schade van faillissementen in de Nederlandse markt

Om een beeld te krijgen van de schade van faillissementen in de Nederlandse markt, maakt deze paragraaf een inschatting van de ticket- en vervolgschade voor OD-passagiers met een los ticket wanneer de 30 belangrijkste maatschappijen in de Nederlandse markt failliet zouden gaan. Deze maatschappijen waren in 2019 verantwoordelijk voor het vervoer van 91 procent van alle OD-passagiers op de Nederlandse luchthavens.[12]

De inschatting van de schade is gebaseerd op de passagiersvolumes en -samenstellingen van de desbetreffende maatschappijen en kengetallen uit de literatuur. De methodiek is nader beschreven in Bijlage A. Paragraaf 2.4.1 beschrijft de totale ticket- en vervolgschade per faillissement. Het schadebedrag per passagier wordt nader uitgewerkt in paragraaf 2.4.2.

2.4.1 Totale schade per faillissement

De ticket- en vervolgschade bij faillissementen van de 30 belangrijkste maatschappijen die actief zijn op de Nederlandse markt, varieert van 5 tot 778 miljoen euro. Naar schatting is ongeveer 27 procent van de schade op andere manieren gedekt.[13] Het schadebedrag is voornamelijk afhankelijk van de omvang van de operatie. Hoe meer OD-passagiers een maatschappij vervoert vanaf de Nederlandse luchthavens, hoe groter de schade bij een faillissement. Daarnaast hangt het schadebedrag ook af van het type maatschappij en het reismotief.

Een faillissement van KLM zorgt voor de grootste schade: 778 miljoen euro (zie Figuur 2.4). Van de 30 belangrijkste maatschappijen heeft het faillissement van Iberia Express tot de kleinste schade geleid: 5 miljoen euro. Het grootste deel van de schade bestaat uit schade voor passagiers die nog niet vertrokken zijn en vervangende tickets boeken bij een andere maatschappij (omboekende passagiers), gevolgd door schade voor passagiers die nog niet zijn vertrokken en afzien van de reis (niet reizende passagiers).[14]

In Bijlage C is tevens een inschatting gemaakt van de totale ticket- en vervolgschade voor Nederlandse OD-passagiers met een los ticket. Daaruit blijkt dat ongeveer 49 procent van de schade terecht komt bij Nederlandse passagiers.

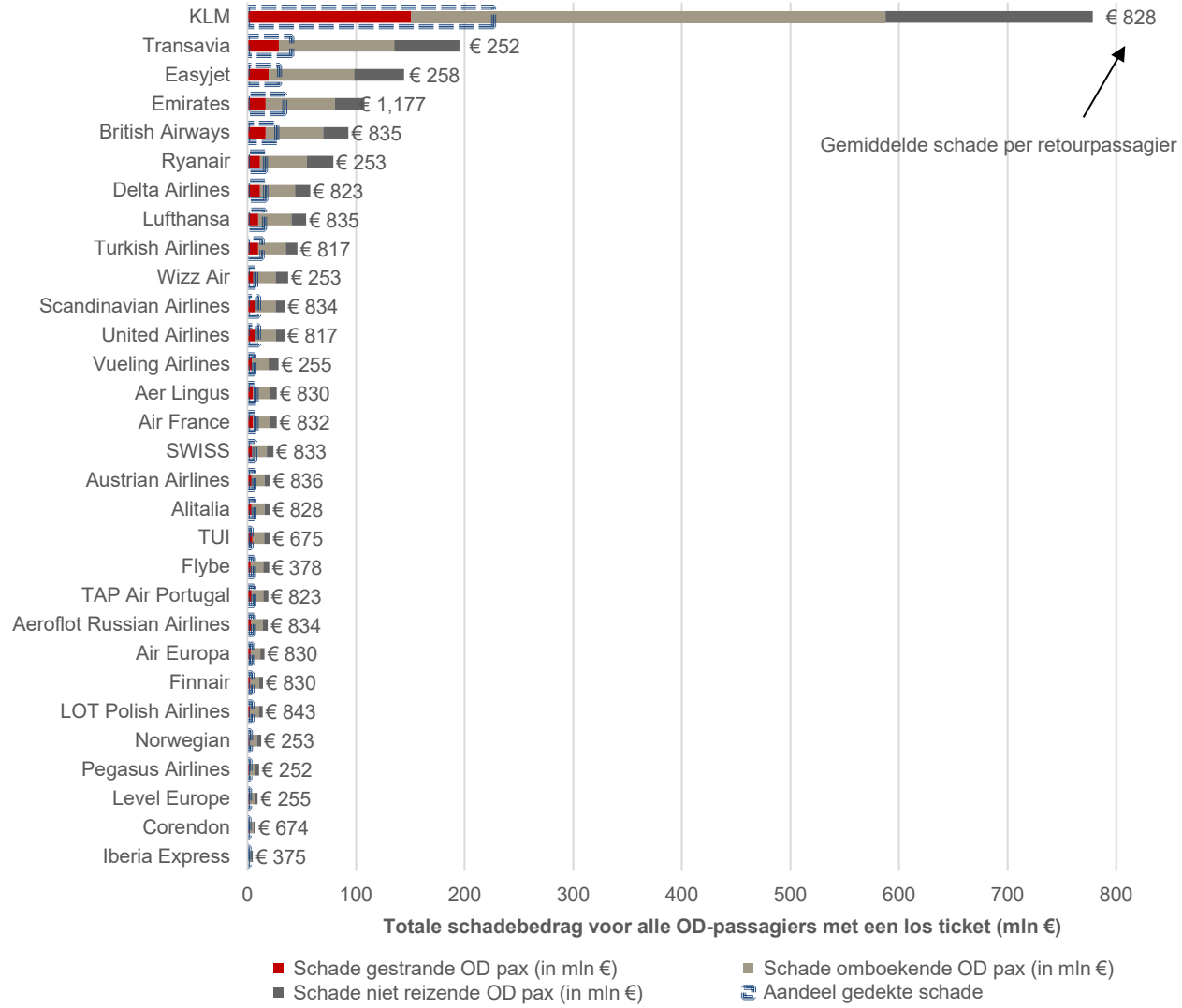
11 Het aandeel gedekte schade in 2019 is hoger dan in de jaren daarvoor. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat sinds juli 2018 reizigers die een samengestelde reis geboekt hebben wettelijk beschermd zijn tegen insolventie op basis van de Europese Package Travel Directive.

12 Voorbeelden van maatschappijen die buiten de top-30 vallen zijn: Qatar Airways, Icelandair, American Airlines en Eurowings.

13 Paragraaf 2.2 geeft een overzicht van de bestaande vormen van bescherming. Tabel A.2 in Bijlage A beschrijft de gehanteerde aannames over het gebruik van de verschillende vormen van bescherming.

14 Het aantal gestrande, omboekende en niet reizende passagiers per faillissement is weergegeven in Bijlage B.

Figuur 2.4 Een faillissement van KLM zorgt voor de grootste totale schadepost voor reizigers met een los ticket



Bron: Analyse SEO op basis van vervoersstatistieken en kengetallen uit de literatuur.

2.4.2 Gemiddelde schade per passagier

Gemiddelde schade per faillissement

Het gemiddelde schadebedrag per retourpassagier varieert van ongeveer 250 tot bijna 1.200 euro per faillissement (zie Figuur 2.4). Zoals hiervoor opgemerkt is gemiddeld circa 27 procent van de faillissementsschade door de reiziger terug te vorderen.

Het gemiddelde schadebedrag is relatief hoog op lange-afstandsbestemmingen en voor zakelijke passagiers. De ticketkosten zijn hoger voor verre bestemmingen en ook de vervolgschade in de vorm van extra verblijfkosten zijn doorgaans ook hoger voor verre bestemmingen. Het schadebedrag voor zakelijke passagiers is relatief hoog, doordat zij relatief dure tickets en accommodaties boeken.

De gemiddelde schade per retourpassagier is het hoogst bij faillissementen van netwerkmaatschappijen, doordat zij relatief veel lange-afstandsvluchten uitvoeren en ook relatief veel zakelijke passagiers vervoeren. Voor KLM-passagiers bedraagt de gemiddelde schade bij een faillissement circa 828 euro per persoon. Deze schade is vergelijkbaar met die van andere netwerkmaatschappijen die zowel korte als lange vluchten uitvoeren. De gemiddelde schade is het laagst voor low-cost carriers: ongeveer 250 euro per persoon. De belangrijkste reden is dat

de ticketkosten voor deze maatschappijen relatief laag zijn. Daarnaast voeren zij vooral relatief korte vluchten uit binnen Europa en vervoeren relatief weinig zakelijke passagiers.

Gemiddelde schade per type passagier

De gemiddelde schade per OD-passagier met een los ticket bedraagt 520 euro (zie Tabel 2.1). Dit betreft een gemiddelde over de faillissementen van de 30 onderzochte maatschappijen.

Tabel 2.1 Faillissementsschade per type OD-passagier met een los ticket (bedragen per persoon)

	Ticketkosten	Vervolgschade	**Totaal**
Gestrande passagiers	€ 575	€ 74	**€ 649**
Omboekende passagiers	€ 438	€ 13	**€ 451**
Niet-reizende passagiers	€ 384	€ 256	**€ 640**
Gemiddelde	**€ 446**	**€ 74**	**€ 520**

Bron: Analyse SEO op basis van vervoersstatistieken en kengetallen uit de literatuur

Gestrande passagiers ondervinden de meeste schade, gemiddeld 649 euro per persoon. Zij zijn vooral veel geld kwijt aan een vervangende terugvlucht. Deze moeten zij immers kort voor vertrek aanschaffen, wanneer tickets het duurst zijn. Bovendien gaat het daarbij om *one-way* tickets, welke veelal ook relatief duur zijn (zie ook Bijlage A).

Een passagier die vóór zijn vertrek te maken krijgt met een faillissement en vervolgens afziet van de reis ondervindt een gelijksoortige schade als een gestrande passagier: gemiddeld 640 euro per persoon. Wederom bestaat de grootste schadepost uit de kosten van de gekochte tickets. Daarnaast is de vervolgschade die deze passagier ondervindt relatief hoog. De vervolgschade betreft vooruitbetaalde kosten voor verblijf die niet meer terug te vorderen zijn.

Een passagier die in plaats van af te zien van de reis vervangend tickets boekt, ondervindt de minste schade: gemiddeld 451 euro per persoon. De belangrijkste reden hiervoor is dat de vervolgschade voor deze passagiers beperkt is. Uit paragraaf 2.4.1 bleek dat de totale schade voor deze categorie passagiers wel veruit het groot is. Dat komt doordat het merendeel van de passagiers (64 procent) bestaat uit omboekende passagiers.

3 Vormgeving van een nationaal ticketgarantie-fonds

Een nationaal ticketgarantiefonds dekt in ieder geval de repatriëringskosten van gestrande OD-passagiers die hun reis begonnen zijn op een Nederlandse luchthaven. Indien hierna nog geld over is, kunnen ook de ticketkosten worden vergoed van reizigers die nog niet zijn vertrokken. Het streefbedrag van het fonds wordt – op basis van het vervoervolume en de -samenstelling in 2019 – ingeschat tussen 108 en 129 miljoen euro, afhankelijk van de mate waarin het fonds een deel van de kosten kan verhalen op andere partijen die aansprakelijk zijn voor claims van gedupeerde reizigers. Het streefbedrag neemt toe naarmate de vervoersvolumes toenemen. Om deze bedragen in vijf jaar tijd op te bouwen is een bijdrage per vertrekkende OD-passagier nodig van respectievelijk 0,84 en 1,00 euro. Een ticketgarantiefonds biedt meer zekerheid aan reizigers met een los ticket, maar kan concurrentieverstorend werken. De overheid zal garant moeten staan voor leningen die het fonds aangaat wanneer het over onvoldoende financiële middelen beschikt. Tevens zal een aparte wet moeten worden opgesteld of moeten alternatieve bepalingen in het Burgerlijk Wetboek worden opgenomen.

Dit hoofdstuk beschrijft hoe een nationaal ticketgarantiefonds vormgegeven kan worden. De ANVR, de Consumentenbond, de ANWB en de Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR) hebben voorgesteld om een Nederlands garantiefonds vorm te geven naar het Deense model. De minister van IenW heeft in haar Kamerbrief van 9 december 2020 bevestigd dat voor dit onderzoek uitgegaan dient te worden van een garantiefonds naar Deens model.

Paragraaf 3.1 gaat nader in op het Deense ticketgarantiefonds. Paragraaf 3.2 vertaalt het Deense fonds naar de Nederlandse situatie, rekening houdend met het feit dat de Nederlandse luchtvaartmarkt er anders uitziet dan de Deense markt. Op basis daarvan bepalen we in paragraaf 3.3 het streefbedrag voor een Nederlands fonds en de bijdrage per passagier. Paragraaf 3.4 illustreert de werking van het fonds voor twee case studies. Paragraaf 3.5 beschrijft de impact van het fonds op de reizigers en de luchtvaartsector. De rol van de overheid in financiële en juridische zin komt in paragraaf 3.6 aan bod.

3.1 Het Deense ticketgarantiefonds

Denemarken beschikt sinds 2009 over een privaat garantiefonds voor reizen (*Travel Guarantee Fund* of *Rejsegarantifonden*).[15] Het garantiefonds dekt zowel pakketreizen (inclusief samengestelde reizen) als losse vliegtickets die verkocht zijn in Denemarken. De activa zijn ondergebracht in twee subfondsen: een subfonds voor pakketreizen en een subfonds voor vliegtickets.[16] Daarmee is Denemarken momenteel het enige Europese land met een garantiefonds voor vliegtickets. In Denemarken gevestigde reisaanbieders en partijen die in opdracht van buitenlandse reisaanbieders reisdiensten verkopen moeten zich verplicht bij het fonds registreren.

Uitsluitend OD-passagiers die hun reis beginnen op een Deense luchthaven kunnen aanspraak maken op een vergoeding uit het fonds. Luchtvaartmaatschappijen betalen DKK 2 (€ 0,27) per OD-passagier die van een Deense naar een buitenlandse luchthaven vliegt. Wanneer het subfonds voor vliegtickets een totale omvang van DKK 100 miljoen (€ 13,5 miljoen) heeft bereikt, worden de betalingen opgeschort. Dit streefbedrag is gebaseerd op de kosten van repatriëring in het geval dat de grootste luchtvaartmaatschappij in Denemarken (SAS) failliet gaat. Bij het uitblijven van faillissementen wordt dit streefbedrag zeven jaar na oprichting van het fonds bereikt. Indien faillissementen ertoe leiden de omvang van het fonds onder de 75 procent van het streefbedrag van DKK

15 Danish Official Gazette (2015). Promulgation of the Travel Guarantee Fund Act. No. 1101. 3 September 2015. https://www.en.kfst.dk/media/46759/promulgation-of-the-travel-guarantee-fund-act-1.pdf

16 De instellingswet van het garantiefonds staat toe dat de subfondsen leningen aan elkaar verstrekken wanneer een van de subfondsen niet voldoende middelen heeft om aan zijn verplichtingen te voldoen.

100 miljoen daalt, worden de betalingen weer ingevoerd tot het streefbedrag weer is bereikt. Als de omvang onder de 25 procent van het streefbedrag daalt, dan wordt de bijdrage per passagier verdubbeld naar DKK 4.

Het subfonds voor losse vliegtickets dekt in eerste instantie de repatriëringskosten van gestrande reizigers die beschikken over een geldig ticket voor de terugvlucht. Als er daarna nog geld over is, worden ook de kosten ongebruikte tickets vergoed. Daarbij geldt een eigen risico van DKK 1.000 (€ 134),[17] wat reizigers met een duur ticket bevoordeelt ten opzichte van reizigers met een goedkoop ticket. Indien er onvoldoende geld over is om alle ticketkosten te vergoeden, dan gebeurt dit naar rato. Reizigers moeten binnen 6 maanden nadat bleek dat de vlucht niet door zou gaan, een verzoek tot terugbetaling indienen bij het fonds.

Aangezien de omvang van het fonds gebaseerd is op de repatriëringskosten bij een faillissement van de grootste maatschappij in Denemarken, zullen doorgaans in elk geval de kosten van repatriëring kunnen worden vergoed. Bij faillissementen van kleinere maatschappijen kunnen tevens de ticketkosten of in ieder geval een deel daarvan worden vergoed.

In de opbouwfase of bij meerdere faillissementen kort na elkaar kan het fonds tijdelijk over onvoldoende middelen beschikken om de repatriëringskosten te dekken. In dat geval kan de Deense minister van Financiën besluiten een lening te verstrekken aan het fonds. De minister heeft hiervoor toestemming nodig van het Deense parlement. De Deense overheid is niet verplicht om het fonds te hulp te schieten.

Het ticketgarantiefonds is het eerste aanspreekpunt voor reizigers die gedupeerd zijn door een faillissement. Het fonds keert ook uit aan reizigers die al op een andere manier beschermd zijn tegen faillissement.[18] Wel zal het fonds proberen de uitbetaalde bedragen terug te vorderen van derde partijen die ook aansprakelijk zijn voor de claims van de gedupeerde passagiers.

3.2 Uitgangspunten voor een Nederlands ticketgarantiefonds

Voor de vormgeving van het Nederlandse ticketgarantiefonds wordt het Deense fonds als uitgangspunt genomen. Dat betekent dat het Nederlandse ticketgarantiefonds als volgt wordt vormgegeven:

- **Reikwijdte:** Het fonds heeft betrekking op OD-passagiers die door een faillissement van een luchtvaartmaatschappij stranden in het buitenland en hun reis zijn begonnen op een Nederlandse luchthaven. Passagiers die hun reis beginnen op een buitenlandse luchthaven (inclusief transferpassagiers) worden niet gedekt door het fonds. Alle OD-passagiers betalen mee aan het fonds. Omdat het lastig zal zijn om bij het incasseren van de bijdrage per passagier onderscheid te maken naar passagiers die een pakketreis hebben geboekt en passagiers met een los ticket, wordt aangenomen dat zij allemaal onder het ticketgarantiefonds vallen en daar ook aan bijdragen. Om te voorkomen dat pakketreizigers twee keer gedekt zijn voor de kosten van repatriering, zullen de reisorganisaties de bijdragen voor pakketreizigers terug moeten kunnen claimen;
  Dekking: Het fonds dekt in ieder geval de repatriëringskosten van OD-passagiers die hun reis begonnen zijn op een Nederlandse luchthaven.[19] Conform het Deense model worden ook de repatriëringskosten vergoed van passagiers die al op een andere manier zijn gedekt. Het fonds zal proberen de betreffende bedragen zoveel mogelijk terug te vorderen van derde partijen, zoals verzekeraars en creditcardmaatschappijen. Het is

17 Het eigen risico is niet van toepassing op de repatriëringskosten van gestrande reizigers.
18 Paragraaf 2.2 geeft een overzicht van de alternatieve vormen van bescherming.
19 Het Deense fonds dekt alleen de repatriëringskosten van passagiers die beschikken over een geldig ticket voor de terugvlucht. Voor dit onderzoek waren geen gegevens beschikbaar over het aandeel van de passagiers dat over een geldig ticket voor de terugvlucht beschikt. We zijn er daarom van uitgegaan dat alle OD-passagiers die hun reis beginnen op een Nederlandse luchthaven over een geldig ticket voor de terugvlucht beschikken. Deze aanname kan leiden tot een lichte overschatting van de repatriëringskosten en de bijdrage per passagier.

niet zeker of het fonds hierin slaagt. Het streefbedrag en de bijdrage per passagier zijn daarom zowel bepaald voor de situatie waarin het fonds er niet in slaagt om een deel van de kosten terug te vorderen bij derde partijen die eveneens aansprakelijk zijn, als voor een situatie waarin het fonds daar niet in slaagt.[20] Indien na aftrek van de repatriëringskosten nog geld over is in het fonds, worden de kosten van ongebruikte tickets vergoed voor OD-passagiers die nog niet vertrokken zijn (en hun reis zouden beginnen op een Nederlandse luchthaven). Indien er onvoldoende geld over is om alle ticketkosten te vergoeden, dan gebeurt dit naar rato. Eventuele vervolgschade wordt niet door het ticketgarantiefonds gedekt;[21]

- **Streefbedrag:** Het streefbedrag wordt gebaseerd op het faillissement waarbij de repatriëringskosten het hoogst zijn. Dat is bij een faillissement van KLM. Aangezien Transavia een volle dochter is van KLM, nemen we aan dat een faillissement van KLM er ook toe leidt dat Transavia de vluchtuitvoering moet staken.[22] De repatriëringskosten hangen af van het vervoersvolume en de -samenstelling. Deze verschillen per jaar en per maand. Vanwege de coronacrisis liggen de vervoerscijfers momenteel op een laag niveau. Daarom is ervoor gekozen om het streef bedrag te baseren op de vervoersvolumes en de -samenstelling voor de coronacrisis (2019). De omvang van het fonds dient mee te groeien met de groei van de verwachte ontwikkeling van de repatriëringskosten. Aangenomen is dat de vervoersvolumes jaarlijks toenemen volgens de langetermijnprognoses voor de luchtvaart en dat de vervoerssamenstelling constant blijft in de tijd. [23] De inkomsten van het fonds nemen door een groei van het vervoersvolume ook toe. De vervoersvolumes - en daarmee de repatrieringskosten - zullen in het laagseizoen lager zijn dan in het hoogseizoen. Om ervoor te zorgen dat het fonds ook in het hoogseizoen over voldoende middelen beschikt om de repatriëringskosten te dekken, is voor de bepaling van het streefbedrag uitgegaan van de repatriëringskosten in de drukste maand van het jaar (juli). De repatriëringskosten zijn verder bepaald volgens de methode in Bijlage A;
- **Repatriëringskosten:** Voor de berekening van de repatriëringskosten is aangenomen dat gestrande passagiers met vluchten van andere maatschappijen kunnen terugreizen naar Nederland.[24] De repatriëringskosten zijn dus gelijk aan de ticketprijs van de vervangende terugvlucht. De gestrande passagiers schaffen dit ticket op korte termijn aan. Daarom is het ticket substantieel duurder dan normaal. Aangenomen is dat de reële ticketkosten constant blijven in de tijd;
- **Eigen risico:** Bij de vergoeding van ongebruikte tickets geldt een eigen risico van 134 euro, conform het eigen risico dat in Denemarken wordt gehanteerd;. De hoogte van het eigen risico heeft geen invloed op het streefbedrag van het fonds. Het streefbedrag is namelijk gebaseerd op de repatriëringskosten;
- **Uitvoeringskosten:** De jaarlijkse uitvoeringskosten worden ingeschat op 100.000 euro per jaar bedragen. Bij een faillissement zullen de uitvoeringskosten toenemen, doordat passagiers van informatie moeten worden voorzien, hulp moet worden geboden bij de repatriatie en schade moet worden verhaald op derde partijen. Deze kosten worden ingeschat op één euro per gedupeerde passagier;
- **Bijdrage per OD-passagier:** Aangenomen wordt dat het streefbedrag in vijf jaar tijd wordt opgebouwd, er vanuit gaande dat er in die periode geen faillissementen plaatsvinden. Wanneer het fonds het streefbedrag heeft bereikt, worden de betalingen opgeschort. Indien het niveau van het fonds daalt tot onder 75 procent

---

20 Een ticketgarantiefonds kan ertoe leiden dat minder reizigers zich aanvullend verzekeren tegen faillissementen. Reizigers kunnen na invoering van het fonds echter nog steeds een prikkel hebben om zich aanvullend te verzekeren, omdat het fonds niet altijd de volledige ticketkosten vergoed aan reizigers die nog niet zijn vertrokken. Het is lastig te voorspellen in hoeverre dit het geval zal zijn. Daarom is aangenomen dat reizigers zich niet anders gaan verzekeren tegen faillissementen.

21 Tijdens de coronacrisis hebben luchtvaartmaatschappijen vouchers uitgegeven voor geannuleerde vluchten. Deze kunnen worden beschouwd als ongebruikte tickets.

22 Het is niet gezegd dat dat in de praktijk ook het geval zal zijn. Echter, om te voorkomen dat het streefbedrag te laag wordt ingeschat, gaan we er vanuit dat Transavia de vluchtuitvoering bij een faillissement van KLM tijdelijk moet staken en diens passagiers eveneens gerepatrieerd dienen te worden.

23 De meest recente luchtvaartprognoses voor Nederland (Significance, 2019) vormen de basis voor het corrigeren van het streefbedrag. Dit onderzoek maakt gebruik van de prognose die uitgaat van gematigde economische groei (WLO laag). Volgens deze prognose neemt het aantal OD-passagiers in Nederland tot 2030 met ongeveer 1,9 procent per jaar toe. We gaan ervan uit de vervoersvolumes van KLM en Transavia ook met dit percentage toenemen.

24 De kosten daarvan zijn lager dan wanneer er ad-hoc vliegtuigen moeten worden gecharterd of de failliete maatschappij tijdelijk in leven wordt gehouden om de passagiers te repatriëren (Department for Transport, 2019).

van het streefbedrag, dan wordt de bijdrage opnieuw geïntroduceerd. Als het niveau daalt tot onder 25 procent van het streefbedrag, dan wordt de bijdrage verdubbeld. Dit is conform het Deense model. De bijdrage wordt middels een heffing of belasting per OD-passagier in rekening gebracht bij de luchtvaartmaatschappijen. Dat kan bijvoorbeeld via een opslag op de vliegbelasting, welke ook alleen wordt geheven over OD-passagiers;

- **Garantstelling door de overheid:** Tijdens de opbouwfase of wanneer meerdere maatschappijen kort na elkaar failliet gaan, kan het fonds (tijdelijk) over onvoldoende middelen beschikken om alle repatriëringskosten te dekken. Conform het Deense model wordt aangenomen dat het fonds dan een lening afsluit om de kosten te dekken. De overheid staat garant voor terugbetaling van de lening. Daarbij wordt uitgegaan van een renteloze lening.

3.3 Omvang van het fonds en bijdrage per passagier

Het streefbedrag is gebaseerd op de kosten van repatriëring van OD-passagiers die hun reis beginnen op een Nederlandse luchthaven bij een faillissement van de grootste maatschappij tijdens de drukste maand van het jaar (zie paragraaf 3.2). Dit betreft de repatriëringskosten van de OD-passagiers van KLM (en dochtermaatschappij Transavia) wanneer deze in de maand juli failliet zouden gaan. Zowel KLM als Transavia vervoeren in juli namelijk de meeste OD-passagiers.

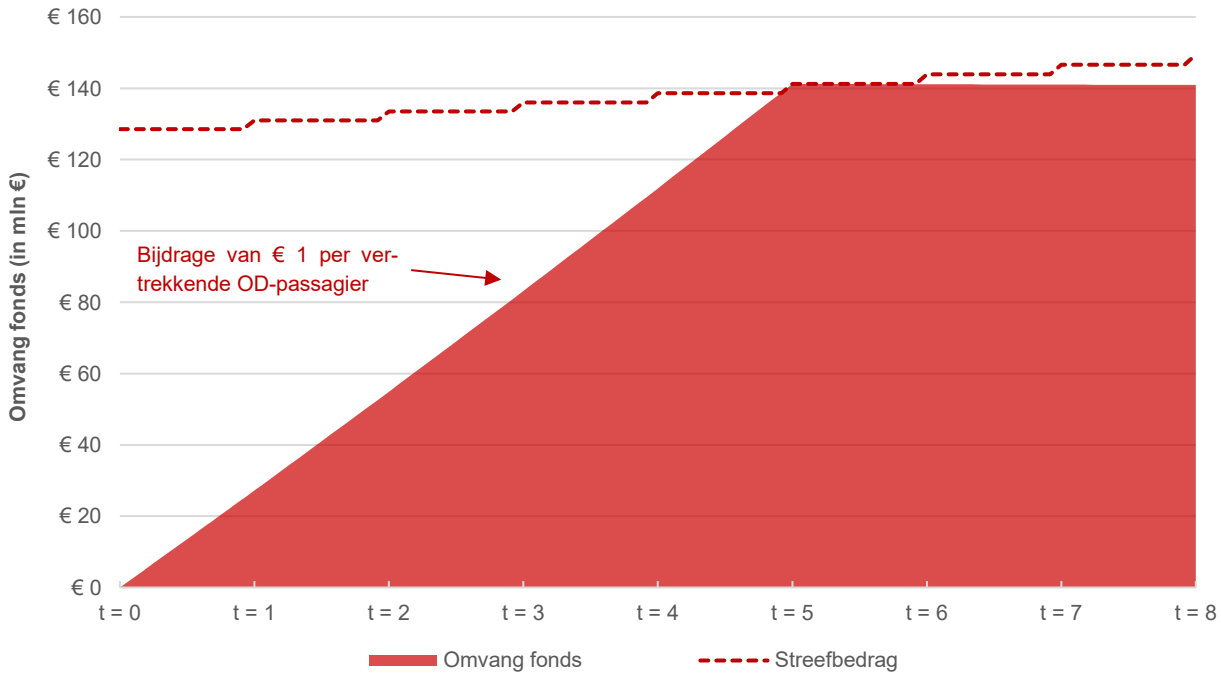
De repatriëringskosten (en kosten van ongebruikte tickets) voor OD-passagiers die hun reis begonnen zijn op een Nederlandse luchthaven zijn voor alle 30 maatschappijen opgenomen in Bijlage D. Voor KLM en Transavia bedrage de repatriëringskosten op basis van de vervoersvolumes van voor de coronacrisis 129 miljoen euro.[25] Door autonome marktgroei zullen deze kosten toenemen in de tijd.

Het streefbedrag van het fonds zal in de eerste 5 jaar toenemen van 129 miljoen naar 140 miljoen euro (zie Figuur 3.1). Om dit bedrag op te bouwen is een bijdrage van 1 euro per vertrekkende OD-passagier benodigd.[26] Wanneer het fonds het streefbedrag heeft bereikt, worden de betalingen opgeschort. In de berekening van het streefbedrag is rekening gehouden met de uitvoeringskosten. De invloed van de uitvoeringskosten is echter verwaarloosbaar.

[25] Dit bedrag wijkt af van de schade voor gestrande passagiers van KLM en Transavia in Figuur 2.4. Hiervoor zijn verschillende redenen. In het schadebedrag in Figuur 2.4 werd ook de schade meegenomen van OD-passagiers die hun reis begonnen vanaf buitenlandse luchthavens, alsmede eventuele vervolgschade. Tevens werd het schadebedrag alleen gebaseerd op reizigers met een los ticket. In de berekening van de repatriëringskosten zijn alleen de kosten van OD-passagiers meegenomen die hun reis begonnen op een Nederlandse luchthaven. Vervolgschade blijft daarbij buiten beschouwing. In de repatriëringskosten zijn wel de kosten voor pakketreizigers meegenomen.

[26] 1,004 euro om precies te zijn. Dit bedrag is hoger dan de 0,27 euro die in Denemarken van toepassing is. Het was niet precies na te gaan hoe dit verschil kan worden verklaard, omdat geen gedetailleerd inzicht gegeven kon worden in de berekening van de Deense bijdrage. Verklaringen voor het verschil kunnen te maken hebben met een andere vervoerssamenstelling, een andere inschatting van de repatriëringskosten, verschillende verblijfduren voor Nederlandse en Deense reizigers, verschil in marktaandelen van de belangrijkste maatschappij en de periode waarover het fonds wordt opgebouwd.

Figuur 3.1 Zonder faillissementen wordt het streefbedrag na 5 jaar bereikt



Bron: Analyse SEO op basis van vervoersstatistieken en kengetallen uit de literatuur

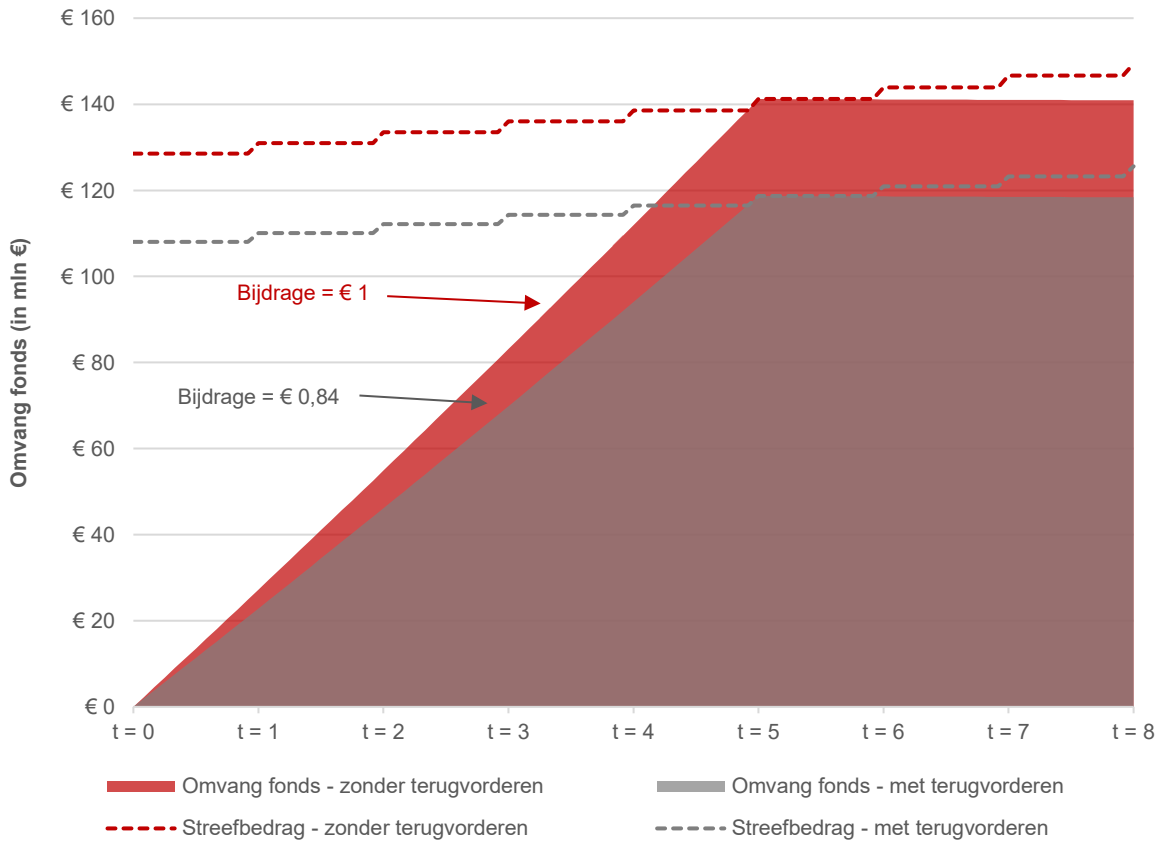
Streefbedrag en bijdrage wanneer kosten deels kunnen worden verhaald op derde partijen

Conform het Deense fonds keert het Nederlandse fonds ook uit aan reizigers die ook op een andere manier beschermd zijn tegen faillissement. Het fonds zal proberen de uitbetaalde bedragen zoveel mogelijk te verhalen op derde partijen die ook aansprakelijk zijn voor de claims van de gedupeerde passagiers. In voorgaande analyse is aangenomen dat het fonds hier niet in slaagt.

Wanneer het fonds er in slaagt de kosten te verhalen op derde partijen die eveneens aansprakelijk zijn, volstaat een streefbedrag van 108 miljoen euro oplopend tot 119 miljoen euro na 5 jaar. De bijdrage per passagier neemt daardoor af naar 0,84 euro (zie Figuur 3.2).

Dit betekent dat de bijdrage per passagier tussen 0,84 en 1,00 euro dient te bedragen, afhankelijk van de mate waarin het fonds een deel van de kosten weet te verhalen op derde partijen die eveneens aansprakelijk zijn voor claims van passagiers. Deze bedragen moeten worden geïnterpreteerd als bovengrenzen, omdat is uitgegaan van een *worst case* scenario, waarbij KLM failliet gaat en Transavia daardoor ook (tijdelijk) de vluchtuitvoering moet staken en het faillissement bovendien plaatsvindt in het hoogseizoen waardoor relatief veel reizigers moeten worden gerepatrieerd.

Figuur 3.2 Als het fonds gedane betalingen deels kan terugvorderen van derden is een minder hoge bijdrage per passagier benodigd



Bron: Analyse SEO op basis van vervoersstatistieken en kengetallen uit de literatuur

3.4 Case studies

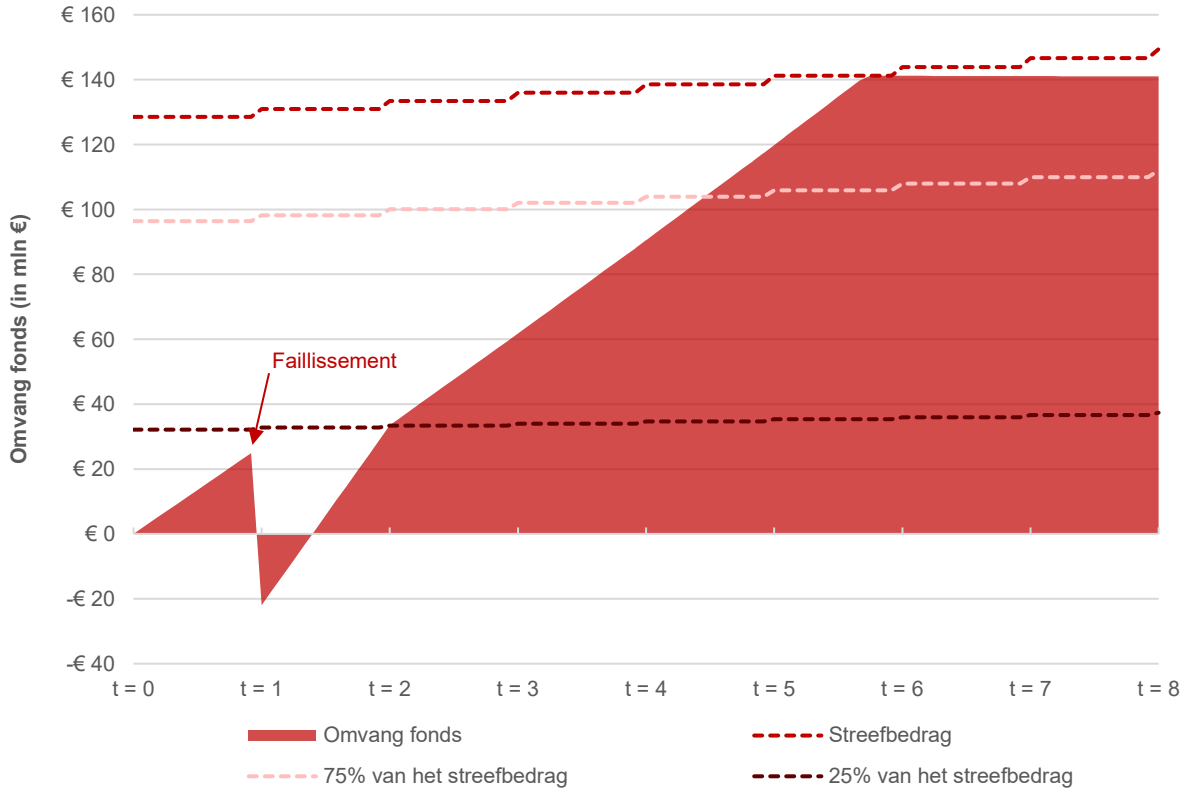
Deze paragraaf illustreert de werking van het ticketgarantiefonds aan de hand van twee case studies. In de eerste case studie gaat een grote vakantiemaatschappij failliet wanneer het streefbedrag nog niet is bereikt. In de tweede case studie gaat een lange-afstandsmaatschappij failliet nadat het streefbedrag is bereikt.

3.4.1 Faillissement wanneer het streefbedrag nog niet is bereikt

In het eerste scenario gaat één jaar na de introductie van het ticketgarantiefonds een grote vakantiemaatschappij failliet. Op het moment van faillissement heeft het fonds nog niet voldoende geld in kas om de repatriëringskosten van de door het fonds gedekte OD-passagiers te vergoeden (zie Figuur 3.3). Het fonds is daardoor genoodzaakt een lening van ruim 20 miljoen euro af te sluiten waar de overheid garant voor staat.

Aangezien de omvang van het fonds negatief is, wordt de bijdrage per passagier tijdelijk verdubbeld tot het fonds 25 procent van het streefbedrag heeft bereikt. Bij afwezigheid van andere faillissementen bereikt het fonds ongeveer vierenhalf jaar na het faillissement van de vakantiemaatschappij het streefbedrag.

Figuur 3.3 Scenario 1: een grote vakantiemaatschappij gaat kort na de introductie van het fonds failliet.



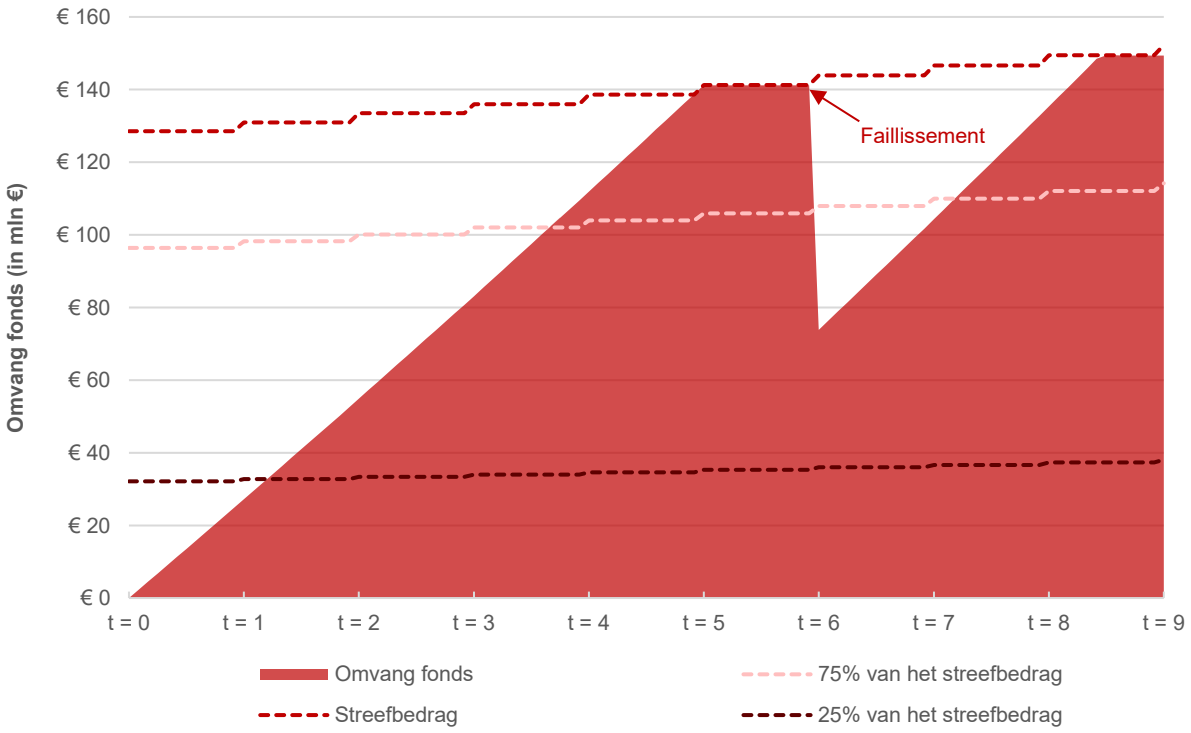
Bron: Analyse SEO op basis van vervoersstatistieken en kengetallen uit de literatuur

3.4.2 Faillissement nadat het streefbedrag is bereikt

In de tweede case studie gaat een lange-afstandsmaatschappij failliet nadat het ticketgarantiefonds het streefbedrag heeft bereikt (zie Figuur 3.4). Ten tijde van het faillissement heeft het fonds voldoende geld om zowel de repatriëringskosten als de kosten van ongebruikte tickets te vergoeden. Door het faillissement is de omvang van het fonds echter gedaald tot onder 75 procent van het streefbedrag, waardoor de bijdrage per passagier opnieuw wordt geïntroduceerd. Ongeveer tweeënhalf jaar na het faillissement bereikt het fonds het streefbedrag weer.

Wanneer er geen eigen risico zou gelden voor ongebruikte tickets, dan zal het fonds in dit voorbeeld circa acht miljoen euro extra moeten uitkeren. Deze toename is relatief beperkt en heeft daarom niet tot gevolg dat de passagiersbijdrage verdubbelt.

Figuur 3.4 Scenario 2: een maatschappij die langeafstandsvluchten uitvoert gaat failliet, nadat het fonds het streefbedrag heeft bereikt.



Bron: Analyse SEO op basis van vervoersstatistieken en kengetallen uit de literatuur

3.5 Impact op Nederlandse reizigers en de luchtvaartsector

Reizigers

Een ticketgarantiefonds biedt reizigers met een los ticket meer zekerheid. Zoals hierboven beschreven gaan zij er soms ten onrechte vanuit dat ze gedekt worden door de Package Travel Directive. Een grote groep weet helemaal niet op welke manier ze beschermd zijn tegen een faillissement van een luchtvaartmaatschappij. En hoewel reizigers een algemeen beeld kunnen hebben van de financiële situatie van luchtvaartmaatschappijen is het voor hen nauwelijks mogelijk om de kans in te schatten dat een faillissement op korte termijn failliet gaat. Dit alles maakt het voor hen lastig om zich adequaat te beschermen tegen faillissementen.

Met een nationaal ticketgarantiefonds krijgen gestrande reizigers die hun reis zijn begonnen op een Nederlandse luchthaven in ieder geval de repatriëringskosten vergoed. In de meeste gevallen zal er na aftrek van de repatrieringskosten nog voldoende geld over zijn om (een deel van) de ticketkosten te vergoeden aan reizigers die nog niet vertrokken zijn. Hierbij geldt dan wel het eigen risico van 134 euro.

De kosten van de extra bescherming zijn beperkt ten opzichte van de kosten van alternatieve vormen van bescherming, zoals van een verzekering. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat een ticketgarantiefonds de keuzevrijheid van de reiziger beperkt. Hij/zij kan er immers niet voor kiezen om het risico op een faillissement te accepteren en niet mee te doen met het fonds. Vooral voor reizigers die weinig risico lopen, bijvoorbeeld doordat zij gebruik maken van financieel gezonde maatschappijen, relatief goedkope tickets boeken of laat boeken, kan dat een nadeel zijn.

Een ander nadeel van een fonds naar Deens model is dat reizigers die hun reis op een buitenlandse luchthaven beginnen, niet gedekt worden door het fonds. Dat zijn zowel buitenlandse herkomstbestemmingspassagiers als

transferpassagiers. De eerste groep betaalt wel mee aan het fonds, maar krijgt daar geen extra bescherming voor terug. Dat kan als onrechtvaardig worden gezien.

Luchtvaartsector

Een nationaal ticketgarantiefonds kan op verschillende manieren de concurrentieverhoudingen tussen luchtvaartmaatschappijen verstoren. Ten eerste doordat het fonds alleen betrekking heeft op maatschappijen die vanaf Nederlandse luchthavens vliegen. Dat betekent dat de kosten voor die maatschappijen (beperkt) toenemen ten opzichte van concurrenten die vanaf buitenlandse luchthavens in de grensregio opereren. In de praktijk zal een kostenstijging van 1 euro per vertrekkende OD-passagier echter niet leiden tot grote substitutie-effecten naar buitenlandse luchthavens, ook omdat in Nederland sprake is van beperkte luchthavencapaciteit.[27] De extra bescherming die een nationaal ticketgarantiefonds biedt kan er overigens ook toe leiden dat buitenlandse reizigers vaker voor vluchten vanaf Nederlandse luchthavens kiezen. Welk substitutie-effect prevaleert, vereist aanvullend onderzoek. Een Europees ticketgarantiefonds voorkomt dat concurrentieverhoudingen worden verstoort en dat substitutie plaatsvindt naar buitenlandse luchthavens.

Ten tweede kunnen de verhoudingen worden verstoord doordat de bijdrage per passagier onafhankelijk is van het risico. Daardoor worden de risico's niet op de juiste manier ingeprijsd. Reizigers die met betrouwbare maatschappijen vliegen - en daarvoor mogelijk al een hogere ticketprijs betalen – kruissubsidiëren in feite de reizigers die met financieel zwakkere maatschappijen vliegen. Aangezien alle reizigers op dezelfde manier gedekt worden bij een faillissement, kan dit er ook toe leiden dat reizigers de financiële situatie van de luchtvaartmaatschappij helemaal niet meer meenemen in de aankoopbeslissing. Dat kan ervoor zorgen dat meer reizigers kiezen voor financieel zwakkere maatschappijen. Een risico is ook dat luchtvaartmaatschappijen die in financiële problemen verkeren hun tickets onder de kostprijs aanbieden, om maar genoeg geld binnen te krijgen om aan hun kortetermijn betalingsverplichtingen te voldoen. Dit alles kan ertoe leiden dat het marktaandeel van betrouwbare maatschappijen afneemt ten opzichte van financieel zwakke maatschappijen. Bij een faillissement van die zwakke maatschappijen zullen dan meer reizigers worden gedupeerd, wat leidt tot een grotere aanslag op het fonds. Door de bijdrage afhankelijk te maken van het risico, kan dit worden voorkomen.

Ten derde kan het gelijke speelveld ook worden verstoord doordat de bijdrage per passagier onafhankelijk is van het schadebedrag. De schade is relatief beperkt voor reizigers die goedkope tickets hebben gekocht. Dat zijn bijvoorbeeld reizigers die met low-cost maatschappijen vliegen en reizigers die naar een bestemming op korte afstand van Nederland vliegen. Bij een vaste bijdrage per passagier kruissubsidiëren passagiers met een goedkoop ticket, de passagiers die een duurder ticket hebben geboekt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan reizigers die naar verre bestemmingen vliegen in business class. Bovendien zorgt een vaste bijdrage per passagier voor een grotere relatieve prijsstijging op goedkope tickets, dan op dure tickets. Dat betekent dat de vraag naar goedkope tickets sterker daalt dan naar dure tickets. Met een bijdrage van 1 euro per vertrekkende OD-passagier zijn deze vraageffecten naar verwachting echter beperkt.[28] Deze nadelen kunnen worden ondervangen door de bijdrage per passagier afhankelijk te maken van de verwachte schade bij een faillissement of van de ticketprijs of vliegafstand.

3.6 Rol van de overheid

Deze paragraaf gaat achtereenvolgens in op de financiële en juridische rol van de overheid wanneer een ticketgarantiefonds naar Deens model wordt geïntroduceerd in Nederland.

27 Bij capaciteitsschaarste leiden kostenstijgingen niet direct tot een stijging van de ticketprijzen. Dat komt doordat de kostenstijgingen eerst ten koste gaan van de winst (zie Koopmans en Lieshout, 2016).

28 Steer Davies Gleave (2011) schat het nadelige vraageffect van een ticketgarantiefonds in op gemiddeld 0,1 procent. In geval van schaarse luchthavencapaciteit zal dat nog minder zijn (zie hiervoor).

3.6.1 Financieel

De financiële rol van de overheid bij de invoering van een nationaal ticketgarantiefonds is beperkt. De overheid dient alleen garant te staan voor leningen die het fonds dient aan te gaan wanneer de omvang van het fonds op enig moment ontoereikend is om de repatriëringskosten volledig te vergoeden. Deze situatie kan zich voordoen in de opbouwfase van het fonds en wanneer meerdere maatschappijen kort na elkaar failliet gaan.

Wanneer het fonds het streefbedrag heeft bereikt, worden de bijdragen van reizigers opgeschort. Door stijgende vervoersvolumes en de uitvoeringskosten van het fonds zal er een gat ontstaan tussen repatriëringskosten wanner de grootste maatschappij failliet gaat en de omvang van het fonds. Zolang er een gat bestaat, kunnen mogelijk niet alle repatriëringskosten uit het fonds worden vergoed en is derhalve ook een aanvullende lening nodig. Dat zal in de praktijk echter alleen het geval zijn bij het faillissement van de grootste maatschappij. Pas wanneer de omvang van het fonds onder het niveau van 75 procent van het streefbedrag daalt worden de bijdragen per passagier weer opgestart.

Er bestaat ook een risico dat de daadwerkelijke repatriëringskosten groter zijn dan de geschatte repatriëringskosten, bijvoorbeeld door een andere samenstelling van het vervoer (groter aandeel verre vluchten en niet-zakelijke passagiers) of een relatief sterke stijging van de ticketkosten (bijvoorbeeld door capaciteitsschaarste of stijgende kosten).

Zonder een ticketgarantiefonds kan de overheid zich bij faillissementen genoodzaakt voelen om ingezetenen te repatriëren. Zoals beschreven in paragraaf 3.3 kunnen daar aanzienlijke kosten mee gepaard gaan. Bovendien zal de repatriëring dan ook minder efficiënt verlopen, doordat er geen instantie is die zich hierop heeft voorbereid.

3.6.2 Juridisch

Deze paragraaf beschrijft beknopt de juridische mogelijkheden voor de invoering van de maatregel, en verantwoordelijkheden van het Rijk wanneer een nationaal ticketgarantiefonds naar Deens model wordt geïntroduceerd, met speciale aandacht voor de mogelijke wettelijke verankering van zo'n fonds. We zullen hiervoor kort de huidige verankering van bescherming van personen die pakketreizen hebben geboekt, dan wel een vliegticket in combinatie met een accommodatie, beschrijven in de drie landen die zulke beschermingsconstructies hebben geregeld, te weten het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Nederland.

Het ATOL regime van het Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk beheert het oudste systeem, het *Air Travel Organiser's Licensing (ATOL)* regime. Het regime werd in 1973 geïntroduceerd, lang voordat in 1990 de EU Richtlijn over de bescherming van pakketreizen in de EU werd uitgevaardigd. Het ATOL regime is nu gebaseerd op de *Civil Aviation (Air Travel Organisers' Licensing) (Amendment) Regulations 2018*, dat inmiddels verwijst naar de EU Richtlijnen (90/314 en 2015/2302).

Zoals de titel aangeeft is het ATOL regime alleen van toepassing op personen die een pakketreis hebben gekocht, en wel van een verkoper die een ATOL vergunning heeft van de Britse *Civil Aviation Authority* (CAA). Deze verkopers van pakketreizen betalen een bijdrage van £ 2,50 per persoon aan wie de reis is verkocht aan het fonds, dat ook wordt gevoed door aanvullende verzekeringen en kredieten van de Britse overheid. De Britse CAA administreert het fonds door toezicht te houden op de liquiditeit, de verschaffing van vergunningen aan ATOL houders en de benoeming van de trustees van het fonds, die allen medewerkers van de Britse CAA zijn.

De regeling van het Deense Reisgarantiefonds (*Rejsegarantifonden*)

Het Deense Reisgarantiefonds is juridisch verankerd in de Deense wetgeving in de *Travel Guarantee Fund Act* van 2009, die in een aparte wet is gepubliceerd.[29] Die wet is geamendeerd op 29 april 2015. Dit amendement had geen betrekking op de wijziging van EU Richtlijn 90/314 door EU Richtlijn 2015/2302 over pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen, omdat laatstgenoemde richtlijn op 25 november 2015 is gepubliceerd. De genoemde Deense wetgeving vermeldt in een voetnoot een verwijzing naar deze EU regelgeving, en geeft ten dele uitvoering aan deze EU regelgeving.[30]

De versie van de *Travel Guarantee Fund Act* die op de website van de Deense overheid staat verwijst in een enkel geval naar EU Richtlijn 90/314 in het kader van de verschaffing van zekerheid over voldoende liquiditeit van dat fonds. Die zekerheid moet ook worden verschaft aan een buitenlandse overheidsinstelling wanneer die een fonds beheert volgens de regels van EU Richtlijn 90/314.[31]

Verder zijn noch in de aanhef, noch elders in deze *Travel Guarantee Fund Act* verbindingen gelegd met het Deense Burgerlijk Wetboek, of wetgeving voor consumentenbescherming.

Nederlandse Regeling Pakketreisovereenkomst

Nederland heeft EU Richtlijn 2015/2302 geïmplementeerd in Titel 7A van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW): 'Pakketreisovereenkomst en gekoppeld reisarrangement.' Deze titel bevat ook bepalingen over de bescherming van de reiziger bij insolventie ingeval van pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen, en legt de aansprakelijkheid bij de organisator respectievelijk de handelaar.

Titel 7A van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek schrijft voor dat bedoelde organisatoren en handelaren 'maatregelen' moeten nemen 'die nodig zijn om te verzekeren' dat de reizigers schadeloos worden gesteld voor insolventie volgens de in deze titel genoemde bepalingen.[32] Er zijn in deze titel geen voorschriften te vinden voor de wijze waarop deze maatregelen moeten worden genomen.

De Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR) heeft zich ten opzichte van deelnemende handelaren in reisdiensten verplicht tot het doen van uitkeringen aan of voor consumenten. Het fonds biedt onder de in de statuten van de stichting opgenomen voorwaarden bescherming bij insolventie van de daarin gedefinieerde handelen in pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen.

De statuten van het SGR bevatten noch een verwijzing naar Titel 7A van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, noch naar EU Richtlijn 2015/2302. Omgekeerd kan het SGR als een 'maatregel' in de zin van de insolventiebepalingen van Titel 7A van het Burgerlijk Wetboek worden beschouwd.

Conclusies

De bovenstaande vergelijkende analyse van beschermingsconstructies levert geen eenduidig beeld op voor de inrichting van een regeling. Wanneer, zoals de overheid voor ogen heeft, het Deense model ook als juridisch model wordt gehanteerd zou een aparte wet over dit onderwerp moeten worden opgesteld. Dan komt de vraag

---

29 www.en.kfst.dk/media/46759/promulgation-of-the-travel-guarantee-fund-act-1.pdf - 2.4.21. Volgens Art. 26(1) van deze wet vervangt deze wet de *Act on a travel guarantee fund* (*lov om en rejsegarantifond*), cf. *Consolidation Act* No. 1192 of 8 December 2009 – 2.4.21.

30 "The Act contains provisions implementing parts Directive (EU) 2015/2302 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on package travel and linked travel arrangements, amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 90/314/EEC, Official Journal 2015 no. L 326, page 1."

31 Zie Section 22(3): 'If the Fund so requests, the party concerned shall document that the requirements of subsections (1) and (2) regarding security have been satisfied. Equivalent evidence shall on request be provided to a foreign authority that monitors compliance with regulations laid down to implement Council Directive 90/314/EEC on package travel, package holidays and package tours.'

32 Zie Artikelen 513(a) en 513(b) van het Burgerlijk Wetboek.

naar voren hoe die wet zich verhoudt tot Titel 7A van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.[33] Een alternatief zou zijn bepalingen in het Burgerlijk Wetboek op te nemen voor de totstandkoming van een privaat fonds, analoog aan het SRG, in welk geval de toepasselijkheid van het Nederlands recht op de overeenkomst voor luchtvervoer, zoals geregeld in boek 7, van toepassing moet zijn. Wanneer passagiers die losse tickets hebben gekocht een bescherming zouden moeten hebben die vergelijkbaar is met die van reizigers die een pakketreis hebben gekocht zouden daarover bepalingen in Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek betreffende overeenkomsten luchtvervoer kunnen worden opgenomen.

Het Rijk heeft discretionaire bevoegdheid ten aanzien van zowel beleid als juridische vormgeving van dat beleid. De meest voor de hand liggende constructies zijn hierboven aangegeven. De werking van het Deense model toont aan dat implementatie per EU lidstaat mogelijk is. Voor zover bekend heeft de Europese Commissie hiertegen geen bezwaren aangetekend op grond van een gelijk speelveld, dan wel andere argumenten.

[33] Zie Art. 513 a, waarin verplichtingen opgenomen voor de organisator van de pakketreis t.a.v. het nemen van voorzorgsmaatregelen met betrekking tot mogelijke insolventie.

4 Alternatieven voor een nationaal fonds

Naast een nationaal ticketgarantiefonds, zijn er ook andere mogelijkheden om reizigers met een los ticket beter te beschermen tegen insolventie van een luchtvaartmaatschappij. Een Europees fonds biedt een bredere dekking en heeft een minder marktverstorende werking dan een nationaal fonds, maar vergt afstemming op Europees niveau. Andere alternatieven die dezelfde of een betere bescherming bieden dan een nationaal fonds zijn bankgaranties, derdenrekeningen en verzekeringen. Elk van deze alternatieven kent echter belangrijke nadelen. Vergeleken met de onderzochte alternatieven beschermt een nationaal ticketgarantiefonds reizigers op een kosteneffectieve wijze en kan het redelijk eenvoudig worden geïmplementeerd. Om reizigers nog beter te beschermen kan een nationaal ticketgarantiefonds worden gecombineerd met strengere financiële eisen en monitoring, een (optionele) verzekering die vervolgschade dekt en een betere informatievoorziening.

Deze paragraaf gaat in op alternatieven voor een nationaal ticketgarantiefonds. Daarbij maken we onderscheid tussen alternatieven die (1) de kans op abrupte faillissementen verkleinen, (2) de schade voor reizigers beperken als zich een faillissement voordoet en (3) de reiziger beter informeren zodat hij zowel tijdens het boekingsproces als bij een faillissement een beter geïnformeerde keuze kan maken.

4.1 Voorkomen van abrupte faillissementen

4.1.1 Strengere financiële eisen en monitoring

Om de kans op (abrupte) faillissementen te verkleinen kunnen strengere financiële eisen worden gesteld aan luchtvaartmaatschappen. Daarnaast is het aan te bevelen om de monitoringsfrequentie te verhogen, naar bijvoorbeeld twee keer per jaar of vaker wanneer de situatie verslechtert. De financiële situatie luchtvaartmaatschappijen kan immers snel verslechteren, met name wanneer sprake is van externe schokken (zoals een terroristische aanslag of een pandemie), politieke onrust of sterk stijgende brandstofprijzen.

Faillissementen zullen hierdoor niet altijd voorkomen kunnen worden en dat hoeft ook niet; in een gezonde markt moeten maatschappijen ook failliet kunnen gaan. Het risico op abrupte faillissementen – met grote gevolgen voor reizigers – neemt er echter wel door af. Ook kan het eraan bijdragen dat financieel zwakke maatschappijen de markt eerder verlaten.

Juridisch

Luchtvaartmaatschappijen die in Europa commerciële vluchten willen uitvoeren, moeten over een geldige exploitatievergunning en *Air Operator Certificate* (AOC) beschikken, waarbij een geldige AOC een voorwaarde voor het krijgen van een exploitatievergunning is. De exploitatievergunning wordt door nationale overheden afgegeven, in Nederland door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) van het Ministerie van IenW. Om in aanmerking te komen voor een exploitatievergunning – en deze te behouden - moeten luchtvaartmaatschappijen aan een aantal eisen voldoen. Voor maatschappijen die geregistreerd zijn in de EU, zijn de eisen vastgelegd in EU-verordening 1008/2008. Eén van de eisen is dat maatschappijen moeten aantonen dat zij over voldoende financiële middelen beschikken om de vluchtoperatie uit te voeren.

EU-verordening 1008/2008

De autoriteit die de exploitatievergunning afgeeft dient (op basis van artikel 8 van EU-verordening 1008/2008) te monitoren of een maatschappij aan de financiële vereisten voldoet. Luchtvaartmaatschappijen

moeten hiervoor, o.a. hun jaarrekeningen overleggen aan de betreffende autoriteit. De frequentie van monitoring verschilt per land. In Europa monitoren de verantwoordelijke autoriteiten de financiële situatie van de luchtvaartmaatschappen in ieder geval eens per jaar (Steer Davies Gleave, 2011).

De autoriteit kan (op basis van artikel 9 van EU-verordening 1008/2008) de exploitatievergunning schorsen of intrekken, en daarmee de vluchtuitvoering, wanneer het er niet van overtuigd is dat een maatschappij aan diens financiële verplichtingen voor de komende 12 maanden kan voldoen.[34] Er kan dan een tijdelijke licentie worden afgegeven om de maatschappij in staat stellen de financiële situatie op orde te brengen. Als er duidelijke signalen zijn dat een maatschappij in financiële moeilijkheden verkeert, dient de autoriteit binnen drie maanden een diepgaand onderzoek in te stellen naar de financiële situatie van de maatschappij.

Door in EU-verordening 1008/2008 strengere financiële eisen te stellen aan EU/EEA luchtvaartmaatschappijen, kunnen autoriteiten eerder ingrijpen wanneer de financiële situatie van die maatschappijen verslechtert. De uitvoering op de controle of aan de (hogere) liquiditeitseisen wordt voldaan, ligt bij de EU-landen zelf, waar verschillende opvattingen over beleid en de controle daarop bestaan. Vanwege het economische belang zouden autoriteiten minder streng kunnen zijn voor de eigen nationale luchtvaartmaatschappij (Booz&CO, 2009). Wanneer EU-landen zelf hiertoe zouden overgaan, worden tevens doelstellingen van EU-verordening 1008/2008 als vrije marktoegang, het gelijke speelveld (*'level playing field'*), en de keuzemogelijkheid van de passagiers, aangetast.

Omdat EU Verordening 1008/2008 alleen het toezicht door de autoriteiten van EU/EEA lidstaten op EU-luchtvaartmaatschappijen regelt, vallen niet-EU/EEA-maatschappijen dus niet onder dit toezicht. In een toekomstige regeling voor gedupeerde passagiers zou ook op dit punt moeten worden gelet.

De verplichtingen en voorzieningen uit voortvloeien uit EU-verordening 1008/2008, inclusief controle op de financiële eisen, vallen onder de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid van de bevoegde autoriteiten. Wanneer die taken niet of niet adequaat worden ingevuld, heeft dat, althans onder Nederlands recht, niet aansprakelijkheid tot gevolg in de zin van verplichting tot vergoeding van schade van bijvoorbeeld gedupeerde passagiers.

Aandachtspunten

Doordat de strengere eisen alleen gelden voor maatschappijen met een exploitatievergunning afgegeven in de EU, kan het alternatief marktverstorend werken. Wanneer bekend wordt dat de autoriteiten onderzoek doen naar het financiële reilen en zeilen van een EU-maatschappij, kan dat de keuze van passagiers beïnvloeden en een neerwaartse spiraal veroorzaken. Omdat de stengere eisen niet gelden voor maatschappijen van buiten de EU, zouden passagiers bovendien onterecht de indruk kunnen krijgen dat die maatschappijen nooit in financiële problemen zijn. Anderzijds kan de extra monitoring van EU-maatschappijen er ook voor zorgen dat het vertrouwen in deze maatschappijen toeneemt (Steer Davies Gleave, 2011).

Een ander risico van strengere eisen is dat autoriteiten te snel ingrijpen waardoor maatschappijen nauwelijks de kans wordt geboden om te herstellen.

Kosten

Dit alternatief leidt tot extra kosten voor luchtvaartmaatschappijen. Die kosten bestaan uit de extra tijd die gemoeid is met het frequenter aanleveren van financiële informatie en het beantwoorden van vragen van de relevante autoriteit. Eventuele bankgaranties leiden ook tot hogere kosten. Wanneer zwakke maatschappijen eerder failliet gaan, zorgt dat in ieder geval tijdelijk voor minder concurrentie met hogere ticketprijzen als gevolg.

[34] In het verleden is dit meerdere keren voorgekomen, wat vaak ook het einde betekende van de betreffende maatschappij.

Conclusie
Dit alternatief is mogelijk, maar de baten zijn beperkt omdat strengere eisen en monitoring niet zullen voorkomen dat maatschappijen failliet gaan. Tenslotte leidt de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten voor financieel toezicht op de maatschappijen op grond van EU-verordening 1008/2008 onder Nederlands recht niet tot aansprakelijkheid voor de vergoeding van de schade die mogelijkerwijs het gevolg is van de uitvoering van dat financiële toezicht.

4.2 Beperken van schade voor reizigers bij faillissementen

Naast een nationaal ticketgarantiefonds kan de schade voor reizigers bij een faillissement ook op andere manieren worden beperkt. Deze paragraaf behandelt achtereenvolgens de volgende alternatieven:

- Bankgaranties en derdenrekeningen
- Optionele verzekering voor reizigers
- Verplichte verzekering voor luchtvaartmaatschappijen
- Europees ticketgarantiefonds
- Formeel repatriatieprogramma
- Verbeteren positie van reizigers bij faillissementen

4.2.1 Bankgaranties en derdenrekeningen

Bankgaranties en derdenrekeningen zorgen ervoor dat reizigers het geld van ongebruikte tickets terugkrijgen bij een faillissement. Een bankgarantie is een contract tussen de luchtvaartmaatschappij en de bank waarbij de bank garandeert de ticketkosten te vergoeden aan de reiziger als die daar – in het geval van een faillissement – aanspraak op maakt. De bank probeert het bedrag vervolgens te verhalen op de maatschappij. De bank zal enige zekerheid willen hebben dat zij het geld terugkrijgt en bevriest een tegoed ter grootte van de bankgarantie. Een derdenrekening is een aparte bankrekening die gebruikt wordt om tijdelijk bedragen veilig te stellen. Het geld wordt overgemaakt aan de luchtvaartmaatschappij als de vlucht is uitgevoerd. Daarmee lijkt het enigszins op de bescherming van de IATA BSP (zie paragraaf 2.2) met het verschil dat de ticketgelden bij het IATA BSP periodiek worden overgemaakt, ook wanneer de vlucht nog niet heeft plaatsgevonden.

Een bankgarantie kan ook de kosten dekken van eventuele vervolgschade. Bij een derdenrekening is dat niet het geval, omdat alleen de ticketgelden op de rekening worden gestort.

Juridisch
Om luchtvaartmaatschappijen te verplichten om bankgaranties af te geven of ticketgelden te storten op een derdenrekening is een aanpassing nodig aan EU-verordening 1008/2008. Nationale overheden kunnen dit niet eisen van maatschappijen, omdat zij op basis van verordening 1008/2008 geen verdere restricties mogen opleggen.

Aandachtspunten
Doordat die voorwaarde alleen geldt voor maatschappijen met een exploitatievergunning die is afgegeven op grond van EU-verordening 1008/2008, kunnen deze opties marktverstorend werken. Bankgaranties en derdenrekeningen leiden er immers toe dat maatschappijen minder liquide middelen ter beschikking hebben voor het betalen van hun rekeningen. De eisen verzwakken daarmee de liquiditeitspositie van maatschappijen uit de EU ten opzichte van maatschappijen van buiten de EU.

De extra zekerheid kan er ook toe leiden dat reizigers sneller geneigd zijn tickets te boeken bij maatschappijen die in financiële problemen verkeren. Als de betreffende maatschappijen failliet gaan, dan zijn ze immers toch verzekerd van een terugvlucht. Dat zorgt voor oneerlijke concurrentie.

Reizigers die kort voor vertrek een nieuw ticket moeten aanschaffen voor een vervangende vlucht kunnen desondanks te maken krijgen met extra kosten, omdat het nieuwe ticket veelal duurder zal zijn dan het oorspronkelijke ticket.

Kosten
Uit een analyse van grote Europese luchtvaartmaatschappijen blijkt dat zij nauwelijks kasreserves overhouden wanneer zij bankgaranties zouden moeten afgeven. Dat betekent dat zij extra leningen moeten afsluiten om de liquiditeitspositie te verbeteren. De kosten daarvan zullen worden doorbelast aan de passagiers.

Een luchtvaartmaatschappij die al in financiële problemen verkeert zal waarschijnlijk niet in staat zijn om bankgaranties af te geven. Dat kan ertoe leiden dat zwakkere maatschappijen eerder de markt verlaten, waardoor de concurrentie in ieder geval tijdelijk afneemt met hogere ticketprijzen als gevolg.

Conclusie
Bankgaranties en derdenrekeningen bieden bescherming aan reizigers bij een faillissement van de luchtvaartmaatschappij. De alternatieven leiden echter tot een aanzienlijke verslechtering van de liquiditeit en daarmee tot een verzwakking van maatschappijen uit de EU, en aantasting van het internationale *'level playing field'*.

4.2.2 Optionele verzekering voor reizigers

De aanbieder van het vervoer, de luchtvaartmaatschappij zelf, dan wel het tussenliggende digitale platform of een reisagent, kunnen worden verplicht hun reizigers een optionele verzekering tegen insolventie aan te bieden tijdens het boekingsproces. Zo'n verplichting zou dan een wettelijke grondslag moeten hebben, bij voorbeeld in een separate wet volgens het Deense model, dan wel op het EU platform, bij voorbeeld, via een herziene versie van EU Verordening 261/2004.

Met een optionele verzekering kan een reiziger zelf kiezen of hij/zij zich wenst te verzekeren tegen insolventie van de luchtvaartmaatschappij of niet. Een optionele verzekering kan de kosten dekken van alleen de repatriëring of ook van de tickets van reizigers die nog niet vertrokken zijn en eventuele vervolgschade.

De verzekeringspremie zal vooral afhangen van het verwachte schadebedrag bij een faillissement.[35] Dit bedrag is afhankelijk van de kans dat een bepaalde maatschappij failliet gaat en het bedrag dat dan dient te worden uitgekeerd. De premie bij financieel zwakke maatschappijen zal daardoor hoger zijn dan bij gezonde maatschappijen. Daarmee geeft de premie reizigers al een idee van de financiële gesteldheid van de maatschappij. Hoewel nieuwe toetreders op basis van Verordening 1008/2008 aan strikte financiële eisen moeten voldoen, kunnen verzekeraars het risico voor deze maatschappijen hoger inschatten, omdat zij zich voor deze maatschappijen niet kunnen baseren op historische gegevens (Steer Davies Gleave, 2011).

Juridisch
Het aanbieden van een optionele verzekering kan als voorwaarde gesteld worden voor het verkrijgen van een exploitatievergunning. Het is aan de autoriteit die de exploitatievergunning uitgeeft om hierop toe te zien. EU

[35] Daarnaast zullen in de premie ook de (overhead)kosten van de verzekeraar verwerkt zijn en zal een winstmarge zijn ingecalculeerd.

Verordening 261/2004 bevat een verplichting om de passagiers over hun rechten te informeren.[36] In deze regeling staat - nog - niets over een verplichting tot informatie over een verzekering met het oog op het faillissement van de vervoerder. Omwille van juridische *efficiency* zou bij deze bepaling aansluiting kunnen worden gezocht. Dan moet die maatregel wel op EU/EEA-niveau worden genomen.

Aandachtspunten
Doordat de vereiste alleen geldt voor maatschappijen met een exploitatievergunning afgegeven in de EU, kunnen deze alternatieven marktverstorend werken.

Verzekeraars zullen in de premieberekening het risico meenemen dat zij moeten uitkeren. Dat betekent dat de premie bij financieel zwakke maatschappijen hoger zal zijn dan bij gezonde maatschappijen. Wanneer het risico op een faillissement hoog is, zullen verzekeraars dit risico mogelijk niet willen verzekeren. Als een verzekering als voorwaarde wordt gesteld voor het verkrijgen van een exploitatievergunning, betekent dit dat de betreffende maatschappij de vluchtuitvoering direct moet staken. Steer Davies Gleave (2011) verwacht dan ook dat het aantal faillissementen initieel toeneemt, maar daarna afneemt, doordat de financieel gezonde maatschappijen overblijven.

Enerzijds kan dit als voordeel worden gezien, omdat alleen de maatschappijen overblijven die door verzekeraars financieel gezond worden gezien. Anderzijds kan dit de concurrentie beperken waardoor ticketprijzen toenemen. Bovendien zou het per direct staken van vluchten hetzelfde effect hebben op reizigers als een faillissement. Met het verschil dat de autoriteit die de licentie heeft uitgegeven de controle verliest over wanneer de vluchtuitvoering precies wordt gestaakt.

Consumentenorganisaties beschouwen het optionele karakter als nadeel. Enerzijds omdat reizigers veelal prijsgedreven zijn en daardoor niet snel zouden kiezen voor een verzekering. Anderzijds omdat zij het risico op een faillissement mogelijk te laag inschatten (Steer Davies Gleave, 2011). Reizigers denken soms onterecht dat hun reis- of annuleringsverzekering de schade dekt wanneer de luchtvaartmaatschappij failliet gaat. Het is daarom van belang om dit duidelijk te maken tijdens het boekingsproces en reizigers verschillende combinaties van verzekeringen aan te bieden, zoals bijvoorbeeld op Tix.nl wordt gedaan (zie Figuur 2.1).

Voor luchtvaartmaatschappijen die alleen tickets verkopen op de eigen vluchten is een verzekering relatief eenvoudig te implementeren, maar voor maatschappijen die ook tickets verkopen op vluchten van andere maatschappijen is het ingewikkelder.

Kosten
Voor het bepalen van de premie zullen verzekeraars de kans inschatten dat een maatschappij failliet gaat en het bedrag dat zij dan uit moeten keren. De premie hoger zal hoger zijn voor financieel zwakkere maatschappijen en voor maatschappijen waarbij het schadebedrag relatief hoog is. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval voor maatschappijen die relatief veel (dure) tickets naar verre bestemmingen verkopen. .
Het uit te keren bedrag - en daarmee de premie - is ook afhankelijk van de dekking van de verzekering. Zo zal de premie hoger zijn als naast de repatriëringskosten ook de kosten van ongebruikte tickets door reizigers die nog niet zijn vertrokken worden vergoed.

Daarnaast zullen in de premie ook de (overhead)kosten van de verzekeraar verwerkt zijn en zal een winstmarge worden ingecalculeerd. Bij een optionele verzekering kunnen de overheadkosten per verzekerde hoger zijn dan bij een verplichte verzekering (zie hieronder).

[36] Zie Art. 14 EU Verordening 261/2004.

Conclusie
Met een optionele verzekering kan de reiziger zelf kiezen of hij/zij zich wenst te verzekeren tegen insolventie van de luchtvaartmaatschappij of niet. Verschillen in premies geven de reiziger informatie over het risico op een faillissement. Wanneer het risico te hoog wordt zullen verzekeraars die niet meer willen verzekeren. Dat kan leiden tot extra faillissementen en verminderde concurrentie.

4.2.3 Verplichte verzekering voor luchtvaartmaatschappijen

Luchtvaartmaatschappijen kunnen ook worden verplicht om alle reizigers standaard te verzekeren voor de schade die zij ondervinden bij een faillissement. Net als bij een optionele verzekering kan ervoor worden gekozen dat de verzekering alleen de kosten dekt van repatriëring of ook van de tickets van reizigers die nog niet vertrokken zijn en eventuele vervolgschade.

Het voordeel ten opzichte van een optionele verzekering is dat alle reizigers beschermd zijn tegen insolventie van de luchtvaartmaatschappij, ook reizigers die het risico daarop (te) laag inschatten. Een nadeel is dat het de keuzevrijheid voor de reiziger beperkt.

In tegenstelling tot een optionele verzekering, zal de premie worden verwerkt in te ticketprijs en niet pas als optie worden aangeboden tijdens het boekingsproces. Dat maakt het voor reizigers makkelijker om de prijzen voor vluchten van verschillende maatschappijen inclusief de verzekering met elkaar te vergelijken. Een ticketprijsverhoging zal wel leiden tot minder vraag naar vliegtickets onder reizigers die niet bereid zijn voor de verzekering te betalen.

Juridisch
Luchtvaartmaatschappijen kunnen verplicht worden consumenten te beschermen via een verzekering. De verplichting kan worden gebaseerd op nationale regelgeving, dan wel op EU Verordeningen 785/2004, 261/2004 en 1008/2008.

Luchtvaartmaatschappijen dienen zich op basis van EU-verordening 785/2004 al te verzekeren tegen risico's voortvloeiend uit de aansprakelijkheid van de luchtvaartmaatschappij, bijvoorbeeld in het geval van ongelukken. Door een wijziging van Verordening 785/2004 voor te stellen, kan de dekking met faillissement van de maatschappij worden uitgebreid. EU-verordening 261/2004 beschermt passagiers tegen schade opgelopen bij instapweigering als gevolg van *overbooking*, en bij vertraging en annulering van de vlucht. Aan die gebeurtenissen kan, op basis van uitgebreider onderzoek, bescherming tegen de gevolgen van faillissement worden toegevoegd. Deze maatregelen moet op EU-niveau worden genomen. Het afsluiten van een verzekering voor alle passagiers zou ook als voorwaarde kunnen worden gesteld voor het verkrijgen van een exploitatievergunning op basis van EU Verordening 1008/2008.

Aandachtspunten
Veel van de aandachtspunten bij een optionele verzekering gelden ook voor een verplichte verzekering. Een verplichte verzekering kan faillissementen versnellen. In tegenstelling tot een optionele verzekering kan een reiziger de verzekeringspremie niet vermijden; die zit immers standaard verwerkt in de ticketprijs. Dat kan ertoe leiden dat maatschappijen in financiële moeilijkheden, waarvoor verzekeraars een hoge premie in rekening brengen, zichzelf uit de markt prijzen. Bij een optionele verzekering, zouden voor deze maatschappijen ook hoge premies gelden, maar de reiziger kan er in dat geval voor kiezen de verzekering niet af te sluiten en het risico te accepteren.

Een verplichte verzekering kan er ook toe leiden dat reizigers sneller geneigd zijn tickets te boeken bij maatschappijen die in financiële problemen verkeren. Als de betreffende maatschappijen failliet gaan, dan zijn ze immers toch verzekerd van een terugvlucht. Dat zorgt voor oneerlijke concurrentie.

Om te voorkomen dat maatschappijen met onverzekerbare risico's per direct de vluchtuitvoering moeten staken, kan deze maatschappijen worden toegestaan om in plaats van een verzekering hun reizigers op een andere manier te beschermen. Hierbij kan gedacht worden aan een bankgarantie of een derdegeldrekening (zie paragraaf 4.2.1). Mocht de maatschappij toch failliet gaan dan kan de reiziger worden gecompenseerd uit de bankgarantie of de derdegeldrekening. Met dergelijke alternatieven wordt maatschappijen die (tijdelijk) in financiële problemen verkeren de mogelijkheid geboden om zich te herstellen.

Kosten
Zoals hierboven beschreven, is de verzekeringspremie afhankelijk van de kans dat een maatschappij failliet gaat, het daarbij uit te keren bedrag en de dekking. Gemiddeld genomen zal de premie van een verplichte verzekering ongeveer gelijk zijn aan de bijdrage aan een ticketgarantiefonds wanneer ze dezelfde risico's afdekken. De premie kan wel hoger zijn wanneer de verzekering door een commerciële partij wordt aangeboden en het ticketgarantiefonds niet.

De premie is waarschijnlijk wel lager dan bij een optionele verzekering. Ten eerste omdat alle reizigers gedekt zijn, ook de reizigers die nauwelijks risico lopen. Denk aan reizigers met een goedkoop ticket, reizigers die geboekt hebben bij een financieel gezonde maatschappij of vlak voor vertrek hun ticket hebben gekocht. Een optionele verzekering is vooral interessant voor reizigers die het meeste risico lopen. Ten tweede omdat de overheadkosten bij een verplichte verzekering over meer verzekerden kunnen worden uitgesmeerd. Ten derde zullen maatschappijen de kosten van een verplichte verzekering verwerken in hun ticketprijzen en daardoor een grotere prikkel hebben om op zoek te gaan naar de goedkoopste verzekeraar. Tenslotte zullen bij een verplichting meer verzekeraars de markt betreden, wat leidt tot extra concurrentie tussen verzekeraars en lagere premies. Steer Davies Gleave (2011) schat in dat de premie van een optionele verzekering 2 tot 4 keer hoger ligt dan van een verplichte verzekering. Daarbij dient te worden opgemerkt dat bij een optionele verzekering een deel van de reizigers zal besluiten de verzekering niet af te sluiten en derhalve geen premie betaalt.

Conclusie
Met een verplichte verzekering zijn reizigers automatisch beschermd wanneer de luchtvaartmaatschappij failliet gaat. Het beperkt echter wel de keuzevrijheid van de reiziger en kan leiden tot een afname van de vraag. Daarnaast kan het zorgen voor een versnelling van faillissementen. De kosten van een verplichte verzekering zijn per verzekerde waarschijnlijk wel lager dan van een optionele verzekering.

4.2.4 Europees ticketgarantiefonds

Een Europees ticketgarantiefonds biedt reizigers meer bescherming dan een nationaal fonds. Onder een Europees fonds zijn reizigers immers beschermd ongeacht de luchthaven waar zij hun reis beginnen. Zo zijn Nederlandse reizigers ook beschermd wanneer zij hun reis beginnen op bijvoorbeeld een Duitse of Belgische luchthaven. Bovendien zijn buitenlandse reizigers onder een Europees fonds ook beschermd wanneer zij naar Nederland vliegen.

Daarnaast heeft het Europese ticketgarantiefonds een minder marktverstorende werking. De Nederlandse reisbranche en het Kabinet zijn voorstander van een Europese aanpak:

"Nederland heeft bij de Europese Commissie gepleit voor de oprichting van een Europees garantiefonds voor zowel vliegtickets als vouchers. […] Het kabinet is van mening dat een Europese aanpak effectiever is en minder impact heeft op het gelijk speelveld tussen luchtvaartmaatschappijen." [37]

Ook het Europese Parlement wil reizigers beter beschermen en heeft gevraagd om het opzetten van een garantiefonds en verzekeringsopties (*Resolution RC-B9-0118/2019*). De ECTAA, het overkoepelende orgaan van reisorganisaties uit 29 Europese landen, pleit eveneens al langere tijd voor een betere bescherming van reizigers bij insolventie van luchtvaartmaatschappijen.

Desalniettemin kan een Europees fonds nog steeds concurrentieverstorend werken wanneer de bijdrage per passagier onafhankelijk is van het risico en het schadebedrag (zie paragraaf 3.5).

Aandachtspunten
De invoering van een Europees fonds moet op EU-niveau worden geregeld. Het is niet zeker dat alle lidstaten om beleidsmatige, juridische dan wel praktische redenen, hieraan steun zullen verlenen. Vervolgens moeten de lidstaten bereid zijn de regeling te handhaven dan wel uitvoering te geven aan de werking van dat fonds. Dat laatste aspect moet de Europese Commissie in de gaten houden.

De invoering van een Europese fonds kost meer tijd, omdat het moet worden voorafgegaan door een kosten-batenanalyse en zowel de lidstaten als de EU-instellingen bij de totstandkoming ervan moeten worden betrokken. Dit beeld wordt bevestigd door de procedure rondom voorstellen voor wijziging van EU-verordening 261/2004 die nu al meer dan tien jaar aan de gang is.

Juridisch
Een Europees fonds dient aan te sluiten bij het Europese beleid ten aanzien van de handhaving van een gelijk speelveld ('*level playing field*') op de interne EU/EEA luchtvaartmarkt, zoals die moet worden gewaarborgd door EU Verordening 1008/2008. Een Europees fonds kan voorkomen dat de concurrentie wordt verstoord, mits de EU Commissie adequaat toeziet op de handhaving ervan.

Een Europees fonds kan worden ingepast in de bestaande EU-verordening 261/2004, die al bescherming biedt aan passagiers voor andere gebeurtenissen (zie paragrafen 4.2.2 en 4.2.3). Consumentenorganisaties dringen al langere tijd aan op bescherming van passagiers die door faillissement van een luchtvaartmaatschappij zijn getroffen via een wijziging van EU Verordening 261/2004. In het voorstel van Kroatië van 12 februari 2020 voor een herziening van EU Verordening 261/2004 was hierover nog geen bepaling opgenomen.[38]

4.2.5 Formeel repatriatieprogramma

Een formeel repatriatieprogramma opgezet en uitgevoerd door de overheid biedt reizigers zekerheid dat zij bij een faillissement van de luchtvaartmaatschappij terug worden gevlogen. De kosten van tickets van passagiers die nog niet zijn vertrokken worden hiermee niet vergoed. Bij een ticketgarantiefonds kan daar wel sprake van zijn, mits er nog geld over is in het fonds na de repatriëring van gestrande reizigers.

Overheden hebben verschillende mogelijkheden om de repatriëring uit te voeren. Ten eerste kunnen zij maatschappijen dwingen capaciteit beschikbaar te stellen voor de repatriëring *(power of injunction)*. Dit is een vergaande maatregel die bovendien marktverstorend uitwerkt, omdat lidstaten alleen de eigen maatschappijen kunnen dwin-

37 Kamerstuk 31936, nr. 826.
38 Zie: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%207615%202013%20INIT/EN/pdf - 15.3.21.

gen capaciteit beschikbaar te stellen. Ten tweede kunnen zij maatschappijen dwingen om capaciteit tegen kostprijs ter beschikking te stellen. Dit is echter geen oplossing voor passagiers die gestand zijn op bestemmingen die alleen door geen enkele andere maatschappij worden aangeboden. Ook deze optie kan marktverstorend uitwerken, omdat hierdoor vooral maatschappijen worden geraakt met een netwerk dat grote overlap vertoont met dat van de failliete maatschappij. Daarnaast kunnen maatschappijen uit andere landen niet zomaar worden gedwongen hieraan mee te werken. Ten derde kan capaciteit worden ingehuurd bij andere maatschappijen op een commerciële of semi-commerciële basis, zoals ook gebeurt bij de repatriëring van pakketreizigers.

Juridisch

Een formeel repatriatieprogramma kan door nationale overheden worden opgezet en vereist geen afstemming binnen de EU. In het verleden zijn interviews gehouden met lidstaten in de EU over hun rol bij faillissementen van luchtvaartmaatschappijen. Daaruit bleek dat zij zich niet verplicht voelden om passagiers bij te staan in het geval van faillissementen, omdat het ging om een private overeenkomst tussen de passagier en de luchtvaartmaatschappij (Steer Davies Gleave, 2011). In de praktijk zal het echter lastig zijn voor overheden om duizenden of tienduizenden reizigers die gestrand zijn in het buitenland aan hun lot over te laten (Booz&Co, 2009). Zo besloot de Britse overheid om reizigers met een los ticket na het faillissement van Monarch ook te repatriëren (zie box in paragraaf 2.2). De Spaanse overheid regelde na het faillissement van Air Madrid ook extra vluchten om ingezetenen weer naar huis te vliegen (Booz&Co, 2009).

Wanneer de repatriëring van gestrande passagiers op Europees niveau geregeld zou worden middels aanvullende wetgeving, moet worden nagedacht over de verantwoordelijkheden van de individuele lidstaten. Zijn de lidstaten verantwoordelijk voor de repatriëring voor de eigen ingezetenen, voor alle passagiers vertrokken vanuit de lidstaat of voor de passagiers die vlogen met een maatschappij waarvoor de lidstaat een exploitatievergunning had afgegeven? Zoals opgemerkt in paragraaf 2.2 geschiedt repatriëring door de overheid in de praktijk veelal op basis van ad hoc maatregelen, zonder erkenning van een verantwoordelijkheid voor die maatregel dan wel aansprakelijkheid van de kosten van de repatriëring.

Aandachtspunten

Een formeel repatriatieprogramma kan ertoe leiden dat reizigers sneller geneigd zijn om vliegtickets te boeken bij maatschappijen die in financiële problemen verkeren. Als de betreffende maatschappijen failliet gaan, dan zijn ze immers toch verzekerd van een terugvlucht. Dat zorgt voor oneerlijke concurrentie en kan bovendien leiden tot hoge repatriëringskosten voor de overheid als maatschappijen daadwerkelijk failliet gaan.

Aangezien faillissementen zeldzaam zijn, zullen lidstaten weinig ervaring hebben en opdoen met het repatriëren van passagiers. Wanneer zich wel een faillissement voordoet, kan dat een logistieke uitdaging betekenen. Lidstaten kunnen de repatriëring wel uitbesteden aan een derde partij met meer ervaring zoals bijvoorbeeld de SGR.

Kosten

De kosten die gepaard gaan met de repatriëring van reizigers zijn afhankelijk van de wijze waarop dit gebeurt. Uit het voorgaande blijkt dat de inhuur van capaciteit bij andere maatschappijen tegen commerciële of semi-commerciële basis de minste nadelen kent. Voor het repatriëren van passagiers die gestrand zijn op bestemmingen die (direct of indirect) ook door andere maatschappijen worden bediend, kan capaciteit worden ingekocht bij de betreffende maatschappijen. Zoals hierboven beschreven, bieden zij veelal speciale *rescue fares* aan. Die liggen weliswaar onder de op dat moment geldende marktprijs, maar boven de gemiddelde prijs omdat het gaat om *one-way* ticket die bovendien vlak voor vertrek worden geboekt. Voor bestemmingen die niet of slechts sporadisch door andere maatschappijen worden bediend, kan de overheid besluiten ad-hoc charters in te zetten. Het ad-hoc inhuren van capaciteit is relatief duur. Bovendien zullen de betreffende vliegtuigen veelal leeg vertrekken wat ook bijdraagt aan de hoge kosten. De repatriëring van reizigers met ad-hoc charters is tot een factor 3,5 duurder dan repatriëring van reizigers door andere luchtvaartmaatschappijen (Department for Transport, 2019).

De kosten van een formeel repatriatieprogramma kunnen worden gefinancierd met een extra passagiersbelasting. Een nationaal programma met een nationale belasting kan wederom marktverstorend werken. Reizigers kunnen ervoor kiezen om de belasting te ontwijken en van een buitenlandse luchthaven gebruik te maken. Anderzijds kan een formeel repatriatieprogramma ook leiden tot substitutie van buitenlandse reizigers naar Nederlandse luchthavens vanwege de extra zekerheid die het reizigers biedt.

Conclusie
Een formeel repatriatieprogramma is een alternatief voor een ticketgarantiefonds, maar dekt niet de ticketkosten van passagiers die nog moeten vertrekken. De repatriëring kan worden uitbesteed aan een derde partij. Wanneer dezelfde passagiers gedekt zijn, zullen de kosten van repatriëring hetzelfde zijn als bij een ticketgarantiefonds.

4.2.6 Verbeteren positie van reizigers bij faillissementen

Zoals eerder aangegeven, kunnen reizigers bij een faillissement van de luchtvaartmaatschappij als schuldeiser een claim indienen bij de curator. De kans op een succesvolle claim is echter gering doordat reizigers achteraan in de rij van schuldeisers moeten aansluiten. Door claims van reizigers prioriteit te geven ten opzichte van claims van andere schuldeisers verbetert de rechtspositie van reizigers en is de kans groter dat zij (een deel van) hun schade vergoed krijgen.

Juridisch
Faillissementsrecht is nog grotendeels nationaal recht. Om ervoor te zorgen dat reizigers prioriteit krijgen over andere schuldeisers, moet de nationale faillissementswetgeving worden aangepast. Booz&Co (2009) en Steer Davies Gleave (2011) achten het onwaarschijnlijk dat lidstaten hiertoe overgaan. Ten eerste zou het een disproportionele aanpassing aan de wetgeving vergen. Ten tweede zou het ervoor zorgen dat er verschillen ontstaan ten aanzien van de bescherming van consumenten met andere dienstensectoren.

Het is op basis van EU regelgeving niet mogelijk om de claims van reizigers te prioriteren ten opzichte van de claims van werknemers met betrekking tot niet-ontvangen loon (Steer Davies Gleave, 2011). Na het faillissement van Air Madrid in 2006 werd voorgesteld om reizigers prioriteit te geven ten opzichte van andere schuldeisers. Waarschijnlijk werd dit gedaan vanwege maatschappelijke druk en om het plan goedgekeurd te krijgen door de rechtbank (Booz&Co, 2009).

EU-verordening 1346/2000 beoogt harmonisatie van efficiënte en doeltreffende grensoverschrijdende insolventieprocedures te bereiken, maar wezenlijke onderwerpen zoals de definitie van een faillissement en de rechten van crediteuren in faillissementsprocedures worden nog steeds aan nationaal recht overgelaten. Er bestaan dus verschillen in bepalingen per lidstaat – hetgeen een verschillende behandeling van claims van gedupeerde passagiers kan veroorzaken. EU Richtlijn 98/27 over 'het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen', dat tot doel heeft de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten te harmoniseren, om de uniforme werking van de interne markt te waarborgen, kan ook ongelijkheden tussen nationale regelingen van lidstaten aan het licht brengen. Immers, procedures op basis van '*class actions*', door of namens gedupeerde reizigers, zijn niet in alle EU lidstaten aanvaard, doordat opname van dergelijke *'class actions'* in nationaal civiel proces recht moeten zijn opgenomen.

Aandachtspunten
De reizigers zullen – net als nu al het geval is – hun schade pas vergoed krijgen als de faillissementsprocedure is afgerond. In de praktijk kan dat jaren duren. Het verbeteren van de rechtspositie van reizigers biedt dan ook geen directe oplossing voor gestrande reizigers. Bovendien blijft de kans aanwezig dat zij niets of slechts een beperkt deel van de schade vergoed krijgen, omdat luchtvaartmaatschappijen veelal niet over veel activa beschikken. Zo wordt (een deel van) de vloot vaak geleased.

Kosten
Het prioriteren van de claims van reizigers betekent automatisch dat de positie van andere schuldeisers verslechtert. Dat kan het moeilijker maken voor luchtvaartmaatschappijen om leningen aan te trekken. De toch al beperkte activa kunnen dan in mindere mate dienen als onderpand voor de leningen, omdat de opbrengsten uit de verkoop van de activa eerste worden gebruikt om (werknemers en) reizigers schadeloos te stellen. Omdat banken meer risico lopen dat zij het door hen geleende geld niet terugkrijgen, zullen zij hogere rentes in rekening brengen. Dat zal zich vertalen in hogere ticketprijzen.

Conclusie
Het prioriteren van claims van reizigers hoeft niet te betekenen dat reizigers volledig schadeloos worden gesteld. De uitbetaling kan bovendien lang op zich laten wachten. Het is ook niet waarschijnlijk dat landen hun faillissementswetgeving voor alleen luchtreizigers willen aanpassen, terwijl het even onwaarschijnlijk is dat deze maatregel op EU niveau zal worden ingezet.

4.3 Verbeteren informatievoorziening

Tenslotte kunnen reizigers ook worden geholpen door het verbeteren van de informatievoorziening, zowel tijdens het boekingsproces als op het moment dat zij geraakt worden door een faillissement. Deze paragraaf beschrijft achtereenvolgens drie manieren waarop de informatievoorziening kan worden verbeterd:

- Publicatie van financiële informatie van luchtvaartmaatschappijen
- Verplichte informatieverstrekking over risico's en alternatieve vormen van bescherming
- Informatievoorziening na een faillissement

4.3.1 Publicatie van financiële informatie van luchtvaartmaatschappijen

Door reizigers inzicht te bieden in de financiële situatie van luchtvaartmaatschappijen kunnen zij een beter geïnformeerde aankoopbeslissing maken. Tevens kunnen zij op basis van de informatie beter beoordelen of het zinvol is om zichzelf extra te beschermen door bijvoorbeeld een ticketverzekering af te sluiten.

Informatie die kan worden gepubliceerd kan bestaan uit de winst- en verliesrekeningen van luchtvaartmaatschappijen. Het is ook mogelijk om de verslagen van de licentie verlenende autoriteiten openbaar te maken. De informatie zal alleen van nut zijn voor reizigers wanneer zij deze kunnen interpreteren en begrijpen. De meeste reizigers zullen de risico's echter niet in kunnen schatten op basis van algemene financiële informatie. Daarom kan er ook aan worden gedacht om de financiële gezondheid van alle luchtvaartmaatschappijen middels één indicator inzichtelijk te maken. Idealiter zou zo'n indicator de kans weergeven dat een maatschappij binnen een bepaalde termijn failliet gaat. Er is echter geen objectieve standaard voor het inschatten van de kans op een faillissement voor luchtvaartmaatschappijen. Een alternatief is om een indicator te baseren op de liquiditeitspositie van de maatschappij.

Dit alternatief zorgt niet voor een betere bescherming van reizigers die al vertrokken zijn. Het kan er wel voor zorgen dat minder reizigers tickets boeken bij een financieel zwakke maatschappij. Dat kan leiden tot een versneld faillissement van de betreffende maatschappijen. Daardoor worden wel minder reizigers gedupeerd.

Juridisch
De informatie kan gepubliceerd worden door de licentie verlenende autoriteit. In Nederland is dat de ILT. De autoriteit heeft - in het kader van EU-verordening 1008/2008 - al de beschikking over de financiële informatie van de luchtvaartmaatschappijen aan wie een licentie is verstrekt. De autoriteit is echter niet verplicht de informatie te publiceren. Daar is een aanpassing van de verordening voor nodig.

Aandachtspunten
Dit alternatief kan ertoe leiden dat maatschappijen die er financieel slecht voor staan sneller failliet gaan, doordat reizigers de betreffende maatschappijen gaan mijden. Wanneer de verslagen van de autoriteiten die de financiële situatie van de maatschappijen beoordelen openbaar worden gemaakt, zullen de verslagen (nog) zorgvuldiger moeten worden opgesteld, omdat de toekomst van de maatschappij ervan afhankelijk kan zijn. Een onzorgvuldige analyse van de betreffende autoriteiten kan leiden tot claims van zowel luchtvaartmaatschappijen als van reizigers (Steer Davies Gleave, 2011).

Publicatie van bedrijfsgevoelige informatie, zoals van financiële prognoses, kan de concurrentiepositie van luchtvaartmaatschappijen aantasten en hun marktwaarde aantasten.

De licentie verlenende autoriteiten kunnen alleen de financiële informatie openbaar maken van maatschappijen waarvoor zij zelf een licentie hebben uitgegeven. Zelfs als alle Europese autoriteiten gezamenlijk zouden optrekken en alle informatie beschikbaar maken op één plek, dan geeft dat nog geen totaalbeeld van alle maatschappijen.

Kosten
De kosten van het beschikbaar stellen van informatie die al binnen de licentie verlenende autoriteit beschikbaar is, zal minimaal zijn. Wanneer de verslagen van de licentie verlenende autoriteiten openbaar worden gemaakt, zullen de verslagen mogelijk met extra zorg opgesteld, wat extra kosten met zich meebrengt. Het ontwikkelen en actualiseren van indicatoren voor de financiële gezondheid van luchtvaartmaatschappijen zal ook tot extra kosten leiden.

Conclusie
De meeste reizigers zullen de kans op een faillissement niet kunnen inschatten op basis van algemene financiële informatie. Daarom kan ervoor worden gekozen om de financiële gezondheid van de luchtvaartmaatschappijen uit te drukken in één indicator, bijvoorbeeld gebaseerd op de liquiditeitspositie. Publicatie van informatie kan ertoe leiden dat maatschappijen sneller failliet gaan, doordat reizigers de slechts presterende maatschappijen gaan mijden. Het zal lastig zijn om informatie over alle luchtvaartmaatschappijen op één plek beschikbaar te maken, waardoor het voor de reiziger lastig blijft om de verschillende maatschappijen met elkaar te vergelijken.

4.3.2 Verplichte informatieverstrekking over risico's en alternatieve vormen van bescherming

Door aanbieders van vliegtickets te verplichten om tijdens het boekingsproces te melden welke risico's een reiziger loopt en opties aan te bieden om die risico's (deels) af te dekken, kan de reiziger een betere geïnformeerde aankoopbeslissing maken.

Juridisch
Nationale overheden mogen geen nadere eisen stellen aan luchtvaartmaatschappijen op basis van EU-verordening 1008/2008, dan wel de informatieplicht op grond van EU verordening 261/2004 uit te breiden. Voor de implementatie is derhalve een wijziging van de verordeningen nodig.

Aandachtspunten
Tijdens het boekingsproces krijgen reizigers al veel informatie voorgeschoteld, niet alleen over voorwaarden, maar ook over aanverwante producten. Het is niet bekend in hoeverre reizigers die informatie tot zich nemen. Daardoor is het ook niet bekend of extra informatie over risico's ervoor zorgen dat reizigers die informatie benutten om de risico's die men loopt te beperken.

Luchtvaartmaatschappijen zullen niet graag op de eigen website vermelden dat er een risico bestaat dat zij failliet gaan. Reizigers zouden de vermelding kunnen interpreteren als een verhoogd risico dat de maatschappij failliet gaat (Steer Davies Gleave, 2011). En wanneer alleen Nederlandse aanbieders van vliegtickets worden verplicht om de risico's te vermelden, dan zouden reizigers ook onterecht kunnen denken dat zij bij die aanbieders meer risico lopen.

Kosten
De kosten van het inzichtelijk maken van de risico's zullen beperkt zijn. Aanbieders zullen opties om de risico's af te dekken moeten opnemen in het boekingsproces. Daarmee kunnen wel hoge kosten verbonden zijn.

Of aanbieders van vliegtickets zich aan de verplichting houden zal moeten worden gecontroleerd. De autoriteit die monitort of de juiste informatie wordt verstrekt, zal daarvoor extra capaciteit moeten inschakelen. Dat zal echter beperkt zijn aangezien zij al een monitoringssysteem hebben opgezet.

Conclusie
Dit alternatief zorgt ervoor dat risico's inzichtelijk worden voor reizigers, zodat zij beter in staat zijn zich daartegen te beschermen. Door de grote hoeveelheid informatie die reizigers tijdens het boekingsproces al voorgeschoteld krijgen, kan de effectiviteit beperkt zijn. De kosteneffectiviteit kan daardoor beperkt zijn. Om tot een verplichting te komen zullen EU verordeningen (1008/2008, dan wel 261/2004) moeten worden aangepast.

4.3.3 Informatievoorziening na een faillissement

Nadat een faillissement heeft plaatsgevonden kunnen gedupeerde reizigers geholpen zijn met informatie over hun rechten, het verkrijgen van assistentie en - indien zij gestrand zijn in het buitenland - over mogelijke terugvluchten. Hiervoor kan de licentie verlenende autoriteit bijvoorbeeld een website opzetten waar alle informatie beschikbaar is.

Met betrekking tot passagiersrechten kan informatie worden verstrekt over de mogelijkheden om geld terug te claimen bij creditcardmaatschappijen, verzekeraars of de failliete maatschappij en wanneer men recht heeft op een vervangende vlucht van een partnermaatschappij. Assistentie kan bestaan uit het openstellen van een speciaal telefoonnummer, een sectie met veel gestelde vragen op de website en bijvoorbeeld de mogelijkheid om via social mediakanalen vragen te stellen. Informatie over alternatieve terugvluchten, eventueel met speciale *rescue fares*, kan ook op de website worden aangeboden.

Juridisch
Nederland kan zelf besluiten om bij een faillissement dergelijke informatie actief te verstrekken aan reizigers. Wanneer op Europees niveau wordt besloten om de informatie verplicht door de nationale autoriteiten die de exploitatievergunning verlenen te laten verstrekken, is een wijziging van EU-verordening 1008/2008 nodig.

Aandachtspunten
Wanneer de informatie alleen wordt verstrekt voor failliete maatschappijen waarvoor de autoriteit de licentie heeft verstrekt, dan zal de informatie bij het merendeel van de faillissementen niet beschikbaar zijn. De autoriteit kan er ook voor kiezen om de informatie te verstrekken voor alle faillissementen van luchtvaartmaatschappijen die op Nederlandse luchthavens vlogen.

Dit alternatief voorkomt niet dat maatschappijen failliet gaan. Hoewel het beschikbaar stellen van informatie reizigers kan helpen (een deel van) hun ticketkosten vergoed te krijgen of de meest gunstige terugvlucht te boeken, is het niet gezegd dat zij in de praktijk hun kosten ook daadwerkelijk vergoed krijgen.

Kosten
De kosten van het centraal beschikbaar maken van informatie zullen relatief beperkt zijn.

Conclusie
Het beschikbaar stellen van informatie over passagiersrechten, assistentie en alternatieve terugvluchten kan reizigers helpen om (een deel van) hun ticketkosten vergoed te krijgen of de meest gunstige terugvlucht te boeken. Het is echter niet gezegd dat zij in de praktijk hun kosten ook daadwerkelijk vergoed krijgen.

4.4 Synthese

Naast een nationaal ticketgarantiefonds, zijn er ook andere mogelijkheden om reizigers met een los ticket beter te beschermen tegen insolventie van een luchtvaartmaatschappij. De voor- en nadelen van de alternatieven zijn samengevat in Tabel 4.1. Alternatieven die dezelfde of een betere bescherming bieden dan een nationaal ticketgarantiefonds zijn: bankgaranties, derdenrekeningen, verzekeringen en een Europees garantiefonds.

Bankgaranties en derdenrekeningen zorgen ervoor dat alle betaalde ticketkosten kunnen worden vergoed, maar hebben een nadelige impact op de liquiditeitspositie van luchtvaartmaatschappijen, wat kan bijdragen aan hun ondergang. Optionele en verplichte verzekeringen hebben als voordeel dat naast de ticketschade ook eventuele vervolgschade kan worden gedekt. In de praktijk kunnen bepaalde maatschappijen echter onverzekerbaar blijken, wat eveneens kan leiden tot extra faillissementen. De huidige praktijk laat zien dat de kosten van een optionele verzekering significant hoger zijn dan de geschatte bijdrage die nodig is voor een ticketgarantiefonds.

Een Europees ticketgarantiefonds biedt een bredere dekking dan een nationaal fonds en heeft een minder marktverstorende werking. Een Europees fonds is daarom te prefereren boven een nationaal fonds. De implementatie van een Europees fonds vergt wel meer afstemming op Europees niveau.

Vergeleken met de onderzochte alternatieven beschermd een nationaal ticketgarantiefonds reizigers op een kosteneffectieve wijze en kan het redelijk eenvoudig worden geïmplementeerd. Om reizigers nog beter te beschermen kan een nationaal ticketgarantiefonds worden gecombineerd met strengere financiële eisen en monitoring (zie paragraaf 4.1.1) , een (optionele) verzekering die vervolgschade dekt (zie paragrafen 4.2.2 en 4.2.3) en een betere informatievoorziening (zie paragraaf 4.3).

Tabel 4.1 Overzicht van alternatieven om reizigers met een los ticket beter te beschermen

Alternatief	Voorkomen van faillissementen	Beperking van schade voor reizigers	Juridisch	Marktverstorende werking	Kosten voor sector / overheid	Kosten voor passagier / ticketprijzen
Nationaal ticketgarantiefonds	o Neutraal	+++ Vergoeding van repatriëringskosten en deel van de ticketkosten voor deel van reizigers	- Aparte wet nodig / mogelijk afstemming met Burgerlijk Wetboek	- Kans op substitutie naar buitenlandse luchthavens en maatschappijen met hoog risico	- Kosten voor pakketreizigers moeten verrekend worden	- Relatief hoog voor reizigers met goedkoop ticket en vice versa
Strengere financiele eisen en monitoring	- Zwakke maatschappijen verlaten markt eerder	+ Voorkomt abrupte faillissementen	- Aanpassing van EU 1008/2008	- Eis geldt alleen voor EU-maatschappijen	o Beperkte kosten van extra toezicht	o Beperkt
Bankgaranties en derdenrekeningen	- Zwakke maatschappijen verlaten markt eerder	+++ Vergoeding ongebruikte tickets voor alle reizigers	- Aanpassing van EU 1008/2008	- Eis geldt alleen voor EU-maatschappijen. Kans op substitutie naar maatschappijen met hoog risico	--- Significante impact op kasreserves van luchtvaartmaatschappijen	- Nemen toe door hogere leningen
Optionele verzekering voor reizigers	-- Kans op faillissementen kan aanvankelijk toenemen, autoriteit verliest controle over moment van faillissement	++ Vergoeding ongebruikte tickets voor deel van reizigers (en evt. vervolgschade)	- Aanpassing van EU 1008/2008 en EU 261/2004	- Eis geldt alleen voor EU-maatschappijen	- Ingewikkelder te implementeren bij codesharing	-- Relatief hoog doordat vooral reizigers die veel risico lopen zich verzekeren
Verplichte verzekering voor luchtvaartmaatschappijen	--- Kans op faillissementen kan aanvankelijk toenemen, autoriteit verliest controle over moment van faillissement	++++ Vergoeding ongebruikte tickets voor alle reizigers (en evt. vervolgschade)	- Aanpassing van EU 1008/2008 en EU 785/2004 of 261/2004	- Eis geldt alleen voor EU-maatschappijen. Kans op substitutie naar maatschappijen met hoog risico	-- Risico's van sommige maatschappijen zijn mogelijk onverzekerbaar. Ingewikkelder te implementeren bij codesharing	- Nemen toe door verzekeringspremie
Europees ticketgarantiefonds	o Neutraal	++++ Vergoeding van repatriëringskosten en deel van de ticketkosten voor alle reizigers vanaf EU-luchthavens	- Aaanpassing van EU 1008/2008 en EU 261/2004	- Kans op substitutie naar maatschappijen met hoog risico	- Kosten voor pakk etreizigers moeten verrekend worden	- Relatief hoog voor reizigers met goedkoop ticket en vice versa
Formeel repatriatieprogramma	o Neutraal	++ Vergoeding van repatriëringskosten	o Neutraal	-- Wanneer bepaalde maatschappijen worden gedwongen capaciteit te leveren. Kans op substitutie naar buitenlandse luchthavens en maatschappijen met hoog risico	o Afhankelijk van hoe gefinancierd	o Beperkt
Verbeteren positie van reizigers bij faillissementen	o Neutraal	+ Grotere kans dat reizigers (deel van) de ticketkosten en vervolgschade op termijn vergoed krijgen	--- Aanpassing nationale wetgeving voor een sector	o Beperkt	o Geen	- Positie van andere schuldeisers verslechtert, wat kan leiden tot hogere kosten
Publicatie van financiële informatie van luchtvaartmaatschappijen	- Zwakke maatschappijen verlaten markt eerder	+ Kan ervoor zorgen dat minder reizigers door een faillissement worden geraakt	- Aanpassing van EU 1008/2008	o Beperkt	o Beperkte kosten van extra toezicht	o Geen
Verplichte informatieverstrekking over risico's en alternatieve vormen van bescherming	o Neutraal	+ Reizigers kunnen zich beter beschermen tegen risico's. Effectiviteit beperkt door grote hoeveelheid aan informatie	- Aanpassing van EU 1008/2008 of EU 261/2004	o Beperkt	- Moet worden verwerkt in boekingsproces. Beperkte kosten van extra toezicht	o Geen
Informatievoorziening na een faillissement	o Neutraal	+ Helpt reizigers bij claimen van schade en vinden van terugvlucht	o Neutraal	o Beperkt	o Beperkte administratieve kosten	o Geen

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Referenties

Air Transport Users Council (2010). Report on passenger survey.

Booz&Co (2009). Study on Consumer Protection against Aviation Bankruptcy. Januari 2009.

Cheaptickets (2021). https://www.cheaptickets.nl/vliegticketgarantie. Geraadpleegd op 5 maart 2021.

D-reizen (2021). https://www.d-reizen.nl/verzekeringen. Geraadpleegd op 5 maart 2021.

Department for Transport (2019). Airline Insolvency Review. Final report.

Eurostat (2021a). Number of nights spent by mode of transport.

Eurostat (2021b). Number of trips by type of organisation.

IATA (2018). Industry Statistics Fact Sheet. Juni 2018.

IATA (2020). Industry Statistics Fact Sheet. November 2020.

International Card Services (2021a). Aanvullende Reisverzekeringen. Polisvoorwaarden. https://www.world-card.nl/binaries/content/assets/ics-nl/polisvoorwaarden/polisvoorwaarden-aanvullende-reisverzeke-ring.pdf. Geraadpleegd op 5 maart 2021.

International Card Services (2021b). Algemene Card-voorwaarden. https://www.icscards.nl/binaries/con-tent/assets/ics-nl/ics/algemene-voorwaarden/algemene-voorwaarden-algemeen-card.pdf. Ger-aadpleegd op 5 maart 2021.

Koopmans, C., Lieshout, R. (2016). Airline cost changes: To what extent are they passed through to the passen-ger? Journal of Air Transport Management, 53, p. 1-11.

Minister van Infrastructuur en Waterstaat (2020). Brief over diverse zaken met betrekking tot duurzaamheid en luchtvaart. ENW/BSK-2020/241331. 9 december 2020.

RPA, LE, Yougov (2010). DG Justice Impact Assessment Annex 2 – Enhanced insolvency protection for con-sumers purchasing airline tickets – a survey.

Significance (2019). Actualisatie AEOLUS 2018 en geactualiseerde luchtvaartprognoses.

Steer Davies Gleave (2011). Impact assessment of passenger protection in the event of airline insolvency. Maart 2011.

Steer Davies Gleave (2020). Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU Final report. Januari 2020.

Tix.nl (2021). https://media.tix.nl/Voorwaarden_Vliegticketgarantie.pdf. Geraadpleegd op 5 maart 2021.

Bijlage A Bepaling faillissementsschade

In paragraaf 2.4 is een inschatting gemaakt van de ticket- en vervolgschade wanneer elk van de 30 grootste luchtvaartmaatschappijen die vanaf Nederlandse luchthavens opereren failliet zou gaan. Deze bijlage beschrijft de methodiek die daarvoor is gehanteerd. De ticket- en vervolgschade is ingeschat voor OD-passagiers met een los ticket die reizen vanaf Nederlandse luchthavens.

De schade per gedupeerde passagiers hangt af van verschillende factoren, waaronder het feit of de passagier al op de plaats van bestemming is of niet en zo nee, of hij/zij op een later moment alsnog afreist. Het onderzoek maakt derhalve onderscheid tussen drie typen gedupeerde passagiers:

1. Gestrande passagiers: Passagiers die ten tijde van het faillissement al onderweg of op de plaats van bestemming waren;
2. Omboekende passagiers: Passagiers die nog niet waren vertrokken ten tijde van het faillissement en vervangende tickets boeken bij een andere maatschappij;
3. Niet-reizende passagiers: Passagiers die nog niet waren vertrokken ten tijde van het faillissement en afzien van de reis;

Eerst bepalen we het aantal gestrande, omboekende en niet-reizende OD-passagiers met een los ticket voor de 30 belangrijkste maatschappijen die vanaf Nederlandse luchtvaartmaatschappijen opereren. Vervolgens bepalen we de schade voor de verschillende typen OD-passagiers. Vermenigvuldiging van het aantal passagiers met het schadebedrag per passagier, levert het totale schadebedrag per maatschappij op.

Aantal gedupeerde OD-passagiers

Selectie top-30 luchtvaartmaatschappijen in Nederland

Allereerst selecteren we de 30 luchtvaartmaatschappijen die in 2019 de meeste OD-passagiers vervoerden vanaf de Nederlandse luchthavens. Voor Schiphol betrekken we de OD-passagiersvolumes per maatschappij uit de Schipholstatistieken. Voor de regionale luchthavens waren de OD-passagiersvolumes niet per maatschappij beschikbaar. Deze hebben we ingeschat op basis van de aangeboden stoelcapaciteit, afkomstig uit de Official Airline Guide (OAG), en een aanname over de gemiddelde bezettingsgraad. De volumes op Schiphol en de regionale luchthavens zijn opgeteld om het totaal aantal OD-passagiers te krijgen dat door de verschillende luchtvaartmaatschappijen in 2019 vanaf de Nederlandse luchthavens is vervoerd. Op basis hiervan selecteren we de 30 maatschappijen met de meeste OD-passagiers

Berekening aantal gestrande passagiers

Het aantal gestrande passagiers per luchtvaartmaatschappij is ingeschat op basis van de gemiddelde verblijfduur:

Gemiddelde verblijfsduur (in weken) x gemiddeld aantal door de desbetreffende maatschappij vervoerde OD-passagiers met een los ticket vanaf Nederlandse luchthavens per week

Eurostat (2021a) verstrekt gegevens over de gemiddelde verblijfsduur van Nederlandse vliegtuigpassagiers in 2018.[39] Met behulp van gegevens van Steer Davies Gleave (2011) is de verblijfsduur verbijzonderd naar het type luchtvaartmaatschappij en het doel van de reis.[40] Zodoende houden we er bijvoorbeeld rekening mee dat een passagier die reist met een low-cost maatschappij doorgaans relatief kort op zijn bestemming verblijft. Ook nemen we zo mee dat zakelijke passagiers over het algemeen korte reizen maken.

Het aantal OD-passagiers met een los ticket dat iedere maatschappij wekelijks vanaf één van de Nederlandse luchthavens vervoerd bepalen we op basis van de hierboven beschreven methode. Het wekelijkse volume bepalen we door het jaarvolume door 52 te delen. Het aandeel reizigers met een los ticket bepalen we op basis van Eurostat (2021b) gegevens. Deze Eurostat data is uitgesplitst naar het doel van de reis. Deze uitsplitsing is van belang, omdat zakelijke reizigers en reizigers die hun vrienden of familie bezoeken zelden met een los ticket reizen.

Berekening aantal omboekende en niet-reizende passagiers

Het aantal passagiers dat nog niet is vertrokken (omboekende plus niet-reizende passagiers) bepalen we op basis van de gemiddelde boekingsperiode:

Gemiddelde boekingsperiode (in weken) x gemiddeld aantal door de desbetreffende maatschappij vervoerde OD-passagiers met een los ticket vanaf Nederlandse luchthavens per week

Voor de gemiddelde boekingsperiode maken we gebruik van gegevens van Steer Davies Gleave (2011). Deze gegevens zijn uitgesplitst naar type maatschappij. Zodoende houden we er bijvoorbeeld rekening mee dat passagiers die reizen met een low-cost of vakantiemaatschappij in vergelijking met andere passagiers hun tickets vroeg boeken.

Steer Davies Gleave leidt de gemiddelde boekingsperiode af uit de grootte van de post 'vooraf ontvangen inkomsten' op de balans van luchtvaartmaatschappijen. De bepaling van het aantal OD-passagiers met een los ticket vanaf de Nederlandse luchthavens per maatschappij, is hierboven besproken.

Conform Steer Davies Gleave (2020) is aangenomen dat 75 procent van de passagiers die nog niet zijn vertrokken een vervangend ticket koopt bij een andere maatschappij. De resterende 25 procent ziet helemaal af van de reis.

Bepaling van de schade per gedupeerde passagier

Het schadebedrag is apart ingeschat voor gestrande, omboekende en niet-reizende OD-passagiers. In Tabel A.1 is aangegeven welke schade precies is meegenomen voor elk type OD-passagier inclusief de gebruikte databronnen. Alle kostendata is gecorrigeerd voor inflatie.

[39] Dit onderzoek richt zich op OD-passagiers met een los ticket die vanaf Nederlandse luchthavens reizen. Hier vallen zowel passagiers onder die vanaf Nederland naar het buitenland reizen (outbound verkeer) als passagiers die vanaf het buitenland naar Nederland reizen (inbound verkeer). De Eurostat data heeft alleen betrekking op de eerstgenoemde passagiers. We nemen aan dat de gemiddelde verblijfsduur van beide groepen passagiers vergelijkbaar is.

[40] We maken onderscheid naar de volgende typen maatschappijen: i) charter / vakantie maatschappijen; ii) low cost maatschappijen; iii) maatschappijen die alleen korte afstandsvluchten uitvoeren; iv) maatschappijen die zowel korte als lange afstandsvluchten verrichten; v) maatschappijen die uitsluitend lange afstandsvluchten uitvoeren. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende drie reisdoelen: i) zaken; ii) vakantie; iii) bezoeken vrienden en/of familie.

Tabel A.1 Schadeposten faillissement luchtvaartmaatschappij

	Schadepost	Uitleg/berekening schadepost	Gebruikte data
Gestrande passagiers	Extra verblijfskosten	Aangenomen wordt dat gestrande passagiers genoodzaakt zijn een dag extra op de bestemming te blijven.	Verblijfskosten per dag met onderscheid naar type maatschappij en doel van de reis conform Steer Davies Gleave (2011).
	Vervangende terugvlucht	Gestrande passagiers moeten op zeer korte termijn een vervangende terugvlucht boeken bij een andere maatschappij. Gezien de zeer korte boekingsperiode is dit ticket substantieel duurder dan normaal.	Ticketkosten voor verschillende boekingsperioden gespecificeerd naar type maatschappij conform Steer Davies Gleave (2011).
	Communicatiekosten	Gestrande passagiers regelen de vervangende terugvlucht via de telefoon of het internet.	€ 3,50 aan extra kosten, conform Steer Davies Gleave (2020)
Omboekende passagiers	Extra verblijfskosten	Sommige omboekende passagiers hebben niet meer de mogelijkheid om op de oorspronkelijke dagen te vliegen. Net als Steer Davies Gleave (2020) gaan wij er daarom vanuit dat 20% van de omboekende passagiers genoodzaakt is zijn verblijf met een dag te verlengen.	Verblijfskosten per dag met onderscheid naar type maatschappij en doel van de reis conform Steer Davies Gleave (2011).
	Vervangende retourvlucht	Omboekende passagiers moeten een vervangende retourvlucht boeken bij een andere maatschappij. Gezien de kortere boekingsperiode is het ticket duurder dan normaal.	Ticketkosten voor verschillende boekingsperioden gespecificeerd naar type maatschappij, conform Steer Davies Gleave (2011).
Niet-reizende passagiers	Niet terug te vorderen verblijfskosten	Vooruitbetaalde kosten voor verblijf zijn niet altijd terug te vorderen. Conform Steer Davies Gleave (2020) gaat het onderzoek ervanuit dat 40% van de verblijfskosten niet terug te vorderen zijn.	Verblijfskosten per dag en gemiddelde verblijfsduur met onderscheid naar type maatschappij en doel van de reis afkomstig van Eurostat (2021) en Steer Davies Gleave (2011).
	Retourvlucht	Reizigers met een los ticket kunnen in beginsel de kosten van het ticket bij een faillissement niet terugvorderen.	Ticketkosten voor verschillende boekingsperioden gespecificeerd naar type maatschappij conform Steer Davies Gleave (2011).

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 kunnen reizigers al (deels) beschermd zijn tegen insolventie van de luchtvaartmaatschappij. Voor welk deel dat het geval is, leiden we af uit Steer Davies Gleave (2011). Tabel A.2 geeft voor elke dekkingsmogelijkheid de aannames weer.

Tabel A.2 Aannames over het gebruik van dekkingen tegen faillissement

Type dekking	Aannames
Verzekering	10% van de passagiers sluit een faillissementsverzekering af.
Credit card	↘ 27% van de passagiers die direct bij de luchtvaartmaatschappij boeken maken gebruik van een credit card. Indirect boekende passagiers gebruiken geen credit card. ↘ Passagiers die reizen met een low cost maatschappij boeken altijd direct. De andere passagiers boeken in 50% van de gevallen direct.
IATA Billing and Settlement Plan	Alle indirecte boekingen van tickets van netwerkmaatschappijen verlopen via het IATA Billing and Settlement Plan. 40% van deze boekingen zijn gedekt bij faillissement (uitgaande van een maandelijkse verrekening van het IATA Billing and Settlement Plan).

Bron: Steer Davies Gleave (2011)

Bijlage B Gedupeerde passagiers per faillissement

Tabel B.1 Gedupeerde OD-passagiers met een los ticket bij een faillissement (x 1.000)

Maatschappij	Gestrande passagiers	Omboekende passagiers	Niet reizende passagiers	Totaal gedupeerde passagiers
KLM	182	568	189	940
Transavia	83	519	173	775
Easyjet	54	379	126	560
Ryanair	33	210	70	313
Wizz Air	16	100	33	148
Vueling Airlines	11	76	25	112
British Airways	20	68	23	111
Emirates	14	58	19	92
Delta Airlines	14	42	14	70
Lufthansa	12	40	13	65
Turkish Airlines	12	33	11	56
Flybe	8	34	11	53
Norwegian	5	33	11	50
Pegasus Airlines	4	28	9	42
United Airlines	9	25	8	42
Scandinavian Airlines	8	25	8	41
Level Europe	4	25	8	37
Aer Lingus	6	20	7	33
Air France	6	20	7	32
TUI	5	19	6	30
SWISS	5	18	6	29
Austrian Airlines	5	15	5	25
Alitalia	5	15	5	25
TAP Air Portugal	5	14	5	23
Aeroflot Russian Airlines	4	14	5	23
Air Europa	4	12	4	19
Finnair	3	10	3	17
LOT Polish Airlines	3	10	3	17
Iberia Express	2	9	3	13
Corendon	2	7	2	11

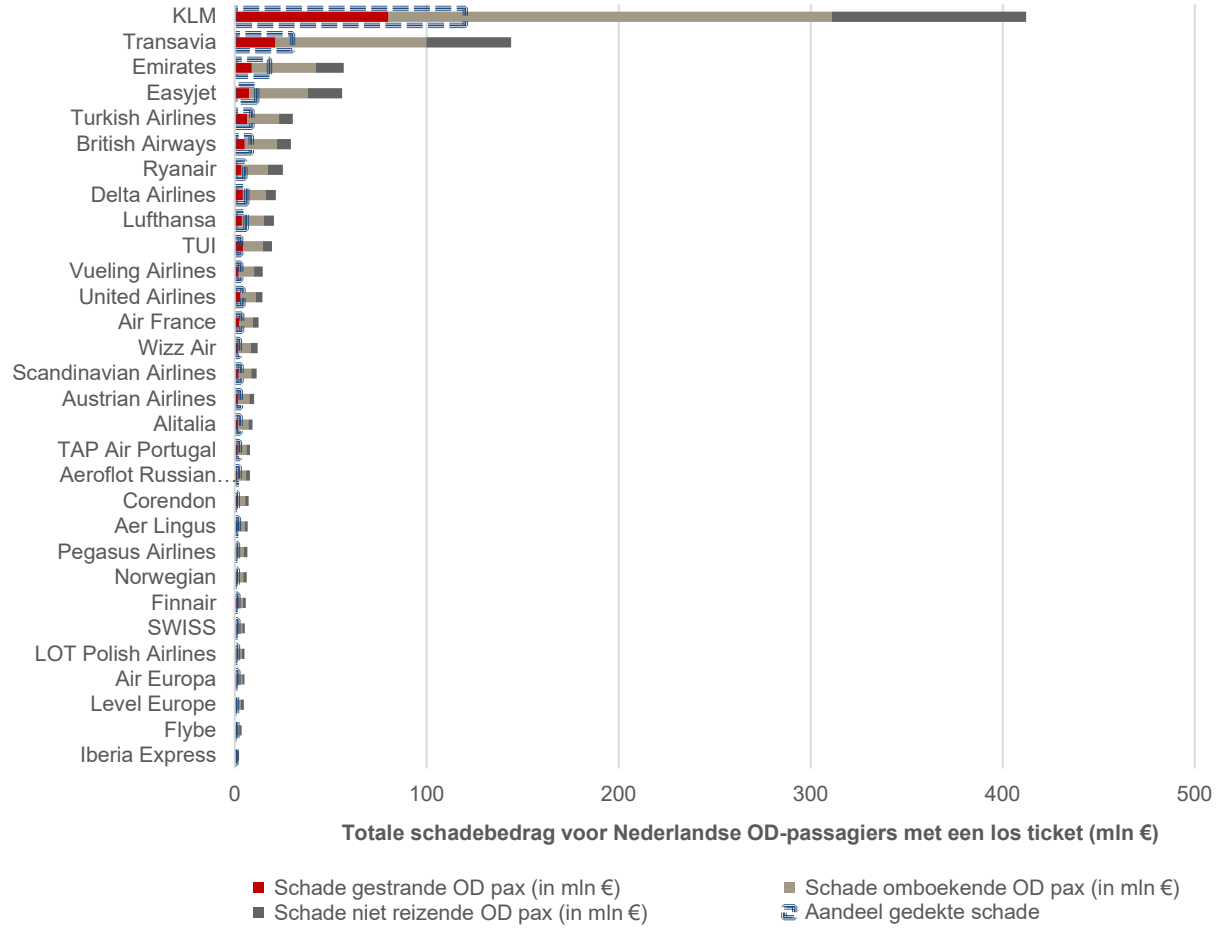
Bron: Analyse SEO op basis van vervoersstatistieken en kengetallen uit de literatuur

Bijlage C Schade voor Nederlandse passagiers

Figuur C.1 geeft de totale ticket- en vervolgschade voor Nederlandse OD-passagiers met een los ticket. Hiervoor is gebruik gemaakt van gegevens uit het Schiphol Continue Onderzoek. Het woonland dient daarbij als proxy voor de nationaliteit van de passagier.

Ongeveer 49 procent van de schade komt terecht bij Nederlandse passagiers. Omdat in de berekening van de faillissementsschade geen onderscheid wordt gemaakt naar de nationaliteit van de reiziger wijkt de schade per Nederlandse gedupeerde niet af van het gemiddelde.

Figuur C.1 De totale schade van Nederlandse passagiers is het hoogste bij een faillissement van KLM of Transavia

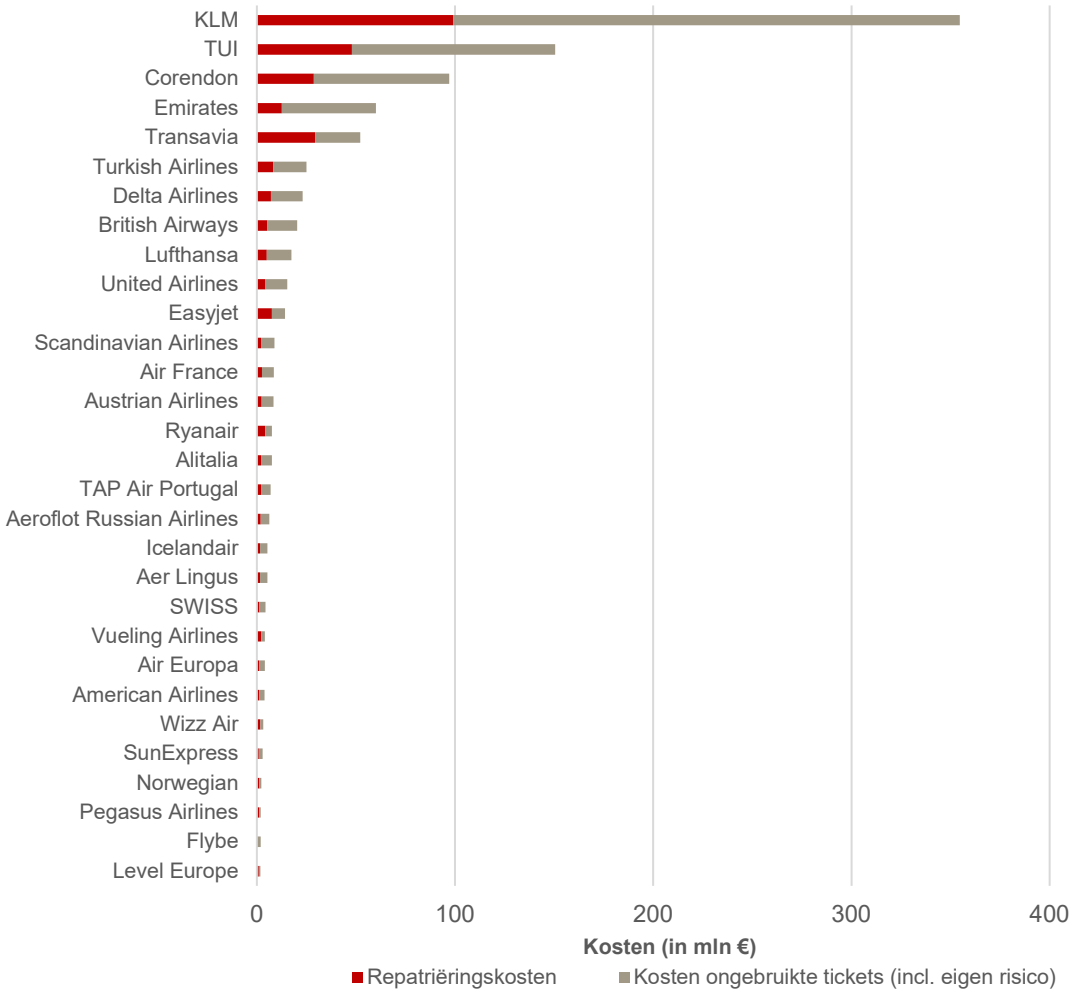


Bron: Analyse SEO op basis van vervoersstatistieken en kengetallen uit de literatuur.

Bijlage D Repatriërings- en ticketkosten voor Nederlandse OD-passagiers

In paragraaf 2.4 werd de ticket- en vervolgschade ingeschat voor OD-passagiers met een los ticket wanneer elk van de 30 belangrijkste maatschappijen actief op de Nederlandse markt, failliet zou gaan. Een ticketgarantiefonds naar Deens model dekt echter alleen de repatriëringskosten voor OD-passagiers die hun reis begonnen zijn vanaf een Nederlandse luchthaven en indien nog geld over is in het fonds ook (een deel van) de ticketkosten voor passagiers die nog niet vertrokken zijn. Deze kosten zijn opgenomen in Figuur D.1.

Figuur D.1 Repatriërings- en ticketkosten voor OD-passagiers die hun reis begonnen zijn op een Nederlandse luchthaven



Bron: Analyse SEO op basis van vervoersstatistieken en kengetallen uit de literatuur.
Noot: De berekende kosten komen niet overeen met de totale ticket- en vervolgschade, zoals berekend in Figuur 2.4. Dat komt ten eerste doordat bovenstaande berekening in het kader van het ticketgarantiefonds alleen betrekking heeft op OD-passagiers die hun reis zijn begonnen op een Nederlandse luchthaven, terwijl in de berekening van het totale schadebedrag alle OD-passagiers met een los ticket zijn meegenomen. Ten tweede zijn voor het ticketgarantiefonds alleen de repatriërings- en ticketkosten relevant, terwijl in de berekening van het totale schadebedrag ook de vervolgschade is meegenomen.

seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl