

27 879 Versterking van de positie van de consument
31 936 Luchtvaartbeleid
Nr. 84 Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2021

In opdracht van mijn ministerie hebben SEO en Lexavia een verkennende analyse uitgevoerd waarin een nationaal ticketgarantiefonds voor de luchtvaart centraal staat. Ik heb uw Kamer hierover eerder procesmatig geïnformeerd (Kamerstuk 31 936, nr. 826) en toegezegd dat u de onderzoeksresultaten in het voorjaar van 2021 zou ontvangen. Ik stuur u hierbij het rapport¹.

In het kort wat achtergrond bij de insteek van dit onderzoek. In reactie op een voorstel van de ANVR², ANWB, Consumentenbond en SGR³, allen voorstander van een nationaal ticketgarantiefonds, is in gezamenlijkheid een onderzoeksvorstel uitgewerkt en aan een onafhankelijke partij uitbesteed. Een nationaal ticketgarantiefonds kan zorgen voor repatriëring van reizigers bij insolventie van een luchtvaartmaatschappij en – afhankelijk van de hoogte van het vermogen van het fonds – reizigers die nog niet zijn vertrokken financieel compenseren. Het gaat daarbij om consumenten met een los vliegticket, en niet om consumenten die een pakketreis hebben aangeschaft⁴. Kern van het onderzoek is een impactanalyse gericht op de vraag wat een nationaal ticketgarantiefonds precies voor de Nederlandse consument en voor luchtvaartmaatschappijen betekent. Ook is de rol van het Rijk onderzocht en zijn alternatieve vormen van consumentenbescherming verkend, waaronder een Europees ticketgarantiefonds. Het vervolg van deze brief behandelt de voornaamste bevindingen uit het rapport.

Bevindingen uit het rapport

Het probleem

- In 2019 werden naar schatting 1,8 miljoen passagiers in Europa de dupe van het faillissement van een luchtvaartmaatschappij. Dit was het hoogste aantal in de afgelopen tien jaar. Om dit getal in perspectief te plaatsen: het ging om 0,14 procent van het totaal aantal passagiers in de EU.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen.

³ Stichting Garantiefonds Reisgelden.

⁴ Consumenten met een pakketreis zijn beschermd tegen insolventie van de aanbieder van de pakketreis via bijvoorbeeld een reisgarantiefonds. Als de luchtvaartmaatschappij failliet gaat, dan moet de aanbieder van de pakketreis zorgen voor een alternatieve vlucht of de consument de pakketreis terugbetalen. Voor meer informatie, zie Kamerstuk 27879, nr. 77.

- Het aantal maatschappijen dat failliet ging terwijl het op Nederlandse bestemmingen vloog, is erg laag⁵.
- Gemiddeld strandt ongeveer 12 procent van de reizigers op de plaats van bestemming, terwijl 88 procent nog moet vertrekken. De schade die zij ondervinden bestaat vooral uit ticketkosten en vervolgschade. Afhankelijk van de situatie gaat het om ongebruikte retourtickets (voor passagiers die nog niet zijn vertrokken) of juist om nieuwe tickets voor de terugreis (voor gestrande passagiers). Bij de vervolgschade gaat het om bv. vooruitbetaalde kosten voor accommodaties of juist extra hotelovernachtingen in het geval van gestrande passagiers.
- Naar schatting is 61 procent van alle reizigers in de EU volledig onbeschermd tegen insolventie van de luchtvaartmaatschappij. 82 procent van de totale schade wordt niet gedekt door een creditcardmaatschappij of verzekeraar. Veel mensen weten niet of de schade verzekerd is, of gaan er ten onrechte van uit dat het zo is.
- SEO schat de faillissementschade voor Nederlandse herkomstbestemmingspassagiers (kortweg O/D, wat staat voor *origin-destination*) als volgt:

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

- De hoogte van het schadebedrag hangt sterk samen met de maatschappij en de bestemming. Ter indicatie de potentiële gemiddelde schade per passagier voor enkele Nederlandse maatschappijen: KLM – 828 euro, TUI – 675 euro, Transavia – 252 euro.
- Het totaal aantal potentieel gedupeerde passagiers wisselt sterk per faillissement. Het loopt uiteen van 11.000 (Corendon) tot 940.000 (KLM).

De vormgeving van een nationaal ticketgarantiefonds

- Uitgangspunt voor dit onderzoek is het Deense model. Denemarken heeft als enige land in Europa een nationaal ticketgarantiefonds. Op basis daarvan zijn in het onderzoek de volgende keuzes gemaakt:
 - Reikwijdte. Uitsluitend O/D-passagiers die hun reis beginnen op een Nederlandse luchthaven kunnen aanspraak maken op een vergoeding uit het fonds. Transferpassagiers vallen hier niet onder.
 - Dekking. Het fonds dekt tenminste de repatriëringskosten van gestrande passagiers. Ook de ongebruikte tickets van O/D-passagiers die nog niet zijn vertrokken, worden vergoed. Als er onvoldoende middelen in het fonds zitten, is die vergoeding naar rato. Vervolgschade wordt niet gedekt.
 - Eigen risico. Bij de vergoeding van ongebruikte tickets geldt een eigen risico van 134 euro. Bij repatriëring geldt geen eigen risico.

⁵ Voor zover bekend gaat het in de periode 2018-2020 om WOW Air, Adria Airways, Jet Airways, FlyBe en LEVEL Europe.

- Uitvoeringskosten. De jaarlijkse uitvoeringskosten worden ingeschat op 100.000 euro per jaar en worden betaald uit het fonds. Bij een faillissement nemen de uitvoeringskosten toe met één euro per gedupeerde passagier.
- Financiering. Dit bestaat uit een afdracht per O/D-passagier door luchtvaartmaatschappijen. Het fonds hanteert een streefbedrag, waarboven de afdracht stopt. Als de omvang van het fonds vervolgens daalt tot driekwart van het streefbedrag, dan wordt de afdracht hervat.
- Streefbedrag. Dit 'plafond' is gebaseerd op de verwachte repatriëringskosten wanneer de grootste maatschappij failliet gaat, op het drukste moment van het jaar. Dit is een *worst case*-scenario.
- Garantstelling door het Rijk. In de opbouwfase of wanneer meerdere maatschappijen kort na elkaar failliet gaan, kan het voorkomen dat het fonds over onvoldoende middelen beschikt. Aangenomen wordt dat het fonds dan een lening afsluit waarvoor het Rijk garant staat. Uiteraard kunnen bij de realisatie van een garantiefonds ook andere keuzes worden gemaakt.

Berekening van de benodigde financiering

- Voor de berekening van het streefbedrag en de afdracht per O/D-passagier heeft SEO een schatting gemaakt van het aantal passagiers dat strandt in het buitenland bij een faillissement van KLM (inclusief Transavia), omdat dat de grootste maatschappij is en de repatriëringskosten dan het hoogst zullen zijn. Het gaat naar schatting om 265.000 gestrande passagiers.
- Het streefbedrag wordt geschat op 140 miljoen euro. Om dit na 5 jaar te bereiken, is een afdracht per ticket van precies 1 euro nodig. Ter vergelijking: in Denemarken is de afdracht 27 cent.
- Wanneer het fonds erin slaagt om een deel van de kosten te verhalen op derde partijen die aansprakelijk zijn voor claims van passagiers (zoals creditcardmaatschappijen), dan is de afdracht per ticket 84 cent. Of dit lukt is echter met de nodige risico's omgeven.

Impact op consumenten

- Een garantiefonds biedt passagiers met een los vliegticket meer zekerheid. Gestrande reizigers die hun reis begonnen in Nederland zullen in ieder geval de repatriëringskosten vergoed krijgen. In de meeste gevallen zal er nog voldoende geld in het fonds overblijven om ook ongebruikte tickets (tenminste gedeeltelijk) te vergoeden. Alleen als KLM en Transavia failliet zouden gaan, is dat niet het geval.
- De kosten voor deze extra bescherming (1 EUR) zijn beperkt ten opzichte van alternatieven, zoals een ticketgarantieverzekering (10-20 EUR). Daarbij moet worden opgemerkt dat reizigers in het onderzochte voorstel niet meer de *keuze* hebben om zich te verzekeren. Vooral voor reizigers die een laag risico lopen (bv. doordat zij een goedkoop ticket hebben, of laat boeken) kan dit een nadeel zijn.
- Reizigers die vanaf een buitenlandse luchthaven vertrekken, vallen niet onder de reikwijdte van het fonds. Voor buitenlandse O/D-passagiers (die hun terugvlucht vanuit Nederland maken) kan dit als onrechtvaardig worden gezien, omdat zij wel bijdragen aan het fonds.

Impact op luchtvaartmaatschappijen

- Er bestaat een kans op verstoring van de concurrentieverhoudingen. Ten eerste zullen maatschappijen die vanaf Nederlandse luchthavens vliegen een passagiersafdracht moeten betalen, waardoor de vraag naar deze tickets kan dalen. Daar staat een ticketgarantie tegenover, waardoor deze tickets tegelijkertijd aantrekkelijker worden. Onduidelijk is welk (substitutie-)effect sterker is, maar waarschijnlijk is het resultaat beperkt van omvang.
- Ten tweede is de afdracht per passagier risico-onafhankelijk. Zo ontstaat een kruissubsidie van passagiers die met financieel 'gezonde' maatschappijen vliegen naar passagiers die met 'ongezonde' maatschappijen vliegen.
- Ten derde is de afdracht per passagier onafhankelijk van het schadebedrag. Reizigers met een relatief goedkoop ticket hebben minder profijt van het fonds dan reizigers met een duur ticket (bv. klasse, reisafstand en type luchtvaartmaatschappij beïnvloeden de ticketprijs).

Rol van het Rijk

- In het Deense model kan het Rijk worden gevraagd om garant te staan voor een lening die het fonds aangaat wanneer de omvang van het fonds ontoereikend is. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren in de opbouwfase, of wanneer er meerdere faillissementen kort na elkaar optreden.
- In de huidige situatie kan het Rijk besluiten tot repatriëring wanneer er een luchtvaartmaatschappij failliet gaat. Dit kan leiden tot aanzienlijke kosten. Een garantiefonds verkleint dus de kans op toekomstige kosten voor het Rijk.
- Het Rijk zal moeten zorgen voor de juridische inbedding van een nationaal ticketgarantiefonds. Bij de juridische analyse is bestaande relevante wet- en regelgeving verkend. Dit laat zien dat wanneer het Deense model ook als juridisch model zou worden gehanteerd, een aparte wet hierover nodig is. In geval van alternatieve keuzes omtrent de realisatie van een garantiefonds verdient de juridische inbedding nog nadere bestudering.
- Mogelijk is ook dat het Rijk een rol speelt bij de inning van de afdracht per passagier en het toezicht op het fonds. Dit is niet onderzocht. Bij de realisatie van een garantiefonds kunnen ook andere keuzes worden gemaakt ten aanzien van de rol van het Rijk.

Alternatieven voor een nationaal ticketgarantiefonds

- SEO heeft op hoofdlijnen alternatieven bestudeerd. De voornaamste conclusie is dat een nationaal ticketgarantiefonds reizigers op een kosteneffectieve wijze beschermt en het redelijk eenvoudig kan worden geïmplementeerd.
- Een Europees ticketgarantiefonds biedt een bredere dekking en heeft een minder marktversturende werking dan een nationaal fonds, maar vergt afstemming op Europees niveau.
- Andere alternatieven die dezelfde of een betere bescherming bieden dan een nationaal garantiefonds zijn bankgaranties, derdenrekeningen en verzekeringen. Elk van deze alternatieven kent echter belangrijke nadelen.
- Een alternatief dat niet is onderzocht, is het opleggen van een verplichting om maatregelen te treffen voor repatriëring van reizigers in het geval van

insolventie, zonder daarbij voor te schrijven in welke vorm. Daarbij kunnen luchtvaartmaatschappijen bijvoorbeeld afspreken borg voor elkaar te staan.

Tot zover de voornaamste bevindingen uit het rapport. Met het oog op de demissionaire status neemt het kabinet geen besluit over mogelijke vervolgstappen.

Ten slotte wil ik uw Kamer attenderen op een publicatie van de Europese Rekenkamer (European Court of Auditors, ECA) op 29 juni. De ECA heeft begin dit jaar een vragenlijst rondgestuurd aan de handhavingsorganisaties in alle EU-lidstaten aangaande de bescherming van de rechten van passagiers in tijden van grote reisverstoringen zoals veroorzaakt door COVID-19. De ILT heeft hieraan meegewerkt. Interessant in dit verband is dat de ECA heeft gevraagd naar de belangstelling van lidstaten voor een (nationaal dan wel Europees) ticketgarantiefonds.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga