

# bureau Brandeis

Sophialaan 8 1075 BR Amsterdam Nederland  
 +31 (0)20 10.2.e 10.2.e @bureaubrandeis.com  
 bureaubrandeis.com

## Per koerier

Hare Excellentie  
 Mevrouw mr. drs. M.C.G. Keijzer  
 Demissionaire staatssecretaris  
 Ministerie van Economische Zaken  
 en Klimaat  
 Bezuidenhoutseweg 73  
 2594 AC DEN HAAG

**Inzake: de Nederlandse staatssteunmaatregel in de vorm van aanvullende steun aan reisorganisaties die geen beroep kunnen doen op het voucherfonds**

Amsterdam, 14 april 2021

Hooggeachte mevrouw Keijzer,

In vervolg op mijn eerdere brief van d.d. 18 maart 2021 (**BIJLAGE 1**) vraag ik namens 10.2.g gevestigd 10.2.g, uw aandacht voor het volgende.

Op 2 april 2021 publiceerde u het toetsingskader voor een voucher kredietfaciliteit voor de toerisme- en vakantiebranche – het zogeheten “Voucherfonds”. Het kabinet heeft daarbij een aanvullende faciliteit van EUR 400.000.000,- aan de Stichting Garantiefonds Reisgelden (“SGR”) beschikbaar gesteld voor de verstrekking van liquiditeitsleningen aan reisorganisaties. SGR stelt daarbij de belangen van de touroperators – en niet van die de consumenten – voorop, waardoor *de facto* het leeuwendeel van de door de Staat beschikbaar gestelde gelden beschikbaar komt voor touroperators.

De nood is echter in de gehele reissector hoog, en niet alleen onder touroperators. 10.2.g heeft dan ook met instemming kennisgenomen van berichten waaruit blijkt dat op 12 april jl. tussen u en de Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen (“ANVR”) werd gesproken over een aanvullende steun aan reisagenten die thans nog geen of hooguit beperkt beroep kunnen doen op het Voucherfonds. 10.2.g begrijpt uit de berichtgeving dat deze aanvullende steun beoogt juist ook reisagenten die actief zijn met de wederverkoop van pakketreizen – dit zijn voornamelijk reisagenten die zijn aangesloten bij de ANVR – in aanmerking te laten komen voor overheidssteun.

10.2.e  
 10.2.e

E: 10.2.e @  
 bureaubrandeis.com  
 T: 10.2.e  
 F: 10.2.e

bureau Brandeis B.V. is een advocatenkantoor, gevestigd te Amsterdam (KvK 58290842, BTW NL 852968395B01). Op alle werkzaamheden zijn onze algemene voorwaarden van toepassing, raadpleegbaar via [bureaubrandeis.com](http://bureaubrandeis.com).

Hoewel dit een stap in de goede richting is, benadrukt<sup>10.2g</sup> dat dit nog steeds ontoereikend is om de als gevolg van de COVID 19-restricties ontstane financiële problemen in de reissector op een adequate wijze te adresseren.

Het beoogde aanvullend steunpakket staat namelijk, zo begrijpt<sup>10.2g</sup> alleen open voor (i) wederverkopers van pakketreizen en (ii) leden van de ANVR c.q. bij SGR aangesloten reisondernemingen. Reisondernemingen die niet aan deze twee voorwaarden voldoen maar overigens wel in een vergelijkbare financiële positie verkeren, komen derhalve niet in aanmerking voor deze aanvullende steun.

Eén zo een partij is<sup>10.2g</sup><sup>10.2g</sup> is een wederverkoper van vliegtickets.<sup>10.2g</sup> verkeert in een vergelijkbare financiële positie als, onder andere, reisagenten die actief zijn met de wederverkoop van pakketreizen. Derhalve zou het in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel als<sup>10.2g</sup> niet in aanmerking komt voor aanvullende steun. Daarnaast zou dit de concurrentie aanzienlijk verstoren. Die verstoring vindt nu al plaats doordat touroperators, als (in)directe concurrenten van<sup>10.2g</sup> al op staatssteun van het Voucherfonds kunnen rekenen<sup>1</sup> en wordt nóg groter als ook andere (in)directe concurrenten van<sup>10.2g</sup>, zoals wederverkopers van pakketreizen, op aanvullende staatssteun kunnen rekenen.

#### *Gelijkheidsbeginsel*

Op grond van het gelijkheidsbeginsel mag geen onderscheid worden gemaakt tussen ondernemingen in de reissector, die gelet op het doel van de aanvullende steunmaatregel, feitelijk bezien in een financieel vergelijkbare situatie verkeren. Reisagenten die actief zijn met de wederverkoop van pakketreizen en reisagenten zoals<sup>10.2g</sup> die actief zijn met de wederverkoop van vliegtickets zijn beiden actief als wederverkopers en onderhouden in die hoedanigheid de relatie met de consument en verzorgen ook de financiële en administratieve afwikkeling bij de verkoop van tickets dan wel pakketreizen aan de consument. Het is juist deze groep van reisondernemingen die, als gevolg van de COVID 19-restricties, zeer aanzienlijke middelen hebben moeten inzetten – en nog steeds inzetten – om de annuleringen van vliegtickets en pakketreizen in goede banen te leiden.

Het doel van de aanvullende overheidssteun is, in overeenstemming met het al bestaande Voucherfonds, het voorkomen van (grootschalige) liquiditeitsproblemen in de reissector als geheel. De Nederlandse Staat heeft daarbij tevens beoogd om de belangen van de consumenten te dienen.<sup>2</sup>

#### *Positie<sup>10.2g</sup> vergelijkbaar met (weder)verkopers pakketreizen*

Als gevolg van de COVID-19 crisis en de daaropvolgende overheidsmaatregelen hebben klanten van<sup>10.2g</sup> massaal hun vliegtickets moeten annuleren.

---

<sup>1</sup> Zie ook bijlage 1.

<sup>2</sup> De Nederlandse Staat heeft in het kort geding van 16 maart 2021 tussen DTRU en d-RT enerzijds en de SGR en de Nederlandse Staat anderzijds aangevoerd dat zij vanuit haar 'stelselverantwoordelijkheid' tevens de belangen van consumenten beoogt te beschermen met de oprichting van het voucherfonds.

10.2.g

Vanaf maart 2021 is de 12-maandetermijn – waarbinnen consumenten uiterlijk hun geld moeten hebben teruggekregen – van de eerste uitgegeven vouchers gaan verstrijken. De terugbetalingsverplichting van de vouchers die op de wederverkoper rust, treedt eerder op dan de mogelijkheid om deze vooruitbetalingen van leveranciers (i.e. de vliegmaatschappijen en touroperators) te recupereren. In de praktijk treden wederverkopers, of dit nu pakketreizen of vliegtickets betreft, op als voorfinancier van de touroperator. Juist deze voorfinanciering door de wederverkopers is een belangrijke oorzaak geweest van het faillissement van D-reizen.

10.2.g

Voor zover het Voucherfonds tot doel heeft de naleving van consumentenrechten te waarborgen (gelet op de stelselverantwoordelijkheid van de Staat), dient te worden opgemerkt dat op <sup>10.2.g</sup> – in elk geval in de visie van de ACM – dezelfde consumentenrechtelijke verplichtingen rusten als op andere reisagenten en/of reisaanbieders, zoals aanbieders en wederverkopers van pakketreizen. De ACM heeft laten weten toe te zien op terugbetalingen door reisaanbieders aan consumenten en daarop streng te handhaven.<sup>3</sup> <sup>10.2.g</sup>

<sup>10.2.g</sup> heeft evenals andere reisagenten vouchers aan consumenten uitgegeven ter voorkoming van liquiditeitstekorten en continuïteitsproblemen. <sup>10.2.g</sup> verkeert derhalve in een vergelijkbare positie als andere reisagenten en/of reisaanbieders, waaronder reisagenten die actief zijn in de wederverkoop van pakketreizen. De aanvullende steunmaatregelen dienen daarom evengoed op <sup>10.2.g</sup> van toepassing te zijn, wil de Staat de belangen en rechten van consumenten effectief beschermen in de (gehele) reissector. Consumenten worden immers niet beschermd of geholpen indien een bepaalde groep reisaanbieders de uitgegeven vouchers aan consumenten niet kan terugbetalen simpelweg omdat zij geen steun krijgt van de Staat.

<sup>3</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-houdt-afhandeling-vouchers-en-annuleringen-reisbranche-de-gaten>.

### *Verdere concurrentieverstoring dreigt*

Op dit moment wordt het concurrentieproces in de reissector al ernstig verstoord doordat organisatoren van pakketreizen wel in aanmerking komen voor het Voucherfonds en <sup>10.2.g</sup> als (indirecte) concurrent niet.<sup>4</sup> Bovendien wordt <sup>10.2.g</sup> tevens reeds in haar concurrentiepositie geschaad ten opzichte van haar directe concurrenten op de retailmarkt voor vliegtickets, waaronder luchtvaartmaatschappijen als KLM. Hoewel luchtvaartmaatschappijen niet in aanmerking komen voor een lening op grond van het voucherfonds, wordt hen wel financieel de hand boven het hoofd gehouden. Zo heeft de Staat reeds EUR 3,4 miljard aan steun aan KLM verleend om de COVID-19 crisis te doorstaan. Het is evident dat dit de concurrentiepositie van KLM ten aanzien van de verkoop van vliegtickets aanzienlijk versterkt.

Indien <sup>10.2.g</sup> niet in aanmerking komt voor de aanvullende steunmaatregel en reisagenten die actief zijn met de wederverkoop van pakketreizen wel zal het concurrentieproces nog ernstiger verstoord worden en zal dit onherstelbare gevolgen hebben voor de concurrentie.

De wederverkopers van pakketreizen oefenen ook concurrentiedruk uit op (de positie van) <sup>10.2.g</sup> als retailer van vliegtickets.<sup>5</sup> Het is voor consumenten heel gemakkelijk om, als substituuat voor een pakketreis, een vliegticket via <sup>10.2.g</sup> te combineren met hotelovernachtingen via bijvoorbeeld Booking.

### *Consequenties voor consumenten*

Als de (indirecte) concurrenten van <sup>10.2.g</sup>, althans ondernemingen in de reissector die aanzienlijke concurrentiedruk uitoefenen op <sup>10.2.g</sup> wel in aanmerking voor aanvullende steunmaatregelen (bijv. door middel van een lening via het voucherfonds) kunnen zij als gevolg daarvan de consument terugbetalen zonder in de financiële problemen te komen, terwijl <sup>10.2.g</sup> dit niet kan. Zij dient in de visie van ACM, na een economische crisis veroorzaakt door COVID-19, terugbetalingen aan consumenten te verrichten zonder enige steun vanuit de Staat. <sup>10.2.g</sup>

<sup>10.2.g</sup>. Dit kan tot vergaande consequenties leiden voor consumenten, <sup>10.2.g</sup>

De concurrentiebeperking wordt daarnaast versterkt door het strikte toezicht van de ACM op het terugbetalen van vouchers door alle reisaanbieders, inclusief <sup>10.2.g</sup>. Ten aanzien van alle reisaanbieders wordt handhavend opgetreden, terwijl slechts een deel steun ontvangt en/of aanvullende steun zal ontvangen om haar verplichtingen jegens consumenten te kunnen nakomen.

<sup>4</sup> Zie ook bijlage 1.

<sup>5</sup> De ACM heeft in haar besluit van 26 oktober 2020 (met zaaknummer ACM/20/041207) bevestigd dat er in elk geval concurrentiedruk bestaat tussen aanbieders van pakketreizen en aanbieders van losse reiscomponenten (zie punt 63-67).

*Conclusie*

Op dit moment valt <sup>10.2.g</sup> tussen wal en schip. Noch komt zij als retailer van vliegtickets in aanmerking voor staatssteun die aan luchtvaartmaatschappijen wordt gegeven, noch voor steun uit het Voucherfonds.

Om deze redenen verzoekt <sup>10.2.g</sup> u om, in lijn het met vermeende doel van de aanvullende overheidssteun, *alle* reisondernemingen die ten gevolge van de COVID-19 crisis en de verplichting tot het terugbetalen van vouchers of annuleringen liquiditeitsproblemen (dreigen te) ervaren, waaronder <sup>10.2.g</sup>, onder het toepassingsbereik van de aanvullende overheidssteun te laten vallen.

<sup>10.2.g</sup> is graag bereid het voorgaande nader toe te lichten.

10.2.e

Hoogachtend, <sup>10.2.e</sup>

10.2.e

**bB**

**Bijlage 1**

# bureau Brandeis

Sophialaan 8 1075 BR Amsterdam Nederland  
+31 (0)20 10.2.e 10.2.e @bureaubrandeis.com  
bureaubrandeis.com

**Per koerier**  
Zijne Excellentie  
De heer B. van 't Wout  
Ministerie van Economische Zaken  
en Klimaat  
Bezuidenhoutseweg 73  
2594 AC DEN HAAG

**Inzake: de Nederlandse staatssteunmaatregel in de vorm van een voucher kredietregeling**

Amsterdam, 18 maart 2021

Hooggeachte heer Van 't Wout,

Langs deze weg vraag ik namens 10.2.g ), gevestigd te 10.2.g , uw aandacht voor het volgende.

Zoals u bekend werkt de Rijksoverheid op dit moment, met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat als verantwoordelijk orgaan, aan een voucher kredietregeling voor de toerisme- en vakantiebranche – een zogeheten “voucherfonds”. Dit geschiedt in samenwerking met de Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen (“ANVR”) en de Stichting Garantiefonds Reisgelden (“SGR”).

10.2.g is een (online) retailer van vliegtickets. Als gevolg van de COVID-19 crisis en de daaropvolgende overheidsmaatregelen hebben klanten van 10.2.g massaal hun vliegtickets moeten annuleren. Om liquiditeitstekorten te voorkomen, heeft 10.2.g net als andere ondernemingen in de reissector vouchers uitgegeven aan haar klanten. 10.2.g komt echter niet in aanmerking voor een lening via het voucherfonds. Uitsluitend aanbieders van pakketreizen kunnen op basis van de huidige plannen een lening verstrekt krijgen.

10.2.g tekent hierbij bezwaar aan tegen de uitsluiting van 10.2.g als potentieel begunstigde van de te verlenen staatssteun. Deze uitsluiting is selectief en discriminatoir, nu 10.2.g in een vergelijkbare positie verkeert in het licht van het voucherfonds als aanbieders van pakketreizen. Daarnaast verstoort dit de concurrentie aanzienlijk. Dit geldt des te meer aangezien de (in)directe concurrenten van 10.2.g wel op staatssteun kunnen rekenen.

10.2.e  
10.2.e

10.2.e @  
bureaubrandeis.com  
T: 10.2.e  
F: 10.2.e

bureau Brandeis B.V. is een advocatenkantoor, gevestigd te Amsterdam (KvK 58290842, BTW

bureau Brandeis B.V. is een advocatenkantoor, gevestigd te Amsterdam (KvK 58290842, BTW, NL 852968395B01). Op alle werkzaamheden zijn onze algemene voorwaarden van toepassing, raadpleegbaar via [bureaubrandeis.com](http://bureaubrandeis.com).

<sup>10.2.g</sup> benadrukt dat zij geen bezwaren heeft tegen de verlening van staatssteun aan de reissector in zijn algemeenheid. <sup>10.2.g</sup> meent echter dat zij, als onderdeel van de reissector, ook in aanmerking moet komen voor het voucherfonds. De selectiviteit van het voucherfonds verstoort de concurrentiepositie van <sup>10.2.g</sup> en heeft aanzienlijke en onherstelbare gevolgen voor de reissector.

### Selectiviteit

Allereerst is de uitsluiting van <sup>10.2.g</sup> van het voucherfonds selectief in het licht van het doel waarvoor het voucherfonds is opgericht. Voor een lening komen op dit moment alleen aanbieders en wederverkopers van pakketreizen in aanmerking. Het voucherfonds heeft echter tot doel het voorkomen van (grootschalige) liquiditeitsproblemen in de reissector als geheel. De Nederlandse Staat heeft tevens gesteld dat het voucherfonds de belangen van consumenten dient.<sup>1</sup>

Het voucherfonds is dus opgericht ten behoeve van de gehele reisbranche en (daarmee) de bescherming van de consument. In samenwerking met de ANVR, SGR en de traditionele touroperators heeft het ministerie voor Economische Zaken en Klimaat er echter voor gekozen om dit toe te spitsen op uitsluitend touroperators en wederverkopers van pakketreizen. Andere reisaanbieders die evenzeer liquiditeitsproblemen vrezen en voor wie de steun ook nodig is, zoals <sup>10.2.g</sup>, komen niet in aanmerking voor een lening.

Evenals andere reisaanbieders heeft <sup>10.2.g</sup> te maken (gehad) met grootschalige annuleringen van reisproducten. In het geval van <sup>10.2.g</sup> zijn dat annuleringen van vliegtickets. <sup>10.2.g</sup>

Hoewel het voucherfonds is opgericht om te voorkomen dat de liquiditeit van reisaanbieders in het geding komt, sluit de Staat op voorhand bepaalde reisaanbieders niet zijnde aanbieders van pakketreizen, zoals <sup>10.2.g</sup>, volledig uit van het voucherfonds.

Voor zover het voucherfonds tot doel heeft de naleving van consumentenrechten te waarborgen (gelet op de stelselverantwoordelijkheid van de Staat), dient te worden opgemerkt dat op <sup>10.2.g</sup> – in elk geval in de visie van ACM - dezelfde verplichtingen rusten ten aanzien van consumentenrecht als op andere reisaanbieders, zoals aanbieders van pakketreizen. De ACM heeft laten weten toe te zien op terugbetalingen door reisaanbieders aan consumenten en daarop streng te handhaven.<sup>2</sup> <sup>10.2.g</sup>

<sup>1</sup> De Nederlandse Staat heeft in het kort geding van 16 maart 2021 tussen DTRU en d-RT enerzijds en de SGR en de Nederlandse Staat anderzijds aangevoerd dat zij vanuit haar 'stelselverantwoordelijkheid' tevens de belangen van consumenten beoogt te beschermen met de oprichting van het voucherfonds.

<sup>2</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-houdt-afhandeling-vouchers-en-annuleringen-reisbranche-de-gaten>.



10.2.g

<sup>10.2.g</sup> verkeert derhalve in een vergelijkbare positie als andere reisaanbieders. Het voucherfonds dient daarom evengoed op <sup>10.2.g</sup> van toepassing te zijn, wil de Staat de belangen en rechten van consumenten effectief beschermen in de (gehele) reissector.

Het voucherfonds maakt dus een onderscheid tussen ondernemingen in de reissector die, in het licht van het doel van de steunmaatregel, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie verkeren. Bovendien is er geen motivering voor deze evidente selectiviteit. Een selectieve steunmaatregel kan alleen worden gerechtvaardigd indien het onderscheid inherent verband houdt met de steunmaatregel.<sup>3</sup> Het is in dat opzicht allerminst logisch dat <sup>10.2.g</sup> als retailer van vliegtickets wordt uitgesloten van het voucherfonds, terwijl zij evenals andere reisaanbieders vouchers aan consumenten heeft uitgegeven ter voorkoming van liquiditeitstekorten en continuïteitsproblemen. Het argument van de Staat met betrekking tot de consumentenbescherming rechtvaardigt dit onderscheid evenmin. Consumenten worden immers niet beschermd of geholpen indien een bepaalde groep reisaanbieders de uitgegeven vouchers aan consumenten niet kan terugbetalen simpelweg omdat zij geen steun krijgt van de Staat.

#### *Concurrentieverstoring*

Ten tweede heeft de selectiviteit van het voucherfonds aanzienlijke en onherstelbare gevolgen voor de concurrentie. Aanbieders en wederverkopers van pakketreizen kwalificeren als potentieel begunstigen van het voucherfonds, terwijl <sup>10.2.g</sup> dit niet doet. De aanbieders van pakketreizen oefenen ook concurrentiedruk uit op (de positie van) <sup>10.2.g</sup> als retailer van vliegtickets.<sup>4</sup> Het is voor consumenten heel gemakkelijk om, als substituuat voor een pakketreis, een vliegticket via <sup>10.2.g</sup> te combineren met hotelovernachtingen via bij voorbeeld Booking.

De (indirecte) concurrenten van <sup>10.2.g</sup> althans ondernemingen in de reissector die concurrentiedruk uitoefenen op <sup>10.2.g</sup> komen dus wel in aanmerking voor een lening via het voucherfonds. De aanbieders van pakketreizen kunnen als gevolg daarvan de consument terugbetalen zonder in de financiële problemen te komen, terwijl <sup>10.2.g</sup> dit niet kan. Zij dient in de visie van ACM, na een economische crisis veroorzaakt door COVID-19, terugbetalingen aan consumenten te verrichten zonder enige steun vanuit de Staat. <sup>10.2.g</sup>

<sup>3</sup> EG 6 maart 2002, gevoegde zaken T-92/00 en T-103/00 *Territorio Histórico de Álava v Commission* ECLI:EU:T:2002:61, punt 60; HvJEU 6 september 2006, zaak C-88/03 *Portugal v Commission* ECLI:EU:C:2006:511, punt 81; HvJEU 8 september 2011, gevoegde zaken C-78/08 tot C-80/08 *Paint Graphos* ECLI:EU:C:2011:550, punt 65-9.

<sup>4</sup> De ACM heeft in haar besluit van 26 oktober 2020 (met zaaknummer ACM/20/041207) bevestigd dat er in elk geval concurrentiedruk bestaat tussen aanbieders van pakketreizen en aanbieders van losse reiscomponenten (zie punt 63-67).

## 10.2.g

De concurrentiebeperking wordt daarnaast versterkt door het strikte toezicht van de ACM op het terugbetalen van vouchers door alle reisaanbieders, inclusief <sup>10.2.g</sup> Ten aanzien van alle reisaanbieders wordt handhavend opgetreden, terwijl slechts een deel steun ontvangt om haar verplichtingen jegens consumenten te kunnen nakomen.

Bovendien wordt <sup>10.2.g</sup> tevens in haar concurrentiepositie geschaad ten opzichte van haar directe concurrenten op de retailmarkt voor vliegtickets, waaronder luchtvaartmaatschappijen als KLM. Hoewel luchtvaartmaatschappijen niet in aanmerking komen voor een lening op grond van het voucherfonds, wordt hen wel financieel de hand boven het hoofd gehouden. Zo heeft de Staat reeds EUR 3,4 miljard aan steun aan KLM verleend om de COVID-19 crisis te doorstaan. Het is evident dat dit de concurrentiepositie van KLM ten aanzien van de verkoop van vliegtickets aanzienlijk versterkt.

<sup>10.2.g</sup> valt echter tussen wal en schip. Noch komt zij als retailer van vliegtickets in aanmerking voor staatssteun die aan luchtvaartmaatschappijen wordt gegeven, noch voor steun die hoofdzakelijk aan touroperators wordt verleend.

Om deze redenen verzoekt <sup>10.2.g</sup> u om in lijn het met doel van het voucherfonds het toepassingsbereik daarvan uit te breiden tot *alle* reisaanbieders die ten gevolge van de COVID-19 crisis en de verplichting tot het terugbetalen van vouchers of annuleringen liquiditeitsproblemen (dreigen te) ervaren, waaronder <sup>10.2.g</sup>.

<sup>10.2.g</sup> is graag bereid het voorgaande nader toe te lichten

10.2.e

Hoogachtend, <sup>10.2.e</sup>

10.2.e