

Voorstel voor een luchtvaart garantiefonds

Samenvatting

Faillissementen van airlines zorgen jaarlijks problemen voor duizenden Nederlanders. Niet alleen voor reizigers die zo niet naar huis kunnen, maar ook voor hen die nog moeten vertrekken. Anders dan bij de verkoop van pakketreizen is er bij de verkoop van vliegtickets geen bescherming voor reizigers.

Voor het kopen van een vliegticket zijn echter ook beschermende maatregelen voor de consument nodig. Anders dan bij de aanschaf van andere consumentenproducten zit er vaak maanden tussen aanschaf/betaling van een vliegticket en de daadwerkelijke reis. Tevens is het vrijwel onmogelijk voor reizigers om de financiële gezondheid van de maatschappij waarmee men wil vliegen, te doorgronden.

ANVR, ANWB, de Consumentenbond en garantiefonds SGR hebben daarom een voorstel ontwikkeld om te komen tot een garantiefonds voor luchtvaarttickets. In het voorstel wordt een kleine toeslag geheven op vliegtickets van in Nederland opstappende vliegtuigpassagiers. In geval van een airline faillissement worden de geïnde gelden gebruikt om gestrande klanten terug te halen en nog niet vertrokken passagiers financieel schadeloos te stellen. De uitvoering kan worden gedaan door SGR, welke hiertoe een apart SGR Luchtvaart beheert. Het plan is realiseerbaar en werkbaar: in Denemarken is een vergelijkbaar fonds al enkel jaren met succes actief.

ANVR

ANWB

Consumentenbond

SGR

De noodzaak van een luchtvaartgarantiefonds

Miljoenen Nederlanders maken jaarlijks voor werk, bezoek aan familie of gewoon vakantie, een vlucht met een luchtvaartmaatschappij. Schiphol en de regionale airports verwerken jaarlijks meer dan 25 mln. opstappende passagiers. Dit gaat meestal probleemloos, maar in een aantal gevallen is vertrek niet mogelijk omdat de airline door financieel onvermogen niet kan vliegen.

Het aantal maatschappijen dat in de afgelopen jaren failliet is gegaan, neemt toe.

Failliete Europese Airlines in de periode 2017-2019.

<u>2017</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>
Monarch	Cobalt	XL airways
Air Berlin	FlyVLM	Adria Airways
NIKI	Primera Air	Aigle Azur
	Skyworks	Germania
	Next Jet	Small Planet
		WOW air
		Thomas Cook Airlines
		Fly bmi

Het overzicht geeft alleen de failliete Europese maatschappijen. Daarnaast zijn er niet-Europese maatschappijen die op Nederland vliegen en failliet zijn gegaan zoals b.v. Jetairways uit India.

Voor passagiers is dit uitermate vervelend, zeker indien ze op het punt staan te vertrekken, maar helemaal voor hen die reeds op hun bestemming zijn, en dus zo niet terug kunnen vliegen. Tenslotte zijn er klanten die wat langer van te voren hebben geboekt en betaald. Zij zijn hun geld kwijt.

Luchtvaart is een sterk seizoensgebonden branche. In de zomer zijn de tickets het duurst en zijn de vliegtuigen tot de laatste stoel bezet. In de winter is de bezetting lager en tickets goedkoper. Door het yieldmanagement systeem lopen de prijzen in het zelfde toestel ver

uiteen. Wie vroeg boekt is meestal goedkoper uit. Wie de dag voor vertrek boekt, betaalt de hoofdprijs. Een retourticket Amsterdam - New York kan je maanden van tevoren voor € 300-400 kopen. Wanneer je airline failliet gaat en je dus bij een andere maatschappij een enkeltje New York – Amsterdam moet kopen met vertrek vandaag of morgen, kan je meer dan €2000,- kwijt zijn.

Voor de zomervakantie moet je dus op tijd je ticket kopen. Ook voor andere perioden (denk aan b.v. de Kerstvakantie) moet maanden van te voren een ticket worden gekocht en betaald. Meer en meer vragen airlines ‘boter bij de vis’ oftewel: de klant moet direct betalen. Dit geeft de airline een comfortabele cashpositie en de zekerheid dat de klant niet zomaar kan annuleren. Dit maakt tevens de ticketbusiness fundamenteel anders dan b.v. het kopen van een gewoon product op internet. Bij de aanschaf van een b.v. boek of TV gaat het meestal om kleinere bedragen en wordt het product een paar dagen later bezorgd. Bij een faillissement van de leverancier is de schade beperkt tot wie gisteren of vandaag heeft gekocht. Bij airlines kunnen klanten tot wel 11 maanden van te voren boeken/betalen en is de consumentenschade veel groter. Daarbij is de vlucht niet het doel maar een middel om ergens te komen. Meestal heeft men op de bestemming ook hotel/huurauto/concertkaartjes e.d. geregeld. Wanneer men, door een faillissement, niet kan vertrekken, is de schade veel groter dan alleen een vliegticket. Niet in geld uit te drukken is tenslotte de onzekerheid, de stress en het verdriet doordat de vakantie, waarnaar men zo heeft uitgezien niet door kan gaan, men niet het huwelijk van familielid kan bijwonen, niet dat belangrijke congres kan bijwonen, of niet de zakendeal kan afronden.

Uiteraard kan de reiziger overwegen om *niet* met het vliegtuig te gaan, maar met trein of bus, mede op grond van milieuoverwegingen. De praktijk leert echter dat, met uitzondering van bestemmingen op de korte en middellange afstand, voor het grootste deel van de vliegbestemmingen dit geen reële optie is. Ook zou de vliegreiziger misschien wat beter kunnen opletten bij de aanschaf van een vliegticket. Zoals wij hieronder zullen aantonen is dat voor een consument veel te ingewikkeld en onmogelijk om goed te beoordelen.

De discussie over airlinefaillissementen en de gevolgen voor consumenten speelt ook in andere landen, b.v. in Duitsland na het faillissement van Airberlin in 2017, en Germania in 2019. Voorts moest door het Thomas Cook faillissement de Duitse overheid met omvangrijk steun Condor overeind houden. Ook in de UK speelt deze discussie na het faillissement van

Monarch in 2017 en Thomas Cook airlines in 2019.

Door de EU zijn in het verleden enkele onderzoeken geweest, doch de genomen maatregelen bieden (zie later in deze notitie) geen oplossing.

De Deense oplossing

In Denemarken speelde enkele jaren geleden de faillissementen van Stirling in 2008 and Cimber Sterling in 2012. Daarop werd besloten tot aanpassing van de Travel Guarantee Fund Act¹

Het Deense Garantiefonds voor pakketreizen bestaat al veel langer, maar hieraan is in 2015 een sectie 9b toegevoegd.*Providers of air transport services, cf. section 3(4), shall be charged a contribution of DKK 2 for each passenger travelling from a Danish airport to a foreign destination. The contributions received shall be paid into the air transport sub-fund under the Travel Guarantee Fund...*

Zodra het fonds de 100 mln DKK bereikt (ong. €13,4 mln) , stopt de bijdrage. Zodra het fonds onder de 75mln DKK zakt, wordt de bijdrage weer geactiveerd. Wanneer de het fonds onder de 25 mln DKK zakt, wordt de bijdrage verhoogd naar 4DKK (€0,54) per vertrekkende passagier. Kortom, er vindt geen oneindige opropotting van consumentenbijdragen plaats. Genoeg is genoeg. Het fonds in Denemarken heeft inmiddels bij het faillissement van o.a. AirBerlin maar ook het Deens Primera Air bewezen van waarde te zijn.

Het aantal vertrekkende passagiers in Nederland is enkele malen hoger dan in Denemarken. Toepassing van een dergelijk systeem in Nederland, betekent uiteraard dat een (in omvang) groter fonds moet worden opgebouwd, maar in hoofdlijn hoeven de uitgangspunten niet anders te zijn. D.w.z. er wordt een heffing ingevoerd van b.v. € 0,25. In enkele jaren tijd kan zo een fonds worden opgebouwd waaruit schades voor consumenten kunnen worden vergoed. Beheer en uitvoering kan worden uitgevoerd door de Stichting Garantiefonds Reisgelden. SGR is al in 1983 opgericht om reizigers te beschermen tegen faillissementen van reisorganisaties. In 1990 is de bescherming van reizigers wettelijke vastgelegd in de Europese richtlijn voor

¹ <https://www.en.kfst.dk/media/46759/promulgation-of-the-travel-guarantee-fund-act-1.pdf>

pakketreizen. SGR heeft de ervaring en expertise om om te gaan met faillissementen van (reis)organisaties, het beantwoorden van vragen van klanten op bestemming en het doen van uitkeringen aan duizenden gedupeerden van een faillissement. Dit soort activiteiten zijn in de praktijk verre van eenvoudig: organisaties kunnen plotseling failliet gaan, waardoor acute hulpvragen ontstaan en in no-time een organisatie moet worden opgezet om klantvragen te beantwoorden, klanten te repatriëren, (zo nodig door inzet van ingehuurde vliegtuigen) en het eerlijk en op tijd uitbetalen van rechtmatige schadeclaims aan duizenden klanten. SGR heeft de kennis, de ervaring en mensen hiervoor. Bij de faillissementen van OAD, Travelbird en Thomas Cook zijn duizenden klanten acuut door SGR geholpen. Binnen Europa is SGR het oudste pakketgarantiefonds maar wordt gezien als meest efficiënte en best georganiseerd instituut op dit terrein.

Toegepast op de Nederlandse situatie, dient, gelijk de Deense situatie, een apart fonds te worden ingericht (SGR Luchtvaart) en een apart vermogen opgebouwd. Er is geen sprake dat het reeds opgebouwde fonds voor pakketreizen wordt aangewend voor schade-uitkeringen bij luchtvaartfaillissementen.

De garantie voor consumenten met een pakketreis is in de wet geregeld². Ook voor een garantie op vliegtickets is een wettelijke regeling onontkoombaar. In de Nederlandse situatie zou dan gedacht kunnen worden aan een heffing van €0,25 op O/D passagiers; d.w.z. de zelfde groep passagiers waarop de Passengers Service Charge (PSC) of veiligheidstoeslag wordt geheven. Een dergelijke bijdrage op O/D-passagiers wordt dus niet geheven op transferpassagiers en tast zo de positie van Schiphol als transferluchthaven niet aan. Aangezien het slechts een extra 'box' in het ticket is (c.q. onderdeel kan zijn van een bestaande heffing), zijn de (extra) inningskosten nihil. De heffing is beperkt en zal de concurrentiepositie van airlines t.o.v. buitenlandse airport niet schaden. Integendeel zelfs: passagiers met vertrek vanaf een Nederlandse luchthaven zijn beschermd tegen faillissementen van airlines. Zolang de ons omringende landen niet een vergelijkbare heffing invoeren, is er een voordeel om vanaf een Nederlandse luchthaven te vertrekken. De wettelijke grondslag voor de heffing betekent dat de bijdrage wordt geheven op vertrekkende passagiers van *alle* airlines die op Nederland vliegen. De heffing is dus

² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-2.html>, artikel 513a.

concurrentieneutraal.

Luchtvaartmaatschappijen en hun ticketverkopers zijn tenslotte gehouden³ bij de verkoop van luchtvaarttickets de in te houden belastingen, luchthavengelden, en andere heffingen, toeslagen of vergoedingen (zoals voor beveiliging of brandstof) te specificeren.

Het is dus in alle gevallen vooraf én achteraf volstrekt duidelijk of een bijdrage is betaald en de klant recht heeft op terugbetaling dan wel repatriëring.

Het plan ziet toe op repatriëring van klanten en terugbetaling van niet gevlogen tickets. Het plan voorziet niet in de terugbetaling van andere kosten die door de klant zijn gemaakt in relatie tot de reis zoals kosten voor opvang huisdieren, autohuur/hotelkosten op locatie, kosten reisverzekering, e.d. Ook kunnen de kosten van de aanschaf van een nieuw ticket hoger zijn dan de terugbetaling van het ticket van de failliete maatschappij. Het voorzien in deze situaties is zeer klant specifiek, willekeurig, en geeft een onevenredige belasting van het uitvoeringsapparaat.

Anders dan in de Deense situatie en gelijk de uitvoering van de Wet op de Pakketreizen wordt voorgesteld om geen eigen risico te hanteren bij het doen van terugbetalingen of repatriëring. Het uitgangspunt van de heffing is immers dat klanten geen zicht hebben op de financiële situatie van een airline. Dan is het niet logisch om vervolgens wél een eigen risico te hanteren. Daarnaast treft een eigen risico - in de vorm van een vast bedrag – de kopers van goedkope tickets onevenredig. Een hoog eigen risico kan zo het draagvlak voor de regeling aantasten.

Het bovenstaande betreft het voorstel in hoofdlijnen. Hiernar gaan we in op een aantal specifieke vragen.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R1008&from=NL>, artikel 23, lid 1.

Hoe groot is de schade voor reizigers door faillissementen van airlines?

Deze schade wordt nergens geregistreerd. Maar er zijn wel cijfers over betrokken passagiers uit onderzoeken en rapportages bekend

- Airberlin is b.v. in augustus 2017 failliet gegaan. Bij bv. Airberlin gaat het om 1,2 mln partijen met schade. Dit zijn hoofdzakelijk reizigers. Het door de overheid beschikbaar gestelde overbruggingskrediet van € 150 mln is wél inmiddels vrijwel terugbetaald⁴, maar voor consumenten is er niks geregeld. De schade voor klanten moet in de honderden miljoenen lopen. De schade specifiek voor Nederlandse klanten is niet bekend, maar zal zeker meer dan 1 mln zijn.
- Monarch airlines ging op 2 oktober 2017 in faillissement. Op dat moment waren er 110.000 reizigers op bestemmingen en 300.000 boekingen gingen in rook op . Velen van hen waren beschermd via een ATOL-license (de SGR van het VK) maar de overheid gaf opdracht om alle klanten terug te halen aangezien er op die vakantiebestemmingen te weinig capaciteit over was bij andere airlines. Zonder overheidsmaatregelen zouden klanten immers mogelijk weken moeten wachten voordat men terug zou kunnen komen. Het kostte de VK overheid per saldo bijna € 50 mln⁵
- Steer Davies Gleave⁶ komen in hun onderzoek t.b.v. de EU uit 2011 op een 1,8 mln getroffen passagiers in de periode 2000- 2010. Het probleem is sindsdien zeker niet minder geworden. Alleen de faillissementen van Airberlin, Monarch en Germania in de periode 2017-2019 trof al meer passagiers dan in de periode 2000-2010.
- Het faillissement van Thomas Cook in september 2019 leidde in het VK tot de grootste repatriëring sinds de 2^e wereldoorlog. Zo'n 150.000 passagiers moesten met 800 (!) vluchten via de operation Matterhorn worden teruggehaald. De kosten voor de Britse

⁴ https://www.fvw.de/mobilitaet/news/insolvenabwicklung-air-berlin-tilgt-bundesdarlehen-nahezu-komplett-202969?utm_source=%2Fmeta%2Fnewsletter%2Ffwammorgen&utm_medium=newsletter&utm_campaign=nl955&utm_term=4003c0811be1b33e3c5dc5f1e71a51bb

⁵ <https://www.independent.co.uk/travel/news-and-advice/airline-bankruptcy-insolvency-rescue-fund-repatriate-passengers-travellers-questions-answers-a8905996.html>

⁶ https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/studies/doc/2011_03_passenger-rights-airline-insolvency.pdf blz 41/42

overheid gaan naar schatting 600 mln BP kosten⁷. 50.000 klanten hadden hierbij een seat-only (dus geen pakketgarantie) maar werden ook door de Britse overheid terug gehaald⁸.

- De Duitse overheid koos ervoor bij het faillissement van Thomas Cook de airline Condor met een lening van € 380 mln financieel te ondersteunen en los te maken van het hoofdkantoor⁹. Met deze hulp konden 240.000 Duitse klanten naar huis terugkeren¹⁰ en kan de airline tot het voorjaar van 2020 doorvliegen¹¹. Er wordt gezocht naar een koper en harde bezuinigingen komen er aan,¹²

Bij betaling via creditcard of met een vliegticketverzekering is het vliegticket toch verzekerd?

De voorwaarden van creditcardmaatschappijen voor een chargeback bij faillissement van een leverancier zijn verschillend en gelden lang niet altijd. De voorwaarden zijn veelal onduidelijk en alleen dure kaarten geven voldoende bescherming. Een analyse in Duitsland laat zien¹³ dat de garantie er alleen is voor de kaarthouder en niet ander (gezins-)personen die op de boeking staan, de aankoop is daarbij veelal in bedrag of tijd beperkt. Daarbij kunnen lang niet alle klanten (jongeren, studenten, mensen met een uitkering) een creditcard krijgen. Juist deze groepen vallen dus buiten de boot.

Wij wijzen er voorts op dat de repatriëringskosten soms een veelvoud van de ticketprijs zijn. Een retour Amsterdam naar NYC heb je al vanaf €300,- wanneer je lang van tevoren boekt. Als je airline failliet moet een enkele reis terug naar huis worden gekocht en op korte termijn. Een enkeltje terug van NYC naar Amsterdam (bij vertrek de volgende dag) kost bij b.v. KLM meer

⁷ <https://www.theguardian.com/business/2019/sep/21/thomas-cook-planes-put-on-standby-to-rescue-travellers-as-talks-go-to-wire>

⁸ <https://www.independent.co.uk/travel/news-and-advice/thomas-cook-rescue-civil-aviation-authority-atol-operation-matterhorn-a9140156.html>

⁹ <https://www.welt.de/wirtschaft/article200896154/Thomas-Cook-Pleite-Bundesregierung-hilft-Condor-mit-380-Millionen-Euro.html>

¹⁰ <https://www.reuters.com/article/us-thomascookgrp-investment-condor-germa/germany-offers-thomas-cooks-condor-380-million-euro-bridging-loan-idUSKBN1W92LZ>

¹¹ <https://www.fvw.de/mobilitaet/news/personalabbau-condor-entlaesst-170-mitarbeiter-205405>

¹² <https://www.fvw.de/mobilitaet/kommentar/kommentar-zu-condor-sanierung-in-der-heissen-phase-205223>

¹³ <https://www.fvw.de/reisevertrieb/news/reiseversicherung-reiseschutz-von-kreditkarten-hat-luecken-201846>

dan €2200,- (aug 2019).

Als hierboven genoemd kan je weken vast te zitten vanwege een gebrek aan airlift op een bestemming, zelfs met een verzekering. Ook deze extra verblijfkosten kunnen bij een creditcard verzekering niet verhaald worden.

In het VK is betaling met creditcard veel gebruikelijker dan in Nederland. Ook of juist in het VK zijn initiatieven om te komen tot een Airline Insolvency Plan aangezien de creditcardoplossing het probleem van gestrande reizigers niet oplost.

Bij een vliegticketverzekering worden soms niet alle airlines vergoed. Daarnaast wordt een bedrag verzekerd (vaak tot een maximum) maar wordt geen repatriëring geregeld. Bij de aanschaf van een vliegticket direct bij de airline wordt overigens vrijwel nooit de klant de mogelijkheid geboden een vliegticketgarantie af te sluiten.

Een gemiddelde consument heeft geen idee wat het risico is dat een vliegtuigmaatschappij failliet gaat. De reiziger heeft (zie ook hieronder) geen inzicht in de financiële situatie van een airline en koopt lang van te voren; een termijn waarin de financiële situatie van een airline sterk kan veranderen. De reiziger kan aldus geen goede inschatting maken en kiest daarom meestal niet voor een vliegticketverzekering.

Een vliegticketverzekering kan overigens nog steeds nuttig blijven aangezien in het voorgestelde vliegticketgarantieplan alleen vluchten met vertrek vanuit Nederland gegarandeerd.

Moet de klant bij aankoop niet beter opletten en boeken bij een betrouwbare maatschappij?

Natuurlijk, een klant moet altijd opletten met wie hij/zij zaken doet. Dat geldt bij het kopen van auto, een stoel, keuken en zelfs bij de aanschaf van een jurk. Bij de aankoop van een vliegticket zijn er echter een paar redenen waarom dit echt anders is.

- Een ticket koop en betaal je maanden van tevoren want veelal geldt; hoe dichterbij vertrek, hoe duurder het ticket. Voor populaire perioden (kerst, voorjaars- en zomervakantie) is het risico immers dat er geen beschikbaarheid meer is. Het ticket moet gelijk worden afgerekend. Anders dan bij de andere dure uitgaven, loopt de klant met een vliegticket dus

maandenlang een risico. Zelfs bij een redelijk solide maatschappij kan in een paar maanden tijd de financiële situatie sterk verslechteren.

- Een ticket koop je vaak bij een buitenlandse maatschappij: logisch want je vliegt altijd naar het buitenland. Het is voor een klant ondoenlijk de financiële cijfers te beoordelen van b.v. een Peruaanse of Saoedische maatschappij. Het al jaren noodlijdende Alitalia verliest 2 mln per dag, is technisch failliet, maar wordt door de Italiaanse overheid op de been gehouden en vliegt nog steeds.¹⁴
- Financieel zitten airlines zeer ingewikkeld in elkaar. Airlines hebben dure kapitaalgoederen (vliegtuigen) of langdurige leasecontracten, landingsrechten, gehedgde brandstof om maar enkele moeilijke aspecten te noemen. Airlines in financiële problemen gooien soms tickets (met vertrek over maanden) in de aanbieding om cashgeld te krijgen, maar daarmee zijn niet alle ver-vooruit-boeking verdacht. Als klant kan je dat allemaal echt niet beoordelen.
- Luchtvaart is cyclisch. Vrijwel elke maatschappij leidt in de winter forse verliezen, en maken ze dat in de zomer weer goed. Daarnaast is er ook een cyclus waarbij airlines vliegtuigen kopen wanneer het goed gaat, waarna overcapaciteit ontstaat, prijzen dalen en airline financieel zware verliezen leiden. Ga als klant deze cycli maar eens goed afwegen bij het lezen van berichten over airlines in kranten. Dat is niet te doen.¹⁵

Andere airlines komen toch met zgn. “rescue fares” als een airline failliet gaat?

Andere airlines die op de routes vliegen van een failliete airline bieden inderdaad zgn. rescue-fares aan voor passagiers die gestrand zijn. Voor hen is dit uiteraard een mooie manier om nog niet verkochte stoelen te verkopen. Het genoemde onderzoek van Steer Davies Gleave is zeer kritisch over deze rescue fares¹⁶: de onderzoekers komen tot de conclusie dat andere airlines onder de noemer “rescue-faires” schaamteloos profiteren.

¹⁴ <https://www.rtlz.nl/business/artikel/4697951/cruciale-dagen-voor-al-decennia-bloedende-alitalia>

¹⁵ Uitspraak Richard Branson: “If you want to be a Millionaire, start with a billion dollars and launch a new airline”

¹⁶that while airlines stated that low prices were offered for MyAir ticket holders, there was in fact no discount. In the case of Ryanair’s rescue fares offered to Sterling passengers, these were offered at €100. This is significantly more than Ryanair’s average fare...

https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/studies/doc/2011_03_passenger-rights-airline-insolvency.pdf zie [pnt](#). 4.23 (blz. 45). Er is geen reden te veronderstellen dat dit op dit moment anders is.

We merken tevens op dat de bezettingsgraad van veel airlines hoog is. Zoveel lege stoelen bij de concurrenten zijn er bij een faillissement in de praktijk niet. En voor die stoelen is natuurlijk ook veel belangstelling door gestrande klanten uit andere landen. Daarbij is het voor veel bestemmingen helemaal geen oplossing, omdat er geen of weinig vliegalternatieven zijn. Met ‘rescuefares’ kunnen airlines in een aantal gevallen een bijdrage leveren om de kosten van het fonds te beperken, maar lossen het probleem niet en maken het garantiefonds niet overbodig.

Kunnen dit soort garantieplannen niet beter op Europees niveau geregeld worden?

Uiteraard zou het prima zijn als dit op Europees niveau wordt geregeld, maar het gebeurt niet. Er zijn diverse malen rapporten geschreven over dit probleem¹⁷, maar de EU pakt het niet op. Een rapport uit 2009 wijst op het belang om de Verordening 1008/2008 hiervoor te gebruiken.¹⁸ Hier is in de afgelopen 10 jaar op dit punt helemaal niets van terecht gekomen. Het laatste onderzoek dateert uit 2011¹⁹ met zeer concrete stappen die door de EU genomen kunnen worden. Uiteindelijk is door de EU in 2013 een “Communication” gepubliceerd met een overzicht van beschermende maatregelen²⁰. In de praktijk van de jaren daarna is voldoende gebleken dat de EU regelgeving de consument op geen enkele wijze verder heeft geholpen in geval van een airline faillissement. Een voorbeeld: art. 9 van de EU 1008/2008²¹ schrijft voor dat de EU landen de licentie van een airline moeten intrekken indien de luchtvaartmaatschappij zijn

¹⁷ https://ec.europa.eu/transport/modes/air/studies/internal_market_en

¹⁸ “In dealing with instant problems of consumer protection against airline failure, a central finding of this study is that the aeronautical authorities who grant and oversee aircraft operator certificates (AOCs) to commercial operators can play a crucial role from a precautionary standpoint as well as operationally in cases where travellers are stranded.”, https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/studies/doc/internal_market/2009_01_bankruptcy_exec_sum.pdf, blz. xxi. Men wijst hierbij specifiek op het gebruik van EU Verordening 1008/2008 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R1008&from=NL>

¹⁹ Zie het onderzoek van Steer Davies and Gleave “Impact assessment of passenger protection in the event of airline insolvency” maart 2011. https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/studies/doc/2011_03_passenger-rights-airline-insolvency.pdf

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0129:FIN:EN:PDF>

²¹ “Op basis van haar beoordeling schorst de betrokken autoriteit de exploitatievergunning of trekt zij deze in indien zij er niet langer van overtuigd is dat deze communautaire luchtvaartmaatschappij in staat is gedurende een periode van twaalf maanden haar bestaande en potentiële verplichtingen na te komen”, art. 9, lid 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R1008&from=NL> zie ook <https://www.birminghammail.co.uk/news/midlands-news/ryanairs-brutal-swipe-civil-aviation-17013116>

huidige en toekomstige verplichtingen niet kan uitvoeren voor een periode van 12 maanden. De CAA in het VK verlengde in april 2019 de licentie van Thomas Cook Airlines. 5 maanden later was de airline failliet.

Als gesteld is in Denemarken een wettelijke regeling en ook in het VK zijn er nu duidelijke plannen²² om een “insolvency levy” in te voeren. Hiervoor werd in maart 2019, in opdracht van de overheid, een uitgebreid rapport gepubliceerd (Airline Insolvency Review). In het rapport komt men met de aanbeveling een heffing in te stellen van 50p per passagier.²³ Qua opzet is dit vergelijkbaar wat nu door de Consumentenbond, SGR, ANWB en ANVR wordt voorgesteld. In Duitsland gaan er, na het faillissement van Airberlin in 2017 en consumentenschade door het faillissement van Germania in 2019²⁴ stemmen op om tot een oplossing te komen²⁵. Wanneer er meer landen een individuele regeling maken, zal zeker druk ontstaan om het Europees te regelen. Een Nederlands fonds helpt dus het ontwikkelen van een Europese aanpak. Het Nederlandse garantiefonds SGR is decennia geleden ook het voorbeeld geweest om op Europees niveau tot een garantie voor pakketreizen te komen. Een Nederlandse luchtvaart garantiefonds kan dat nu ook weer zijn.

Ons is bekend dat voorts in Noorwegen en Portugal aan regelingen wordt gewerkt om de consumentenschade door airlines via een fonds op te vangen.

De klant kan toch zich zelf beschermen door een pakketreis te kopen?

Dat klopt. De nieuwe EU richtlijn voor pakketreizen beschermt pakketreizen bij faillissement van leveranciers via de organisator van de reis. Echter, er zijn ook zeer veel klanten die op bezoek gaan bij vrienden en familie. Zij kopen alleen een ticket en hebben dus geen bescherming. Daarnaast stellen veel klanten hun reis zelf samen en zijn dan niet beschermd. De schade voor

²² Zie voetnoot 1 en <https://www.ft.com/content/9017f056-723b-11e9-bbfb-5c68069fbd15>

²³

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/800219/airline-insolvency-review-report.pdf?_ga=2.85446044.402843844.1566592130-1283490719.1565798493

²⁴ <https://www.merkur.de/wirtschaft/nach-germania-insolvenz-ehemann-von-bundesbildungsministerin-wieder-arbeitslos-zr-11734594.html>

²⁵ https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/03/12/19-03-13_stellungnahme_insolvenzversicherung_end_003.pdf

een klant is daarbij nog vaak veel hoger, omdat, naast een ticket, ook een camper, huurauto, hotel, theatertickets e.d. op de bestemming al zijn gehuurd/gekocht. Bij een faillissement van de luchtvaartmaatschappij, gaat ook dat verloren.

Het vliegticket is vaak meer de helft van de totale kosten van een vakantie. Klanten zien het vlieginsolventie risico niet, kunnen dit niet berekenen, beseffen de gevolgkosten niet en kunnen dit veelal niet verzekeren. Een pakketreis verzekert dit wel maar kan zo -optisch- duurder zijn. Dit ogenschijnlijke prijsverschil holt het pakketreis-concept uit, terwijl dat juist door de overheid wordt beoogd: nl. bescherming van de klant tegen financieel onvermogen. Daarbij is het niet uitlegbaar dat de aanbieder van een pakketreis van €1000,- het insolventierisico moet verzekeren, maar dat dit bij een ticket van €1000,- niet hoeft of zelfs vaak niet mogelijk is.

Waarom moeten zakenreizigers meebetalen?

Van alle vertrekkende passagiers vanaf Schiphol heeft meer dan 2/3 een leisure motief (vakantie en bezoek vrienden en familie)²⁶. In de praktijk is business en leisure niet eenvoudig te scheiden; je kan daarbij het laten betalen voor een insolventiegarantie niet laten afhangen van de *vliegintentie*.

Bij businessreizen worden tickets korter voor vertrek gekocht (minder risico dus) maar is de ticketprijs veel hoger (meer risico). Met een vast bedrag per ticket verwachten wij niet dat *per saldo* businessreizen netto meer bijdraagt dan leisurereizen aan een ticketfonds.

Een faillissement van een toeleverancier of dienstverlener wordt door een bedrijf wellicht wat sneller gezien als onvermijdelijk risico, maar dit maakt de financiële schade – zeker bij het MKB – er niet minder om. Het vliegticketgarantiefonds maakt daarbij het vliegen niet duurder. Immers de kosten die klanten nu moeten maken bij een faillissement van een airline zijn er weldegelijk, maar zijn niet opgenomen in de prijs. Bij het vliegticketgarantie fonds wordt dit wél opgenomen en verdeeld over alle klanten: businessreizen betaalt hieraan en profiteert hier net zo goed van.

²⁶ <http://www.seo.nl/pagina/article/het-belang-van-leisurevervoer-op-schiphol/>, blz. 7.

Hoeveel airlines zijn er eigenlijk nog in Nederland? De meeste zijn toch onderdeel van een alliantie?

Op dit moment vliegen er meer dan 80²⁷ luchtvaartmaatschappen op Nederland. De door partijen voorgestelde regeling dekt alle vanaf Nederland vertrekkende vluchten. Dit kunnen ook vluchten zijn met een overstap op andere airline of vluchten die in codeshare worden uitgevoerd mits in één ticket geboekt. Bij b.v. een los ticket Amsterdam - Madrid + een los ticket Madrid – Amerika, is alleen het ticket Amsterdam – Madrid gedekt. Indien één ticket Amsterdam – Amerika is gekocht (*met overstap in Madrid*) is ook een dekking voorzien in het geval de airline op de vlucht Madrid – Amerika failliet gaat. Overigens zal veelal het ticket worden gekocht bij de airline waarbij men het eerst instapt en deze airline is verantwoordelijk voor de uitvoer van deze vlucht met overstap, doch met alle codeshare tegengoedig hoeft dat niet altijd het geval te zijn.

Het deelnemen van een airline aan een alliantie zegt overigens helemaal niets en geeft de klant geen extra garantie. Enkele voorbeelden: Adria Airlines was op de dag van het faillissement gewoon lid van de Star Alliance. Jet Airways had bij het faillissement een codeshare agreement met KLM.

Het is ook niet zo dat met name lowcost airlines failliet gaan. Van de nieuwe airlines op de korte afstand in Europa gaat 70% na verloop van tijd failliet. Het duurt gemiddeld 6 jaar voordat een airline failliet gaat.²⁸ Echter, airlines die al tientallen jaren bestaan, gaan ook failliet. Financiële hulp van de overheid aan een luchtvaartmaatschappij is concurrentieverstorend en in het algemeen niet toegestaan volgens de EU wetgeving, maar gebeurt wel, zie b.v. Alitalia en (overigens met EU instemming) Condor. Er gaan echter ook nationale airlines als Malev (Hongarije), of recent Adria gewoon failliet zonder dat overheden bijspringen. Als klant kan je

²⁷Zie <https://www.schiphol.nl/nl/route-development/luchthavenfeiten/vliegtuigmaatschappijen/> Daarnaast zijn er nog enkele maatschappijen die niet op Schiphol maar wel op regionale vliegvelden vliegen. Uiteraard moet hierbij nog worden gecorrigeerd voor vrachtmaatschappijen.

²⁸ https://www.zakenreisnieuws.nl/nieuws/categorie/2/airlines/70-procent-van-nieuwe-luchtvaartmaatschappijen-gaat-failliet?utm_source=Luchtvaartnieuws+-+Zakenreisnieuws&utm_campaign=a81d20bb20-EMAIL_CAMPAIGN_2019_11_12_02_49&utm_medium=email&utm_term=0_df5c469e6c-a81d20bb20-69115809

daar dus niet op rekenen.

De klant die een pakketreis koopt is dan straks dubbel verzekerd?

Een (reis)organisator moet nu bij de verkoop van een pakketreis (met een vliegreis als onderdeel) rekening houden met het financiële risico dat een airline failliet gaat. In dat geval moet immers de organisator toch de reis uitvoeren b.v. door inschakeling van een andere airline. De klant heeft immers een bescherming in het kader van de Wet op de Pakketreizen. Voor ieder ticket met vertrek vanaf Nederland moet in het voorstel een afdracht worden gedaan op alle in Nederland opstappende passagiers, dus ook voor tickets die door een organisator worden verkocht als onderdeel van een pakketreis.

De organisator moet nu een pakketgarantie geven. Hij zou wat betreft de prijs rekening moeten houden met het risico dat de luchtvaartmaatschappij waarmee hij het pakket heeft samengesteld, failliet kan gaan. Wanneer er een garantiefonds komt, moet hij €0,25 ct per ticket meer betalen, maar hoeft hij geen rekening meer te houden met het financiële risico dat een luchtvaartmaatschappij failliet gaat. Per saldo zal dit tegen elkaar opwegen. De organisator heeft er geen voordeel van. De klant betaalt bij een pakketreis geen €0,25 extra.

In de praktijk zal uiteraard een heffing van €0,25 op een pakketreis van €5000,- peanuts zijn en zal dit geen invloed hebben op de prijs. Wel vermindert het risico voor de organisator. Dat is overigens niet meer dan redelijk. De overheid beschermt de consument voor faillissement van een touroperator maar geeft de organisator geen bescherming voor een faillissement van de airline (de belangrijkste toeleverancier).

Daarbij komt nog het volgende Een faillissement van de grote luchtvaartmaatschappij kan op dit moment leiden tot het faillissement van kleine organisatoren. Sinds de nieuwe Pakketreizenwet per 1 juli 2018 is dit risico veel groter geworden, want een reisbureau moet bij de verkoop van een los vliegticket en een losse accommodatie ook een pakketgarantie afgeven. Een faillissement van reisbureaus en organisatoren kan vervolgens weer leiden tot schade bij het consumenten pakketreisgarantiefonds SGR. Een luchtvaartgarantiefonds kan zo ook de schade aan het pakketreizengarantiefonds beperken. Wij herhalen dat voor kleine organisatoren en reisbureaus dit risico vrijwel onmogelijk is in te schatten en een ticketgarantiefonds kan hen hiervoor behoeden.

Daarbij wijzen wij nog op een belangrijk punt.

In Denemarken kunnen organisatoren geen beroep op het luchtvaartgarantiefonds doen. Zij kunnen wél de betaalde bijdragen terug claimen. Wij zijn hier geen voorstander van, gelet op de genoemde hoge risico's voor (kleine) reisorganisatoren en het ontbreken van een bescherming van de overheid hiervoor. Daarbij zal het vrij lastig zijn voor het garantiefonds om vast te stellen of een via het reisbureau aan de klant geleverde ticket onderdeel is van een pakketreis (dus geen claimmogelijkheid) of dat slechts is bemiddeld bij de verkoop van een los vliegticket (wel een claimmogelijkheid).

Heel veel Nederlanders vliegen vanaf Weeze of Brussel. Waarom zijn deze tickets niet gedekt?

De regeling voorziet in een heffing op vliegtickets én een garantie op tickets met vertrek af Nederland. Er wordt dus een garantie afgegeven op tickets waarvoor de heffing wordt betaald. De Nederlandse wetgever kan alleen een heffing leggen op tickets met vertrek uit Nederland. Bij tickets met vertrek af Weeze, Brussel of andere vliegvelden buiten Nederland wordt dus geen heffing voor het fonds gedaan en kan dus ook geen garantie worden gegeven. De heffing wordt geheven over O&D passagiers; dit zijn die passagiers wiens vlucht start of eindigt in Nederland. De heffing is niet op Transferpassagiers. Buitenlanders voor wie de vlucht begint of eindigt in Nederland, profiteren uiteraard van de voorgestelde garantie gelijk Nederlandse passagiers.

Wanneer in Duitsland of België een vergelijkbaar voorstel wordt ontwikkeld, zijn tickets, met vertrek vanuit deze landen ook gedekt en zal de garantie ook voor aldaar vertrekkende Nederlandse passagiers gelden.

Hoe groot moet dit fonds worden? Hoe veel komt er jaarlijks binnen? Wanneer zit er voldoende in het fonds?

Jaarlijks zijn er op Schiphol een 45 mln O&D-passagiers. Feitelijk zijn dit 22,5 mln unieke passagiers aangezien in de O&D-cijfers vertrek én terugkomst wordt geteld. Tezamen met de regionale luchthaven zal de heffing over zo'n 25-26 mln passagiers kunnen worden geheven.

Uitgaande van € 0,25 is komt er jaarlijks zo'n € 6,5 mln in het fonds. Uiteraard zijn er ook kosten in de vorm van administratie en uitgaven in geval van failliete airlines.

Wat betreft de noodzakelijke/gewenste omvang van het fonds zijn actuariële berekeningen nodig. Deze kunnen in een later stadium worden gedaan, met de gelet op de hieraan verbonden kosten.

Zolang er (in het begin) nog niet voldoende middelen in het fonds zijn samengebracht, zal bij een faillissement van een vliegtuigmaatschappij met méér schade dan de omvang van fonds, naar rato aan de klant worden uitbetaald.

Indien het fonds voldoende omvang heeft (op grond van actuariële berekeningen) kan de bijdrage voor het fonds worden beëindigd. Wij voorzien een tijdelijke heffing. Daalt de omvang onder een nader te bepalen grens (b.v. door uitkeringen vanwege faillissementen) kan de heffing weer worden ingevoerd.

Januari 2019,

ANVR

ANWB

Consumentenbond

SGR