

# Onderzoek financiering (pakket)reissector

Voor het ministerie van Economische Zaken en Klimaat



**Panteia**

# Onderzoek financiering (pakket)reissector

Voor het ministerie van Economische Zaken en Klimaat

**Auteur(s)**

John Boog en Paul van der Zeijden

**Opdrachtgever(s)**

Ministerie van Economische Zaken en  
Klimaat

**Gepubliceerd**

Zoetermeer, 14-3-2023

**Projectnummer**

10794

**Versie**

Definitief

**Status**

3.0

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



# Inhoudsopgave

	<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding en achtergrond</b>	<b>19</b>
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	19
1.2	Onderzoeksvragen	19
1.3	Aanpak van het onderzoek	21
1.4	Leeswijzer	23
<b>2</b>	<b>Financieringsstructuur in de reissector</b>	<b>24</b>
2.1	Beschrijving van de situatie in de reissector	24
2.1.1	De situatie sinds intrede van de nieuwe Richtlijn Pakketreizen	24
2.1.2	De pakketreisketen	25
2.2	Financiële stromen in de pakketreisketen	27
2.2.1	Boeken, aanbetaling en restbetalingen door consument	27
2.2.2	Vooruitbetalingen voor de reisorganisaties	28
2.2.3	Schommelingen in- en verkoop door het seizoen	30
2.3	Betekenis systeem voor actoren in normale tijden	31
2.3.1	Betekenis systeem voor consumenten	31
2.3.2	Betekenis systeem voor reisaanbieders	31
2.3.3	Betekenis systeem voor leveranciers	32
2.3.4	Betekenis systeem voor garantiefondsen	32
2.3.5	Betekenis systeem voor de overheid	33
<b>3</b>	<b>Financiële situatie reissector</b>	<b>34</b>
3.1	Toelichting microdataonderzoek reissector	34
3.2	Aantallen, omzet, inkoopwaarde, loonkosten, nettowinst reissector 2017-2020	35
3.2.1	Aantallen reisbemiddelingsbureaus en reisorganisaties	35
3.2.2	Omzet, inkoopwaarde, loonkosten en nettowinst	38
3.3	Omzetpatroon reisbedrijven naar grootteklasse over kwartalen 2017-2022	41
3.4	Financiering. liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit	42
3.4.1	Financiering van kosten	42
3.4.2	Liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit	43
<b>4</b>	<b>COVID-crisis en -maatregelen reissector</b>	<b>48</b>
4.1	De situatie als gevolg van de COVID-pandemie	48
4.2	Betekenis systeem voor actoren bij COVID-pandemie	48
4.2.1	Betekenis systeem voor consumenten bij COVID-pandemie	48
4.2.2	Betekenis systeem voor reisaanbieders bij COVID-pandemie	50
4.2.3	Betekenis systeem voor leveranciers bij COVID-pandemie	51
4.2.4	Betekenis systeem voor garantiefondsen bij COVID-pandemie	51
4.2.5	Betekenis systeem voor de overheid bij COVID-pandemie	52



4.3	De rol van de steunmaatregelen van de overheid	52
4.3.1	Generieke steunmaatregelen	52
4.3.2	Specifieke steunmaatregelen	53
4.3.3	Belang van de steunmaatregelen	54
<b>5</b>	<b>Landenstudie financieringsstructuur reissector</b>	<b>56</b>
5.1	Financieringsstructuur in beschouwde landen	56
5.2	Bestendigheid financieringsstructuur tijdens COVID-pandemie en lessons learned	58
<b>6</b>	<b>Bespiegeling alternatieven voor huidige financieringsstructuur</b>	<b>60</b>
6.1	Inleiding	60
6.2	Kwetsbaarheid	60
6.3	Alternatieven voor huidige financieringsstructuur	62
6.3.1	Inleiding	62
6.3.2	Wettelijk maximum voor de aanbetaling	62
6.3.3	Wettelijk verbod op aanbetaling	67
6.3.4	Derdengeldrekening	71
6.3.5	Andere alternatieven	75
6.3.6	Maatregelen beperkt tot Nederland	78
	<b>Annexes</b>	
Bijlage 1	Samenstelling begeleidingscommissie	79



# Samenvatting en conclusies

## Aanleiding en aanpak van het onderzoek

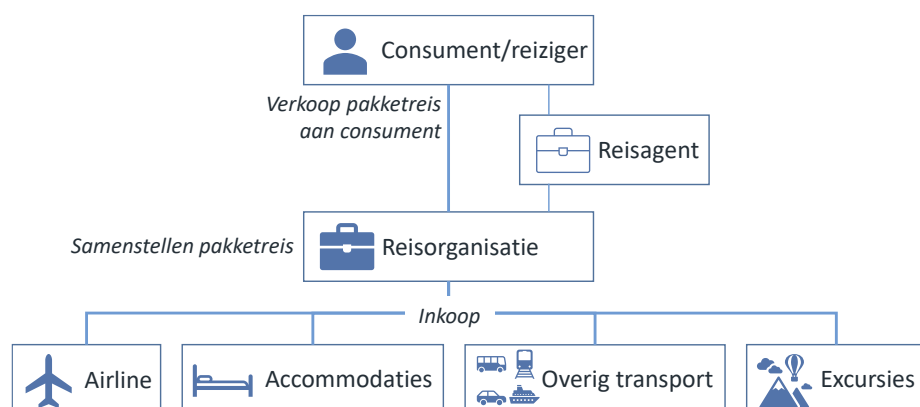
Door de COVID-crisis waren reisondernemers niet in staat om reizen van consumenten uit te voeren. Daardoor hadden reisondernemers substantieel minder of tijdelijk geen inkomsten. Dat maakte het lastig om consumenten terug te betalen. Mede omdat al veel vooruitbetalingen waren gedaan richting leveranciers in de reisketen. Tijdens de COVID-pandemie hebben de Tweede Kamerleden Moorlag en Aartsen een motie ingediend waarin om onderzoek wordt gevraagd naar de wijze waarop de financieringsstructuur voor de reissector minder kwetsbaar kan worden gemaakt. Panteia heeft aan de hand van deze *centrale vraag* dit onderzoek uitgevoerd voor het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Tevens kan het onderzoek door het kabinet gebruikt worden in de standpuntbepaling bij de herziening van de Richtlijn Pakkettreizen.

Het onderzoek naar de financiering van de (pakket)reissector is gebaseerd op deskresearch, microdataonderzoek gebaseerd op CBS-gegevens over de financiële positie van reisaanbieders, interviews met stakeholders, een telefonische enquête onder reisaanbieders en een landenstudie. In deze samenvatting zijn de onderliggende onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.2) in tekstboxen opgenomen.

## Financieringsstructuur in de reissector

In het onderzoek staan de pakketreizen centraal. Een pakketreis is een reis met verschillende onderdelen die samen bij één reisaanbieder geboekt wordt. De pakketreisketen is schematisch weergegeven in Figuur 1. De schematische weergave geeft ook inzichten in de geldstromen.

**Figuur 1 Keten pakketreisbranche**



De keten start bij de reiziger waarna het geld vervolgens naar volgende schakels in de keten stroomt. De Europese Unie stelt dat er ergens een schakel moet zijn die verantwoordelijk is naar de reiziger voor de goede uitvoering van reisdiensten. Die schakel en verantwoordelijkheid is gelegd bij de reisorganisatie. De reisorganisatie is verantwoordelijk naar de reiziger en moet zorgen voor consumentenbescherming.

Echter het geld stroomt verder de keten in. Als er ergens in de keten een opstopping ontstaat (bijv. een faillissement of iemand die weigert te betalen) dan wordt de keten verstoord, zoals ook gebeurde tijdens de COVID-pandemie. Het risico daarbij is dat vooruitbetalingen niet of niet tijdig terugkomen bij de reisorganisatie, terwijl de reisorganisatie de consument wel binnen 14 dagen moet terugbetalen.

De reisorganisatie vraagt bij het boeken van de reis vaak direct een aanbetaling. Een aanbetaling is niet verplicht, echter als men als consument een reis wil boeken bij een reisorganisator die als voorwaarde stelt een percentage van de reissom aan te betalen dan moet men daaraan voldoen anders kan de reisovereenkomst geen doorgang vinden. De hoogte van de aanbetaling verschilt per reisaanbieder. Er zijn geen wettelijke regels die de hoogte van de aanbetaling bepalen. De hoogte van de aanbetaling kan van veel factoren afhangen, zoals de bestemming, de accommodatie, de complexiteit van een samengestelde reis, het vervoermiddel en het moment in het jaar. Er zijn ook reisorganisaties die de aanbetaling gebruiken als concurrentiemiddel. Soms gelden acties dat men een bepaalde periode na de boeking niets hoeft aan te betalen.

#### Onderzoeksvraag: hoeveel wordt gemiddeld door reizigers aanbetaald en op welk moment?

Op basis van de telefonische enquête onder reisaanbieders kan worden vastgesteld dat de aanbetaling gemiddeld 32% is van de reissom bij boeking van reizen meer dan zes weken voor aanvang. Bij de grote aanbieders (met 1.000 of meer reizen per jaar) is dit het laagst met gemiddeld 28%. Bij de kleine aanbieders (met minder dan 100 reizen per jaar) is dit het hoogst met gemiddeld 35%. Bij de middelgrote aanbieders (met 100 tot 1.000 reizen per jaar) ligt dit ertussenin met gemiddeld 31%. Reisorganisaties eisen vaak dat de reissom zes weken voor het vertrek van de reis volledig is betaald. Er zijn geen wettelijke regels over wanneer de totale reissom betaald moet zijn.

#### Onderzoeksvraag: op welke wijze worden de kosten van aanbieders gefinancierd?

Reisorganisaties gebruiken aanbetalingen als werkkapitaal. Het geld wordt veelal gebruikt om leveranciers vooruit te betalen en is dan niet meer beschikbaar bij de organisatie. Veel leveranciers eisen ook een vooruitbetaling, die sterk kan verschillen tussen de leveranciers. Airlines en gewilde accommodaties en attracties vragen veelal 100% vooruitbetaling. Dat betekent dat als er heel veel annuleringen tegelijk zijn of als reizen geen doorgang kunnen vinden (zoals tijdens de COVID-crisis) dat geld vaak niet meer volledig beschikbaar is bij de reisorganisatie om terug te betalen aan reizigers.

Bij de kleinere reisaanbieders worden de pakketreizen gemiddeld verder voor aanvang van de reis *geboekt* (69% boekingen meer dan drie maanden voor aanvang reis) dan bij de grotere aanbieders (45%). Overall *kopen* reisorganisaties gemiddeld 64% van de reizen meer dan drie maanden voor aanvang *in*. Kleine aanbieders *kopen* gemiddeld 75% van de reizen meer dan drie maanden voor aanvang *in*, terwijl dat gemiddeld bij grotere aanbieders 62% is. Kleine aanbieders *betalen* gemiddeld 38% van de reissom meer dan drie maanden voor aanvang van de reis, terwijl dat bij grote aanbieders 20% is.



## Betekenis financieringsstructuur voor actoren in normale tijden

Onderzoeksvraag: wat betekent dit systeem voor de verschillende actoren (reizigers, aanbieders, leveranciers (airlines/hotels), garantiefondsen en de rijksoverheid) in normale tijden

*Consumenten* betalen soms ver voor aanvang van de reis al een deel van de reis aan. De restbetaling moet over het algemeen plaatsvinden uiterlijk zes weken voor aanvang van de reis. Financiële risico's zijn er voor de consument nauwelijks. In geval een geboekte reis vanuit de reisaanbieder gezien niet door kan gaan dan moet de reisaanbieder binnen 14 dagen alle betaalde sommen aan de consument terugbetalen. Mocht een reisorganisator dit onverhoopt niet kunnen en failliet gaan, dan zijn de betaalde sommen van de boekingen gedekt door een garantieregeling, meestal een garantiefonds waar de reisorganisator bij is aangesloten. Het garantiefonds kijkt of een reis alsnog kan plaatsvinden en wanneer de reis al is begonnen zorgt het garantiefonds voor het afmaken van de reis en/of terugkeer. In geval van een faillissement krijgt de consument wel later de gelden terug in verband met de tijd die nodig is voor de afwikkeling van het faillissement. Dat kan wel stress en onzekerheid met zich meebrengen voor de consument, maar uiteindelijk krijgen ook zij hun geld terug.

*Reisaanbieders* zijn richting de consument verantwoordelijk voor het uitvoeren van geboekte pakketreizen en wanneer reizen niet door kunnen gaan voor terugbetaling en repatriëring. Zolang de geldstromen van de consument naar de leveranciers blijven lopen is er weinig aan de hand. Ofwel aanbetalingen van de consument worden grotendeels gebruikt voor het doen van vooruitbetalingen aan de leveranciers en restbetalingen van de consument voor de restbetalingen aan de leveranciers. De hogere aanbetalingen die luchtvaartmaatschappijen aan reisaanbieders vragen worden wel gezien als een knelpunt. Een ander knelpunt speelt wanneer een reisagent pakketreizen van de reisorganisator doorverkoopt en de reisagent failliet gaat. In dat geval is uiteindelijk de reisorganisator verantwoordelijk naar consumenten.

*Leveranciers* bevinden zich aan het eind van de keten. Zij eisen vaak vooruitbetalingen. De gevraagde vooruitbetalingen van leveranciers van gewilde accommodaties en attracties zijn vaak erg hoog. Deze worden juist door reisorganisaties vroeg ingekocht om deze ook te kunnen garanderen voor hun klanten. Voor de leveranciers is de aanbetaling vaak een garantie dat zijn diensten ook gebruikt gaan worden.

*Garantiefondsen* nemen bij een faillissement van een reisorganisator de verplichtingen richting de consument over. Reisaanbieders aangesloten bij bijvoorbeeld SGR betalen een jaarlijkse deelnemersbijdrage afhankelijk van de totale jaaromzet. Vanaf 1 februari 2021 is een consumentenbijdrage SGR van toepassing. Op alle pakketreizen met een reissom hoger dan € 150 per persoon dient een heffing van € 5 per persoon te worden afgedragen aan SGR.

De *overheid* is volgens de Richtlijn Pakketreizen verplicht om ervoor te zorgen dat de op hun grondgebied gevestigde reisorganisaties zekerheid stellen voor de terugbetaling van vooruitbetaalde bedragen van pakketreizen indien reisorganisaties failliet gaan. De zekerheid moet afdoende zijn om redelijkerwijs voorzienbare kosten te dekken. In Nederland is het systeem van garantieregelingen (vooral



garantiefondsen) zodanig geregeld dat er in normale tijden geen risico's zijn voor de overheid.

## Financiële situatie reissector

Volgens het CBS is het *aantal reisaanbieders* (reisbemiddelingsbureaus en reisorganisatiebureaus) van 3.851 in 2017 naar 4.306 in 2022 gestegen (12%). Het aantal was het hoogst in 2020 met 4.388. In die zin is er de laatste twee jaar een daling geweest met 2%. Het aandeel van kleinere reisaanbieders (met één werkzaam persoon) in het totaal is van 2017 naar 2022 gestegen van 72% naar 77%. Naar rechtsvorm behoort 78% tot de natuurlijke personen en 22% tot rechtspersonen.

Op basis van het microdataonderzoek via het CBS blijkt dat de gemiddelde netto-omzet van de reisaanbieders in de periode 2017-2019 per jaar rond 10 miljoen euro lag en in 2020 met 38% is gedaald ten opzichte van 2019. Voor de bedrijven met één werkzaam persoon daalde de gemiddelde netto-omzet 2019-2020 met 61%, voor bedrijven met 2-9 werkzame personen met 55% en voor de bedrijven met 10 of meer werkzame personen met 33%.

Voor de jaren 2021 en 2022 zijn ook omzetcijfers via het CBS bekend op basis van Btw-registraties van de Belastingdienst. Uit deze cijfers blijkt dat de gemiddelde omzet voor de bedrijven met minder dan tien werkzame personen zich in het tweede kwartaal van 2022 hersteld heeft naar een niveau van voor de COVID-pandemie. Bij grotere bedrijven was dat nog niet het geval.

Onderzoeksvraag: welke kosten maken aanbieders (inkoop, personeel, huisvesting) en hoe ziet dat patroon er in de tijd uit?

De veruit belangrijkste kostenpost betreft de inkoopwaarde. In 2019 (voor de COVID-pandemie) was de inkoopwaarde 74% van de netto-omzet. De loonkosten bedroegen in 2019 18% van de netto-omzet. Andere kostenposten zoals huisvestingskosten zijn beperkt.

Het verloop van de gemiddelde *inkoopwaarde* die in 2017-2019 nog rond 7 en 8 miljoen per jaar lag vertoonde in de betreffende periode een vergelijkbaar dalend beeld als het omzetverloop. De gemiddelde *loonkosten* bedroegen in 2017-2019 circa € 1,85 miljoen en daalde in 2020 met 11%. Voor kleinere bedrijven zijn de loonkosten in 2020 met 30% gedaald en voor de bedrijven met 10 of meer werkzame personen met 8%. In 2020 zijn er verliezen geleden, terwijl in de jaren daarvoor nog *nettowinst* werd geboekt. Door de dalende netto-omzet van 2019 naar 2020 is het aandeel van de loonkosten daarin gestegen van 18% in 2019 naar 26% in 2020. Cijfers over de inkoopwaarde, loonkosten en nettowinst voor de reissector zijn op het moment van deze rapportage nog niet bekend voor 2021 en 2022.

Onderzoeksvraag: wat betekent dit voor de liquiditeitspositie van verschillende typen aanbieders, waaronder in ieder geval maar niet uitputtend: een gemiddelde aanbieder, een kleine aanbieder van maatwerkreizen, en een grote prijsvechter met veel inkoop vroeg in het seizoen.

Uit de telefonische enquête onder aanbieders van pakketreizen blijkt dat bijna de helft van de aanbieders van pakketreizen door het jaar een redelijk stabiele liquiditeitspositie heeft in normale tijden. Bij 21% van de aanbieders is sprake van sterke schommelingen van de liquiditeitspositie en krapte in bepaalde maanden.





Krapte komt meer voor bij de grote aanbieders, waaronder ook prijsvechters zitten. Het minst komt krapte voor bij de kleine aanbieders (veelal aanbieders van maatwerkreizen).

Via het microdataonderzoek van het CBS kan voor de periode 2017-2020 de liquiditeit van reisaanbieders afgemeten worden aan de hand van de mediane current ratio, de quick ratio en de werkkapitaalratio. Daarnaast is gekeken naar de solvabiliteit. De quick ratio en de werkkapitaalratio liggen voor kleine, middelgrote en grote reisaanbieders boven de gezonde ondergrenswaarden in de periode 2017-2020 en datzelfde geldt voor de current ratio voor kleinere reisaanbieders. Wel zijn deze ratio's in 2020 bij de kleine en middelgrote reisaanbieders gedaald wat aangeeft dat de liquiditeitspositie in 2020 verslechterd is door afname van met name liquide middelen. Voor de grote reisaanbieders is van 2019 naar 2020 sprake van een lichte verbetering. Het is onduidelijk waardoor dit komt, maar een mogelijke oorzaak is de impact van de generieke steunmaatregelen die volgens de telefonische enquête groter is bij de grotere aanbieders. Indien bedrijven in 2020 liquide middelen zouden hebben moeten besteden aan het terugbetalen van consumenten dan zouden de ratio's sterk gedaald zijn en zouden er ook veel meer faillissementen zijn.

De solvabiliteit van de reisaanbieders is in 2020 in vergelijking met 2017 gedaald voor kleine, middelgrote en grote reisaanbieders door vermindering van het eigen vermogen. Maar deze ligt nog wel boven de norm van 20% die SGR bijvoorbeeld hanteert. Verder is te zien dat in 2020 sterk ingeteerd is op het eigen vermogen en de rentabiliteit negatief was. Indien bedrijven in 2020 consumenten zouden hebben moeten terugbetalen dan zouden de ratio's sterk gedaald zijn en zouden er ook veel meer faillissementen zijn.

De microdatacijfers over 2021 en 2022 van het CBS zijn nog niet beschikbaar, zodat nog geen compleet beeld gegeven kan worden wat het herstellvermogen van de reissector is geweest en wat de verdere ontwikkeling van de liquiditeitspositie is.

## COVID-crisis en maatregelen reissector

Onderzoeksvraag: wat betekent dit systeem voor de verschillende actoren (reizigers, aanbieders, leveranciers (airlines/hotels), garantiefondsen en de rijksoverheid) in tijden van de COVID-pandemie en soortgelijke crises

Door de COVID-pandemie en het beperkende effect ervan op het reizen, ontstond een spanningsveld tussen het recht van reizigers op terugbetaling en consumentenbescherming enerzijds en het risico van insolventie van de reisorganisatoren als gevolg van het wegvallen van omzet en de druk op hun liquiditeit anderzijds. Om de mogelijkheid van een ineenstorting van de markt in de reisbranche af te wenden, hebben de Nederlandse reisgarantiefondsen besloten om de coronavoucher te ondersteunen met in achtname van Aanbeveling (EU) 2020/648 van de Commissie. In deze regeling mochten reisorganisatoren een reisvoucher aanbieden in plaats van een restitutie voor de reis als de consument daarmee akkoord ging. De voucher kon dan worden gebruikt om reizen te boeken bij de aanbieder; bovendien was de reisorganisator verplicht, als de voucher niet binnen een bepaalde termijn werd ingewisseld, de reiziger alsnog de betaalde prijs onmiddellijk of uiterlijk binnen 14 dagen terug te betalen.

*Consumenten* zouden in principe binnen 14 dagen de door hun betaalde gelden terug moeten krijgen. Echter, in dat geval zouden veel reisorganisaties in financiële problemen komen en zouden veel reisorganisaties failliet zijn gegaan. Om massale



faillissementen te voorkomen zijn vouchers geïntroduceerd. Deze waren gedekt door het garantiefonds. De reiziger kon de vouchers gebruiken om een nieuwe reis te boeken of (uiteindelijk) de betaalde gelden terug te krijgen. Voor de consument betekende dit dat zij veel langer op hun geld hebben moeten wachten dan 14 dagen. Maar ook in geval er geen vouchers waren en er veel faillissementen zouden zijn zouden consumenten hun geld pas (veel) later terugkrijgen. In het algemeen waren de risico's voor de consument beperkt tot het later terugkrijgen van de betaalde gelden. In sommige gevallen duurde het meer dan een jaar door de afwikkeling van een faillissement. Latere terugbetaling kan voor consumenten vervelend zijn, zeker wanneer zij bijvoorbeeld hun inkomen / baan zijn kwijtgeraakt als gevolg van de COVID-pandemie.

Incidenteel is het tijdens de COVID-pandemie voorgekomen dat een grote reisorganisator die ook een wederverkoper / bemiddelaar van een buitenlandse organisatie was, failliet is gegaan. Daarmee kon het gebeuren dat mensen een vakantie boekten bij een Nederlandse reisorganisator handelend als reisagent die werd uitgevoerd door bijvoorbeeld een Duitse aanbieder die niet bij een Nederlands garantiefonds was aangesloten. In dat geval kwam het voor dat consumenten zelf hun geld probeerden terug te halen uit het buitenland, terwijl de buitenlandse aanbieder aangaf dat het geld nog bij de inmiddels failliete Nederlandse aanbieder stond.

Aanbetalingen en restbetalingen zijn gedekt bij insolventie. Tijdens de COVID-pandemie is echter onduidelijkheid ontstaan of nog sprake is van een pakketreisovereenkomst conform de Richtlijn Pakketreizen als de reisorganisatie moest annuleren als gevolg van reisbeperkingen door de COVID-pandemie. Op dit moment biedt de Richtlijn Pakketreizen daarover geen juridische duidelijkheid. Daardoor zou er alleen nog maar een vordering zijn die binnen 14 dagen moet worden terugbetaald. Dergelijke vorderingen vallen niet onder het garantiefonds. In tegenstelling tot bij een pakketreisovereenkomst is er bij een vordering geen sprake van bescherming van de consument vanuit de Richtlijn Pakketreizen.

*Reisaanbieders* moesten vanaf maart 2020 op grote schaal vakanties annuleren van klanten vanwege door de overheid ingestelde reisbeperkingen. Reisaanbieders kwamen acuut in de problemen door de wettelijke eis om bij annulering van een reis binnen 14 dagen de consument terug te betalen. Dit was voor reisorganisaties veelal niet mogelijk aangezien zij, ten behoeve van de georganiseerde pakketreizen, vooruitbetalingen hadden moeten doen aan luchtvaartmaatschappijen, hotels en andere leveranciers en dat geld kwam niet of veel later terug. De verantwoordelijkheid voor terugbetaling aan de consument ligt volledig bij de reisaanbieder. Om (tijdelijk) lucht te geven aan de reisorganisaties is het vouchersysteem opgezet. Het vouchersysteem en de overheidssteun hebben er mede voor gezorgd dat er nauwelijks reisorganisaties failliet zijn gegaan. Ondanks alle (steun)maatregelen heeft de COVID-crisis en het systeem ertoe geleid dat reisorganisaties (soms fors) hebben moeten interen op de eigen reserves. Weliswaar hebben vrijwel alle reisorganisaties de crisis overleefd, de financiële positie is aanzienlijk minder rooskleurig dan voor de COVID-crisis. Bij kleine reisorganisaties, die hoofdelijk aansprakelijk zijn, kwam de klap soms hard aan en hebben ze maar net kunnen voorkomen dat ze failliet zouden gaan en /of in de schuldsanering terecht zouden komen en/of zouden stoppen. Uit de ontwikkelingen tijdens de COVID-crisis is

gebleken dat reisorganisaties, als er langdurig niet of nauwelijks gereisd kan worden, kwetsbaar zijn binnen het huidige systeem.

*Leveranciers* waren tijdens de COVID-pandemie niet altijd geneigd om gelden terug te betalen of snel terug te betalen. Hotels in het buitenland konden zeggen dat men het geld niet terug kon krijgen, omdat ze wel open waren. Alleen de consumenten konden er niet komen door reisbeperkingen die door de overheid waren opgelegd. Daar waar men wel de intentie had om geld aan de reisaanbieder te retourneren had men dat geld vaak al niet meer, omdat het in de exploitatiekosten opgegaan was. Veel vliegtuigmaatschappijen kwamen in de problemen door de COVID-crisis en zijn met overheidssteun overeind gehouden. Terugbetaling door vliegtuigmaatschappijen is tijdelijk opgeschort, omdat de Inspectie Leefomgeving en Transport door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is geïnstrueerd om tijdelijk niet te handhaven, omdat de vliegtuigmaatschappijen hadden aangegeven onvoldoende liquide middelen te hebben. De Europese Commissie heeft dat niet geaccepteerd, waardoor de vliegtuigmaatschappijen uiteindelijk toch gelden terug zijn gaan betalen. Er zijn landen waar nu nog processen tegen airlines lopen om gelden terug te krijgen.

*Garantiefondsen* hebben reisorganisaties geholpen door de vouchers onder het garantiefonds te laten vallen waardoor ze konden overleven. Dat heeft faillissementen van reisorganisaties voorkomen, waardoor een zware claim op de garantiefondsen kon worden voorkomen. In normale tijden zijn de reserves van de garantiefondsen ruim voldoende om faillissementen op te vangen. Het is de vraag of dat bij massale faillissementen van reisorganisaties ook het geval zou zijn geweest. Zo niet, dan zou dat mogelijk een aanzienlijk risico voor de overheid zijn.

De *overheid* is volgens de Richtlijn Pakketreizen verplicht ervoor te zorgen dat er voldoende zekerheid aan consumenten wordt geboden bij insolventie van aanbieders van pakketreizen. De zekerheid moet afdoende zijn om redelijkerwijs voorzienbare kosten te dekken. Het is niet duidelijk of de kosten als gevolg van de COVID-crisis hieronder vallen. Het is hiermee niet zonder meer evident, maar wel mogelijk, dat de staat voor deze schade aansprakelijk zou kunnen worden gesteld als het stelsel van zekerheidsstelling faalt. Los daarvan zou de overheid 'vrijwillig' kunnen inspringen om consumenten te beschermen.

Naast de generieke steunmaatregelen heeft de overheid in 2020 een leningsfaciliteit van € 150 miljoen beschikbaar gesteld aan Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR). Deze leningsfaciliteit kon SGR gebruiken, indien nodig, om consumenten schadeloos te kunnen blijven stellen bij faillissementen van aangesloten reisorganisaties toen bleek dat de reisbeperkingen langer van kracht bleven dan gehoopt. Van de leningsfaciliteit aan SGR is overigens uiteindelijk geen gebruik gemaakt. Voor kleinere garantiefondsen VZR Garant en het Garantiefonds voor Gespecialiseerde Touroperators (GGTO) is eenzelfde leningsfaciliteit onder dezelfde voorwaarden beschikbaar gesteld voor respectievelijk € 2,5 miljoen en € 4 miljoen. Van deze faciliteit is door GGTO en VZR gebruik gemaakt door opname van respectievelijk € 1,5 miljoen en € 1 miljoen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Zie Tweede Kamer 36 200 XIII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2023, nr. 2 Memorie van Toelichting.

Daarnaast heeft de overheid in 2021 een voucherkredietfaciliteit beschikbaar gesteld van maximaal € 400 miljoen aan SGR voor de verstrekking van liquiditeitsleningen (voucherkredieten) aan reisorganisaties, die tijdelijk onvoldoende middelen hadden om vouchers terug te betalen aan consumenten. Voorwaarde is dat de reisorganisaties deze middelen alleen kunnen inzetten voor het uitbetalen van verstrekte vouchers voor pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen. Het betreft vouchers die zijn afgegeven van 12 maart t/m 31 december 2020, onder de garantieregeling van SGR. Het maximaal te financieren bedrag per onderneming is 80% van de waarde van de aan de consument terug te betalen vouchers. Het krediet dat een reisonderneming kan aangaan is gemaximeerd op € 50 miljoen. Van deze faciliteit is door SGR gebruik gemaakt voor een bedrag van € 187 miljoen.

Met het beschikbaar stellen van de voucherkredietfaciliteit heeft de overheid de reisondernemers ondersteunt. In de Kamerbrief van de staatssecretaris van EZK van 2 april 2021 wordt het volgende gesteld over de verstrekte leningfaciliteit van € 400 miljoen door de Staat aan SGR<sup>2</sup>: “Op de lening van € 400 miljoen van de Staat aan SGR wordt een rente van 2% gerekend. Daarin wordt ook aangegeven dat dit binnen de bandbreedte van rentevergoedingen is die van toepassing zijn bij andere steunmaatregelen ter bestrijding van de coronacrisis. SGR brengt de reisondernemingen een hoger rentepercentage in rekening. Dit percentage ligt in de bandbreedte 2%-7% en zal oplopen in de tijd. De oploop is bedoeld om ondernemingen te prikkelen de lening zo snel als mogelijk terug te betalen aan SGR. Daarnaast dient het hogere rentepercentage ook als buffer voor SGR om verliezen en uitvoeringskosten mee te dekken. Naast de marge uit de rente zal SGR ook een consumentenbijdrage per boeking in rekening brengen bij alle reisondernemingen. Met deze consumentenbijdrage wordt het buffervermogen van SGR versterkt en kunnen deze middelen tevens gebruikt worden voor het dekken van verliezen op de leningen.” Inmiddels is een SGR-bijdrage van vijf euro per persoon per boeking ingevoerd om de financiële buffers van SGR te versterken, waardoor de risico’s voor de overheid worden beperkt.

Het beschikbaar stellen van de verschillende faciliteiten heeft voor de overheid risico’s, wanneer opgenomen leningen niet terugbetaald zouden kunnen worden. Het is echter moeilijk te bepalen hoe groot deze risico’s zijn.

Onderzoeksvraag: wat is de rol van de COVID-steunmaatregelen voor deze sector: zoals de NOW, de TVL en de Voucherkredietregeling geweest op de continuïteit van de (pakket)reissector?

Veel reisorganisaties konden gebruik maken van de generieke steunmaatregelen, zoals de NOW, TVL, TOZO en uitstel van belastingen. Dit gold echter niet voor alle reisorganisaties. De NOW kon bijvoorbeeld alleen gebruikt worden door reisorganisaties met personeel. Zelfstandige ondernemers konden een beroep doen op de TOZO. Voor de TVL kwamen veel kleinere reisaanbieders niet in aanmerking, omdat ze van huis uit werken en geen aparte voordeur of opgang hebben wat een vereiste was. Uit de telefonische enquête blijkt dat de steunmaatregelen van belang waren voor het voortbestaan van de reisaanbieders. Van de bedrijven die gebruik

<sup>2</sup> Brief van de staatssecretaris van EZK aan de Tweede Kamer, 35 420, nr. 252, 2 april 2021.

hebben gemaakt van een of meer steunmaatregelen gaf 40% aan (zeer) waarschijnlijk niet meer zou hebben bestaan zonder de steunmaatregelen. Gezien het beperkte gebruik van de specifieke steunmaatregel voucherkredietregeling kan worden geconcludeerd dat met name de generieke steunmaatregelen hebben bijgedragen aan het voortbestaan van veel pakketreisaanbieders.

## Landenstudie

Onderzoeksvraag: wat kan Nederland leren van andere EU-landen? Zijn er grote verschillen qua financieringsstructuur? Hoe bestendig is deze financiering tijdens de COVID-crisis geweest? Welke lessen/aanbevelingen zijn hier voor de Nederlandse situatie te trekken?

In het onderzoek is Nederland ook vergeleken met vijf andere landen. De vijf landen zijn geselecteerd in overleg met de begeleidingscommissie. Het gaat om Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Portugal. De informatie is verkregen via deskresearch en gesprekken met reisbrancheorganisaties in de beschouwde landen.

Als het gaat om boeken, aanbetalen en restbetalingen door consumenten dan is dat in andere landen vergelijkbaar met Nederland. Gegevens over aanbetalingspercentages zijn niet beschikbaar, maar als indicatie wordt 25%- 30% genoemd. Er zijn geen wettelijke regels in de meeste landen die de hoogte van de aanbetaling bepalen met uitzondering van Duitsland. In Duitsland is op grond van jurisprudentie vastgesteld dat in de regel de aanbetaling maximaal 20% is. Een hoger percentage mag maar er moet duidelijk worden beschreven waarom dat noodzakelijk is. Voorstellen om het percentage te verlagen of zelfs af te schaffen zijn voor de geïnterviewde buitenlandse brancheorganisaties onwenselijk. In de beschouwde landen vormen net als in Nederland aanbetalingen de basis voor vooruitbetalingen in de rest van de reisketen. Het bewaren van aanbetalingen op een zogenaamde derdenrekening vindt in de regel niet plaats. Net als in Nederland zijn bij de andere landen december, januari en februari maanden waarin veel boekingen worden gedaan voor de zomermaanden en vinden in mei en juni meer lastminute-boeking plaats.

In Nederland zijn consumenten beschermd door garantiefondsen op het moment dat de reisaanbieder failliet gaat. In Duitsland was er tot vorig jaar geen garantiefonds, maar een verzekeringsproduct dat onvoldoende dekking bleek te bieden. In Duitsland heeft de overheid bij moeten springen. In Denemarken, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk zijn er ook garantiefondsen. In Portugal beheert de overheid het garantiefonds en dit fonds is net als in Duitsland recent opgericht. Denemarken en het Verenigd Koninkrijk hebben een publiek-privaat systeem. In sommige landen waren ook enkele particuliere verzekeringsmaatschappijen actief, maar na de COVID-pandemie is dit onverzekerbaar geworden en wordt dit product niet meer aangeboden.

De reisaanbieders konden in de andere landen ook gebruik maken van algemene ondersteunende maatregelen, zoals gegarandeerde bankleningen, arbeidstijdverkorting of vergelijkbare regelingen, uitstel van betaling belastingen en regelingen voor zelfstandigen. Belangrijk ijkpunt voor de financiële weerbaarheid van de sector zal worden de mate waarin de bedrijven in staat zijn de leningen (eerste deel begin 2023) en de achtergestelde belastingbetalingen terug te betalen net als in

Nederland. Over het algemeen zijn de buitenlandse brancheorganisaties van mening dat geen verdere speciale voorbereidende maatregelen voor een vergelijkbare crisis nodig zijn. Evaluaties van de COVID maatregelen zijn nog niet beschikbaar.

## Bespiegelingen alternatieven

Onderzoeksvraag: welke mogelijkheden zijn er om de negatieve (neven)effecten van de financieringsstructuur in tijden van crises te mitigeren? Denk daarbij o.a. aan verplicht verkleinen percentage aanbetalingen; verplicht gebruik van een derdengeldenrekening.

In het onderzoek zijn verschillende alternatieven aan de orde geweest die de kwetsbaarheid van de huidige financieringsstructuur van de pakketreisbranche in tijden van crises, waarbij langere tijd niet of nauwelijks gereisd kan worden, mogelijk zouden kunnen verminderen. Deze alternatieven dienen ter oriëntering wat de consequenties daarvan kunnen zijn. De volgende alternatieven komen aan de orde:

- Wettelijk maximum voor de aanbetaling
- Wettelijk verbod op aanbetaling
- Derdengeldrekening

Bij een *wettelijk maximum voor de aanbetaling* wordt wettelijk vastgelegd dat een aanbieder van pakketreizen bij boeking van een reis niet meer dan bijvoorbeeld 20% aanbetaling mag vragen aan de consument. De restbetaling mag dan wel uiterlijk zes weken voor vertrek worden gevraagd. Bij een *wettelijk verbod op de aanbetaling* wordt wettelijk vastgelegd dat een aanbieder van pakketreizen bij boeking van een reis geen aanbetaling mag vragen aan de consument. De betaling van de totale reissom mag dan wel uiterlijk zes weken voor vertrek worden gevraagd. In geval van een *derdengeldrekening* worden alle door de consument betaalde bedragen (aanbetalingen en restbetalingen) op een geblokkeerde rekening gezet. De aanbieder van de pakketreizen krijgt dan pas de beschikking over de gelden wanneer de reis heeft plaatsgevonden (oftewel als de dienst geleverd is).

Uit de telefonische enquête blijkt dat reisaanbieders bij alle drie de alternatieven een verslechtering van de liquiditeitspositie verwachten. Bij een wettelijk maximum van 20% aanbetaling verwacht 51% een verslechtering, bij een wettelijk verbod op aanbetaling vindt 73% dat en ingeval een derdengeldrekening 78%. De alternatieven leiden er ook toe dat een deel van de reisaanbieders verwacht te stoppen. Bij een wettelijk maximum van 20% aanbetaling is dat 11%, bij een wettelijk verbod op aanbetaling 26% en ingeval een derdengeldrekening 30%. Het overgrote deel verwacht bij alle drie de alternatieven dat door de verslechtering van de liquiditeitspositie externe financiering moeilijk zal zijn en dat de prijzen voor consumenten zullen stijgen.

Een maximering van de aanbetaling tot 20% zal tot gevolg hebben dat garantiefondsen in geval van een faillissement van een pakketreisaanbieder iets minder aan consumenten hoeven terug te betalen. Reeds betaalde reissommen dienen nog wel te worden terugbetaald. Overall zullen garantiefondsen waarschijnlijk een iets kleinere buffer nodig hebben. Een verbod op de aanbetaling zal tot gevolg hebben dat garantiefondsen in geval van een faillissement alleen reeds betaalde reissommen moeten terugbetalen. Overall zullen garantiefondsen waarschijnlijk een nog kleinere buffer nodig hebben in vergelijking met als een maximum aan de

aanbetaling zou worden gesteld. Het gebruik van een derdengeldrekening zal tot gevolg hebben dat garantiefondsen in geval van een faillissement van een pakketreisaanbieder geen gelden aan consumenten hoeven terug te betalen, omdat deze direct vanuit de geblokkeerde rekening kunnen worden terugbetaald. Wel zullen de garantiefondsen nog moeten zorgen voor repatriëringen e.d. Overall zullen garantiefondsen nog maar een beperkte buffer nodig hebben.

Voor de consumenten betekent een maximum aanbetaling van bijvoorbeeld 20% dat ze in sommige gevallen minder hoeven aan te betalen bij boeking. Maar dat geldt alleen voor de gevallen waarbij momenteel meer dan 20% moet worden aanbetaald. Hiertegenover staan wel enkele nadelen voor de consument. Er zullen pakketreisaanbieders zijn die een minder aanbod hebben en een aantal zal stoppen. Daarnaast zullen er aanbieders zijn die hogere prijzen gaan vragen voor het dekken van bijvoorbeeld rentekosten of omdat ze minder kortingen krijgen van hun leveranciers. In het geval pakketreisaanbieders vliegereizen uit het pakket halen en door de consument zelf laten boeken mist de consument de bescherming uit de Richtlijn Pakketreizen en de garantiedekking voor een belangrijk deel van de reissom. In tijden van een crisis, waarbij langere tijd niet gereisd kan worden, betekent een maximale aanbetaling voor een deel van de consumenten dat er minder grote aanbetalingen hoeven te worden terugontvangen, omdat ze een minder hoge aanbetaling hebben betaald.

Voor de consumenten betekent een verbod op de aanbetaling dat ze niets meer hoeven aan te betalen bij boeking. Wel moet uiteraard voor aanvang van de reis de volledige reissom worden betaald. Momenteel is dit meestal zes weken voor aanvang. De hiervoor genoemde nadelen bij het alternatief van maximaal 20% aanbetaling versterken zich bij het alternatief van geen aanbetaling.

Het gebruik van een derdengeldrekening betekent voor consumenten dat ze evenals voorheen de aanbetalingen en restbetalingen doen, maar deze nu storten op een geblokkeerde rekening.<sup>3</sup> Mogelijk dat wel lagere aanbetalingen worden gevraagd, omdat een reisaanbieder deze gelden toch niet kan gebruiken voor vooruitbetalingen aan de leveranciers. Er zijn echter wel nadelen voor de consument. Het aanbod zal minder worden doordat (veel, en vooral de kleinere) pakketreisaanbieders zullen stoppen of doordat gewilde diensten niet of in mindere mate kunnen worden aangeboden. Verder is een verhoging van de pakketprijzen te verwachten omdat eventuele hoge financieringslasten van de pakketreisaanbieders in de prijs worden verdisconteerd. In het geval pakketreisaanbieders vliegereizen uit het pakket halen en door de consument zelf laten boeken mist de consument de bescherming uit de Richtlijn Pakketreizen en de garantiedekking voor een belangrijk deel van de reissom. In tijden van een crisis, waarbij langere tijd niet gereisd kan worden, betekent het gebruik van een derdengeldrekening dat door de consument betaalde gelden (aanbetalingen en restbetalingen) direct terugontvangen kunnen worden vanuit de geblokkeerde rekening. Omboeken, vouchers en/of andere vertragingen in de terugbetaling zijn dan niet aan de orde.

---

<sup>3</sup> In de reisbranche wordt al wel beperkt gebruik gemaakt van een derdengeldrekening, namelijk bij STO Garant. Reisaanbieders die hier gebruik van maken zijn kleinere organisaties die hun leveranciers goed kennen en die daarom vaak kunnen afspreken om achteraf te betalen.



## Slotconclusie centrale vraag

De centrale vraag in het onderzoek is:

Hoe kan de financieringsstructuur van de pakketreisector minder kwetsbaar worden gemaakt voor crises?

De financieringsstructuur van de reissector is grotendeels gebaseerd op voorfinanciering op basis van aanbetalingen door consumenten en vooruitbetalingen aan leveranciers in binnen- en buitenland. Ten tijde van een crisis waarbij zeer veel reizen niet door kunnen gaan (zoals de COVID-crisis) moeten volgens de Richtlijn Pakketreizen de reisorganisaties de consumenten binnen 14 dagen terugbetalen. Zonder vouchers en steunmaatregelen zouden veel reisorganisaties het niet overleefd hebben. Oftewel de pakketreisaanbieders zijn onder de huidige regelgeving kwetsbaar voor crises, waarbij langdurig niet of nauwelijks gereisd kan worden

De vraag is of aanpassing van het systeem van aanbetalingen deze kwetsbaarheid zou kunnen verminderen. Aan de ene kant levert dat voordelen op en aan de andere kant nadelen. Consumenten betalen niet meer aan bij een verbod op aanbetaling<sup>4</sup> en betalen veelal minder aan bij een eventueel in te voeren maximum aanbetalingspercentage. Het gebruik van een derdengeldrekening betekent voor consumenten dat ze evenals voorheen de aanbetalingen en restbetalingen doen, maar deze nu storten op een geblokkeerde rekening. Dat betekent ook dat bij faillissementen het terugbetalen van aanbetalingen bij een verbod niet meer aan de orde is en dat het bij een maximum aanbetaling gemitigeerd wordt. Bij een derdengeldrekening kunnen de betaalde gelden door consumenten direct terugontvangen worden vanuit de geblokkeerde rekening. Bij een verbod of maximering van de aanbetaling zullen daarnaast garantiefondsen een kleinere buffer nodig hebben. Bij een derdengeldrekening hebben garantiefondsen nog maar een beperkte buffer nodig, omdat in geval van een faillissement consumenten direct vanuit de derdengeldrekening kunnen worden terugbetaald.

Als aanbetalingen niet meer zouden mogen of beperkt zouden worden en/of restbetalingen voor vertrek niet meer zouden mogen dan ontstaat echter voor veel reisorganisaties een acuut financieringsprobleem. Via het microdataonderzoek van het CBS is vastgesteld dat voor wat betreft de liquiditeit de mediane current ratio en de quick ratio in de periode 2017-2020 net boven de gezonde ondergrenswaarden liggen, maar deze zijn in 2020 sterk verslechterd. Datzelfde kan gezegd worden over de solvabiliteit. Indien bedrijven in 2020 liquide middelen zouden hebben moeten besteden aan het terugbetalen van consumenten dan zouden de ratio's sterk gedaald zijn en zouden er ook veel meer faillissementen zijn.

Veel reisaanbieders hebben onvoldoende eigen middelen om beperking van de aanbetalingen te kunnen opvangen. Daarnaast is de bereidheid van banken om reisaanbieders in dat geval te financieren er niet of nauwelijks vanwege het ontbreken van zekerheden. Bij maximering van de aanbetaling verwacht tien procent van de reisaanbieders te stoppen en bij een derdengeldrekening dertig procent, waardoor het aanbod verschaalt en minder wordt. Prijzen van pakketreizen zullen stijgen. Daarnaast bestaat de kans dat reisaanbieders vliegtickets uit de pakketreizen halen.

<sup>4</sup> Wel moet voor aanvang van de reis de volledige reissom betaald worden.



Consumenten moeten deze dan zelf boeken, maar deze vallen dan niet onder een garantieregeling. Het kan er ook toe leiden dat de consument – mede door verdergaande digitalisering – sowieso alles zelf gaat regelen en boeken, maar dan zonder dat het onder een garantieregeling valt. Daardoor neemt de consumentenbescherming af. Reizigers die een los ticket kopen zijn – in tegenstelling tot pakketreizigers – nauwelijks wettelijk beschermd tegen insolventie van de luchtvaartmaatschappij. Invoering van een Europees of nationaal ticketgarantiefonds zou dat wel kunnen bewerkstelligen.

In normale tijden zijn consumenten goed beschermd en kunnen reisorganisaties goed functioneren. In tijden van crises waarbij langdurig niet gereisd kan worden werkt het systeem minder goed. De terugbetalingsverplichting maakt de sector kwetsbaar in tijden van dergelijke crises. Er lijkt echter geen noodzaak om extra maatregelen te treffen ter voorbereiding op vergelijkbare crises. De situatie die zich voordeed had zich nog nooit voorgedaan en was in die zin uniek waar onorthodoxe maatregelen ter mitigatie zijn genomen. De steunmaatregelen, die de overheid substantieel geld gekost hebben, lijken gewerkt te hebben en kan men achter de hand houden zodat implementatie snel kan gaan indien nodig. Inmiddels is een SGR-bijdrage van vijf euro per persoon per boeking ingevoerd om de financiële buffers van SGR te versterken, waardoor de risico's voor de overheid worden beperkt. Een haalbare ideale oplossing voor alle partijen is in het onderzoek niet naar voren gekomen.

Aanpassingen van de huidige richtlijn lijken niet nodig om de eventuele kwetsbaarheid van reisorganisaties te beperken. Als er toch aanpassingen worden doorgevoerd in de Richtlijn Pakketreizen zou een overgangstermijn van een aantal jaren mogelijk kunnen helpen, zodat reisaanbieders kunnen anticiperen op de gevolgen. Een geleidelijke invoering geeft reisaanbieders dan bijvoorbeeld meer de mogelijkheid om buffers op te bouwen of naar alternatieve wijzen van financiering te zoeken.

Het is zaak dat de Richtlijn Pakketreizen in alle lidstaten in dezelfde mate wordt geïmplementeerd, uitgevoerd en gehandhaafd (level playing field). Er zijn bijvoorbeeld nog steeds EU-landen zonder garantiefonds voor consumenten, waardoor de consumenten daar onvoldoende beschermd zijn. Verder moet de sector kunnen blijven concurreren met bedrijven uit landen die niet de richtlijn hoeven te volgen, zoals landen buiten de Europese Unie. Belangrijk aandachtspunt is nog de internationale afspraak dat vluchten veelal direct bij reservering 100% betaald moeten worden. Dat betekent hoge kosten voor de pakketreissector omdat zij verantwoordelijk zijn voor terugbetaling aan de klant. Een meer gelijk speelveld in de keten lijkt op zijn plaats, waarbij door de reisketen zo veel mogelijk gelijke aanbetalingspercentages gelden.

Een evaluatie van de impact van de steunmaatregelen in de komende jaren kan plaatsvinden als er inzicht is in de mate van terugbetaling van de ondersteuning. Tot nu toe is de sector zich qua omzet aan het herstellen en is het aantal faillissementen zeer beperkt. Daarbij kan ook het monitoren van de impact van de energiecrisis, het klimaatbeleid, COVID en opkomst andere virussen en de Russische oorlog in Oekraïne op het internationale reisverkeer en daarmee op de sector worden meegenomen. De COVID-crisis is daarbij extreem voor de reisbranche, omdat langdurig niet of nauwelijks gereisd kon worden. In de evaluatie kunnen ook microdatacijfers over 2021 en 2022 van het CBS worden opgenomen die nu nog niet beschikbaar zijn (met uitzondering van de omzetten vanuit de Btw-gegevens). Op die manier kan ook beter



worden bekeken wat het herstellvermogen van de reissector is geweest en kan nog meer inzicht gegeven worden in de liquiditeitspositie.



# 1 Inleiding en achtergrond

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Tijdens de COVID-crisis konden reisondernemers afgesproken reizen van consumenten niet uitvoeren door een buiten hen zelf liggende omstandigheid. Naast dat dit onaangenaam was voor consumenten kwam ook de liquiditeitspositie van reisondernemers zwaar onder druk te staan. Veel (pakket)reizen konden niet uitgevoerd worden, waardoor reisondernemers substantieel minder inkomsten hadden ook omdat al reserveringskosten waren gemaakt door de reisbranche. Daarnaast zijn veel reizen omgeboekt of zijn vouchers uitgegeven. Naast het ook voor de reissector belangrijke algemene ondersteuningskader in de vorm van NOW, TVL en TOZO is door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) specifieke ondersteuning geboden door een leningsfaciliteit aan garantiefondsen ter beschikking te stellen om aan consumenten zekerheid te geven dat zij geen financieel risico liepen bij de acceptatie van een reisvoucher. Daarnaast verstrekke de overheid voor de Voucherkredietfaciliteit een lening aan SGR. SGR kan daarmee leningen verstrekken aan reisorganisaties die anders in de problemen dreigen te komen doordat zij reisvouchers aan reizigers moeten terugbetalen.

Tijdens de COVID-pandemie hebben de Tweede Kamerleden Moorlag en Aartsen een motie ingediend over de reissector waarin is gesteld dat:

- de COVID-pandemie enorme financiële risico's en kwetsbaarheden blootlegt in de financieel-economische structuur van de reissector;
- dit in belangrijke mate wordt veroorzaakt door het systeem waarin consumenten en andere partijen in de reisketen reissommen ver vooruitbetalen;
- onafhankelijk en deskundig onderzoek nodig is naar de wijze waarop de financieringsstructuur van de reissector minder kwetsbaar kan worden gemaakt;
- daarbij relevante partijen, zoals consumentenorganisaties en (mkb-) reisondernemers worden betrokken.

De motie is aangenomen en is overgenomen door de minister van EZK en heeft geleid tot een onderzoek. In deze rapportage wordt verslag gedaan van het onderzoek dat uitgevoerd is door Panteia. De Europese Commissie zal naar verwachting met een voorstel komen voor een herziening van de Richtlijn Pakketreizen (2015/2302). Het onderzoek kan door het kabinet gebruikt worden in de standpuntbepaling bij de herziening van de Richtlijn Pakketreizen.

## 1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich op de markt voor pakketreizen. Dit hangt ook samen met de stelselverantwoordelijkheid van de overheid voor faillissementsbescherming bij pakketreizen dat volgt uit de EU-richtlijn. Voor pakketreizen gelden ook aanvullende regels, zoals de terugbetalingsverplichting binnen 14 dagen en recht op kosteloos annuleren bij buitengewone omstandigheden. Dit zorgde voor specifieke problematiek tijdens de COVID-pandemie.

Tijdens de COVID-pandemie zijn veel bedrijven die pakketreizen aanboden in problemen gekomen, omdat langdurig niet of nauwelijks gereisd mocht worden. De geboden faciliteiten zijn voor veel bedrijven noodzakelijk geweest en hebben de reisbranche behoed voor een aantal faillissementen. Daarom is het cruciaal om op zoek te gaan naar alternatieven om de kans op liquiditeitstekorten sterk te verkleinen en faillissementen bij externe schokken te voorkomen. Dit niet alleen op de korte termijn door de financieringsstructuur te verbeteren, maar ook op de langere termijn.

In het onderzoek staan de pakketreizen centraal. Een pakketreis is een reis met verschillende onderdelen die samen bij één reisaanbieder geboekt wordt. De pakketreis bestaat uit minimaal twee verschillende onderdelen. Onderdelen zijn bijvoorbeeld een accommodatie, vervoer of een excursie. De reisaanbieder biedt deze onderdelen als één pakket aan en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het hele pakket.<sup>5</sup>

De centrale vraag in het onderzoek is:

Hoe kan de financieringsstructuur van de pakketreisector minder kwetsbaar worden gemaakt voor crises?

De deelvragen in het onderzoek zijn:

- 1 Hoeveel wordt gemiddeld door reizigers aanbetaald en op welk moment?
- 2 Welke kosten maken aanbieders (inkoop, personeel, huisvesting) en hoe ziet dat patroon er in de tijd uit?
- 3 Op welke wijze wordt dit gefinancierd?
- 4 Wat betekent dit voor de liquiditeitspositie van verschillende typen aanbieders, waaronder in ieder geval maar niet uitputtend: een gemiddelde aanbieder, een kleine aanbieder van maatwerkreizen, en een grote prijsvechter met veel inkoop vroeg in het seizoen.
- 5 Wat betekent dit systeem voor de verschillende actoren (reizigers, aanbieders, leveranciers (airlines/hotels), garantiefondsen en de rijksoverheid) in positieve en negatieve zin: in normale tijden en tijdens crises waarbij reisbeperkingen bestaan, zoals de COVID-crisis. Welke lessen zijn hieruit te trekken?
- 6 Wat kan Nederland leren van andere EU-landen? Zijn er grote verschillen qua financieringsstructuur? Hoe bestendig is deze financiering tijdens de COVID-crisis geweest? Welke lessen/aanbevelingen zijn hier voor de Nederlandse situatie te trekken?
- 7 Welke mogelijkheden zijn er om de negatieve (neven)effecten van de financieringsstructuur in tijden van crises te mitigeren? Denk daarbij o.a. aan verplicht verkleinen percentage aanbetalingen; Verplicht gebruik van een derdengeldenrekening.
- 8 Wat is de rol van de COVID-steunmaatregelen voor deze sector: zoals de NOW, de TVL en de Voucherkredietregeling geweest op de continuïteit van de (pakket)reisector?

---

<sup>5</sup> Zie voor de precieze definitie van een pakketreis: <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/verkoop-aan-consumenten/reizen-en-vakanties-verkopen/pakketreizen-aanbieden>.

## 1.3 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek naar de financiering van de (pakket)reissector vereist zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve aanpak en is conform de volgende onderzoeksstappen uitgevoerd:



Voor het kwalitatieve deel van het onderzoek is deskresearch verricht op basis van een documentenstudie van wetenschappelijk literatuur en een brede internetsearch. Verder is ook gekeken hoe de financieringsstructuur is in een aantal andere landen van de EU en wat daarvan te leren valt voor de Nederlandse situatie. Daarnaast zijn interviews gehouden met diverse stakeholders over het huidige financieringssysteem en mogelijke alternatieven. Er zijn 6 diepte-interviews geweest met de volgende organisaties: Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen (ANVR), Autoriteit Consument en Markt, Consumentenbond, Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR), Vereniging van Kleinschalige Reisorganisatoren (VvKR) en VZR Garant. Daarnaast zijn er 12 diepte-interviews geweest met: twee grotere reisaanbieders, een middelgrote reisaanbieder, twee banken, een microkredietverlener, zes brancheorganisaties in Denemarken, Duitsland, Frankrijk (twee verschillende organisaties), Portugal en het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast is nog een groepsgesprek gehouden met drie kleinere reisaanbieders.

Voor de kwantitatieve onderbouwing is gebruik gemaakt van macro- en microdata van de financiële stromen binnen de reissector op basis van microdata van het CBS. De microdata zijn vooral ingezet om inzicht te krijgen in de financiële positie van de reisorganisaties. Om de impact van de COVID-crisis op de financiële cijfers te achterhalen, is het laatst beschikbare jaar 2020 vergeleken met de periode daarvoor (2017 t/m 2019). Daarnaast is rekening gehouden met de schaalgrootte in de branche voor wat betreft kleine, middelgrote en grote reisaanbieders.

Op het kruisvlak van kwalitatief en kwantitatief onderzoek is een uitgebreide telefonische enquête gehouden om een goed dekkend en representatief beeld te verkrijgen van de reissector. De telefonische enquête is gehouden onder een steekproef van reisorganisaties die aangesloten zijn bij de ANVR en bij de VvKR.

In totaal hebben 150 reisorganisaties meegewerkt aan de enquête. Twee respondenten zijn buiten de analyses gehouden omdat zij onvoldoende antwoorden hebben kunnen geven. De overige 148 respondenten zijn gecategoriseerd op basis van het aantal reizen in 2022:

- kleine aanbieders: minder dan 100 reizen.
- middelgrote aanbieders: 100 tot 1.000 reizen
- grote aanbieders: 1.000 of meer reizen

Een begeleidingscommissie heeft commentaar en advies gegeven bij tussenresultaten van het onderzoek (zie Bijlage 1 voor de samenstelling van de begeleidingscommissie).



## 1.4 Leeswijzer

In de volgende tabel is aangegeven waar in het rapport welke onderzoeksvraag wordt beantwoord:

**Tabel 1 Leeswijzer koppeling onderzoeksvragen en plek beantwoording in rapport**

Nr.	Onderzoeksvraag	Beantwoording in:
1	Hoeveel wordt gemiddeld door reizigers aanbetaald en op welk moment?	Paragraaf 2.2.1
2	Welke kosten maken aanbieders (inkoop, personeel, huisvesting) en hoe ziet dat patroon er in de tijd uit?	Paragrafen 3.1 t/m 3.3
3	Op welke wijze wordt dit gefinancierd?	Paragraaf 3.4.1
4	Wat betekent dit voor de liquiditeitspositie van verschillende typen aanbieders, waaronder in ieder geval maar niet uitputtend: een gemiddelde aanbieder, een kleine aanbieder van maatwerkreizen, en een grote prijsvechter met veel inkoop vroeg in het seizoen?	Paragraaf 3.4.2
5	Wat betekent dit systeem voor de verschillende actoren (reizigers, aanbieders, leveranciers (airlines/hotels), garantiefondsen en de rijksoverheid) in positieve en negatieve zin: in normale tijden en tijdens crises waarbij reisbeperkingen bestaan, zoals de COVID-crisis. Welke lessen zijn hieruit te trekken?	Paragraaf 2.3 in normale tijden Paragraaf 4.2 in COVID-crisis
6	Wat kan Nederland leren van andere EU-landen? Zijn er grote verschillen qua financieringsstructuur? Hoe bestendig is deze financiering tijdens de COVID-crisis geweest? Welke lessen/aanbevelingen zijn hier voor de Nederlandse situatie te trekken?	Hoofdstuk 5
7	Welke mogelijkheden zijn er om de negatieve (neven)effecten van de financieringsstructuur in tijden van crises te mitigeren? Denk daarbij o.a. aan verplicht verkleinen percentage aanbetalen; Verplicht gebruik van een derdengeldenrekening.	Hoofdstuk 6
8	Wat is de rol van de COVID-steu maatregelen voor deze sector: zoals bijvoorbeeld de NOW, de TVL en de Voucherkredietregeling geweest op de continuïteit van de (pakket)reissector?	Paragraaf 4.3

Bron: Panteia

In de hoofdstukken zijn tekstboxen aangegeven waar de onderzoeksvragen terugkomen in het rapport.



## 2 Financieringsstructuur in de reissector

### 2.1 Beschrijving van de situatie in de reissector

#### 2.1.1 De situatie sinds intrede van de nieuwe Richtlijn Pakketreizen

Op 1 juli 2018 is de nieuwe Richtlijn Pakketreizen in werking getreden. Deze richtlijn heeft tot doel meer bescherming te bieden voor reizende consumenten en vermindering van schade, met meer harmonisatie en modernisering van informatie-eisen en wederzijdse erkenning van insolventie.

Nederland heeft deze richtlijn geïmplementeerd via de Implementatiewet richtlijn pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen. De bepalingen bieden verdere bescherming en verminderen de schade voor reisconsumenten door:

- 1) reisonderningen te vragen reizigers vooraf duidelijke informatie te geven over:
  - a) de vraag of hun een pakketreis wordt aangeboden;
  - b) de belangrijkste rechten van de reiziger via het gestandaardiseerde formulier in de richtlijn;
  - c) de kenmerken van de pakketreis, de prijs en eventuele extra kosten;
- 2) duidelijke regels te stellen over aansprakelijkheid. De aanbieder van het pakket is aansprakelijk als er iets misgaat, ongeacht wie de reisdiensten uitvoert. Bovendien kunnen reizigers, door sterke annuleringsrechten te verankeren, hun pakketreis om welke reden dan ook annuleren door een redelijke vergoeding te betalen en zonder enige vergoeding als hun bestemming gevaarlijk wordt;
- 3) exploitanten van de pakketten ook verplicht maatregelen te laten nemen ter bescherming bij insolventie, zodat deze garantie terugbetalingen en repatriëring dekt in het geval de aanbieder failliet gaat.

Hoewel harmonisatie het doel van de richtlijn is, is er voor de lidstaten toch enige vrijheid op de volgende gebieden:

- 1 de lidstaten kunnen een aanvullend recht bieden om de pakketreisovereenkomst binnen een termijn van 14 dagen te herroepen zonder enige kosten;
- 2 de lidstaten kunnen er ook voor kiezen de retailers verantwoordelijk te stellen voor de uitvoering van het contract;
- 3 de lidstaten kunnen de vergoedingen beperken op grond van een internationaal verdrag waarvan zij deel uitmaken en waarvan de EU geen deel uitmaakt;
- 4 ten slotte hebben de lidstaten de vrijheid om te bepalen hoe bescherming bij insolventie moet worden geregeld mits de bescherming effectief is.

Bij de implementatie van de richtlijn heeft Nederland gekozen voor maximale harmonisatie en heeft Nederland geen gebruik gemaakt van de vrijheid in de eerste drie genoemde bepalingen. Ten aanzien van de bevoegdheid om zelf de bescherming bij insolventie te regelen, eist Nederland van reisorganisatoren die wegens financiële insolventie niet in staat zijn om aan hun verplichtingen te voldoen, ervoor te zorgen dat deze verplichtingen worden overgenomen door iemand anders, of de prijs van de pakketreis of een deel daarvan zal worden terugbetaald in het geval dat sommige van de reisdiensten al gebruikt zijn. Het is belangrijk op te merken dat Nederland geen



specifieke maatregelen noemt voor deze garantie, waardoor het aan de reisorganisatoren wordt overgelaten om maatregelen te kiezen die deze effectieve bescherming biedt.

In Nederland kan een reisaanbieder zich aansluiten bij een van de vier garantieregelingen om bescherming te bieden bij insolventie, namelijk:

- Garantiefonds voor Gespecialiseerde Touroperators (GGTO).
- Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR).
- STO Garant.
- VZR Garant.

Reisaanbieders garanderen daarmee alle betalingen die door of namens reizigers worden gedaan in het geval dat de relevante diensten niet worden uitgevoerd als gevolg van insolventie. Zij betalen een vergoeding die gekoppeld is aan hun inkomsten om alle betalingen veilig te stellen in geval van faillissement.

De organisatiegraad in de reissector is hoog. Reisaanbieders kunnen zich aansluiten bij de Algemene Nederlandse Vereniging van Reisonderningen (ANVR) of de Vereniging van Kleinschalige Reisorganisatoren (VvKR).

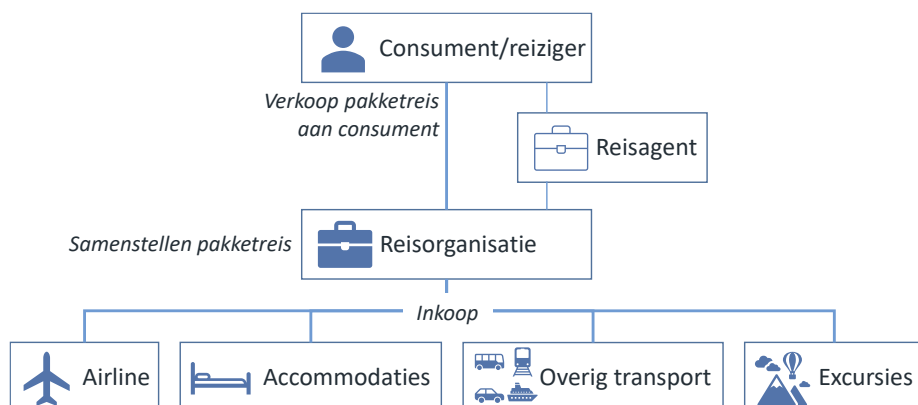
### 2.1.2 De pakketreisketen

In het onderzoek staan de pakketreizen centraal. Een pakketreis is een reis met verschillende onderdelen die samen bij één reisaanbieder geboekt wordt. De pakketreis bestaat uit minimaal twee verschillende onderdelen. Onderdelen zijn bijvoorbeeld een accommodatie, vervoer of een excursie. De reisaanbieder biedt deze onderdelen als één pakket aan en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het hele pakket.

De pakketreisketen begint bij de consument/reiziger, die een pakketreis wil maken. Daarvoor gaat hij naar een reisorganisatie die de pakketreis samenstelt. Het kan daarbij ook zijn dat de consument een pakketreis bij een reisagent koopt. De reisagent verkoopt de pakketreizen die door een reisorganisatie worden samengesteld. De reisorganisator regelt voor de pakketreis het vervoer, de accommodatie en/of de excursies. De pakketreisketen is schematisch weergegeven in Figuur 2. De schematische weergave geeft tevens inzichten in de geldstromen.



**Figuur 2 Keten pakketreisbranche**



Bron: Panteia, 2023

Binnen de pakketreisbranche zijn verschillende typen bedrijven actief. Ten eerste is er het onderscheid tussen reisorganisaties die vooral standaardpakketten aanbieden (soms ook als prijsvechter) en reisorganisaties die vooral op maat pakketreizen samenstellen in overleg met de consument. Verder is er onderscheid naar omvang. Aan het ene eind zien we de hele grote reisorganisaties, die het overgrote deel van de markt bedienen. Aan het andere eind van het spectrum vinden we de kleine gespecialiseerde reisaanbieders (veelal eenmanszaken) die samen met de klant pakketreizen samenstellen voor veelal specifieke landen of regio's of voor specifieke activiteiten (zoals duikvakanties, fietsvakanties, wandelvakanties). Daartussen bevindt zich een grote diversiteit aan reisaanbieders. In de branche zijn twee brancheorganisaties actief, ANVR en VvKR. Bij de ANVR zijn vooral grote en middelgrote, maar ook kleinere reisorganisaties aangesloten. De VvKR bedient vooral de kleinere, gespecialiseerde reisorganisaties.

Er is sprake van een keten die start bij de reiziger en waarbij het geld vervolgens naar volgende schakels in de keten stroomt. De Europese Unie stelt dat er ergens een schakel moet zijn die verantwoordelijk is naar de reiziger voor de goede uitvoering van reisdiensten. Die schakel en verantwoordelijkheid is gelegd bij de reisorganisatie. De reisorganisatie is verantwoordelijk naar de reiziger en moet zorgen voor consumentenbescherming. Echter, het geld stroomt verder de keten in. Als er ergens in de keten een opstopping ontstaat (bijv. een faillissement of iemand die weigert te betalen) dan wordt de keten verstoord, zoals ook gebeurde tijdens de COVID-pandemie. Het risico daarbij is dat vooruitbetalingen niet of niet tijdig terugkomen bij de reisorganisatie, terwijl de reisorganisatie de consument wel binnen 14 dagen moet terugbetalen.

## 2.2 Financiële stromen in de pakketreisketen

### 2.2.1 Boeken, aanbetaling en restbetalingen door consument

Onderzoeksvraag 1: hoeveel wordt gemiddeld door reizigers aanbetaald en op welk moment?

Beantwoording van deze vraag is gebaseerd op de deskresearch (stap 1), de telefonische enquête (stap 4), de verdiepende interviews en het groepsgesprek met aanbieders (stap 5).

Reizigers kunnen op veel manieren met vakantie gaan variërend van op de bonnefooi gaan tot en met een pakketreis boeken. Wie op de bonnefooi gaat, vertrekt zonder dat onderdelen van de reis voor vertrek geregeld zijn. De pakketreis is als het gaat om rechten voor de consument de meest aantrekkelijke optie. Reizigers worden gerepatrieerd bij een natuurramp en bij faillissement van een reisaanbieder krijgen ze het geld terug via het garantiefonds.

De reisorganisatie vraagt bij het boeken van de reis vaak direct een aanbetaling. De hoogte daarvan verschilt per reisaanbieder. Er zijn geen wettelijke regels die de hoogte van de aanbetaling bepalen. De hoogte van de aanbetaling kan van veel factoren afhangen, zoals onder meer de bestemming, de accommodatie, de complexiteit van een samengestelde reis, het vervoermiddel en het moment in het jaar. Er zijn ook reisorganisaties die de aanbetaling gebruiken als concurrentiemiddel. Soms gelden acties dat men een bepaalde periode na de boeking niets hoeft aan te betalen.

De grotere reisaanbieders sluiten vaak garantiecontracten met hoteliers af. Een overeenkomst waarbij de afnemer (reisorganisatie) zich verbindt om een bepaalde hoeveelheid accommodatie (stoelen-bedden) tegen betaling af te nemen, ongeacht of de afnemer (risicodragers) deze aan consumenten verkoopt. Op het moment dat men een garantiecontract afsluit zit daar vaak een bedrag aan vast dat vooruitbetaald moet worden. Ook zijn er hoteliers die in hun contract een vooruitbetaling eisen om de kamers te kunnen garanderen. Er zijn ook reisorganisatoren (vooral grotere) die kunnen bedingen om achteraf te betalen.

Luchtvaartmaatschappijen eisen vaak honderd procent aanbetaling van tickets, waarbij ze zich beroepen op richtlijnen van de International Air Transport Association (IATA). Als een reiziger door problemen met de vliegreis een landarrangement niet op tijd haalt, ligt het risico in het geval de vliegreis deel uitmaakt van de pakketreis bij de reisorganisatie die de pakketreis heeft samengesteld. Om dit risico voor de pakketreisaanbieder te vermijden halen sommige pakketreisaanbieders de vliegreis uit het pakket. De vliegreis valt dan niet meer onder de garantie en kan dan niet meer verhaald worden op de reisorganisatie, waardoor het risico bij de consument komt te liggen.

Een aanbetaling is niet verplicht. Echter, als men als consument een reis wil boeken bij een reisorganisator die als voorwaarde stelt een percentage van de reissom aan te betalen dan moet men daaraan voldoen. Anders kan de reisovereenkomst geen doorgang vinden. Er zijn ook geen wettelijke regels over wanneer de totale reissom

betaald moet zijn. Reisorganisaties eisen vaak dat de reissom zes weken voor het vertrek van de reis volledig is betaald.

In de telefonische enquête onder aanbieders van pakketreizen is gevraagd wanneer gemiddeld genomen de pakketreizen worden geboekt door de klanten. In Tabel 2 zijn de resultaten hiervan weergegeven voor de verschillende typen aanbieders. Daaruit blijken duidelijke verschillen naar grootte van de aanbieder. Bij de kleinere reisaanbieders worden de pakketreizen gemiddeld verder voor aanvang van de reis geboekt (69% boekingen meer dan drie maanden voor aanvang reis) dan bij de grotere aanbieders (44%). Bij de kleine aanbieders gaat het ook vaker om maatwerkreizen die samen met de klant worden samengesteld.

**Tabel 2 Periode van boeking van pakketreizen, n=135**

Periode (voor aanvang van de reis)	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Vlak voor	9%	5%	2%	5%
Tot zes weken	20%	12%	5%	11%
Tussen zes weken en drie maanden	27%	30%	24%	27%
Tussen drie en zes maanden	23%	33%	28%	29%
Tussen zes en twaalf maanden	20%	18%	35%	24%
Meer dan twaalf maanden	1%	2%	6%	4%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Panteia, 2023

Gemiddeld vragen de respondenten uit de telefonische enquête bij boeking van reizen meer dan zes weken voor aanvang een aanbetaling van 32% van de reissom. Bij de grote aanbieders is dit het laagst met gemiddeld 28%. Bij de kleine aanbieders is dit het hoogst met gemiddeld 35%. Bij de middelgrote aanbieders ligt dit ertussenin met gemiddeld 31%.

## 2.2.2

### Vooruitbetalingen voor de reisorganisaties

Reisaanbieders gebruiken aanbetalingen als werkkapitaal. Het geld wordt veelal gebruikt om leveranciers vooruit te betalen en is dan niet meer beschikbaar bij de organisatie. Veel leveranciers eisen ook een vooruitbetaling, die sterk kan verschillen tussen de leveranciers. Dat betekent dat als er heel veel annuleringen tegelijk zijn of als reizen geen doorgang kunnen vinden dat geld vaak niet meer volledig beschikbaar is bij de reisaanbieder om terug te betalen aan reizigers. Daardoor kunnen problemen ontstaan zoals tijdens de COVID-crisis.

Soms kunnen met vooruitbetaling aan accommodaties ook gunstiger tarieven worden verkregen.

Grote reisaanbieders leven minder op vooruitbetaling van klanten en hebben meer een bepaald eigen vermogen dat ook gebruikt wordt voor lopende zaken. De vooruitbetalingen van klanten spelen wel een rol in de hele financiering.

In de telefonische enquête onder aanbieders van pakketreizen is gevraagd wanneer gemiddeld genomen de pakketreizen worden ingekocht. In Tabel 3 zijn de resultaten hiervan weergegeven voor de verschillende typen aanbieders. Overall wordt 64% van de reizen meer dan drie maanden voor aanvang ingekocht. Bij de kleine aanbieders is dat zelfs 75%. Dit heeft er vooral mee te maken dat kleine aanbieders veelal maatwerkreizen bieden die eerder in de tijd geboekt moeten worden dan standaardpakketreizen. Bij de grote aanbieders is de inkoop meer dan drie maanden voor aanvang beduidend hoger dan de boekingen in die periode. Dat duidt erop dat grote aanbieders meer vooraf inkopen.

**Tabel 3 Periode van inkoop van pakketreizen, n=134**

Periode (voor aanvang van de reis)	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Vlak voor	6%	8%	1%	5%
Tot zes weken	15%	13%	4%	10%
Tussen zes weken en drie maanden	16%	23%	20%	21%
Tussen drie en zes maanden	17%	25%	25%	23%
Tussen zes en twaalf maanden	39%	28%	42%	35%
Meer dan twaalf maanden	7%	3%	8%	6%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Panteia, 2023

In de telefonische enquête onder aanbieders van pakketreizen is ook gevraagd wanneer gemiddeld genomen de ingekochte pakketreizen worden betaald. In Tabel 4 zijn de resultaten hiervan weergegeven voor de verschillende typen aanbieders. Bij de kleine aanbieders zien we dat gemiddeld genomen eerder betaald wordt dan bij de middelgrote en grote aanbieders. Als we de timing van de betalingen van de inkoop (Tabel 4) vergelijken met de daadwerkelijke inkoop (Tabel 3), dan geeft dat zicht op de mate waarin aanbieders hun leveranciers vooruit moeten betalen. Neem als voorbeeld de periode van meer dan drie maanden voor aanvang van de reizen. De kleine aanbieders kopen in die periode gemiddeld 75% in en betalen in die periode gemiddeld 38%. Voor reizen die meer dan drie maanden voor aanvang worden ingekocht moet dus gemiddeld 51% vooruitbetaald worden. Voor middelgrote en grote aanbieders komt de gemiddelde vooruitbetaling voor reizen die meer dan drie maanden voor aanvang zijn ingekocht lager uit, namelijk op respectievelijk 27% en 32%.



**Tabel 4 Periode van betaling van de inkoop van pakketreizen, n=132**

<b>Periode (voor aanvang van de reis)</b>	<b>Grote aanbieders</b>	<b>Middelgrote aanbieders</b>	<b>Kleine aanbieders</b>	<b>Totaal</b>
Na aanvang van de reis	16%	21%	8%	16%
Vlak voor	26%	17%	11%	17%
Tot zes weken	29%	29%	25%	28%
Tussen zes weken en drie maanden	9%	18%	18%	16%
Tussen drie en zes maanden	5%	10%	17%	11%
Tussen zes en twaalf maanden	14%	4%	17%	10%
Meer dan twaalf maanden	1%	1%	4%	2%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Bron: Panteia, 2023

### 2.2.3

#### **Schommelingen in- en verkoop door het seizoen**

Nederlanders waren altijd gedegen in hun voorbereiding voor vooral de zomervakantie. Het CBS houdt bij hoever mensen van tevoren boeken. Het boeken is sinds de COVID-crisis korter van tevoren geworden. Door de COVID-crisis is men voorzichtiger geworden en neigt men meer naar lastminutes. Wel blijft het zo dat bijvoorbeeld een bungalowpark in Nederland boeken vaker kort van tevoren gebeurt, maar een verre pakketreis langer van tevoren, soms een jaar. Vaak is het ook zo dat hoe omvangrijker de reis en de reissom, hoe eerder men boekt.

Over het algemeen zijn de maanden na de zomer waar de minste aanbetalingen binnenkomen bij reisaanbieders. In januari en februari komen de meeste aanbetalingen binnen omdat dan veel boekingen voor de zomermaanden worden gedaan. In mei en juni is vervolgens weer sprake van lastminute-boekingen. Dan komen ook veel aanbetalingen binnen, of de gehele reissom wanneer het om een boeking binnen zes weken voor vertrek gaat.



## 2.3 Betekenis systeem voor actoren in normale tijden

Onderzoeksvraag 5: wat betekent dit systeem voor de verschillende actoren (reizigers, aanbieders, leveranciers (airlines/hotels), garantiefondsen en de rijksoverheid) in positieve en negatieve zin: in normale tijden. Welke lessen zijn hieruit te trekken?

Beantwoording van deze vraag is gebaseerd op de deskresearch (stap 1) en de verdiepende interviews (stap 5).

### 2.3.1 Betekenis systeem voor consumenten

In normale tijden betekent het voor consumenten dat zij, soms ver voor aanvang van de reis, al een deel van de reis moeten aanbetalen. De hoogte van de aanbetaling verschilt per reisaanbieder en per reis. De restbetaling moet over het algemeen plaatsvinden uiterlijk zes weken voor aanvang van de reis. Financiële risico's zijn er voor de consument nauwelijks. In geval een geboekte reis vanuit de reisaanbieder gezien niet door kan gaan dan moet de reisaanbieder binnen 14 dagen alle betaalde sommen aan de consument terugbetalen. Mocht een reisorganisator dit onverhoopt niet kunnen en failliet gaan, dan zijn de betaalde sommen van de boekingen gedekt door het garantiefonds waar de reisorganisator bij is aangesloten. Het garantiefonds kijkt of een reis alsnog kan plaatsvinden en wanneer de reis al is begonnen zorgt het garantiefonds voor het afmaken van de reis en/of terugkeer. In geval van een faillissement krijgt de consument wel later de gelden terug in verband met de tijd die nodig is voor de afwikkeling van het faillissement. Dat kan wel stress en onzekerheid met zich meebrengen voor de consument, maar uiteindelijk krijgen ook zij hun geld terug.

### 2.3.2 Betekenis systeem voor reisaanbieders

Reisaanbieders zijn richting de consument verantwoordelijk voor het uitvoeren van geboekte pakketreizen en wanneer reizen niet door kunnen gaan voor terugbetaling en repatriëring. In normale tijden werkt het huidige systeem voor reisaanbieders goed. Zolang de geldstromen van de consument naar de leveranciers blijven lopen is er weinig aan de hand. Ofwel aanbetalingen van de consument worden grotendeels gebruikt voor het doen van vooruitbetalingen aan de leveranciers en restbetalingen van de consument voor de restbetalingen aan de leveranciers. In geval een reis als gevolg van bijvoorbeeld een aardbeving, vulkaanuitbarsting, e.d. niet door kan gaan dan moet de reisorganisator binnen 14 dagen alle betaalde sommen aan de consument terugbetalen. Dat gebeurt van tijd tot tijd maar daar zijn de meeste reisorganisatoren over het algemeen aan gewend en hoort het bij de normale bedrijfsvoering. Desondanks vinden veel reisorganisatoren het knellen dat de risico's in de keten van de pakketreizen door de Richtlijn Pakketreizen eenzijdig en vrijwel volledig bij de reisorganisatoren zijn gelegd.

Een knelpunt voor reisorganisatoren in het huidige systeem is dat vooral airlines veelal een 100% aanbetaling bij boeking verlangen. Dit heeft veelal tot gevolg dat reisorganisatoren hogere aanbetalingen aan de consument vragen voor de pakketreis. Een ander knelpunt is er wanneer er sprake is van een reisagent in de keten, die pakketreizen doorverkoopt. Geldstromen (aanbetaling en restbetalingen) lopen dan via de reisagent. In geval van een faillissement van een reisagent heeft de reisorganisator vaak nog niet alle aanbetalingen en restbetalingen ontvangen, maar de reisorganisator is wel verantwoordelijk voor de gelden richting de consument.

Binnen de pakketreisector is momenteel wel discussie om dit knelpunt op te lossen door de geldstroom meer buiten de reisagent om te laten plaatsvinden zodat geen geld kan blijven hangen bij de reisagent.

Bij een faillissement van een reisorganisator neemt het garantiefonds de verplichtingen richting de consument over.

### 2.3.3 **Betekenis systeem voor leveranciers**

Grote reisaanbieders maken vooraf afspraken met leveranciers voor aantallen stoelen of aantallen bedden die ze gaan afnemen en bedingen daar kortingen voor. Veelal moet dan ook een deel worden vooruitbetaald. Ook kleine reisaanbieders moeten veelal vooruitbetalen aan de leveranciers. Bij gewilde locaties en excursies kan dat oplopen tot 100%. Verder kunnen kleine reisorganisaties soms afspraken maken over de betalingen met leveranciers waar ze lange relaties mee hebben. Voor de leveranciers gelden geen regels over aanbatalingen e.d. Afhankelijk van hun positie in de markt kunnen zij daarom vrijelijk aanbatalingen vragen.

### 2.3.4 **Betekenis systeem voor garantiefonds**

Als een reisaanbieder pakketreizen of gekoppelde reisarrangementen aanbiedt dan is men wettelijk verplicht om maatregelen te treffen voor het geval van een faillissement of dreigend faillissement door zich aan te sluiten bij een garantiefonds. In Nederland zijn vier garantiefonds/-regelingen waarbij reisorganisaties zijn aangesloten:

- Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR) met circa 600 deelnemers.
- Garantiefonds Gespecialiseerde Touroperators (GGTO) met circa 330 deelnemers.
- Stichting Take Over (STO) Garant met circa 250 deelnemers.
- VZR Garant met circa 225 deelnemers.

De dekking is bij alle garantiefonds hetzelfde zoals in de wet is vastgelegd. Afgemeten naar het totale omzetvolume aan pakketreizen in euro's hebben de reisaanbieders die aangesloten zijn bij SGR ongeveer 95% van de totale markt. Bij SGR is het verstrekken van een bankgarantie een vereiste. GGTO heeft veelal deelnemers met een omvang kleiner dan één miljoen euro. GGTO is er voor kleinschalige gespecialiseerde touroperators die niet via een tussenpersoon werken (direct sellers). STO Garant en VZR Garant richten zich vooral op deelnemers met een omvang kleiner dan één ton, ook al zijn er ook wel grotere aangesloten. Bij STO betaalt de consument de pakketreis niet aan een reisaanbieder maar aan een derdengeldenrekening van Stichting Derdengelden Certo Escrow. De gelden komen pas vrij voor de reisaanbieder op het moment dat de reis volledig is uitgevoerd. Vooral kleinere reisorganisaties zijn bij STO aangesloten. Het zijn organisaties die hun leveranciers goed kennen en daarom kunnen ze vaak afspreken om achteraf te betalen.

Reisaanbieders aangesloten bij bijvoorbeeld SGR betalen een jaarlijkse deelnemersbijdrage afhankelijk van de totale jaaromzet. Vanaf 1 februari 2021 is een consumentenbijdrage SGR van toepassing. Op alle pakketreizen met een reissom hoger dan € 150 per persoon dient een heffing van € 5 per persoon te worden afgedragen aan SGR.





### 2.3.5

#### **Betekenis systeem voor de overheid**

Volgens de Richtlijn Pakketreizen is de overheid verplicht om ervoor te zorgen dat de op hun grondgebied gevestigde reisorganisaties zekerheid stellen voor de terugbetaling van vooruitbetaalde bedragen van pakketreizen als reisorganisaties failliet gaan. Lidstaten zijn dit conform artikel 17 van de Richtlijn Pakketreizen verplicht. In het betreffende artikel is in lid 2 toegevoegd dat de zekerheid afdoende moet zijn en redelijkerwijs voorzienbare kosten moet dekken. Het is niet duidelijk of de kosten als gevolg van de COVID-crisis hieronder vallen. Het is hiermee niet zonder meer evident, maar wel mogelijk, dat de staat voor deze schade aansprakelijk zou kunnen worden gesteld als het stelsel van zekerheidsstelling faalt. Los daarvan zou de overheid 'vrijwillig' kunnen inspringen om consumenten te beschermen. In Nederland is het systeem van garantieregelingen (vooral garantiefondsen) zodanig geregeld dat er in normale tijden geen risico's zijn voor de overheid.



## 3 Financiële situatie reissector

Onderzoeksvraag 2: welke kosten maken aanbieders (inkoop, personeel, huisvesting) en hoe ziet dat patroon er in de tijd uit?

Beantwoording van deze vraag is gebaseerd op het microdataonderzoek (stap 3) waarin een indruk is verkregen van de inkoop op jaarbasis voor de onderzochte jaren en voor andere kostenposten. Voor de omzet zijn gegevens per kwartaal te herleiden. Ten aanzien van de inkoop zijn in de vragenlijst voor de telefonische enquêtevragen opgenomen over de timing van de inkoop in de tijd (stap 4). Verder is dit aan bod gekomen in de verdiepende interviews (stap 5).

### 3.1 Toelichting microdataonderzoek reissector

In dit hoofdstuk zijn cijfers opgenomen over de reissector die Panteia heeft berekend op basis van microdata van het CBS. Daarbij zijn relevante ledenbestanden van ANVR en VvKR geüpload en gekoppeld aan CBS-microdata om tot de juiste populatie van pakketreisaanbieders te komen. Alle microdata blijft daarbij binnen de beveiligde omgeving van het CBS. Resultaten die buiten de beveiligde omgeving worden gebracht zijn eerst gecontroleerd door het CBS of ze geen onthullingsrisico bevatten en daarmee herleid konden worden naar individuele reisaanbieders.

Voor de kwantitatieve onderbouwing maken we gebruik van macro- en microdata van de financiële stromen binnen de reissector van het CBS. De CBS microdata worden vooral ingezet om inzicht te krijgen in de financiële positie van de reissector. Om de impact van de COVID-crisis op de financiële cijfers te achterhalen, vergelijken we (het laatst beschikbare jaar) 2020 met de periode daarvoor (2017 t/m 2019). Cijfers over 2021 en 2022 zijn alleen beschikbaar vanuit de Btw-gegevens. Daarnaast houden we rekening met de schaalgrootte in de branche voor wat betreft kleine, middelgrote en grote reisaanbieders.

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een aantal grote, gekoppelde databases met bedrijfsinformatie, over de periode 2017-2020. Dit betreft microdatabestanden beheerd door het CBS, zoals:

- Statistiek Financiën van niet-financiële ondernemingen (NFO) en de SFGO, met balansen en resultatenrekeningen van in principe alle rechtspersoonlijkheid bezittende ondernemingsgroepen (moedermaatschappij inclusief de bijbehorende groepsmaatschappijen) die in Nederland actief zijn in de niet-financiële sector.
- Baseline-database, met financiële informatie (balansen en resultatenrekeningen) van alle niet-rechtspersonen (Zzp'ers en eenmanszaken).
- Algemeen Bedrijfsregister (ABR) met de kenmerken van de bedrijven, zoals de SBI-code op basis waarvan de bedrijven in de reissector geselecteerd kunnen worden.
- DRT-bestanden met kwartaalomzetten, op basis van Btw-registraties. DRT is het verwerkings- en analysesysteem van omzetinformatie verkregen uit Btw-aangiftes.

De bedrijven zijn naar de volgende grootteklassen ingedeeld:

- 1 bedrijven met 1 werkzaam persoon;
- 2 bedrijven met 2 – 9 werkzame personen;
- 3 bedrijven met 10 – 49 werkzame personen;
- 4 bedrijven met 50 of meer werkzame personen.

Daar waar onthullingsrisico's waren zijn de grootteklassen 3 en 4 samengenomen.

De reisbranche is afgebakend op basis van door de ANVR en VvKR geleverd bestanden met reisbedrijven, die in 2022 actief zijn.<sup>6</sup> Dit bestand is op basis van het KvK nummer gekoppeld aan de microdata van het CBS en daarvoor hebben we de financiële gegevens op bedrijfsniveau berekend en geaggregeerd naar de gehele reisbranche.

Hieruit leiden we af in welke mate de COVID-crisis invloed heeft gehad op de financiële posities in het COVID-jaar 2020. Wij beschouwen de situaties van kleine aanbieders van maatwerkreizen (grootteklasse 1), gemiddelde aanbieders (grootteklasse 2) en grotere aanbieders (grootteklassen 3 en 4 tezamen).

Alle cijfers zijn jaarcijfers.<sup>7</sup> Het is echter waarschijnlijk, dat liquiditeitsproblemen binnen een jaar ontstaan, wanneer het moment van verkrijgen van de omzet te veel afwijkt van het moment dat de kosten worden gemaakt en in de COVID-periode het moment van de terugbetaling aan consument en het terugontvangen van vooruitbetaalde sommen van aanbieders van accommodaties en vervoer. Daarom brengen we ook de kwartaalomzetten binnen de reisbranche in kaart met behulp van de Btw-registraties, die door het CBS worden verkregen van de Belastingdienst.

## 3.2 Aantallen, omzet, inkoopwaarde, loonkosten, nettowinst reissector 2017-2020

In paragraaf 3.2.1 gaan we in op de ontwikkeling van het aantal reisbemiddelingsbureaus en reisorganisaties in totaal, naar grootteklasse werkzame personen en naar rechtsvorm op basis van openbare informatie van het CBS vanuit Statline. Vanaf paragraaf 3.2.2 gaan we in op de financiële gegevens vanuit het microdataonderzoek dat Panteia heeft verricht op basis van cijfers van het CBS.

### 3.2.1 Aantallen reisbemiddelingsbureaus en reisorganisaties

Alvorens in te gaan op de financiële cijfers afkomstig uit de microdata van het CBS geven we eerst een indruk van het verloop van het gemiddeld aantal reisbemiddelingsbureaus en reisorganisaties conform de Standaardbedrijfsindeling (SBI's 7911 en 7912) van het CBS in de periode 2017-2022 (zie Figuur 3). Daaruit ontstaat het volgende beeld:

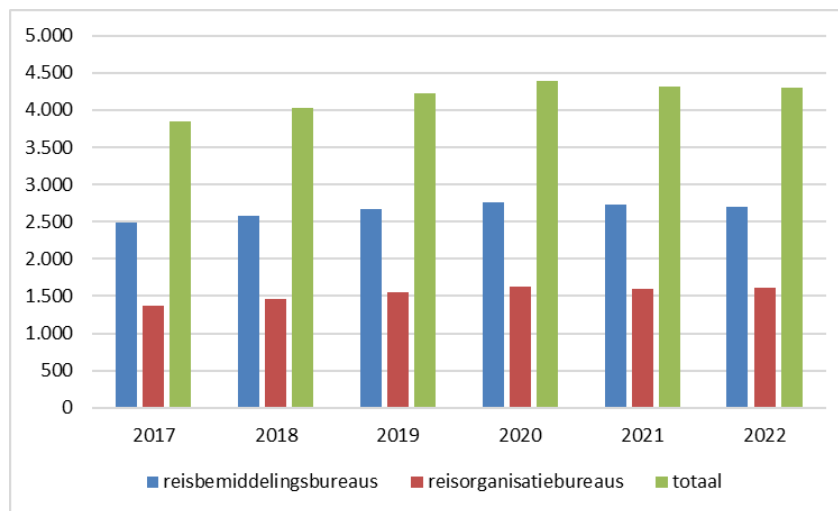
- het aantal reisbemiddelingsbureaus is van 2017 naar 2022 gestegen van 2.485 in 2017 naar 2.698 in 2022. Het aantal was het hoogst in 2020 met 2.764.

<sup>6</sup> Voor 2022 gestopte bedrijven maken geen deel uit van deze populatie. Zoals uit paragraaf 3.2.1 blijkt is het aantal reisorganisaties per saldo van 2020 naar 2022 zeer beperkt gedaald (minder dan twee procent).

<sup>7</sup> Omzet, inkoopwaarde, loonkosten, nettowinst gaan over het totale genoemde jaar. De ratio's zijn grotendeels berekend op cijfers uit de balans en betreffen cijfers ultimo van het betreffende jaar.

- het aantal reisorganisaties is van 2017 naar 2022 toegenomen van 1.366 in 2017 naar 1.609 in 2022. Het aantal was het hoogst in 2020 met 1.624.
- voor bovengenoemde twee categorieën tezamen is het aantal bedrijven van 2017 naar 2022 gestegen van 3.851 in 2017 naar 4.306 in 2022. Het aantal was het hoogst in 2020 met 4.388.

**Figuur 3 Aantal reisbemiddelingsbureaus en reisorganisaties 2017-2022**



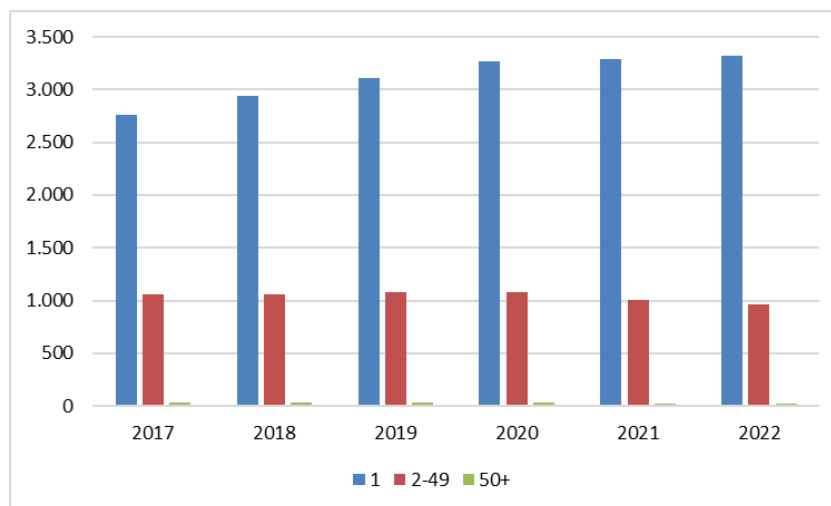
Bron: CBS, 2021 en 2022 voorlopige cijfers

Alleen voor het totaal aan reisbemiddelingsbureaus en reisorganisaties (SBI 791) zijn ook cijfers bekend naar grootteklasse van het aantal werkzame personen (zie daarvoor Figuur 4). Daaruit blijkt dat:

- het aantal bedrijven met één werkzaam persoon van 2017 naar 2022 is toegenomen van 2.758 in 2017 naar 3.319 in 2022.
- het aantal bedrijven met twee tot en met negenenveertig werkzame personen daalde van 2017 naar 2022 van 1.060 in 2017 naar 961 in 2022. Het aantal was het hoogst in 2020 met 1.084.
- het aantal bedrijven met 50 of meer werkzame personen is gedaald van 2017 naar 2022 van 35 naar 25.



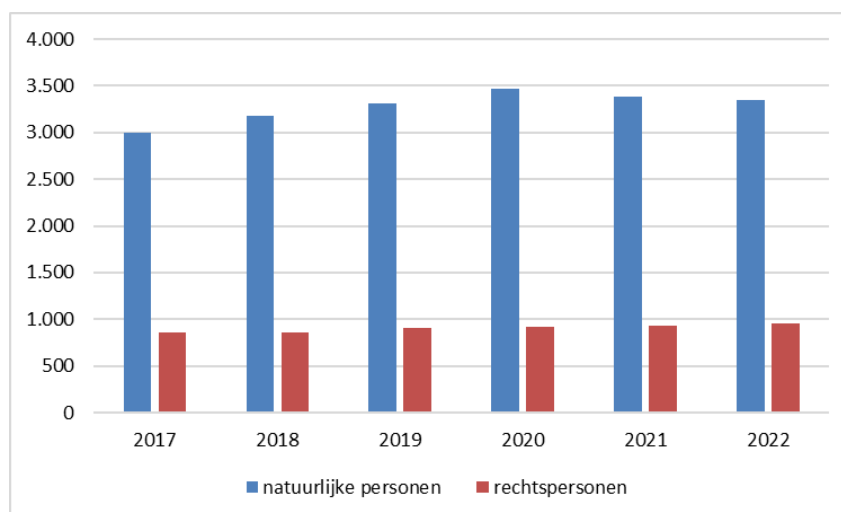
**Figuur 4 Aantal reisbemiddelingsbureaus en reisorganisaties naar grootteklasse van werkzame personen 2017-2022**



Bron: CBS, 2021 en 2022 voorlopige cijfers

Naar rechtsvorm bekeken is het aantal natuurlijke personen toegenomen van 2.995 in 2017 naar 3.353 in 2022. Het hoogste aantal natuurlijke personen in de periode 2017-2022 lag in 2020 met 3.470 (zie Figuur 5). Het aantal rechtspersonen is gestegen van 860 in 2017 naar 954 in 2022.

**Figuur 5 Aantal reisbedrijven naar rechtsvorm**



Bron: Panteia op basis van CBS-cijfers



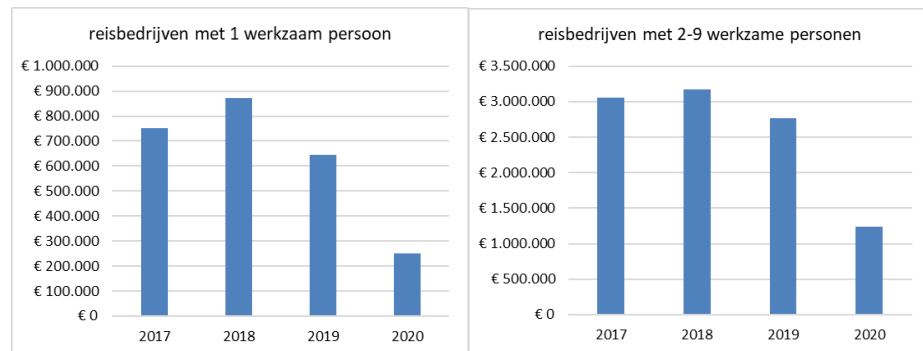
### 3.2.2

## Omzet, inkoopwaarde, loonkosten en nettowinst<sup>8</sup>

### Omzet

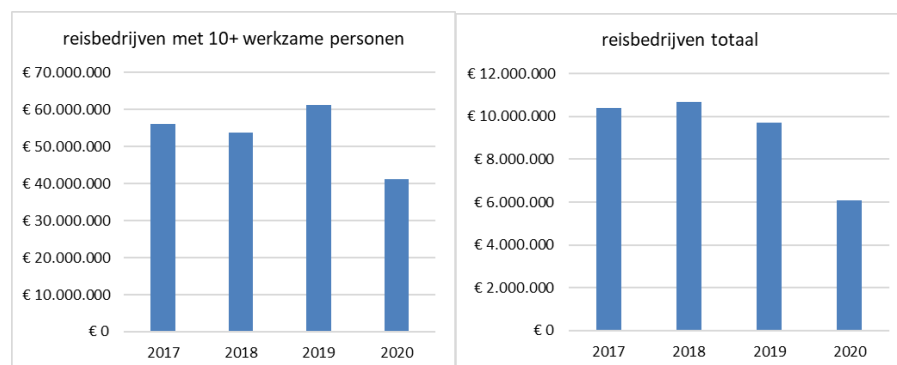
De gemiddelde netto-omzet van de reisbedrijven op basis van microdata van het CBS lag in de periode 2017-2019 rond 10 miljoen euro per jaar en is van 2019 naar 2020 gedaald met 38% (zie Figuren 6 en 7). Afgemeten naar grootteklassen wordt in de periode 2017-2020 83 tot 90% van de omzet gerealiseerd door de bedrijven met 10 of meer werkzame personen. Voor de bedrijven met één werkzaam persoon daalde de gemiddelde netto-omzet 2019-2020 met 61%, voor bedrijven met 2-9 werkzame personen met 55% en voor de bedrijven met 10 of meer werkzame personen met 33%.

**Figuur 6 Gemiddelde netto-omzet reisbedrijven met één werkzaam persoon en twee tot en met negen werkzame personen**



Bron: Panteia op basis van CBS-cijfers

**Figuur 7 Gemiddelde netto-omzet reisbedrijven met meer dan tien werkzame personen en totaal**



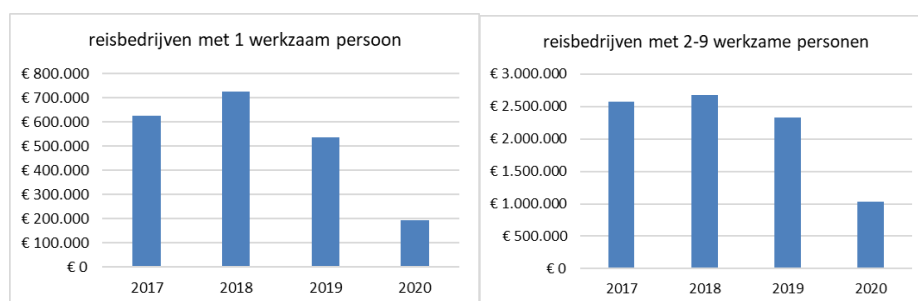
Bron: Panteia op basis van CBS-cijfers

<sup>8</sup> Alle bedragen genoemd in dit hoofdstuk zijn in prijzen van het genoemde jaar.

## Inkoopwaarde

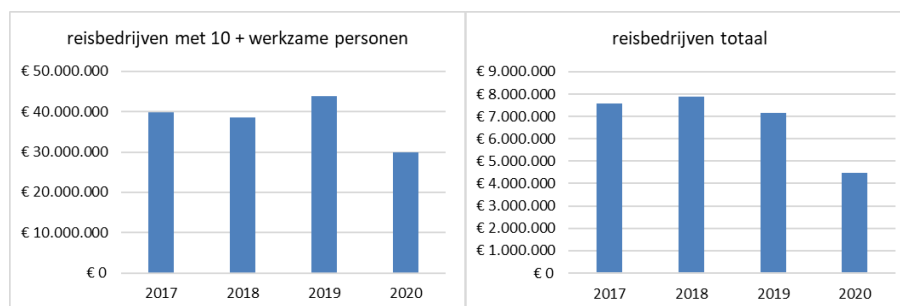
De gemiddelde inkoopwaarde van de reisbedrijven lag in de periode 2017-2019 tussen de 7 en 8 miljoen euro per jaar en is van 2019 naar 2020 gedaald met 38% (zie Figuren 8 en 9). Bekeken naar grootteklassen ligt in de periode 2017-2020 81 tot 88% van de inkoopwaarde bij bedrijven met 10 of meer werkzame personen. Voor de bedrijven met 1 werkzaam persoon daalde de gemiddelde inkoopwaarde 2019-2020 met 64%, voor bedrijven met 2-9 werkzame personen met 56% en voor de bedrijven met 10 of meer werkzame personen met 32%.

**Figuur 8 Gemiddelde inkoopwaarde reisbedrijven met één werkzaam persoon en twee tot en met negen werkzame personen**



Bron: Panteia op basis van CBS-cijfers

**Figuur 9 Gemiddelde inkoopwaarde reisbedrijven met meer dan tien werkzame personen en totaal**



Bron: Panteia op basis van CBS-cijfers

## Huisvestingskosten

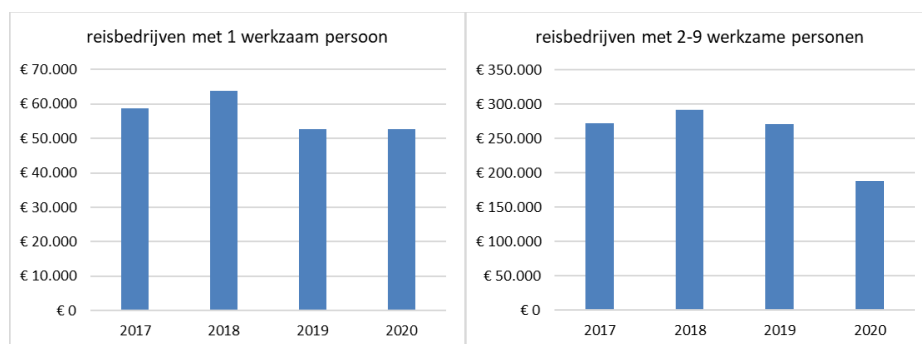
Huisvestingskosten zijn niet uit de cijfers van het CBS te halen, maar maken volgens de interviews met de reisbranche maar een zeer beperkt deel uit van de totale kosten.

## Loonkosten

De gemiddelde loonkosten van de reisbedrijven lagen in de periode 2017-2019 rond de 1,8 en 1,9 miljoen euro per jaar en zijn van 2019 naar 2020 gedaald met 11% (zie Figuren 10 en 11). Bekeken naar grootteklassen ligt in de periode 2017-2020 92 à 93% van de loonkosten bij bedrijven met 10 of meer werkzame personen. Voor de kleinere bedrijven zijn de loonkosten in 2020 met 30% gedaald en voor de bedrijven met 10 of

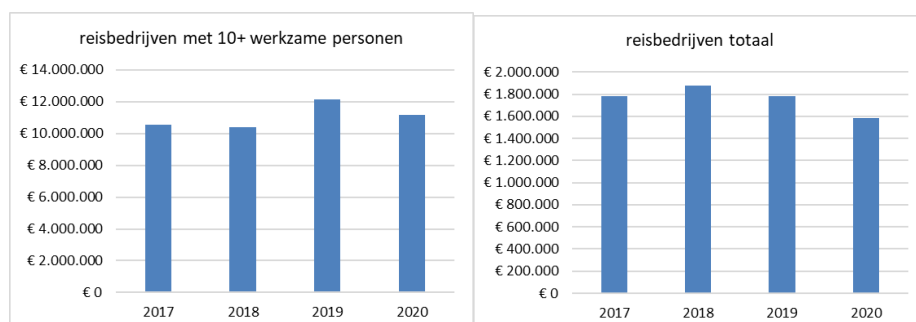
meer werkzame personen met 8%. Door de dalende netto-omzet van 2019 naar 2020 is het aandeel van de loonkosten daarin gestegen van 18% in 2019 naar 26% in 2020.

**Figuur 10 Gemiddelde loonkosten reisbedrijven met één werkzaam persoon en twee tot en met negen werkzame personen**



Bron: Panteia op basis van CBS-cijfers

**Figuur 11 Gemiddelde loonkosten reisbedrijven met meer dan tien werkzame personen en totaal**



Bron: Panteia op basis van CBS-cijfers

### Kostenposten

De veruit belangrijkste kostenpost betreft de inkoopwaarde. In 2019 (voor de COVID-pandemie) was de inkoopwaarde 74% van de netto-omzet. De loonkosten bedroegen in 2019 18% van de netto-omzet. Andere kostenposten zoals huisvestingskosten zijn beperkt.

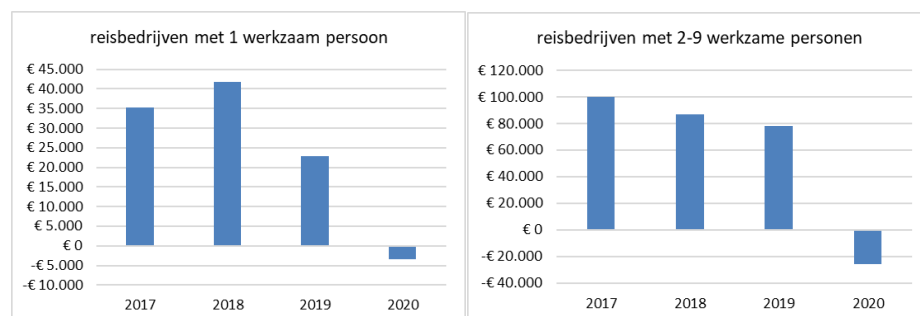
### Nettowinst

De gemiddelde nettowinst van de reisbedrijven vertoont in de periode een wisselend beeld (zie Figuren 12 en 13). In de periode 2017-2019 was er nog sprake van nettowinst, echter in 2020 zijn er verliezen geleden. De nettowinst was over alle bedrijven in 2019 gemiddeld circa € 910.000, terwijl in 2020 sprake was van een gemiddeld verlies van circa € 370.000. Voor bedrijven met 1 werkzaam persoon sloeg de gemiddelde nettowinst van circa € 23.000 in 2019 om naar een verlies van € 3.500 in 2020. Voor bedrijven met 2-9 werknemers bedroeg de gemiddelde nettowinst in 2019 nog ongeveer € 78.000, terwijl in 2020 gemiddeld een verlies werd geboekt van



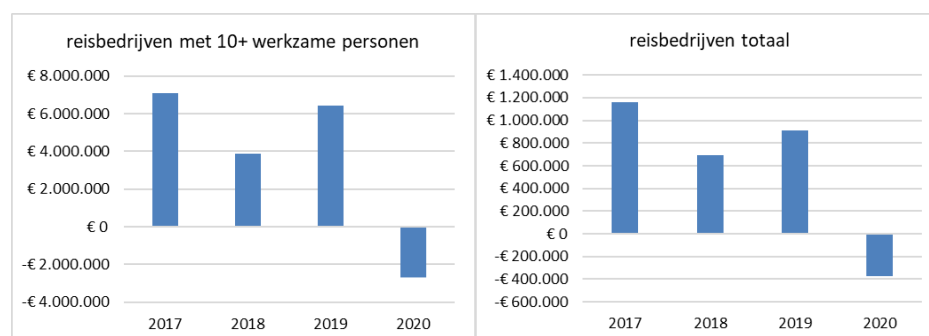
circa € 26.000. Bij bedrijven met 10 of meer werknemers was de nettowinst in 2019 nog circa € 6,4 miljoen, terwijl in 2020 een gemiddeld nettoverlies werd geleden van € 2,7 miljoen.

**Figuur 12 Gemiddelde nettowinst reisbedrijven met één werkzaam persoon en twee tot en met negen werkzame personen**



Bron: Panteia op basis van CBS-cijfers

**Figuur 13 Gemiddelde nettowinst reisbedrijven met meer dan tien werkzame personen en totaal**



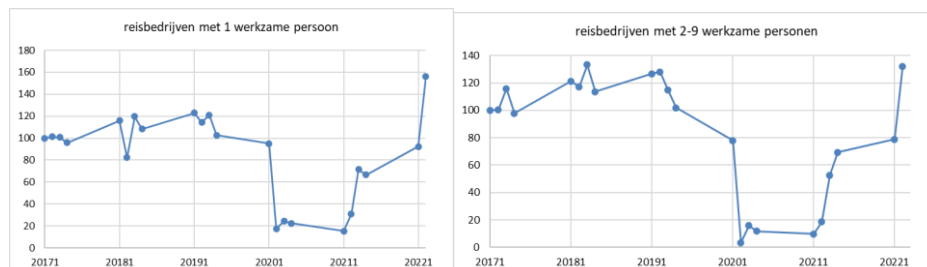
Bron: Panteia op basis van CBS-cijfers

### 3.3 Omzetpatroon reisbedrijven naar grootteklasse over kwartalen 2017-2022

In de vorige paragraaf ging het vooral om jaarcijfers. Alleen voor de netto-omzet kan iets gezegd worden over het verloop binnen jaren. Op basis van de kwartaalomzetten brengen we hierna voor vier grootteklassen van bedrijven het verloop binnen de reisbranche in beeld gebaseerd op de Btw-registraties, die door het CBS zijn verkregen van de Belastingdienst. Zie de Figuren 14 en 15.

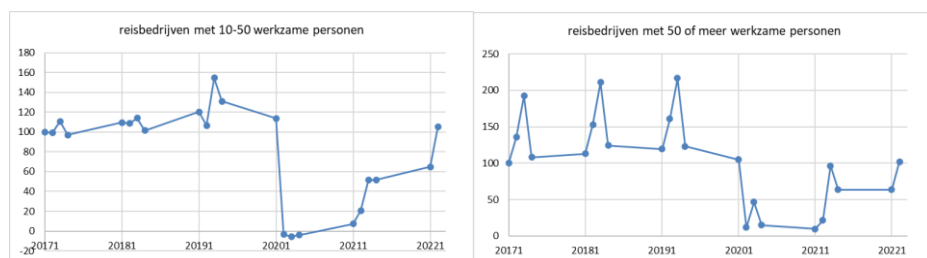


**Figuur 14 Netto-omzetverloop kwartalen kleinere reisbedrijven 2017-2022 2<sup>e</sup> kwart (indexcijfers 2017 1<sup>e</sup> kwartaal = 100)**



Bron: Panteia op basis van CBS-cijfers

**Figuur 15 Netto-omzetverloop kwartalen grotere reisbedrijven 2017-2022 2<sup>e</sup> kwart (indexcijfers 2017 1<sup>e</sup> kwartaal = 100)**



Bron: Panteia op basis van CBS-cijfers

In Figures 14 en 15 zijn vier punten per jaar weergegeven die de kwartalen laten zien. Zo is te zien dat in het derde kwartaal de hoogste omzet wordt gerealiseerd. Verder valt af te lezen dat in het eerste kwartaal van 2020 de omzet nog redelijk op niveau was en vervolgens lange tijd door de COVID-pandemie veel lager was. Vanaf het derde kwartaal in 2021 steeg de omzet weer sterker. Voor de bedrijven met 1-50 werkzame personen lag de omzet in het tweede kwartaal van 2022 gelijk of boven het niveau van voor de COVID-pandemie (vergeleken met het tweede kwartaal in 2019). Voor bedrijven met meer dan 50 werkzame personen blijft het tweede kwartaal van 2022 nog achter bij hetzelfde kwartaal in 2019.

## 3.4 Financiering, liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit

### 3.4.1 Financiering van kosten

Onderzoeksvraag 3: op welke wijze worden de kosten van aanbieders gefinancierd?  
Beantwoording van deze vraag is gebaseerd op de verdiepende interviews (stap 5).

De kosten van aanbieders worden gefinancierd op basis van de (aan)betalingen van consumenten, het eigen vermogen en reserves van het bedrijf. In welke mate welk deel daarvoor wordt gebruikt kan niet onafhankelijk worden vastgesteld. Contacten met banken blijven vaak beperkt tot het faciliteren van een bankgarantie of een overnamefinanciering. Ook door een aantal faillissementen zijn banken terughoudend met het verstrekken van financiering in de reissector, zoals blijkt uit interviews met

enkele banken. Met uitzondering van enkele grote reisaanbieders met eigen vliegtuigen en hotels hebben zij geen eigen activa en daarmee kunnen ze voor banken weinig zekerheid bieden. Tijdens de COVID-pandemie is het nog wel gelukt om de banken in te schakelen, omdat de overheid een voucherfaciliteit van € 400 miljoen aan SGR beschikbaar heeft gesteld voor de verstrekking van liquiditeitsleningen (voucherkredieten) aan reisorganisaties, waarbij de Europese Commissie ingestemd heeft met deze steunmaatregel.<sup>9</sup>

### 3.4.2 Liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit

Onderzoeksvraag 4: wat betekent dit voor de liquiditeitspositie van verschillende typen aanbieders, waaronder in ieder geval maar niet uitputtend: een gemiddelde aanbieder, een kleine aanbieder van maatwerkreizen, en een grote prijsvechter met veel inkoop vroeg in het seizoen.

Beantwoording van deze vraag is gebaseerd op de telefonische enquête (stap 4) en de verdiepende interviews (stap 5). Uit het microdataonderzoek (stap 3) komen ratio's liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit van de pakketreisaanbieders.

In de telefonische enquête onder aanbieders van pakketreizen is gevraagd hoe hun liquiditeitspositie zich in een doorsnee jaar (dus een jaar zonder crisis) ontwikkelt. In Tabel 5 zijn de resultaten hiervan weergegeven voor de verschillende typen aanbieders. Bijna de helft van de aanbieders van pakketreizen geeft aan door het jaar een redelijk stabiele liquiditeitspositie te hebben. Bij 21% van de aanbieders is sprake van sterke schommelingen van de liquiditeitspositie en krapte in bepaalde maanden. Krapte komt meer voor bij de grote aanbieders, waaronder ook prijsvechters zitten. Het minst komt krapte voor bij de kleine aanbieders (veelal aanbieders van maatwerkreizen). De meest genoemde maanden daarbij zijn oktober, november en december. Op de vraag hoe men met krapte omgaat wordt het meest genoemd dat men op tijd zorgt voor een buffer. Men weet over het algemeen wanneer de kraptes ontstaan en kan voor die tijd zorgen voor voldoende buffer. Bij kleine aanbieders gaat het vaak om de spaarrekening. De volgende antwoorden zijn door enkele respondenten genoemd:

- in tijden van krapte concentreren op vaste kosten in plaats van betalingen aan leveranciers;
- ondersteuning vanuit de groep/concern waartoe men behoort;
- bankkrediet.

<sup>9</sup> Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer, 2 april 2021.

**Tabel 5 Liquiditeitspositie in een doorsnee jaar (een jaar zonder crisis), n=148**

Liquiditeitspositie	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Gehele jaar redelijk stabiel	38%	56%	43%	48%
Door het jaar fluctuerend zonder sterke pieken of dalen	24%	20%	29%	24%
Sterk variërend zonder krapte	10%	4%	4%	5%
Sterk variërend met krapte in bepaalde maanden	28%	20%	18%	21%
Weet niet	0%	0%	6%	2%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Panteia, 2023

Op basis van microdata van het CBS zijn kengetallen berekend conform de definities zoals weergegeven in Tabel 6.

**Tabel 6 Kengetallen**

Kengetal	Formule
current ratio	$(\text{vlottende activa} + \text{liquide middelen}) / \text{kort vreemd vermogen}$
quick ratio	$(\text{vlottende activa} + \text{liquide middelen} - \text{voorraden}) / \text{kort vreemd vermogen}$
werkkapitaal ratio	$100 * (\text{vlottende activa} + \text{liquide middelen} - \text{kort vreemd vermogen}) / \text{totaal vermogen}$
rentabiliteit totale vermogen	$100 * (\text{nettowinst voor belasting} - \text{saldo financieel resultaat}) / \text{totaal vermogen}$
rentabiliteit eigen vermogen	$100 * (\text{nettowinst voor belasting}) / \text{eigen vermogen}$
solvabiliteit	$100 * (\text{eigen vermogen} + \text{belang derden}) / \text{totaal vermogen}$

Bron: Panteia

Uitgegaan wordt van mediane kengetallen, zodat uitschieters weinig of geen invloed hebben. In de reissector zijn substantiële verschillen in omvang van bedrijven. Zo zijn er enkele grote spelers met omvangrijke omzetten en zijn er binnen de grootteklassen ook grotere verschillen. Een gemiddelde zou een vertekend beeld geven van de reisbranche omdat grotere spelers dan te veel impact hebben, daarom is uitgegaan van mediane waarden.

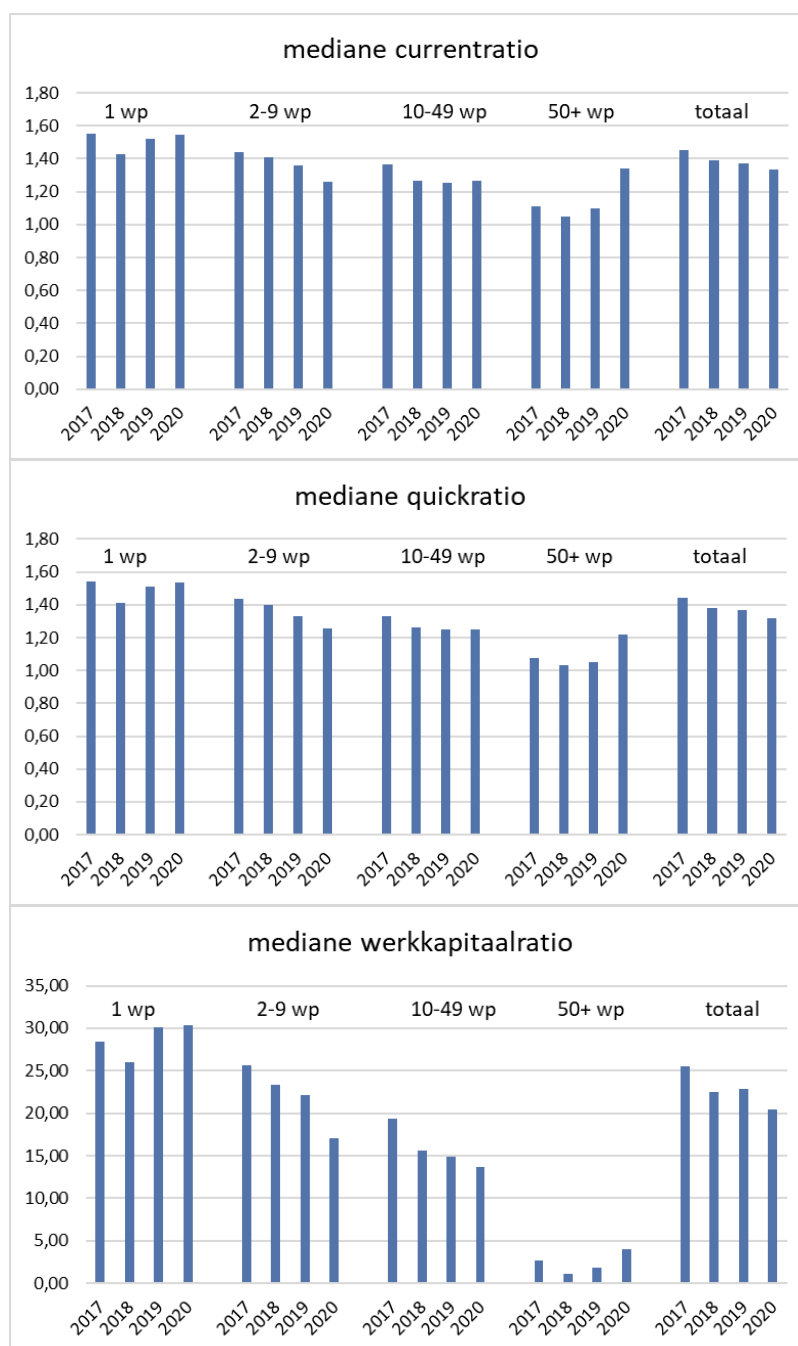
### Liquiditeit

Op basis van liquiditeitsberekeningen is het mogelijk te bepalen of een bedrijf kan voldoen aan de kortlopende betaalverplichtingen met liquide middelen. Met een current ratio van minimaal 1,5 wordt een bedrijf over het algemeen beschouwd als financieel gezond, alhoewel ook soms een current ratio van minimaal 1 wordt gehanteerd. Een quick ratio boven de 1 wordt over het algemeen beschouwd als

veilig. De werkkapitaalratio helpt bij het beoordelen van de financiële prestaties en de gezondheid van het bedrijf, waarbij de ratio van minder dan 1 de waarschijnlijkheid aangeeft van een financieel of liquiditeitsprobleem voor een bedrijf. Deze ratio's zijn weergegeven in Figuur 16. Achtereenvolgend zijn de cijfers naar grootteklassen van bedrijven opgenomen, waarbij het verloop in de jaren 2017-2020 naar grootteklasse is te zien. De ratio's van de bedrijven met 50 of meer werkzame personen liggen lager dan voor de andere bedrijven. Uit Figuur 16 blijkt dat de ratio's voor het totaal aan bedrijven in 2020 lager liggen dan in voorgaande jaren. Naar grootteklasse bezien is dat wisselend. De mediane current ratio van minimaal 1,5 wordt alleen bij de bedrijven met 1 werkzaam persoon gehaald. Dat betekent dat bij de andere grootteklassen de liquiditeitspositie relatief minder sterk is. De mediane quick ratio en voor de mediane werkkapitaalratio wordt in alle grootteklassen behaald in de periode 2017-2020. Indien bedrijven in 2020 consumenten zouden hebben moeten terugbetalen dan zouden de ratio's sterk gedaald zijn en zouden er ook veel meer faillissementen zijn.



**Figuur 16 Mediane current ratio, quick ratio en werkkapitaalratio reisbedrijven naar grootteklasse werkzame personen (wp) 2017-2020**

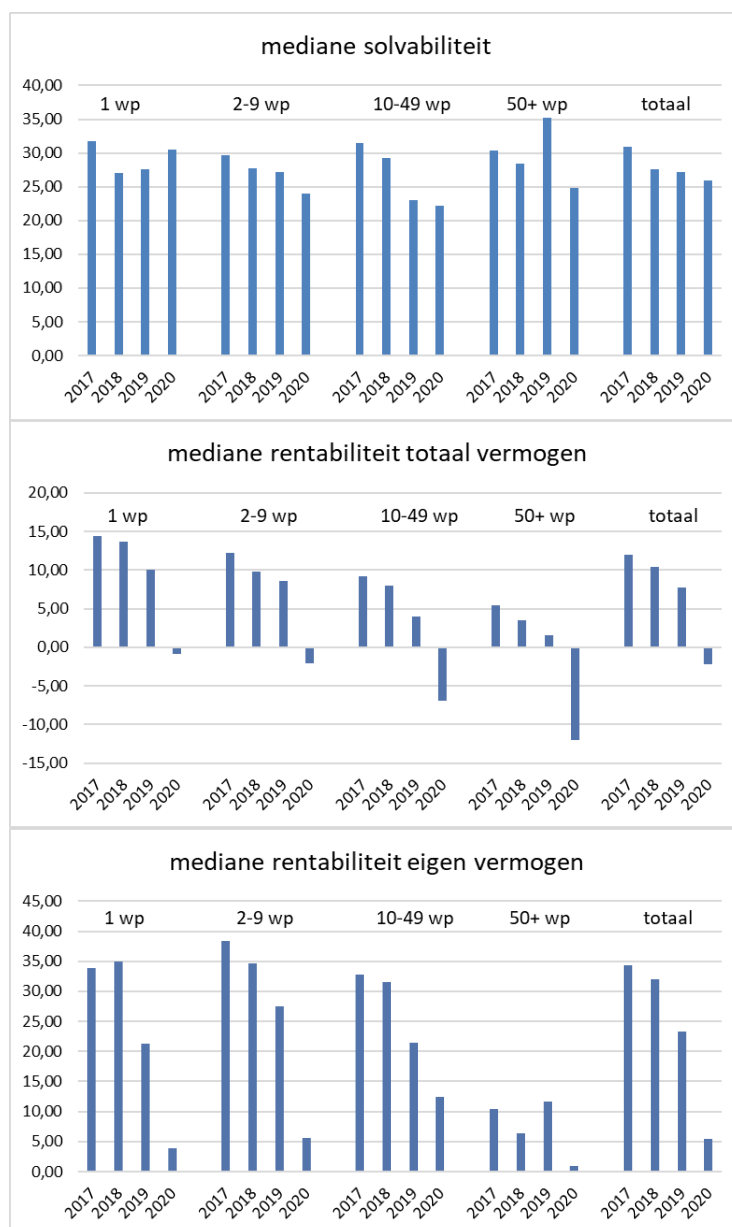


Bron: Panteia op basis van CBS-cijfers

### Solvabiliteit en rentabiliteit

De solvabiliteit geeft aan of de onderneming op de lange termijn aan haar verplichtingen kan voldoen. Om aan te geven dat een bedrijf gezond is hanteert SGR een norm van minimaal 20%. Rentabiliteit geeft weer hoeveel winst een bedrijf per geïnvesteerde euro maakt. Zie Figuur 17.

**Figuur 17 Mediane solvabiliteit, rentabiliteit totaal vermogen en rentabiliteit eigen vermogen reisbedrijven naar grootteklasse werkzame personen (wp) 2017-2020**



Bron: Panteia op basis van CBS-cijfers

De solvabiliteit is in de periode 2017-2020 in de loop der jaren verslechterd en bij enkele grootteklassen ligt deze onder de 25%. Verder is te zien dat de rentabiliteit op het totaal vermogen negatief was in 2020 en de rentabiliteit eigen vermogen bijzonder laag. Indien bedrijven in 2020 liquide middelen zouden hebben moeten besteden aan het terugbetalen van consumenten dan zouden de ratio's sterk gedaald zijn en zouden er ook veel meer faillissementen zijn.

## 4 COVID-crisis en -maatregelen reissector

### 4.1 De situatie als gevolg van de COVID-pandemie

Door de COVID-pandemie en het beperkende effect ervan op het reizen, ontstond een spanningsveld tussen het recht van reizigers op terugbetaling en consumentenbescherming enerzijds en het risico van insolventie van de reisorganisatoren als gevolg van het wegvallen van omzet en de druk op hun liquiditeit anderzijds. Voor Nederland was dat niet anders. Om de mogelijkheid van een ineenstorting van de markt in de reisbranche af te wenden, hebben de Nederlandse reisgarantiefondsen besloten om de coronavoucher te ondersteunen met in achtneming van de Aanbeveling (EU) 2020/648 van de Commissie. In deze regeling mochten reisorganisatoren een reisvoucher aanbieden in plaats van een restitutie voor de reis, als de consument daarmee akkoord ging. De voucher kon dan worden gebruikt om reizen te boeken bij de aanbieder; bovendien was de reisorganisator verplicht, als de voucher niet binnen een bepaalde termijn werd ingewisseld, de reiziger alsnog de betaalde prijs onmiddellijk of uiterlijk binnen 14 dagen terug te betalen.

In de volgende paragraaf gaan we nader in op hoe de verschillende partijen hebben gereageerd op de COVID-crisis, oftewel wat was de betekenis van het huidige systeem voor de verschillende actoren in de keten. Vervolgens wordt ingegaan op de steunmaatregelen van de overheid.

### 4.2 Betekenis systeem voor actoren bij COVID-pandemie

Onderzoeksvraag 5: wat betekent dit systeem voor de verschillende actoren (reizigers, aanbieders, leveranciers (airlines/hotels), garantiefondsen en de rijksoverheid) in positieve en negatieve zin: tijdens crises waarbij reisbeperkingen bestaan, zoals de COVID-crisis. Welke lessen zijn hieruit te trekken?

Beantwoording van deze vraag is gebaseerd op de deskresearch (stap 1) en de verdiepende interviews (stap 5).

#### 4.2.1 Betekenis systeem voor consumenten bij COVID-pandemie

De COVID-crisis zorgde ervoor dat lange tijd (vrijwel) niet gereisd kon worden. Vanaf medio maart 2020 waren er meerdere lockdowns en reisbeperkingen tot en met februari 2022. Reizen werden geannuleerd en reeds gestarte reizen werden stopgezet en reizigers werden gepatriëerd. In principe zouden de consumenten binnen 14 dagen de door hun betaalde gelden terug moeten krijgen. Echter, in dat geval zouden veel reisorganisaties in financiële problemen komen en zouden veel reisorganisaties failliet zijn gegaan volgens geïnterviewde reisaanbieders en brancheorganisaties. Op basis van de liquiditeitsratio's en andere financiële kengetallen uit hoofdstuk 3 is te zien dat sprake is van een sterke verslechtering in 2020. Door de voucherregeling en soms ook coulance van klanten hoefde geen terugbetaling plaats te vinden. Als dat wel het geval zou zijn geweest dan zou dat een aantal faillissementen opleveren,



waarbij de mate waarin dat zou gebeuren niet is vast te stellen. Dit vanwege te veel onzekerheden (veel natuurlijke personen zouden eerst in de schuldsanering belanden, en de vraag is hoe het gaat met terugbetaling van uitgestelde belasting) en het ontbreken van voldoende microdatamateriaal over de jaren 2021 en 2022.

Bij een faillissement zouden consumenten hun geld terug hebben gekregen van een van de garantiefondsen. Wanneer massaal reisorganisaties failliet zouden gaan was er een risico dat de garantiefondsen onvoldoende middelen hadden.

Volgens de Richtlijn Pakketreizen is de overheid verantwoordelijk dat in een land de garantie bij insolventie van pakketreisaanbieders is geregeld. Lidstaten zijn verplicht ervoor te zorgen dat er voldoende zekerheid wordt geboden bij insolventie van aanbieders van pakketreizen (conform artikel 17 van de Richtlijn Pakketreizen). In het betreffende artikel is in lid 2 toegevoegd dat de zekerheid afdoende moet zijn en redelijkerwijs voorzienbare kosten moet dekken. Het is niet duidelijk of de kosten als gevolg van de COVID-crisis hieronder vallen. Het is hiermee niet zonder meer evident, maar wel mogelijk, dat de staat voor deze schade aansprakelijk zou kunnen worden gesteld als het stelsel van zekerheidsstelling faalt. Los daarvan zou de overheid 'vrijwillig' kunnen inspringen om consumenten te beschermen. In Nederland is het systeem van garantieregelingen (vooral garantiefondsen) zodanig geregeld dat er in normale tijden geen risico's zijn voor de overheid. De consumenten zouden dan hun gelden terug hebben gekregen. Echter, door de tijd die nodig is voor het afwickelen van de faillissementen zou daar wel enige tijd overheen zijn gegaan.

Kleinere reisaanbieders hebben vaak persoonlijk contact met klanten over de reis, die vaak de reis van hun leven is. Dat maakte het mogelijk dat men reizen vaak in overleg met de klant kon doorschuiven naar het jaar daarop of het jaar daarna waardoor terugbetaling niet hoefde te gebeuren.

Aanbetalingen en restbetalingen zijn gedekt bij insolventie. Tijdens de COVID-pandemie is echter onduidelijkheid ontstaan of nog sprake is van een pakketreisovereenkomst conform de Richtlijn Pakketreizen als de reisorganisatie moest annuleren als gevolg van reisbeperkingen door de COVID-pandemie. Op dit moment biedt de Richtlijn Pakketreizen daarover geen juridische duidelijkheid. Daardoor zou er alleen nog maar een vordering zijn die binnen 14 dagen moet worden terugbetaald. Dergelijke vorderingen vallen niet onder het garantiefonds. In tegenstelling tot bij een pakketreisovereenkomst is er bij een vordering geen sprake van bescherming van de consument vanuit de Richtlijn Pakketreizen.

Om massale faillissementen te voorkomen zijn onder andere door de branche vouchers geïntroduceerd. Deze waren gedekt door het garantiefonds.<sup>10</sup> De reiziger kan de vouchers gebruiken om een nieuwe reis te boeken of (uiteindelijk) de betaalde gelden terug te krijgen. Voor de consument betekende dit dat zij veel langer op hun geld hebben moeten wachten dan 14 dagen. Maar ook in geval er geen vouchers waren en er veel faillissementen zouden zijn zouden consumenten hun geld pas (veel) later terugkrijgen. In het algemeen waren de risico's voor de consument beperkt tot

---

<sup>10</sup> Vanaf 1 februari 2021 is een consumentenbijdrage SGR van toepassing. Op pakketreizen met een reissom hoger dan € 150 per persoon dient een heffing van € 5 per persoon te worden afgedragen aan SGR voor dekking van het garantiefonds.

het later terugkrijgen van de betaalde gelden. In sommige gevallen duurde het meer dan een jaar door de afwikkeling van een faillissement. Latere terugbetaling kan voor consumenten vervelend zijn, zeker wanneer zij bijvoorbeeld hun inkomen / baan zijn kwijtgeraakt als gevolg van de COVID-pandemie.

Met de COVID-crisis en vlak daarvoor zijn ook een aantal reisondernemingen failliet gegaan. Als dat een reisorganisator was die verantwoordelijk was voor de uitvoering van een reis dan kon men in dat geval als consument geld terugkrijgen via het garantiefonds. Incidenteel is het tijdens de COVID-pandemie voorgekomen dat een grote reisorganisator die ook een wederverkoper / bemiddelaar van een buitenlandse organisatie was, failliet is gegaan. Daarmee kon het gebeuren dat mensen een vakantie boekten bij een Nederlandse reisorganisator handelend als reisagent die werd uitgevoerd door bijvoorbeeld een Duitse aanbieder die niet bij een Nederlands garantiefonds was aangesloten. In dat geval kwam het voor dat consumenten zelf hun geld probeerden terug te halen uit het buitenland, terwijl de buitenlandse aanbieder aangaf dat het geld nog bij de inmiddels failliete Nederlandse aanbieder stond.

#### 4.2.2

#### **Betekenis systeem voor reisaanbieders bij COVID-pandemie**

Vanaf maart 2020 moesten reisorganisaties op grote schaal vakanties annuleren van klanten vanwege door de overheid ingestelde reisbeperkingen. Reisaanbieders kwamen acuut in de problemen door de wettelijke eis om bij annulering van een reis binnen 14 dagen de consument terug te betalen. Dit was voor reisorganisaties veelal niet mogelijk aangezien zij, ten behoeve van de georganiseerde pakketreizen, vooruitbetalingen hadden moeten doen aan luchtvaartmaatschappijen, hotels en andere leveranciers.

Tijdens de COVID-crisis zagen veel reisorganisaties de gelden die ze vooruitbetaald hadden aan leveranciers (in het buitenland) niet of veel later terug. In het buitenland gaven leveranciers aan dat reizigers konden komen en dat leveranciers hun dienst konden leveren. Dus zagen zij het niet als hun probleem. Maar de reisorganisatie moest wel de reiziger terugbetalen. Ook zijn in 2020 en 2021 een aantal luchtvaartmaatschappijen failliet gegaan en als de vliegreis in de pakketreis zat dan moest dat ook door de reisaanbieder terugbetaald worden aan de consument.

Het Calamiteitenfonds en de meeste annuleringsverzekeringen sloten de COVID-pandemie uit van vergoedingen. De verantwoordelijkheid voor terugbetaling aan de consument is uiteindelijk volledig bij de reisaanbieder komen te liggen bij de COVID-pandemie. Als de consument door de reisaanbieder binnen 14 dagen terugbetaald moet worden, dan zou het hen helpen als er ook een mogelijkheid zou zijn om leveranciers, zoals airlines etc. binnen die termijn in de keten terug te laten betalen.

Om (tijdelijk) lucht te geven aan de reisorganisaties is het vouchersysteem opgezet. In plaats van binnen 14 dagen terugbetalen konden reisorganisaties vouchers uitreiken die gedekt waren door het garantiefonds SGR. Deze moesten binnen een jaar worden gebruikt of worden terugbetaald. Dankzij het vouchersysteem hebben veel reisorganisaties de liquiditeitsproblemen tijdelijk kunnen overbruggen. Na een jaar moest alsnog worden terugbetaald, terwijl er nog niet echt gereisd kon worden en reisorganisaties geen nieuwe inkomsten hadden.



Diverse, vooral kleine, reisorganisaties hebben met klanten afgesproken om, los van vouchers, gelden te laten staan om later te besteden aan nieuwe of uitgestelde reizen. Het gaat dan om klanten waarmee de kleine reisorganisaties al jaren contacten hebben.

Het vouchersysteem en de overheidssteun (zie paragraaf 4.3) hebben ervoor gezorgd dat er nauwelijks reisorganisaties failliet zijn gegaan. Niettemin hebben reisorganisaties verschillende maatregelen genomen. Er zijn personeelsbestanden ingekrompen en vaste lasten zijn zoveel mogelijk teruggebracht. Eigenaren van eenmanszaken hadden weliswaar geen personeelskosten en nauwelijks vaste lasten, maar ook geen inkomsten uit reisactiviteiten. Zij hebben op andere manieren inkomsten proberen te krijgen, zoals het werken in teststraten van de GGD.

Ondanks alle (steun)maatregelen heeft de crisis en het systeem ertoe geleid dat reisorganisaties (soms fors) hebben moeten interen op de eigen reserves. Weliswaar hebben vrijwel alle reisorganisaties de crisis overleefd, de financiële positie is aanzienlijk minder rooskleurig dan voor de COVID-crisis. Bij kleine reisorganisaties (eenpitters), die hoofdelijk aansprakelijk zijn, kwam de klap soms hard aan en hebben ze maar net kunnen voorkomen dat ze failliet zouden gaan en in de schuldsanering terecht zouden komen en/of zouden stoppen.

Uit de ontwikkelingen tijdens de COVID-crisis is gebleken dat reisorganisaties, als er langdurig niet of nauwelijks gereisd kan worden, kwetsbaar zijn binnen het huidige systeem. Echter, dit gold ook voor vele andere branches die lange tijd hebben stilgelegen door de COVID-crisis. De COVID-crisis heeft in versterkte mate impact gehad op de reisbranche, omdat langdurig niet of nauwelijks gereisd kon worden.

#### **4.2.3 Betekenis systeem voor leveranciers bij COVID-pandemie**

Leveranciers waren niet altijd geneigd om gelden terug te betalen of snel terug te betalen. Hotels in het buitenland konden zeggen dat men het geld niet terug kon krijgen, omdat ze wel open waren alleen de consumenten konden er niet komen door reisbeperkingen, die door de overheid waren opgelegd. Daar waar men wel de intentie had om geld aan de reisaanbieder te retourneren had men dat geld vaak al niet meer, omdat het in de exploitatiekosten opgegaan was. Wel boden hoteliers soms een tegoed aan.

Veel vliegtuigmaatschappijen kwamen in de problemen door de COVID-crisis en zijn met overheidssteun overeind gehouden. Terugbetaling door vliegtuigmaatschappijen is tijdelijk opgeschort, omdat de Inspectie Leefomgeving en Transport door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is geïnstrueerd om tijdelijk niet te handhaven, omdat de vliegtuigmaatschappijen hadden aangegeven onvoldoende liquide middelen te hebben. De Europese Commissie heeft dat niet geaccepteerd, waardoor de vliegtuigmaatschappijen uiteindelijk toch gelden terug zijn gaan betalen. Er zijn landen waar nu nog processen tegen airlines lopen om gelden terug te krijgen.

#### **4.2.4 Betekenis systeem voor garantiefondsen bij COVID-pandemie**

Zonder (steun)maatregelen waren veel reisorganisaties met het huidige systeem failliet gegaan. Dan zou er een zware claim terecht zijn gekomen bij de garantiefondsen. In normale tijden zijn de reserves van de garantiefondsen ruim



voldoende om faillissementen op te vangen. Het is de vraag of dat bij massale faillissementen van reisorganisaties ook het geval zou zijn geweest. Zo niet, dan zou dat mogelijk een aanzienlijk risico voor de overheid zijn.

Het ondersteunen van de vouchers door ze onder het garantiefonds te laten vallen heeft geholpen om de reisorganisaties te laten overleven. De overheid heeft daarbij verschillende leningsfaciliteiten aan garantiefondsen verstrekt. Zie ook paragraaf 4.3.

#### 4.2.5 **Betekenis systeem voor de overheid bij COVID-pandemie**

De Richtlijn Pakketreizen bepaalt dat de overheid moet zorgen dat er garantie is voor de pakketreizen voor consumenten. In Nederland is dat adequaat geregeld door de vier actieve garantiefondsen. Wanneer er niet allerlei (steun)maatregelen zouden zijn geweest tijdens de COVID-crisis, was het de vraag of de garantiefondsen voldoende reserves hadden gehad om een grote golf aan faillissementen aan te kunnen.

Zoals eerder gememoreerd zijn lidstaten volgens de Richtlijn Pakketreizen verplicht ervoor te zorgen dat er voldoende zekerheid wordt geboden bij insolventie van aanbieders van pakketreizen (conform artikel 17 van de Richtlijn Pakketreizen). In het betreffende artikel is in lid 2 toegevoegd dat de zekerheid afdoende moet zijn en redelijkerwijs voorzienbare kosten moet dekken. Het is niet duidelijk of de kosten als gevolg van de COVID-crisis hieronder vallen. Het is hiermee niet zonder meer evident, maar wel mogelijk, dat de staat voor deze schade aansprakelijk zou kunnen worden gesteld als het stelsel van zekerheidsstelling faalt. Los daarvan zou de overheid 'vrijwillig' kunnen inspringen om consumenten te beschermen. In Nederland is het systeem van garantieregelingen (vooral garantiefondsen) zodanig geregeld dat er in normale tijden geen risico's zijn voor de overheid. Naast de generieke steunmaatregelen heeft de overheid samen met SGR een Voucherkredietfaciliteit ingericht. Zie verder ook onder paragrafen 4.3.2 en 4.3.3 over specifieke steunmaatregelen en het belang van de steunmaatregelen door de overheid.

### 4.3 **De rol van de steunmaatregelen van de overheid**

Onderzoeksvraag 8: wat is de rol van de COVID-steunmaatregelen voor deze sector: zoals de NOW, de TVL en de Voucherkredietregeling geweest op de continuïteit van de (pakket)reissector?

Beantwoording van deze vraag is gebaseerd op de telefonische enquête (stap 4) en de verdiepende interviews (stap 5).

#### 4.3.1 **Generieke steunmaatregelen**

Veel reisorganisaties konden gebruik maken van de generieke steunmaatregelen, zoals de NOW, TVL, TOZO en uitstel van belastingen. Dit gold echter niet voor alle reisorganisaties. De NOW kon bijvoorbeeld alleen gebruikt worden door reisorganisaties met personeel. Zelfstandige ondernemers konden een beroep doen op de TOZO. Voor de TVL kwamen veel kleinere reisaanbieders niet in aanmerking, omdat ze van huis uit werken en geen aparte voordeur of opgang hebben wat een vereiste was.

### 4.3.2 Specifieke steunmaatregelen

Voor de pakketreissector zijn naast de generieke steunmaatregelen ook specifieke steunmaatregelen opgezet. Vanaf maart 2020 moesten reisorganisaties op grote schaal vakanties annuleren van klanten vanwege de ingestelde reisbeperkingen. Reisaanbieders kwamen acuut in de problemen door de wettelijke eis om bij annulering van een reis binnen 14 dagen de consument terug te betalen. Dit was voor reisorganisaties niet mogelijk aangezien zij, ten behoeve van de georganiseerde pakketreizen, vooruitbetalingen hadden moeten doen aan luchtvaartmaatschappijen, hotels en andere leveranciers.

Om die reden is een voucherregeling voor reizigers ontwikkeld bij SGR. Sinds 16 maart 2020 zijn de vouchers ondergebracht in de garantieregeling van SGR, waardoor aan consumenten de zekerheid kon worden gegeven dat zij geen financieel risico liepen bij de acceptatie van een reisvoucher. De reisvoucher gaf de consument het recht om een nieuwe reis te boeken, of vanaf 6 maanden - maar wel uiterlijk binnen 12 maanden - teruggave van de betaalde reissom te krijgen. Door een leningsfaciliteit van €150 miljoen die de overheid op 29 mei ter beschikking heeft gesteld aan SGR kon deze garantie ook na 1 juni 2020 verder worden verlengd toen bleek dat de reisbeperkingen langer van kracht bleven dan gehoopt. Van de leningsfaciliteit via SGR is overigens uiteindelijk geen gebruik gemaakt. Voor kleinere garantiefondsen VZR Garant en het Garantiefonds voor Gespecialiseerde Touroperators (GGTO) is eenzelfde leningsfaciliteit onder dezelfde voorwaarden beschikbaar gesteld voor respectievelijk € 2,5 miljoen en € 4 miljoen. Van deze faciliteit is door GGTO en VZR gebruik gemaakt door opname van respectievelijk € 1,5 miljoen en € 1 miljoen.<sup>11</sup>

De voortdurende van de COVID-pandemie heeft echter gezorgd voor een drastische reductie van de mogelijkheid om de vouchers voor een nieuwe boeking voor een vakantie voor half maart 2021 te gebruiken. De uitstaande vooruitbetalingen bij de leveranciers konden op deze wijze niet worden terugbetaald door middel van feitelijke vluchten of verblijven in accommodaties. Tegelijkertijd zou vanaf maart 2021 de 12-maandstermijn - waarop consumenten uiterlijk hun geld moeten hebben teruggekregen - van de vouchers verlopen. Dit kon leiden tot een acuut liquiditeitsprobleem omdat de terugbetalingsverplichting van de vouchers eerder optrad dan de mogelijkheid om de vooruitbetalingen aan leveranciers te recupereren. Om te voorkomen dat reisorganisaties failliet zouden gaan vanwege de terugbetalingsplicht aan consumenten heeft SGR een steunverzoek ingediend bij de overheid voor het ter beschikking stellen van een voucherkredietfaciliteit. Het kabinet heeft dit steunverzoek ingewilligd en een aanvullende faciliteit van € 400 miljoen aan het garantiefonds SGR beschikbaar gesteld voor de verstrekking van liquiditeitsleningen aan reisorganisaties, die tijdelijk onvoldoende middelen hebben om vouchers terug te betalen aan consumenten. Van deze faciliteit is door SGR gebruik gemaakt voor een bedrag van € 187 mln.<sup>12</sup> Reisorganisaties betalen hiermee de bij consumenten uitstaande vouchers uit, onder het gelijktijdig aangaan van een lening bij het garantiefonds. Het garantiefonds ziet toe op de terugbetaling van de lening en betaalt vervolgens de lening van de overheid terug. De looptijd van de voucherkredieten is maximaal 6 jaar voor de reisorganisaties. SGR heeft 7 jaar de tijd

<sup>11</sup> Zie Tweede Kamer 36 200 XIII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2023, nr. 2 Memorie van Toelichting.

<sup>12</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 XIII, nr. 2, 20 september 2022.

om de lening terug te betalen.<sup>13</sup> Inmiddels is een SGR-bijdrage van vijf euro per persoon per boeking ingevoerd om de financiële buffers van SGR te versterken, waardoor de risico's voor de overheid worden beperkt.

Het beschikbaar stellen van de verschillende faciliteiten heeft voor de overheid risico's, wanneer opgenomen leningen niet terugbetaald zouden kunnen worden. Het is echter moeilijk te bepalen hoe groot deze risico's zijn.

#### 4.3.3 Belang van de steunmaatregelen

Zonder steunmaatregelen zou het aantal faillissementen aanzienlijk hoger zijn. Voor reorganisaties met personeel was de NOW van groot belang omdat de personeelskosten de grootste kostenpost was en deze kosten gewoon doorliepen. Voor een deel van de reorganisaties is de voucherkredietregeling van belang, omdat men anders alsnog failliet zou zijn gegaan. Deze organisaties hebben wel te kampen met extra rentelasten.

Ondanks de steun hebben veel reorganisaties fors moeten interen op eigen reserves. Daarnaast zijn er reorganisaties die beduidend meer schulden hebben dan voor de COVID-crisis en die uiteindelijk toch terugbetaald moeten worden, waaronder de leningen uit de voucherkredietregeling en de uitgestelde belastingen.

In de telefonische enquête onder aanbieders van pakketreizen is gevraagd van welke steunmaatregelen van de overheid ze gebruik hebben gemaakt om de coronacrisis door te komen. In Tabel 7 zijn de resultaten hiervan weergegeven voor de verschillende typen aanbieders. De meest gebruikte steunmaatregelen zijn de TVL (Tegemoetkoming Vaste Lasten) en de NOW (Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid). De specifieke steunmaatregel voor de pakketreisbranche, de voucherkredietregeling is het minst gebruikt, namelijk slechts door 14% van de pakketreisaanbieders. 17% van de pakketreisaanbieders heeft van geen enkele van de genoemde steunmaatregelen gebruik gemaakt. Er is sprake van verschillen tussen de verschillende typen aanbieders. De kleine aanbieders hebben minder gebruik gemaakt van NOW. Dat komt omdat veel kleine aanbieders geen personeel hebben. Daarnaast hebben kleine aanbieders minder gebruik gemaakt van de TVL. Voor de TVL kwamen veel kleinere reisaanbieders niet in aanmerking, omdat ze van huis uit werken en geen aparte voordeur of opgang hebben wat een vereiste was. Bij de kleine aanbieders is het percentage dat geen gebruik heeft gemaakt van steunmaatregelen hoger dan bij de grote aanbieders.

---

<sup>13</sup> Toetsingskader risicoregelingen rijksoverheid, leningsfaciliteit SGR. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/07/28/toetsingskader-risicoregelingen-rijksoverheid-leningsfaciliteit-sgr>

**Tabel 7 Gebruik van Covid-steunmaatregelen, n=148**

Steunmaatregel	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Voucherkredietregeling	21%	17%	10%	14%
NOW (Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid)	93%	67%	22%	57%
TVL (Tegemoetkoming Vaste Lasten)	90%	70%	39%	64%
TOZO (Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers)	31%	44%	45%	42%
Uitstel van betaling van belastingen	48%	27%	16%	28%
Geen van deze steunmaatregelen	7%	14%	27%	17%

Bron: Panteia, 2023

In Tabel 8 is weergegeven in hoeverre de steunmaatregelen van belang waren voor het voortbestaan van de reisaanbieders. Daaruit blijkt dat van de bedrijven die gebruik hebben gemaakt van een of meer steunmaatregelen 59% (zeer) waarschijnlijk nog had bestaan en 40% (zeer) waarschijnlijk niet meer zou hebben bestaan. Houden we rekening met het percentage bedrijven dat steun heeft ontvangen, dan zou ongeveer een derde van de reisaanbieders (zeer) waarschijnlijk niet hebben overleefd wanneer er geen steunmaatregelen waren geweest. Gezien het beperkte gebruik van de specifieke steunmaatregel voucherkredietregeling kan worden geconcludeerd dat met name de generieke steunmaatregelen hebben bijgedragen aan het voortbestaan van veel pakketreisaanbieders.

**Tabel 8 Voortbestaan zonder steunmaatregelen (in procenten van het aantal reisaanbieders dat steun heeft ontvangen), n=125**

Waarschijnlijkheid voortbestaan zonder steunmaatregelen	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Zeer onwaarschijnlijk	32%	21%	17%	22%
Onwaarschijnlijk	14%	18%	22%	18%
Waarschijnlijk	32%	25%	31%	28%
Zeer waarschijnlijk	22%	34%	30%	31%
Weet niet	0%	2%	0%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Panteia, 2023



## 5 Landenstudie financieringsstructuur reissector

Onderzoeksvraag 6: wat kan Nederland leren van andere EU-landen? Zijn er grote verschillen qua financieringsstructuur? Hoe bestendig is deze financiering tijdens de COVID-crisis geweest? Welke lessen/aanbevelingen zijn hier voor de Nederlandse situatie te trekken?

Beantwoording van deze vraag is gebaseerd op de landenstudie (stap 2) aangevuld met resultaten uit de verdiepende interviews (stap 5).

### 5.1 Financieringsstructuur in beschouwde landen

In het onderzoek is Nederland vergeleken met vijf andere landen. De vijf landen zijn geselecteerd in overleg met de begeleidingscommissie. Het gaat om Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Portugal. De informatie in dit hoofdstuk is verkregen via deskresearch en gesprekken met zes reisbrancheorganisaties in de beschouwde landen.

Als het gaat om boeken, aanbetalen en restbetalingen door consumenten dan is dat in andere landen vergelijkbaar en zoals voor Nederland al beschreven is in paragraaf 2.2. Bij het boeken van de reis wordt vaak direct een aanbetaling gevraagd. De hoogte van de aanbetaling hangt van veel factoren af, zoals onder meer de bestemming, de accommodatie, het vervoermiddel, de positie van de organisator op de betreffende markt en het moment in het jaar. Gegevens over de aanbetalingspercentages zijn niet beschikbaar. Als indicatie wordt 25%- 30% genoemd. Vaak zijn aanbetalingen van een pakketreis met vlucht hoger omdat internationaal is afgesproken dat vluchtreserveringen per direct 100% betaald moeten worden.

Per reis verschilt ook het aantal dagen voor vertrek dat de volledige reissom betaald moet zijn. Er zijn geen wettelijke regels in de meeste landen die de hoogte van de aanbetaling bepalen met uitzondering van Duitsland. In Duitsland is op grond van jurisprudentie vastgesteld dat in de regel de aanbetaling maximaal 20% is. Redenen voor een hoger aanbetalingspercentage moeten heel duidelijk worden beschreven en worden toegelicht. Het resterende bedrag is uiterlijk 30 dagen voor het begin van de reis verschuldigd. Het is onduidelijk of dit de terugbetaling van gelden aan consumenten heeft vergemakkelijkt of bespoedigd ten opzichte van de Nederlandse situatie.

Aanbetalingen vormen een belangrijk onderdeel van het voorfinancieren van leveranciers. Voorstellen om het percentage te verlagen of zelfs af te schaffen vinden de buitenlandse brancheorganisaties niet wenselijk. Lagere percentages zouden leiden tot duurdere reizen, omdat het financieringsrisico voor reisaanbieders toeneemt. Mogelijk effect daarvan is dat consumenten zelf onderdelen van een reis gaan boeken waardoor het geen pakketreis meer is en de risico's bij de consument komen te liggen (zoals geen garantie bij faillissement van de aanbieder). Pakketreisaanbieders zijn richting de consument verantwoordelijk voor het uitvoeren



van geboekte pakketreizen en wanneer reizen niet door kunnen gaan voor terugbetaling en repatriëring.

In de beschouwde landen vormen net als in Nederland vooruitbetalingen de basis voor het aanbetalen van leveranciers. Aanbetalingen worden gebruikt voor het reserveren van geplande reizen (vervoer, accommodaties, etc. ). Een deel wordt gebruikt als werkkapitaal voor het betalen van personeel, kantoor etc. Het bewaren van aanbetalingen op een zogenaamde derdenrekening, vindt in de regel niet plaats. Net als in Nederland zijn bij de andere landen december, januari en februari maanden waarin veel boekingen worden gedaan voor de zomermaanden en vinden in mei en juni meer lastminute-boeking plaats. In alle landen is een tendens naar meer lastminute-boeking. De oorzaak van dit laatste is gevolg van COVID en dat COVID in 2022 nog restricties met reizen naar bepaalde landen had. Het is op dit moment niet duidelijk of dit een trend zal worden. Lastminutereizen zijn veelal duurder dan early bird reizen. In tijden van hoge betalingen zoals in de zomer maken bedrijven gebruik van seizoenskredieten. Over het algemeen is het lastig voor de sector om bankkredieten te ontvangen omdat het onderpand beperkt is. De bedrijven kunnen in bepaalde gevallen wel gebruik maken van de algemene nationale / EU-garantieregelingen voor het bedrijfsleven (vergelijkbaar met BMKB in Nederland), maar de kosten (toeslag) zijn daarvan relatief hoog.

In Portugal worden juist veel toeristen ontvangen met name in de zomerperiode en Denemarken, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk hebben veel “outgoing” toerisme. Frankrijk zit meer in een mix-situatie. Het aantal Fransen dat vakanties buiten Frankrijk doorbrengt is bijvoorbeeld relatief beperkt. Daarnaast hebben ze relatief meer voorkeur voor Franstalige landen, waar de sector dan moet concurreren met organisatoren die niet gebonden zijn aan EU-richtlijnen, omdat ze buiten de EU zijn gevestigd. Daarnaast verschilt de animo voor het boeken van pakketreizen per land. In Duitsland is die bijvoorbeeld veel hoger dan in Frankrijk.

In Nederland zijn consumenten voor het overgrote deel beschermd door garantiefondsen op het moment dat de reisaanbieder failliet gaat. In Duitsland was er tot vorig jaar geen garantiefonds, maar een verzekeringsproduct dat onvoldoende dekking bleek te bieden. Vier, vijf grote verzekeraars hadden een aantal marktpartijen in portefeuille met de afspraak dat ze maximaal 110 miljoen euro op een polis hoefden uit te keren (daarboven was het niet verzekeraar). In Duitsland heeft de overheid moeten bijspringen. Met het faillissement van Thomas Cook eind 2019 was veel schade gemoeid. Door de Duitse overheid is toen 350 miljoen euro aanvullend uitgekeerd. In 2022 wilde Duitsland dat niet meer en heeft men gekeken welke modellen wel goed werken in Europa en heeft toen het Nederlands model van SGR gekopieerd. In 2021 is daarmee het Deutscher Reisesicherungsfonds (DRSF) opgericht.

In Denemarken, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk zijn er ook garantiefondsen. In Portugal beheert de overheid het garantiefonds en dit fonds is net als in Duitsland recent opgericht. Denemarken en het Verenigd Koninkrijk hebben een gemengd systeem, wat betekent dat een vorm van particulier initiatief gecombineerd is met een door de overheid medebeheerd garantiefonds. In sommige landen waren ook enkele particuliere verzekeringsmaatschappijen actief, maar na de COVID-pandemie is dit onverzekerbaar geworden en wordt dit product niet meer aangeboden.



## 5.2 Bestendigheid financieringsstructuur tijdens COVID-pandemie en lessons learned

Door de COVID-pandemie en het beperkende effect ervan op reizen ontstond een enorme druk op de liquiditeit van de reisorganisatoren gezien de wettelijke terugbetalingsvoorwaarden van de reisaanbieders. In alle beschouwde landen was een voucherregeling opgezet.

De in de landenstudie beschouwde landen hebben allemaal maatregelen genomen om de bedrijven tijdens deze periode te ondersteunen. De reisaanbieders konden gebruik maken van algemene ondersteunende maatregelen, zoals gegarandeerde bankleningen, arbeidstijdverkorting of vergelijkbare regelingen, uitstel van betaling belastingen en regelingen voor zelfstandigen.

De COVID situatie heeft ook veel werk betekend voor de garantie-instellingen. Daarnaast hebben landen die dat nog niet hadden zoals Portugal en Duitsland een garantiefonds opgericht.

Overall is het overgrote deel van consumenten door de sector terugbetaald. De reisaanbieders hebben uiteindelijk aan de verplichtingen richting reizigers kunnen voldoen. Ook is het aantal bedrijven dat failliet is gegaan heel beperkt.

De COVID-crisis had en heeft nog impact op de sector. Daarnaast is de sector geconfronteerd met de gevolgen van de Russische oorlog in Oekraïne, de energietransitie etc. De COVID-crisis is daarbij extreem voor de reisbranche, omdat langdurig niet of nauwelijks gereisd kon worden.

Belangrijk ijkpunt voor de financiële weerbaarheid van de sector zal worden de mate waarin de bedrijven in staat zijn de leningen (eerste deel begin 2023) en de uitgestelde belastingbetalingen terug te betalen net als in Nederland. Evaluaties van de COVID maatregelen zijn nog niet beschikbaar.

Tijdens de COVID-periode heeft Nederland vergelijkbare maatregelen getroffen als in de onderzochte landen en de ervaringen in die landen leveren weinig leerpunten op voor Nederland. Landen als Duitsland en Portugal hebben juist naar Nederland gekeken bij de oprichting van garantiefondsen tijdens de COVID-pandemie die ze eerder niet hadden. De maatregelen lopen nog. Aangezien het maatregelen waren met een tijdelijk karakter hebben interim evaluaties weinig toegevoegde waarde. Ex-postevaluaties kunnen pas worden uitgevoerd als de terugbetaling is gestart.

De volgende lessons learned komen uit de gesprekken met de pakketreisbranche in het buitenland. Standpunten zijn:

- Geen noodzaak om extra maatregelen te treffen ter voorbereiding van vergelijkbare crises. De steunmaatregelen hebben gewerkt en dit systeem kan achter de hand worden gehouden zodat implementatie snel kan gaan bij een crisis waarbij langdurig niet of nauwelijks gereisd kan worden.
- Evalueer de impact van de maatregelen in de komende jaren als er inzicht is in de mate van terugbetaling van de ondersteuning. Tot nu toe is de sector positief en is het aantal faillissementen beperkt en zal dat naar verwachting ook blijven.



- Zorg dat de Richtlijn Pakketreizen in alle EU-lidstaten in dezelfde mate wordt geïmplementeerd, uitgevoerd en gehandhaafd. Er zijn bijvoorbeeld nog steeds EU-landen zonder garantiefonds voor consumenten, waardoor de consumenten daar onvoldoende beschermd zijn.
- De sector moet kunnen blijven concurreren met bedrijven uit landen die niet de richtlijn hoeven te volgen, omdat ze buiten de EU gevestigd zijn.
- De hoogte van aanbetalingspercentages moet worden overgelaten aan de bedrijven. Dit is onderdeel van de businesscase. Lagere aanbetalingspercentages leiden tot hogere prijzen voor consumenten en grotere kans dat consumenten – ook door verdergaande digitalisering - meer risico's gaan lopen door bijvoorbeeld zelf losse tickets te gaan boeken, waardoor geen sprake meer is van een pakketreis.
- Belangrijk aandachtspunt is de internationale afspraak dat vluchten direct bij reservering 100% betaald moeten worden. Dat betekent hoge kosten voor de reispakketsector omdat zij verantwoordelijk zijn voor terugbetaling aan de klant. Een meer gelijk speelveld in de keten lijkt op zijn plaats met gelijkschakeling van aanbetalingspercentages.
- Monitor wat de impact is van de energiecrisis, het klimaatbeleid, Covid en opkomst van andere virussen en de Russische oorlog in Oekraïne op het internationale reisverkeer en daarmee op de sector.



## 6 Bespiegeling alternatieven voor huidige financieringsstructuur

Onderzoeksvraag 7: welke mogelijkheden zijn er om de negatieve (neven)effecten van de financieringsstructuur in tijden van crises te mitigeren? Denk daarbij o.a. aan verplicht verkleinen percentage aanbetalen; Verplicht gebruik van een derdengeldenrekening.

Beantwoording van deze vraag is gebaseerd op de telefonische enquête (stap 4) en de verdiepende interviews (stap 5).

### 6.1 Inleiding

De COVID-pandemie heeft tot problemen geleid in de pakketreissector. Touroperators hadden problemen om klanten binnen 14 dagen terug te betalen. Leveranciers betaalden later of helemaal niet terug. Veel touroperators hadden daardoor te kampen met knelpunten in de liquiditeit. Dit heeft ertoe geleid dat door verschillende partijen wordt nagedacht over alternatieven om knelpunten bij een eventuele volgende crisis te voorkomen of beheersbaar te maken. De Europese Commissie is bezig met een herziening van de Richtlijn Pakketreizen (2015/2302). In dat kader denkt de Europese Commissie ook na over alternatieven om knelpunten bij een eventuele volgende crisis te voorkomen of beheersbaar te maken. Zij zal met een voorstel komen voor een herziening van de Richtlijn Pakketreizen (2015/2302). De Europese Commissie heeft in augustus 2021 in een routekaart reeds enkele denkrichtingen neergelegd voor een herziening van de Richtlijn Pakketreizen. Het zou daarbij o.a. kunnen gaan om regels waaraan (vrijwillige) vouchers moeten voldoen of om andere regels over terugbetalingen in tijden van crisis. Het maximaliseren van aanbetalen door consumenten is een andere genoemde optie om mogelijke problemen tijdens toekomstige crises te verkleinen. Ook afspraken over betalingen tussen partijen in de keten (bijv. van luchtvaartmaatschappij naar pakketreisaanbieder) zouden onderdeel kunnen zijn van een herziening. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op verschillende alternatieven en de gevolgen voor de verschillende partijen in de pakketreisketen. Eerst wordt ingegaan op de kwetsbaarheid van de pakketreissector.

### 6.2 Kwetsbaarheid

Als we het hebben over de kwetsbaarheid van de pakketreissector moeten we kijken naar 'kwetsbaarheid voor wie' en 'kwetsbaarheid in welke tijd'. Bij 'kwetsbaarheid voor wie' maken we hier onderscheid tussen de kwetsbaarheid van de consument/reiziger, de kwetsbaarheid van de aanbieders van pakketreizen en de kwetsbaarheid voor de overheid. Bij 'kwetsbaarheid in welke tijd' maken we onderscheid tussen 'normale' tijden en tijden van crises.



### **Kwetsbaarheid in 'normale' tijden**

Wanneer de keten van de pakketreisector niet wordt verbroken door een extreme crisis kunnen de geldstromen blijven lopen. Consumenten betalen een aanbetaling bij boeking en de reisorganisator betaalt leveranciers deels vooruit. Vervolgens worden restbetalingen van consumenten gebruikt om de restbetalingen aan de leveranciers te doen. In de tijden vóór de COVID-pandemie verliep dit over het algemeen goed. Het systeem achten wij niet kwetsbaar in 'normale' tijden. Alle reisaanbieders van pakketreizen zijn verplicht aangesloten bij een garantiefonds of hebben een andere garantieregeling. De garantiefondsen / garantieregelingen stellen financiële eisen aan de aanbieders van de pakketreizen en houden daar toezicht op. Ook dit beperkt de kwetsbaarheid van aanbieders van pakketreizen in 'normale' tijden.

Voor consumenten zijn er in 'normale' tijden nauwelijks financiële risico's. In het geval van annulering zijn de touroperators verplicht de reeds betaalde gelden binnen 14 dagen terug te betalen en in geval dat de reis al is begonnen moet de touroperator zorgen voor repatriëring. Mocht een touroperator onverhoopt toch failliet gaan dan zijn de betaalde gelden en de kosten voor repatriëring gedekt door het garantiefonds. De consument krijgt zijn geld dus altijd terug. Alleen zal bij een faillissement de terugbetaling van de gelden niet binnen 14 dagen plaatsvinden in verband met de afwikkeling van het faillissement. Maar de consument krijgt zijn geld terug.

Volgens de Richtlijn Pakketreizen is de overheid verantwoordelijk dat in een land de garantie bij insolventie van pakketreisaanbieders is geregeld. In Nederland is het systeem van garantieregelingen (vooral garantiefondsen) zodanig geregeld dat er in normale tijden geen risico's zijn voor de overheid.

### **Kwetsbaarheid in tijden van crises**

De COVID-pandemie heeft aangetoond dat aanbieders van pakketreizen in tijden van crises, waarbij gedurende langere tijd naar vrijwel alle landen niet gereisd kan worden, kwetsbaar zijn. Door een crisis als de COVID-pandemie komt de liquiditeitspositie van de pakketreisaanbieders zwaar onder druk te staan. Reeds door consumenten betaalde reissommen moeten in principe binnen 14 dagen worden terugbetaald. Leveranciers betalen veel later of niet terug. Er zijn geen nieuwe inkomsten. Personeelskosten en andere kosten lopen gewoon door. De kwetsbaarheid is ook afhankelijk van de duur van een crisis, oftewel de periode dat er vrijwel niet gereisd kan worden. Een crisis van enkele maanden is makkelijker te overbruggen dan een crisis van enkele jaren. Een knelpunt daarbij is dat men van tevoren veelal niet weet hoelang een crisis gaat duren. Dat in de coronatijd vrijwel geen pakketreisaanbieders failliet zijn gegaan is te danken aan de weerbaarheid van de sector en/of aan de overheidssteun.

Voor de consument zijn de financiële risico's van een crisis, waarbij vrijwel niet gereisd kan worden, beperkt. In principe krijgen de consumenten hun geld binnen 14 dagen terug van de reisorganisatie en mocht een reisorganisatie failliet gaan dan zijn die gelden gegarandeerd door het garantiefonds. Tijdens de COVID-pandemie zijn weliswaar tijdelijke oplossingen gebruikt, zoals het gebruik van vouchers die gegarandeerd waren door het garantiefonds. Consumenten hebben ofwel een andere reis kunnen boeken ofwel hun geld teruggekregen, zij het niet binnen 14 dagen. Het risico voor de consument zit hem dus vooral in het terugkrijgen van de gelden op een later tijdstip.



Zoals eerder aangehaald zijn lidstaten en daarmee overheden volgens de Richtlijn Pakketreizen verplicht ervoor te zorgen dat er voldoende zekerheid wordt geboden bij insolventie van aanbieders van pakketreizen en dat de zekerheid afdoende moet zijn en redelijkerwijs voorzienbare kosten moet dekken. Het is niet duidelijk of de kosten als gevolg van de COVID-crisis hieronder vallen. Het is hiermee niet zonder meer evident, maar wel mogelijk, dat de staat voor deze schade aansprakelijk zou kunnen worden gesteld als het stelsel van zekerheidsstelling faalt. Los daarvan zou de overheid 'vrijwillig' kunnen inspringen om consumenten te beschermen. Naast de generieke steunmaatregelen, die de overheid veel geld hebben gekost, heeft de overheid een behoorlijk risico van de sector overgenomen door de Voucherkredietfaciliteit in te richten samen met SGR.

## 6.3 Alternatieven voor huidige financieringsstructuur

### 6.3.1 Inleiding

In het onderzoek zijn verschillende alternatieven aan de orde geweest die de kwetsbaarheid van de huidige financieringsstructuur van de pakketreisbranche in tijden van crises, waarbij langere tijd niet of nauwelijks gereisd kan worden, mogelijk zouden kunnen verminderen. Deze alternatieven dienen ter oriëntering wat de consequenties daarvan kunnen zijn. De alternatieven worden in deze paragraaf beschreven. De volgende opties komen aan de orde:

- Wettelijk maximum voor de aanbetaling
- Wettelijk verbod op aanbetaling
- Derdengeldrekening
- Overige opties

Bij de beschouwing van de opties gaan we er hier in eerste instantie vanuit dat de opties EU-breed zouden gaan gelden. Aan het eind van deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijkheid wanneer alleen Nederland het invoert.

### 6.3.2 Wettelijk maximum voor de aanbetaling

Bij een wettelijk maximum voor de aanbetaling wordt wettelijk vastgelegd dat een aanbieder van pakketreizen bij boeking van een reis niet meer dan bijvoorbeeld 20% aanbetaling mag vragen aan de consument. De restbetaling mag dan wel uiterlijk vier of zes weken voor vertrek worden gevraagd.

#### Gevolgen voor de aanbieders van pakketreizen

De aanbetaling wordt door aanbieders van pakketreizen vooral gebruikt voor de vooruitbetalingen aan de leveranciers (vervoer, accommodatie, excursies, etc.). De restbetalingen worden gebruikt voor de restbetalingen aan de leveranciers. We hebben gezien dat het percentage van de aanbetaling verschilt per pakketreisaanbieder. Dit hangt samen met de mate waarin zij meer of minder vooruit moeten betalen aan hun leveranciers. Als er een wettelijk maximum komt voor de aanbetaling van bijvoorbeeld 20%, dan zal dit voor een deel van de aanbieders van pakketreizen geen verandering betekenen omdat zij nu al 20% of minder aan aanbetaling vragen. Knelpunten kunnen er wel komen voor de reisaanbieders die momenteel wel meer dan 20% aanbetaling vragen. Het betekent dat zij een deel zelf moeten gaan voorfinancieren met eigen reserves of met externe financiering,



waardoor de financiële positie verslechterd. Immers, de vooruitbetalingen aan leveranciers veranderen niet. Het is een internationale markt en het verlagen van de vooruitbetalingen voor bijvoorbeeld airlines en gewilde locaties lijkt niet onderhandelbaar, zeker niet voor de kleinere aanbieders. Aanbieders van pakketreizen geven ook aan dat wanneer men de aanbetalings van consumenten wettelijk beperkt men eigenlijk ook de vooruitbetalingen verder in de keten wettelijk zou moeten beperken. Echter, het lijkt op Europees niveau niet mogelijk om dergelijke gevraagde vooruitbetalingen buiten de EU wettelijk te beperken. Als reisaanbieders buiten de EU nog wel aanbetalings mogen vragen dan hebben zij veel meer mogelijkheden om accommodaties en bestemmingen te claimen.

Eigen reserves zijn bij veel aanbieders beperkt. Dat betekent dat het voorfinancieren uit eigen middelen maar voor een beperkt aantal aanbieders mogelijk is, mede afhankelijk van de mate waarin ze meer dan de 20% aanbetaling nodig hebben om vooruitbetalingen aan de leveranciers te doen. Volgens pakketreisaanbieders is het verkrijgen van externe financiering voor de reisector zeer moeilijk, met name voor de kleinere aanbieders. Banken zijn nauwelijks actief in de financiering van de reisector. Voor de kleine aanbieders geldt dit nog veel meer. Bij banken kunnen ze bijvoorbeeld al niet terecht voor kredieten onder de half miljoen euro. De reisaanbieders zullen dan bij andere financiers moeten aankloppen, zoals Qredits voor kredieten tot 250.000 euro. In principe kunnen ze daar een kredietaanvraag doen. Zij worden dan beoordeeld op historische resultaten, ondernemersplan, verdienmodel, etc. Op voorhand is echter niet te zeggen in hoeverre kredietaanvragen uiteindelijk worden gehonoreerd. Als er minder wordt aanbetaald nemen ook de risico's voor een financier toe. Dat wordt meegenomen in de beoordeling van een kredietaanvraag. Externe financiering betekent daarnaast ook extra kosten. Niet alleen brengt het aanvragen van externe financiering kosten met zich mee (zoals tijd voor het aanvragen en het aanleveren van allerlei financiële gegevens), het gebruik van externe financiering betekent ook het betalen van rente die via bijvoorbeeld Qredits momenteel ligt op 8 à 9%. Dit is fors gezien de beperkte marges in de branche. De kosten zullen worden verdisconteerd in de prijzen van de pakketreizen en komen uiteindelijk bij de consument terecht.

Het beperken van de aanbetalings kan er ook toe leiden dat aanbieders van pakketreizen bepaalde gewilde accommodaties, excursies, e.d. niet meer kunnen aanbieden aan de klanten. Dergelijke gewilde accommodaties, excursies, e.d. vragen veelal 100% vooruitbetaling. Als de pakketreisaanbieders over onvoldoende geld beschikken uit aanbetalings van consumenten, eigen reserves of externe financiering kunnen ze deze diensten niet meer aanbieden. Gezien de beperkte reserves en de beperkte mogelijkheden voor externe financiering bij vooral kleine aanbieders is de verwachting dat bij hen het aanbod zal verschromen en voor een deel dat men zal stoppen.

In gesprekken met reisaanbieders is verder aan de orde geweest dat zij kortingen kunnen bedingen bij leveranciers als zij vooruitbetalingen doen. Wanneer zij door lagere aanbetalings minder kortingen kunnen krijgen, betekent dat hogere prijzen voor de consument.

Een andere ontwikkeling is dat pakketreisaanbieders diensten waarvoor veel moet worden vooruitbetaald uit hun pakket halen en door de consument zelf rechtstreeks



laten boeken. Dat geldt dan vooral voor de vliegreis die vaak een groot deel van de pakketreis betreft. Het gebeurt nu al dat reisorganisatoren een landpakket aanbieden en tegen de consument zeggen dat ze zelf de vliegreis moeten boeken, die ze dan direct 100% moeten betalen. Dergelijke losse vliegtickets vallen buiten de werking van de Richtlijn Pakketreizen en buiten de garantie van het garantiefonds voor de pakketreis. Inrichting van een Europees of nationaal ticketgarantiefonds zou kunnen helpen om consumenten die een los ticket kopen te beschermen tegen insolventie van de luchtvaartmaatschappij. Een neveneffect als het vliegticket uit de pakketreis wordt gehaald is dat als men alleen nog een verblijf boekt via een reisaanbieder dit geen pakketreis meer is en is uitgesloten van de wettelijke pakketreisgarantie, waardoor de consumentenbescherming nog verder afneemt.

In tijden van een crisis, waarbij langere tijd niet gereisd kan worden, betekent een maximale aanbetaling van bijvoorbeeld 20% voor pakketreisaanbieders die nu al 20% of minder aanbetaling vragen van de consument geen verandering ten opzichte van de huidige situatie. Voor pakketreisaanbieders die momenteel meer dan 20% aanbetaling vragen betekent het in geval van een crisis en maximale aanbetaling van 20%, dat ze minder hoeven terug te betalen dan wanneer er meer dan 20% zou zijn aanbetaald. Zes weken voor aanvang betaalde reissommen zullen nog wel door alle reisaanbieders terugbetaald moeten worden.

In de telefonische enquête onder aanbieders van pakketreizen is gevraagd wat de verwachte invloed is van een wettelijk maximum voor de aanbetaling van 20% op de liquiditeitspositie. In Tabel 9 zijn de resultaten hiervan weergegeven voor de verschillende typen aanbieders. 44% van de pakketreisaanbieders verwacht geen gevolgen voor de liquiditeitspositie. 51% verwacht een kleine of grote verslechtering van de liquiditeitspositie. Een verslechtering wordt het meest verwacht bij de kleine aanbieders. De invloed van een maximum aanbetaling van 20% is op hen ook het grootst omdat zij momenteel gemiddeld de hoogste aanbetaling vragen en boekingen relatief ver voor aanvang van de reizen plaatsvinden.

**Tabel 9 Invloed van een wettelijk maximum van 20% aanbetaling op de liquiditeitspositie, n=148**

Invloed op liquiditeitspositie	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Geen	59%	51%	25%	44%
Een verbetering	3%	9%	0%	5%
Een kleine verslechtering	7%	13%	8%	10%
Een grote verslechtering	10%	7%	24%	13%
Een zeer grote verslechtering	21%	20%	43%	28%
Weet niet	0%	0%	0%	0%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Panteia, 2023

Vervolgens is aan de respondenten die een verslechtering van de liquiditeitspositie verwachtten gevraagd hoe zij de liquiditeitspositie op peil houden (zie Tabel 10). 32%





geeft aan (deels) externe financiering nodig te hebben. Er zijn ook pakketreisaanbieders die aangeven dat financiering voor hen niet haalbaar is of de risico's te groot worden en daarom zullen stoppen als aanbieder van pakketreizen. Dat geldt voor 21% van de reisaanbieders die een verslechtering van de liquiditeitspositie verwachten, oftewel ongeveer 11% van alle pakketreisaanbieders.

**Tabel 10 Wijze waarop de liquiditeitspositie op peil wordt gehouden bij een verwachte verslechtering van de liquiditeitspositie als gevolg van een wettelijk maximum van 20% aanbetaling (in procenten van het aantal reisaanbieders dat een verslechtering van de liquiditeitspositie verwacht), n=76**

	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Externe financiering nodig	36%	25%	35%	32%
Eigen middelen	46%	57%	30%	42%
Stoppen als reisaanbieder	18%	7%	32%	21%
Anders	0%	11%	8%	8%
Weet niet	0%	4%	6%	4%

Bron: Panteia, 2023

Aan de respondenten, die externe financiering nodig hebben, is gevraagd welke vorm van externe financiering zij dan zoeken. Hier worden genoemd: bankleningen, aandeelhouders, moederbedrijf, kredietinstellingen en privéleningen. Vervolgens is gevraagd of zij verwachten makkelijk deze externe financiering te kunnen verkrijgen (zie Tabel 11). Alle respondenten verwachten dat het verkrijgen van externe financiering moeilijk zal zijn. Bijna een derde verwacht zelfs dat het vrijwel onmogelijk zal zijn.

**Tabel 11 Verwachte mogelijkheid om externe financiering te verkrijgen om de liquiditeitspositie op peil te houden bij een wettelijk maximum van 20% aanbetaling (in procenten van het aantal reisaanbieders dat verwacht externe financiering nodig te hebben), n=24**

	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Makkelijk	0%	0%	0%	0%
Enigszins moeilijk	0%	14%	0%	4%
Moeilijk	0%	14%	38%	25%
Zeer moeilijk	50%	43%	23%	34%
Vrijwel onmogelijk	50%	29%	31%	33%
Weet niet	0%	0%	8%	4%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Panteia, 2023



Vervolgens is aan de respondenten, die verwachten externe financiering nodig te hebben, gevraagd of zij verwachten dat een wettelijk maximum van 20% aanbetaling invloed zal hebben op de verkoopprijzen van pakketreizen (zie Tabel 12). 71% van de pakketreisaanbieders, die verwachten externe financiering nodig te hebben, verwachten een stijging van de verkoopprijzen van de pakketreizen, oftewel circa 12% van alle pakketreisaanbieders.

**Tabel 12** Verwachte gevolgen voor de verkoopprijzen van pakketreizen van een wettelijk maximum van 20% aanbetaling (in procenten van het aantal reisaanbieders dat verwacht externe financiering nodig te hebben), n=24

	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Geen gevolgen	25%	43%	8%	21%
Prijsstijging van 1-2%	0%	0%	0%	0%
Prijsstijging van 3-4%	0%	0%	31%	17%
Prijsstijging van 5-6%	0%	29%	8%	12%
Prijsstijging van meer dan 6%	50%	28%	46%	42%
Weet niet	25%	0%	7%	8%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Panteia, 2023

Tenslotte is aan alle respondenten gevraagd in hoeverre zij, in het geval van een wettelijk maximum van 20% aanbetaling, financiële problemen verwachten wanneer bij een crisis zoals de coronapandemie zeer veel klanten moeten worden terugbetaald (zie Tabel 13). Het overgrote deel van de respondenten verwacht problemen, een derde zelfs zeer veel problemen. De meeste problemen worden verwacht door de kleine aanbieders.

**Tabel 13** Verwachte financiële problemen wanneer bij een crisis zoals de coronapandemie zeer veel klanten moeten worden terugbetaald, in het geval van een wettelijk maximum van 20% aanbetaling, n=148

	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Geen problemen	17%	24%	10%	18%
Beperkte problemen	38%	34%	14%	28%
Veel problemen	10%	19%	19%	17%
Zeer veel problemen	31%	22%	55%	35%
Weet niet	4%	1%	2%	2%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Panteia, 2023



### **Gevolgen voor de garantiefondsen**

Een maximering van de aanbetaling tot 20% zal tot gevolg hebben dat garantiefondsen in geval van een faillissement van een pakketreisaanbieder iets minder aan consumenten hoeven terug te betalen. Overall zullen garantiefondsen waarschijnlijk een iets kleinere buffer nodig hebben.

### **Gevolgen voor de consumenten/reizigers**

Voor de consumenten betekent een maximum aanbetaling van bijvoorbeeld 20% dat ze in sommige gevallen minder hoeven aan te betalen bij boeking. Maar dat geldt alleen voor de gevallen waarbij momenteel meer dan 20% moet worden aanbetaald.

Hiertegenover staan wel enkele nadelen voor de consument. Er zullen pakketreisaanbieders zijn die een minder aanbod hebben en een aantal zal stoppen. Er zullen aanbieders zijn die hogere prijzen gaan vragen voor het dekken van bijvoorbeeld rentekosten of omdat ze minder kortingen krijgen van hun leveranciers. Dit hangt ook weer af van bestemmingen en de samenstelling van de pakketreis. In het geval pakketreisaanbieders vlieguren uit het pakket halen en door de consument zelf laten boeken mist de consument de bescherming uit de Richtlijn Pakketreizen en de garantiedekking voor een belangrijk deel van de reissom.

In tijden van een crisis, waarbij langere tijd niet gereisd kan worden, betekent een maximale aanbetaling voor een deel van de consumenten dat er minder grote aanbetalingen hoeven te worden terugontvangen, omdat ze een minder hoge aanbetaling hebben betaald.

## **6.3.3 Wettelijk verbod op aanbetaling**

Bij een wettelijk verbod op de aanbetaling wordt wettelijk vastgelegd dat een aanbieder van pakketreizen bij boeking van een reis geen aanbetaling mag vragen aan de consument. De betaling van de totale reissom mag dan bijvoorbeeld wel uiterlijk zes weken voor vertrek worden gevraagd.

### **Gevolgen voor de aanbieders van pakketreizen**

De aard van de gevolgen voor de aanbieders van pakketreizen zal in grote lijnen gelijk zijn aan die bij de optie van maximering van de aanbetaling. Alleen de mate waarin de gevolgen optreden zijn groter. Golden de gesignaleerde knelpunten bij maximering van de aanbetaling alleen voor de reisaanbieders die gewend waren meer aanbetaling te vragen dan het eventueel in te stellen maximum, bij een verbod op aanbetaling gelden de gevolgen voor alle reisaanbieders die aanbetalingen vragen. Dat betekent dat alle reisaanbieders meer zelf moeten gaan voorfinancieren met eigen reserves of met externe financiering. Bij het ontbreken van aanbetalingen nemen de risico's voor een externe financierer toe waardoor het nog moeilijker wordt om externe financiering te krijgen. Voor veel reisaanbieders, met name de kleinere, zal het niet haalbaar zijn om externe financiering te krijgen. Of hun kredietaanvraag wordt niet gehonoreerd en/of ze willen geen relatief grote leningen afsluiten. De verwachting is dan ook dat er in hogere mate (kleine) reisaanbieders zullen stoppen bij een wettelijk verbod op aanbetaling dan bij maximering van de aanbetaling. Daarnaast wordt de zekerheid voor de reisorganisator dat een consument zijn geboekte reis ook daadwerkelijk gaat afnemen beperkt als een consument niets aanbetaalt.



Verder gelden de prijsverhogingen als gevolg van rentekosten en minder kortingen van leveranciers bij een verbod op aanbetaling voor meer reisorganisaties dan bij een maximum aanbetaling. Ook een versraling van het aanbod zal bij een verbod op aanbetaling sterker gelden, mede door het stoppen van reisaanbieders. Ten slotte zal ook het beperken van de pakketreis tot een landarrangement toenemen, waarbij de consument zelf de vliegreis moet boeken (zonder bescherming van de Richtlijn Pakketreizen en de garantie van een garantiefonds).

In tijden van een crisis, waarbij langere tijd niet gereisd kan worden, betekent een verbod op aanbetaling voor pakketreisaanbieders dat ze niet meer hoeven terug te betalen omdat er niets aanbetaald is. Zes weken voor aanvang betaalde reissommen zullen nog wel door alle reisaanbieders terugbetaald moeten worden. Overall zal het effect beperkt zijn tot aanbetalingen die momenteel worden gevraagd.

In de telefonische enquête onder aanbieders van pakketreizen is gevraagd wat de verwachte invloed is van een wettelijk verbod op aanbetaling op de liquiditeitspositie. In Tabel 14 zijn de resultaten hiervan weergegeven voor de verschillende typen aanbieders. 16% van de pakketreisaanbieders verwacht geen gevolgen voor de liquiditeitspositie. 75% verwacht een (zeer) grote verslechtering van de liquiditeitspositie. Dit duidt erop dat de aanbetaling wel essentieel is voor de reisaanbieders. Een verslechtering wordt het meest verwacht bij de kleine aanbieders. Bij de kleine aanbieders verwacht zelfs 74% een zeer grote verslechtering.

**Tabel 14 Invloed van een wettelijk verbod op aanbetaling op de liquiditeitspositie, n=148**

Invloed op liquiditeitspositie	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Geen	17%	22%	6%	16%
Een verbetering	0%	1%	0%	1%
Een kleine verslechtering	14%	11%	0%	8%
Een grote verslechtering	24%	19%	20%	20%
Een zeer grote verslechtering	45%	47%	74%	55%
Weet niet	0%	0%	0%	0%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Panteia, 2023

Vervolgens is aan de respondenten die een verslechtering van de liquiditeitspositie verwachtten gevraagd hoe zij de liquiditeitspositie op peil houden (zie Tabel 15). 35% geeft aan (deels) externe financiering nodig te hebben. Het percentage stoppers is aanzienlijk hoger dan bij een maximering van de aanbetaling op 20%. 31% van de reisaanbieders die een verslechtering van de liquiditeitspositie verwachtten, stopt bij een verbod op aanbetaling, oftewel ongeveer 26% van alle pakketreisaanbieders.



**Tabel 15 Wijze waarop de liquiditeitspositie op peil wordt gehouden bij een verwachte verslechtering van de liquiditeitspositie als gevolg van een wettelijk verbod op aanbetaling (in procenten van het aantal reisaanbieders dat een verslechtering van de liquiditeitspositie verwacht), n=124**

	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Externe financiering nodig	42%	37%	30%	35%
Eigen middelen	33%	37%	10%	27%
Stoppen als reisaanbieder	21%	22%	48%	31%
Anders	8%	4%	7%	6%
Weet niet	0%	4%	7%	4%

Bron: Panteia, 2023

Aan de respondenten, die externe financiering nodig hebben, is gevraagd welke vorm van externe financiering zij dan zoeken. Hier worden vooral leningen bij de bank genoemd. Daarnaast noemen enkelen particuliere investering of crowdfunding. Vervolgens is gevraagd of zij verwachten makkelijk deze externe financiering te kunnen verkrijgen (zie Tabel 16). Bijna alle respondenten verwachten dat het verkrijgen van externe financiering moeilijk zal zijn. Een kwart verwacht zelfs dat het vrijwel onmogelijk zal zijn.

**Tabel 16 Verwachte mogelijkheid om externe financiering te verkrijgen om de liquiditeitspositie op peil te houden bij een wettelijk verbod op aanbetaling (in procenten van het aantal reisaanbieders dat verwacht externe financiering nodig te hebben), n=44**

	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Makkelijk	10%	0%	0%	2%
Enigszins moeilijk	10%	10%	7%	9%
Moeilijk	30%	35%	36%	34%
Zeer moeilijk	30%	30%	29%	30%
Vrijwel onmogelijk	20%	25%	28%	25%
Weet niet	0%	0%	0%	0%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Panteia, 2023

Vervolgens is aan de respondenten, die verwachten externe financiering nodig te hebben, gevraagd of zij verwachten dat een wettelijk verbod op aanbetaling invloed zal hebben op de verkoopprijzen van pakketreizen (zie Tabel 17). 77% van de pakketreisaanbieders, die verwachten externe financiering nodig te hebben, verwachten een stijging van de verkoopprijzen van de pakketreizen, oftewel circa 22% van alle pakketreisaanbieders.



**Tabel 17** Verwachte gevolgen voor de verkoopprijzen van pakketreizen van een wettelijk verbod op aanbetaling (in procenten van het aantal reisaanbieders dat verwacht externe financiering nodig te hebben), n=44

	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Geen gevolgen	30%	20%	0%	16%
Prijsstijging van 1-2%	10%	5%	14%	9%
Prijsstijging van 3-4%	0%	10%	36%	16%
Prijsstijging van 5-6%	20%	25%	7%	18%
Prijsstijging van meer dan 6%	30%	35%	36%	34%
Weet niet	10%	5%	7%	7%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Panteia, 2023

Tenslotte is aan alle respondenten gevraagd in hoeverre zij, in het geval van een wettelijk verbod op aanbetaling, financiële problemen verwachten wanneer bij een crisis zoals de coronapandemie zeer veel klanten moeten worden terugbetaald (zie Tabel 18). Het overgrote deel van de respondenten verwacht problemen, bijna de helft zelfs zeer veel problemen. De meeste problemen worden verwacht door de kleine aanbieders.

**Tabel 18** Verwachte financiële problemen wanneer bij een crisis zoals de coronapandemie zeer veel klanten moeten worden terugbetaald, in het geval van een wettelijk verbod op aanbetaling, n=148

	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Geen problemen	28%	26%	12%	21%
Beperkte problemen	7%	13%	4%	9%
Veel problemen	10%	21%	14%	17%
Zeer veel problemen	45%	37%	66%	48%
Weet niet	10%	3%	4%	5%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Panteia, 2023

### Gevolgen voor de garantiefondsen

Een verbod op de aanbetaling zal tot gevolg hebben dat garantiefondsen in geval van een faillissement van een pakketreisaanbieder alleen reeds betaalde reissommen moeten terugbetalen. Overall zullen garantiefondsen waarschijnlijk een nog kleinere buffer nodig hebben in vergelijking met als een maximum aan de aanbetaling zou worden gesteld.



### **Gevolgen voor de consumenten/reizigers**

Voor de consumenten betekent een verbod op de aanbetaling dat ze niets meer hoeven aan te betalen bij boeking. Wel moet uiteraard zes weken voor aanvang van de reis de volledige reissom worden betaald.

Hiertegenover staan wel enkele nadelen voor de consument. Er zullen pakketreisaanbieders zijn die een minder aanbod hebben. Er zullen minder aanbieders zijn. Er zullen aanbieders zijn die hogere prijzen vragen voor het dekken van bijvoorbeeld rentekosten of omdat ze minder kortingen krijgen van hun leveranciers. In het geval pakketreisaanbieders vlieguren uit het pakket halen en door de consument zelf laten boeken mist de consument de bescherming uit de Richtlijn Pakketreizen en de garantiedekking voor een belangrijk deel van de reissom.

In tijden van een crisis, waarbij langere tijd niet gereisd kan worden, betekent een verbod op de aanbetaling voor consumenten dat er geen aanbetalingen hoeven te worden terugontvangen, omdat ze die niet hebben hoeven betalen. Het terugontvangen van reeds betaalde reissommen (zes weken voor vertrek) blijft uiteraard wel.

#### **6.3.4**

### **Derdengeldrekening**

In geval van een derdengeldrekening worden alle door de consument betaalde bedragen (aanbetalingen en restbetalingen) op een geblokkeerde rekening gezet. De aanbieder van de pakketreizen krijgt dan pas de beschikking over de gelden wanneer de reis heeft plaatsgevonden (oftewel als de dienst geleverd is).

### **Gevolgen voor de aanbieders van pakketreizen**

De aard van de gevolgen voor de aanbieders van pakketreizen zal in grote lijnen gelijk zijn aan die bij de optie van een verbod op de aanbetaling. Alleen de mate waarin de gevolgen optreden zijn veel groter. Ook hier gaan we ervan uit dat vooruitbetalingen aan leveranciers niet veranderen. Het gebruik van een derdengeldrekening betekent dat pakketreisaanbieders niet alleen de vooruitbetalingen aan leveranciers maar ook de restbetalingen aan de leveranciers moeten voorfinancieren totdat reizen hebben plaatsgevonden. Er moet dan financiering worden gezocht voor de volledige omzet en de eigen kosten. Het is niet te verwachten dat reisaanbieders dit uit eigen reserves kunnen doen. STO is weliswaar ook gebaseerd op een derdenrekening, waarbij de gelden pas vrijkomen voor de reisaanbieder op het moment dat de reis volledig is uitgevoerd. Echter, het betreft hier vooral kleinere reisorganisaties die hun leveranciers goed kennen en daarom kunnen ze vaak afspreken om achteraf te betalen.

Het alternatief is externe financiering, waarbij het de vraag is of een eventuele kredietaanvraag bij een financier voor een krediet ter grootte van de omzet wordt gehonoreerd. Daarnaast betekent zo'n fors krediet ook een forse extra rentelast en aangezien de marges beperkt zijn in de pakketreisbranche zal die extra rentelast in de prijzen van de pakketreizen worden verdisconteerd. Voor veel pakketreisaanbieders is het niet de verwachting dat een zo grote financiering haalbaar is en/of zij dermate grote leningen aan willen gaan. Zij zullen stoppen, vooral de kleinere gespecialiseerde aanbieders. In de gesprekken in de branche is dit verschillende keren naar voren gekomen. Dit kan tot gevolg hebben dat consumenten zelf pakketten gaan samenstellen en zelf rechtstreeks vervoer, accommodatie, excursies e.d. gaan boeken.

Zij missen echter de kennis over specifieke landen, gewoonten daar en de lokale contacten om een goede (en in sommige gevallen) verantwoorde pakketreis samen te stellen. Daarnaast missen ze alle bescherming van de Richtlijn Pakketreizen en garantiefondsen en lopen ze dan zelf alle risico's.

Het opzetten en uitvoeren van een systeem met derdengeldrekeningen is niet gratis. De kosten zullen ook worden verdisconteerd in de prijzen van de pakketreizen.

Verder is het de verwachting dat het beperken van de pakketreis tot een landarrangement zal toenemen, waarbij de consument zelf de vliegreis moet boeken (zonder garantie van een garantiefonds). De vliegreis is namelijk vaak een groot deel van de reis. Door deze uit de pakketten te halen zal de financieringsbehoefte van de reisaanbieder aanzienlijk kleiner worden.

In tijden van een crisis, waarbij langere tijd niet gereisd kan worden, betekent het gebruik van een derdengeldrekening dat de door de consumenten betaalde gelden direct kunnen worden terugbetaald vanuit de geblokkeerde rekening. De reisaanbieder blijft echter wel zitten met een forse beperking van de eigen middelen, dan wel een forse lening die blijft doorlopen en waarop moet worden afgelost en waarover rente moet worden betaald.

In de telefonische enquête onder aanbieders van pakketreizen is gevraagd wat de verwachte invloed is op de liquiditeitspositie, wanneer aanbetalingen en restbetalingen op een derdengeldrekening gezet moeten worden en die pas vrijkomen na afloop van de reis. In Tabel 19 zijn de resultaten hiervan weergegeven voor de verschillende typen aanbieders. 15% van de pakketreisaanbieders verwacht geen gevolgen voor de liquiditeitspositie. 75% verwacht een (zeer) grote verslechtering van de liquiditeitspositie. Er zijn geen duidelijke verschillen tussen de verschillende typen reisaanbieders.

**Tabel 19 Invloed op de liquiditeitspositie bij verplicht gebruik van een derdengeldrekening, n=148**

Invloed op liquiditeitspositie	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Geen	14%	16%	14%	15%
Een verbetering	0%	3%	0%	1%
Een kleine verslechtering	7%	7%	6%	7%
Een grote verslechtering	28%	26%	19%	23%
Een zeer grote verslechtering	48%	45%	59%	51%
Weet niet	3%	3%	2%	3%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Panteia, 2023

Vervolgens is aan de respondenten die een verslechtering van de liquiditeitspositie verwachten gevraagd hoe zij de liquiditeitspositie op peil houden (zie Tabel 20). 41% geeft aan externe financiering nodig te hebben. Het percentage stoppers komt uit op





36% van de reisaanbieders die een verslechtering van de liquiditeitspositie verwachten, oftewel ongeveer 30% van alle pakketreisaanbieders.

**Tabel 20 Wijze waarop de liquiditeitspositie op peil wordt gehouden bij een verwachte verslechtering van de liquiditeitspositie als gevolg van verplicht gebruik van een derdengeldrekening (in procenten van het aantal reisaanbieders dat een verslechtering van de liquiditeitspositie verwacht), n=120**

	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Externe financiering nodig	42%	47%	32%	41%
Eigen middelen	33%	22%	12%	21%
Stoppen als reisaanbieder	25%	27%	54%	36%
Anders	0%	2%	2%	2%
Weet niet	0%	4%	0%	2%

Bron: Panteia, 2023

Aan de respondenten, die externe financiering nodig hebben, is gevraagd welke vorm van externe financiering zij dan zoeken. Hier worden vooral leningen bij de bank genoemd. Een enkele respondent noemt het moederbedrijf. Vervolgens is gevraagd of zij verwachten makkelijk deze externe financiering te kunnen verkrijgen (zie Tabel 21). Bijna alle respondenten verwachten dat het verkrijgen van externe financiering moeilijk zal zijn. 22% verwacht dat het vrijwel onmogelijk zal zijn.

**Tabel 21 Verwachte mogelijkheid om externe financiering te verkrijgen om de liquiditeitspositie op peil te houden bij verplicht gebruik van een derdengeldrekening (in procenten van het aantal reisaanbieders dat verwacht externe financiering nodig te hebben), n=49**

	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Makkelijk	10%	8%	8%	8%
Enigszins moeilijk	20%	11%	0%	10%
Moeilijk	30%	23%	31%	27%
Zeer moeilijk	30%	31%	38%	33%
Vrijwel onmogelijk	10%	27%	23%	22%
Weet niet	0%	0%	0%	0%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Panteia, 2023

Vervolgens is aan de respondenten, die verwachten externe financiering nodig te hebben, gevraagd of zij verwachten dat een verplicht gebruik van een derdengeldrekening invloed zal hebben op de verkoopprijzen van pakketreizen (zie Tabel 22). 81% van de pakketreisaanbieders, die verwachten externe financiering

nodig te hebben, verwachten een stijging van de verkoopprijzen van de pakketreizen, oftewel circa 27% van alle pakketreisaanbieders.

**Tabel 22** Verwachte gevolgen voor de verkoopprijzen van pakketreizen van een verplicht gebruik van een derdengeldrekening (in procenten van aantal reisaanbieders dat verwacht externe financiering nodig te hebben), n=49

	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Geen gevolgen	50%	15%	0%	19%
Prijsstijging van 1-2%	20%	15%	10%	14%
Prijsstijging van 3-4%	0%	16%	23%	14%
Prijsstijging van 5-6%	10%	19%	8%	14%
Prijsstijging van meer dan 6%	20%	35%	61%	39%
Weet niet	0%	0%	0%	0%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Panteia, 2023

Tenslotte is aan alle respondenten gevraagd in hoeverre zij, in het geval van een verplicht gebruik van een derdengeldrekening, financiële problemen verwachten wanneer bij een crisis zoals de coronapandemie zeer veel klanten moeten worden terugbetaald (zie Tabel 23). Het overgrote deel van de respondenten verwacht problemen, 44% zelfs zeer veel problemen. Reisorganisaties hebben leveranciers vooruitbetaald en andere kosten moeten maken die ze dan gefinancierd zouden moeten hebben met externe leningen waarvan de rentebetalingen en aflossingen door blijven lopen. De meeste problemen worden verwacht door de kleine aanbieders.

**Tabel 23** Verwachte financiële problemen wanneer bij een crisis zoals de coronapandemie zeer veel klanten moeten worden terugbetaald, in het geval van een verplicht gebruik van een derdengeldrekening, n=148

	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Geen problemen	17%	21%	8%	16%
Beperkte problemen	14%	23%	10%	17%
Veel problemen	28%	23%	12%	20%
Zeer veel problemen	38%	32%	66%	44%
Weet niet	3%	1%	4%	3%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Panteia, 2023

### Gevolgen voor de garantiefondsen

Het gebruik van een derdengeldrekening zal tot gevolg hebben dat garantiefondsen in geval van een faillissement van een pakketreisaanbieder geen gelden aan



consumenten hoeven terug te betalen, omdat deze direct vanuit de geblokkeerde rekening kunnen worden terugbetaald. Wel zullen de garantiefondsen nog moeten zorgen voor repatriëringen e.d. Overall zullen garantiefondsen nog maar een beperkte buffer nodig hebben.

#### **Gevolgen voor de consumenten/reizigers**

In normale tijden betekent het gebruik van een derdengeldrekening voor de consumenten dat ze evenals voorheen de aanbetalingen en restbetalingen doen, maar deze nu storten op een geblokkeerde rekening. Mogelijk dat wel lagere aanbetalingen worden gevraagd, omdat een reisaanbieder deze gelden toch niet kan gebruiken voor vooruitbetalingen aan de leveranciers.

Er zijn echter wel nadelen voor de consument. Het aanbod zal minder worden doordat (mogelijk veel, en vooral de kleinere) pakketreisaanbieders zullen stoppen of doordat gewilde diensten niet of in mindere mate kunnen worden aangeboden. Verder is een verhoging van de pakketprijzen te verwachten omdat eventuele hoge financieringslasten van de pakketreisaanbieders in de prijs worden verdisconteerd. In het geval pakketreisaanbieders vlieguren uit het pakket halen en door de consument zelf laten boeken mist de consument de bescherming uit de Richtlijn Pakketreizen en de garantiedekking voor een belangrijk deel van de reissom.

In tijden van een crisis, waarbij langere tijd niet gereisd kan worden, betekent het gebruik van een derdengeldrekening dat door de consument betaalde gelden (aanbetalingen en restbetalingen) direct terugontvangen kunnen worden vanuit de geblokkeerde rekening. Omboeken, vouchers en/of andere vertragingen in de terugbetaling zijn dan niet aan de orde.

### **6.3.5 Andere alternatieven**

Versillende andere alternatieven zijn in het onderzoek (in de interviews en in de telefonische enquête) naar voren gekomen, maar minder diepgaand onderzocht. Deze worden hier kort besproken.

#### **Voucherregeling**

Een alternatief dat in de telefonische enquête enkele keren is genoemd is de voucherregeling. In de enquête was ook een tweetal vragen opgenomen over het wettelijk toestaan van het gebruik van vouchers ten tijde van crises. Dat betreft een wettelijke mogelijkheid om in het geval van een crisis, zoals de COVID-pandemie, voor terugbetalingen aan klanten vouchers te mogen gebruiken die binnen één jaar gebruikt of terugbetaald moeten zijn. Aan de respondenten is gevraagd hoe belangrijk zo'n maatregel zou zijn voor de reissector. De resultaten zijn weergegeven in Tabel 24. Een duidelijke meerderheid van de respondenten zou dit een (zeer) belangrijke maatregel vinden. De kleine aanbieders hechten wat minder aan een voucherregeling voor de sector dan de grotere reisaanbieders.



**Tabel 24 Belang van een wettelijke mogelijkheid voor een voucherregeling in het geval van een crisis, n=148**

	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Een zeer belangrijke maatregel	28%	26%	21%	24%
Een belangrijke maatregel	42%	36%	31%	35%
Noch belangrijk/noch onbelangrijke maatregel	7%	7%	27%	14%
Een onbelangrijke maatregel	3%	11%	4%	8%
Een zeer onbelangrijke maatregel	17%	19%	15%	17%
Weet niet	3%	1%	2%	2%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Panteia, 2023

Vervolgens is gevraagd in welke mate een voucherregeling de eigen organisatie helpt om in crisistijd de liquiditeitspositie op peil te houden (zie Tabel 25). Voor bijna een derde van de pakketreisaanbieders helpt een voucherregeling totaal niet om de liquiditeitspositie op peil te houden in crisistijd. Bij de kleine aanbieders is dat zelfs de helft.

**Tabel 25 Mate waarin een voucherregeling de eigen organisatie helpt om in crisistijd de liquiditeitspositie op peil te houden, n=148**

	Grote aanbieders	Middelgrote aanbieders	Kleine aanbieders	Totaal
Totaal niet	24%	21%	50%	32%
Enigszins	14%	27%	23%	23%
Voldoende	24%	19%	4%	15%
Goed	21%	16%	8%	14%
Zeer goed	17%	14%	13%	14%
Weet niet	0%	3%	2%	2%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Panteia, 2023

### Fonds voor overbruggen liquiditeitsproblemen

In de COVID-crisis was een deel van het probleem dat consumenten binnen 14 dagen moesten worden terugbetaald en dat de pakketreisaanbieders de gelden van leveranciers pas veel later terugkregen. Daardoor kwamen de reisaanbieders tijdelijk met (forse) liquiditeitstekorten te zitten. Een optie zou kunnen zijn om binnen de branche een fonds op te zetten waaruit reisaanbieders tijdelijk geld kunnen lenen om liquiditeitstekorten op te vullen. Het voordeel hiervan is dat in tijden van een crisis, waarbij langere tijd niet gereisd kan worden, gelden binnen 14 dagen aan de consument terugbetaald kunnen worden, zonder dat daarvoor vouchers hoeven te

worden gebruikt en een voucherkredietregeling hoeft te worden opgezet. Consumenten krijgen dan sneller hun geld terug dan dat tijdens de COVID-crisis is gebeurd. Het opzetten en bijhouden van een fonds betekent wel extra kosten die in de prijzen van de pakketreizen zullen worden verdisconteerd. In interviews heeft men zich wel afgevraagd of het optuigen van zo'n fonds met bijbehorende kosten opweegt tegen de kleine kans van een nieuwe grote crisis, waarbij langere tijd niet gereisd kan worden.

### Verzekering

In verschillende interviews en in de telefonische enquête is aangegeven dat veel pakketreisaanbieders positief zouden staan tegenover een verzekering voor de risico's van crises zoals een pandemie. Zij zijn graag bereid om daarvoor een premie te betalen. Zeker voor (kleinere) reisaanbieders die in de COVID-crisis in grote problemen zijn gekomen, veel kosten hebben moeten maken en zeer sterk hebben moeten interen op eigen reserves.

Echter, uit gesprekken is gebleken dat verzekeringsmaatschappijen niet bereid zouden zijn om risico's van grote crises te verzekeren. In het geval zo'n crisis plaatsvindt zullen de uit keren bedragen dermate groot zijn dat deze ook voor een verzekeringsmaatschappij niet zijn te behappen. Bij bijvoorbeeld een schadeverzekering (autoverzekering, zorgverzekering, inboedelverzekering, e.d.) kunnen verzekeraars een inschatting maken van de risico's en de schades en daarop de premie's baseren. Dat is bij risico's van crises niet goed mogelijk.

### Meer risicospreiding in de keten

Vanuit de pakketreisaanbieders is aangegeven dat door de Richtlijn Pakketreizen alle risico's zijn neergelegd bij de reisaanbieders. Dat betreft binnen 14 dagen terugbetalen bij annulering, kosten van repatriëring, niet restitueerbare betalingen aan leveranciers (zoals hotels), etc. Zij pleiten voor een 'eerlijkere' verdeling van de risico's in de keten. Daarbij wordt ook genoemd een meer evenwichtige verdeling van risico's tussen consumenten en reisaanbieders bij crises, waarbij langdurig niet of nauwelijks gereisd kan worden. Echter, dit gaat dan per definitie in tegen de bescherming van de consument zoals de Richtlijn Pakketreizen voorstaat.

Een vrij vergaande optie is om de pakketreisaanbieder weer bemiddelaar te maken, zoals vroeger. De dienst van de pakketreisaanbieder is dan het samenstellen van de reis, waarvoor de pakketreisaanbieder betaald krijgt. De consument betaalt dan zelf de leveranciers. In geval een reis niet door kan gaan, bemiddelt de pakketreisaanbieder bij het terugbetalen van de reeds betaalde gelden. De risico's komen in dat geval volledig bij de consument te liggen.

### Overige suggesties

Ten slotte zijn in de telefonische enquête nog de volgende suggesties c.q. opmerkingen genoemd ten aanzien van de kwetsbaarheid van de pakketreisector in crisistijden:

- Diverse respondenten hebben aangegeven dat er geen oplossing is voor een crisis als de COVID-pandemie. Een dergelijke crisis is erg uitzonderlijk. Dat is niet op te lossen door het systeem van de pakketreisector aan te passen. Steun zou bij dergelijke crises nodig zijn om te overleven.

- Ondernemingen zouden zelf moeten zorgen voor voldoende buffers. Aanbetalingen zouden niet gebruikt moeten worden als werkkapitaal, zodat het geld beschikbaar is wanneer er terugbetaald moet worden.
- Terugbetaling van gelden binnen 14 dagen zou ook moeten gelden voor de leveranciers van de pakketreisaanbieders, ook de airlines. Dit is vele malen genoemd door respondenten.
- Alle betalingen na aanvang van de reis laten plaatsvinden, zowel door de consument als de betalingen aan de leveranciers.
- Banken zouden meer bereid moeten zijn om financieringen te verstrekken aan de reissector.
- Als de overheid door middel van kleurcodes het reizen stillegt, zou de overheid ook verantwoordelijk moeten zijn voor de financiële gevolgen.

### 6.3.6 Maatregelen beperkt tot Nederland

In het voorgaande zijn verschillende opties besproken waarbij ervan is uitgegaan dat deze opties voor de hele EU zouden gelden. Het is ook mogelijk om de opties alleen in Nederland in te voeren. In diverse interviews is er echter op gewezen dat dit ten koste gaat van de pakketreissector in Nederland en ten koste gaat van de consument. Er is sprake van een internationale markt en veel reizen worden online geboekt. Wanneer in Nederland beperkende maatregelen worden genomen met extra kosten voor de reisaanbieder (en dus hogere prijzen voor de consument) is de kans groot dat de consument online in andere landen gaat boeken, waar de garantieregelingen vaak minder zijn dan in Nederland. Bij een faillissement van een buitenlandse aanbieder zal de Nederlandse consument meer moeite moeten doen om geld terug te krijgen, extra kosten moeten maken en mogelijk niet al het geld terugkrijgen.



## Bijlage 1

# Samenstelling begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie bestaat uit de volgende leden:

- Lieve Römken, ministerie van EZK, voorzitter
- Pieter Roos, ministerie van EZK, secretaris
- Thiemo Hollering, bestuurslid VZR Garant
- Erik Jan Reuver, algemeen directeur SGR
- Ton Brinkman en Marleen Nijdam, voorzitter en secretaris VvKR
- Walter Schut en Eppo Steenhuisen, adjunct-directeur en bestuurslid ANVR
- Sander van Veldhuizen
- Linda Brinke, beleidsmedewerker ministerie van EZK
- Olof King, Consumentenbond

