



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 15.11.2007
COM(2007) 704 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Mededeling over de toepassing van Verordening (EG) nr. 793/2004 betreffende
gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van "slots" op communautaire
luchthavens**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Mededeling over de toepassing van Verordening (EG) nr. 793/2004 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van "slots" op communautaire luchthavens

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

Op 21 april 2004 heeft de Raad Verordening (EG) nr. 793/2004 houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van "slots" op communautaire luchthavens goedgekeurd. Het doel van de wijziging was de verordening te versterken om ervoor te zorgen dat de beperkte capaciteit op verzadigde communautaire luchthavens zo volledig en flexibel mogelijk wordt gebruikt. Het bestaande systeem voor de toewijzing van slots werd niet fundamenteel gewijzigd.

Op basis van artikel 14 bis, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 95/93, zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 793/2004, moet de Commissie drie jaar na de inwerkingtreding van deze verordening een verslag over de uitvoering hiervan indienen bij het Europees Parlement en de Raad. In het verslag moet met name worden ingegaan op de toepassing van de artikelen 8, 8 bis en 10. Met deze mededeling wordt tegemoet gekomen aan die verplichting.

Op 23 januari 2007 heeft de Commissie een raadplegingsproces op gang gebracht om de standpunten van belanghebbende partijen over de werking van Verordening (EG) nr. 793/2004 te verzamelen. De Commissie heeft 44 reacties ontvangen van:

- nationale instanties
- regionale organen en lokale autoriteiten
- verenigingen en organisaties van belanghebbenden
- luchtvaartmaatschappijen
- luchthavens
- slotcoördinatoren
- andere belanghebbenden (Eurocontrol)

2. BELANGRIJKSTE KWESTIES

Op basis van die bijdragen kan het volgende beeld worden geschetst:

- (1) Zowel de lidstaten als de andere belanghebbenden wijzen erop dat Verordening 793/2004 nog maar drie jaar van kracht is. Deze relatief korte termijn maakt het moeilijk om vaste tendensen te ontwaren en om een betrouwbare beoordeling van de gevolgen van de verordening op te stellen.
- (2) De luchtvaartmaatschappijen wijzen op de belangrijkste oorzaak van het actuele tekort aan slots op verzadigde luchthavens, namelijk het gebrek aan luchthavencapaciteit. In

plaats van de symptomen te bestrijden, zoals het gebrek aan slots, zijn de luchtvaartmaatschappijen voorstander van een uitbreiding van de luchthavencapaciteit.

- (3) De luchthavens erkennen dat de verordening positieve resultaten heeft opgeleverd maar wijzen er ook op dat, gezien de verwachte capaciteitstekorten in de komende jaren, de capaciteit verder moet worden verbeterd door middel van aanvullende regels en lokale richtsnoeren. Een aantal luchthavens heeft hiertoe specifieke aanbevelingen opgesteld.
- (4) De lidstaten en alle andere belanghebbenden zijn van mening dat de procedure voor het toewijzen van slots, zoals vastgesteld in Verordening (EG) nr. 793/2004, aanzienlijk is verbeterd, ook al is het moeilijk te meten welk effect dit heeft gehad op het efficiënt gebruik van de luchthavens.
- (5) De verplichting voor de lidstaten om sancties of gelijkwaardige maatregelen ter bestraffing van misbruik van slots vast te stellen, heeft een aanzienlijk effect op het gedrag van de luchtvaartmaatschappijen. Alleen al het bestaan van sancties heeft de luchtvaartmaatschappijen ertoe aangezet de voorschriften inzake de toewijzing en het gebruik van slots beter na te leven, zelfs in die mate dat het niet nodig is gebleken de sancties of gelijkwaardige maatregelen ook daadwerkelijk op te leggen.
- (6) Hoewel de slotcoördinatoren van mening zijn dat de verordening op een groot aantal gebieden een verbetering is in vergelijking met Verordening (EEG) nr. 95/93 en tot nu toe goed heeft gefunctioneerd, is er toch nog ruimte voor verbetering, met name met betrekking tot nieuwe gegadigden, lokale regels en de positie van de coördinator.

Hierna volgen specifieke reacties op de diverse kwesties die in het raadplegingsdocument van de Commissie aan de orde zijn gesteld. Verwijzingen naar "de verordening" hebben uitsluitend betrekking op Verordening (EG) nr. 793/2004.

3. NIEUWE GEGADIGDE

De "nieuwe gegadigde"-regel heeft een beperkt effect op de mededinging en op het goede gebruik van de schaarse capaciteit op communautaire luchthavens.

De lidstaten vonden het moeilijk om antwoord te geven op de vraag in welke mate de verordening heeft bijgedragen tot extra kansen voor nieuwe gegadigden. Zij kunnen wel nagaan hoeveel nieuwe gegadigden actief zijn op slotgecoördineerde luchthavens, maar kunnen niet zeggen of dit aantal even groot zou zijn indien er geen "nieuwe gegadigde"-regel zou bestaan. Sommige lidstaten vinden de definitie van nieuwe gegadigde te ingewikkeld: het concept van nieuwe gegadigde is niet duidelijk en kan aanleiding geven tot verschillende interpretaties.

Sommige lidstaten vonden de "nieuwe gegadigde"-regel nuttig omdat hij hun luchtvaartmaatschappijen in staat stelde slots te verkrijgen op luchthavens in andere lidstaten. De "nieuwe gegadigde"-regel heeft ook zijn nut bewezen in het kader van de betrekkingen met derde landen: hij heeft luchtvaartmaatschappijen uit derde landen de mogelijkheid geboden slots te verkrijgen op verzadigde luchthavens in de Gemeenschap.

Niettemin kan de regel als te restrictief worden beschouwd: door nieuwe gegadigden voorrang te geven bij de administratieve toewijzing van slots uit de pool, wordt het voor luchtvaartmaatschappijen die al op kleine schaal actief zijn op een verzadigde luchthaven moeilijker om hun activiteiten uit te breiden en om op een bepaalde route de concurrentie aan te gaan met gevestigde luchtvaartmaatschappijen. Een dergelijke uitbreiding van activiteiten kan minstens even goed zijn voor het bevorderen van de mededinging als het aanmoedigen van nieuwe gegadigden.

De ervaring in andere lidstaten heeft geleerd dat het niet zozeer de schaarste van de slots is die luchtvaartmaatschappijen verhindert toegang te krijgen tot de markt op een luchthaven, maar eerder het feit dat de beschikbare slots niet worden ingenomen door nieuwe gegadigden, die niet geïnteresseerd schijnen te zijn.

Eén lidstaat merkt op dat slots die uit hoofde van de "nieuwe gegadigde"-regel zijn toegewezen vaak niet of slechts gedurende een korte periode worden gebruikt. Deze lidstaat besluit dan ook dat nieuwe gegadigden de mededinging niet hebben doen toenemen voor gevestigde luchtvaartmaatschappijen. De lidstaat in kwestie stelt voor de "nieuwe gegadigde"-regel te vervangen door een lokale regel, waarbij voorrang wordt verleend aan luchtvaartmaatschappijen en luchtdiensten op basis van criteria zoals de grootte van de gebruikte luchtvaartuigen, nieuwe bestemmingen en frequenties op routes met minder dan drie retourvluchten per dag. Twee lidstaten hebben geantwoord dat de "nieuwe gegadigde"-regel gunstig was de ontwikkeling van nieuwe routes en dat de meeste slots voor nieuwe gegadigden gebruikt zijn voor korte- en middellangeafstandsroutes.

Volgens de luchthavens heeft de "nieuwe gegadigde"-regel nauwelijks een effect gehad op de mededinging tussen luchtvaartmaatschappijen omdat hij een verwaarloosbare aanwezigheid op een luchthaven tot gevolg heeft, die tot een serie beperkte activiteiten leidt welke geen daadwerkelijke mededinging op de markt tot stand brengen. Dit wordt nog verscherpt door het relatief lage aantal aantrekkelijke slots in de pool. Een strikte toepassing van de "nieuwe gegadigde"-regel kan het efficiënte gebruik van de schaarse capaciteit ondermijnen. Bij wijze van alternatief wordt voorgesteld verder te werken aan lokale regels als instrument om de capaciteit optimaal te benutten. Dit zou betekenen dat de lidstaten de mogelijkheid krijgen de "nieuwe gegadigde"-regel niet toe te passen en in plaats daarvan lokale regels vast te stellen.

De luchtvaartmaatschappijen merken op dat het moeilijk is om de gevolgen van de "nieuwe gegadigde"-regel goed te beoordelen. Zij zijn van mening dat de mededinging tussen luchtvaartmaatschappijen sterk genoeg is in Europa en dat de verzadiging van luchthavens nieuwe gegadigden er niet van heeft weerhouden de concurrentie aan te gaan met de gevestigde luchtvaartmaatschappijen, zowel op grote als op secundaire luchthavens. Eén maatschappij merkt op dat lagekostenmaatschappijen in het voorbije decennium op 32 gecoördineerde luchthavens in de EU nieuwe luchtdiensten hebben opgestart of hun aantal vluchten hebben verhoogd. Hoewel dit de doeltreffendheid van de "nieuwe gegadigde"-regel lijkt te bevestigen, wordt echter opgemerkt dat er geen duidelijk verband bestaat tussen deze ontwikkeling en de verordening, die pas in 2004 van kracht is geworden.

Sommige coördinatoren voeren aan dat de "nieuwe gegadigde"-regel wellicht niet door alle in de Gemeenschap gevestigde luchtvaartmaatschappijen wordt begrepen, en nog minder door luchtvaartmaatschappijen uit derde landen. De coördinatoren vinden in het algemeen dat zij niet goed geplaatst zijn om te beoordelen of de "nieuwe gegadigde"-regel de mededinging op intracommunautaire routes heeft doen toenemen. De mededinging op luchthavens wordt immers beïnvloed door een lange reeks factoren. Meer uitgebreide regels inzake nieuwe

gegadigden kunnen voorkomen dat de strikte toepassing van de regel leidt tot situaties die in strijd zijn met andere doelstellingen van de verordening, zoals optimaal gebruik van schaarse capaciteit.

Eén coördinator argumenteert bovendien dat de secundaire handel in slots meer heeft bijgedragen tot het efficiënte gebruik van slots dan de "nieuwe gegadigde"-regel, omdat die handel ertoe geleid heeft dat kleine vliegtuigen op korte routes worden vervangen door grote vliegtuigen op lange routes.

Het feit alleen dat nieuwe gegadigden slechts een beperkt aantal slots mogen bezitten om in aanmerking te komen voor de status van nieuwe gegadigde heeft tot gevolg dat ze hun diensten niet kunnen uitbreiden en dat het weinig waarschijnlijk is dat ze een rendabel netwerk en een concurrerende kritieke massa aan activiteiten kunnen uitbouwen. Deze beperking kan leiden tot een versnippering van de slots over veel kleine maatschappijen en tot een versterking van de relatieve marktpositie van de gevestigde maatschappijen op hubluchthavens.

4. DE ROL VAN DE COÖRDINATOR

De belangrijkste aandachtspunten betreffende de rol van de coördinator zijn de neutraliteit en onafhankelijkheid van deze functie. Er zijn tekenen die erop wijzen dat de relevante bepalingen van de verordening nog niet in alle lidstaten op uniforme en samenhangende wijze ten uitvoer zijn gelegd.

Sommige lidstaten hebben de taken van de slotcoördinator doorgeschoven naar de luchthavenexploitant en erkennen dat, ten gevolge van deze beslissing, de functie van coördinator niet onafhankelijk is van alle belanghebbende partijen, zoals vereist bij de verordening. De meeste lidstaten hebben wel voor deze scheiding gezorgd en melden dat dit bevorderlijk is voor de neutraliteit en onafhankelijkheid van de activiteiten van de slotcoördinator.

De luchtvaartmaatschappijen vestigen de aandacht op het feit dat de onafhankelijkheid van de functie van slotcoördinator nog niet in alle lidstaten voldoende gegarandeerd is. Zij sporen de Commissie aan om prioriteit te verlenen aan het toezicht op de consequente toepassing van de relevante bepalingen van de verordening in de hele EU. De lagekostenmaatschappijen zijn van oordeel dat de slotcoördinatoren teveel macht hebben. Zij vinden dat dit kan worden verholpen via een beroepsprocedure.

Regionale luchtvaartmaatschappijen zijn van mening dat het gebruik van andere talen dan het Engels in de slotcoördinatiecomités de werking van deze comités bemoeilijkt. Zij stellen voor, indien nodig, tolken ter beschikking te stellen of alleen Engels te gebruiken in deze comités. Eén luchtvaartmaatschappij vindt dat één coördinatiecomité per coördinator (i.p.v. per luchthaven) de efficiëntie van het comité kan verbeteren.

De slotcoördinatoren zijn verheugd over het feit dat de onafhankelijkheid van de positie van de slotcoördinator in de verordening wordt benadrukt. De lidstaten hebben veel vooruitgang geboekt bij de toepassing van de relevante bepalingen van de verordening, hoewel nog niet alle coördinatoren volledig onafhankelijk zijn. Hun onafhankelijkheid zou groter zijn als ze voor hun budget niet aangewezen waren op luchthavenexploitanten en

luchtvaartmaatschappijen. De coördinatoren tonen echter niet met cijfers of op enige andere wijze aan dat deze financiële regelingen een negatieve invloed hebben op hun positie.

In het algemeen wordt ervan uitgegaan dat volledige transparantie van de planninggegevens tot neutraliteit en niet-discriminatie bij de slottoewijzing leidt, omdat iedereen de beslissingen van de slotcoördinatoren kan bestuderen. Er zijn anekdotische aanwijzingen dat er in sommige lidstaten grote problemen bestaan met de transparantie van de planninggegevens van de coördinatoren. Er zij op gewezen dat op dit ogenblik niet alle coördinatoren in de EU hun gegevens doorsturen naar de gegevensbank inzake slottoewijzing, die gratis door alle luchtvaartmaatschappijen kan worden geraadpleegd.

5. DE TOEWIJZING VAN SLOTS

Door middel van lokale richtsnoeren kan flexibeler worden ingespeeld op lokale omstandigheden en kan beter gebruik worden gemaakt van de bestaande slots op verzadigde luchthavens, voor zover die richtsnoeren beantwoorden aan de bepalingen van de verordening.

Hoewel er geen algemeen aanvaarde definitie van "efficiënt gebruik van luchthavencapaciteit" bestaat, zijn de lidstaten toch van mening dat een aantal nieuwe of gewijzigde bepalingen van de verordening hebben bijgedragen tot efficiënter gebruik van de luchthavencapaciteit: de nieuwe definitie van een reeks slots, de versterking van de "use it or lose it"-regel en de striktere regels met betrekking tot overmacht.

De luchthavens benadrukken de potentiële toegevoegde waarde van de verordening. Ze voorziet namelijk in de mogelijkheid lokale regels vast te stellen om de slottoewijzing op flexibele wijze te verbeteren. Dit voordeel wordt momenteel echter als eerder klein beschouwd. De bepalingen kunnen verder worden versterkt door de gebruiksratio van de slots te verhogen door middel van de "use it or lose it"-regel en door luchthavens toe te staan een slotreserveringsvergoeding te vragen. Een dergelijke vergoeding zou de luchtvaartmaatschappijen stimuleren om de hen toegewezen slots ook daadwerkelijk te gebruiken. De vergoeding moet van tevoren worden betaald voor elk toegewezen slot en kan niet worden teruggevorderd wanneer het slot niet wordt gebruikt.

De luchtvaartmaatschappijen wijzen erop dat er geen gemeenschappelijke definitie van efficiënt gebruik van luchthavencapaciteit bestaat. Zij stellen verschillende definities voor, zoals een zo groot mogelijk aantal vervoerde passagiers per slot of een zo groot mogelijke bijdrage tot de ontwikkeling van een netwerk op een luchthaven. Door het gebrek aan een gemeenschappelijke definitie kunnen de gevolgen van de herziene verordening moeilijk worden beoordeeld. De mogelijkheid om lokale richtsnoeren toe te passen is in elk geval een belangrijke verbetering en biedt de nodige flexibiliteit om de slottoewijzing aan te passen aan lokale omstandigheden. Dergelijke lokale regels moeten wel verenigbaar zijn met de communautaire regelgeving.

Slotcoördinatoren merken op dat de nieuwe definitie van een reeks slots en de striktere definitie van overmacht een positief effect hebben gehad op de efficiëntie van de activiteiten. De verordening schrijft een verhoging voor van het minimumaantal slots die moeten worden geëxploiteerd om historische rechten voor de exploitatie van een reeks te verkrijgen. Dit heeft ook de versnippering van de vluchtschema's op luchthavens enigszins doen afnemen.

6. HANDHAVING

Door de invoering van sancties of gelijkwaardige dissuasieve maatregelen om misbruik van slots te voorkomen, wordt de bestaande capaciteit beter benut.

Eén lidstaat merkt op dat de mogelijkheid voor een slotcoördinator om een slot in te trekken als de luchtvaartmaatschappij in kwestie het niet overeenkomstig de verordening gebruikt, een sterk afschrikkend effect heeft. Dit is duidelijk een regelgevende verbetering die door de nieuwe verordening teweeg is gebracht.

De luchthavens zijn ontevreden over de gevolgen van de handhabingsbepalingen die tot doel hebben het goede gebruik van luchthavens te bevorderen omdat het, volgens de luchthavens, weinig zin heeft procedures op te stellen die ertoe leiden dat de luchtverkeersleidingsautoriteiten sancties opleggen. De luchthavens zijn van mening dat de instrumenten om de verordening te handhaven beter moeten worden gedefinieerd. In deze context wordt gestreefd naar systematische samenhang tussen luchthavenslots en vluchtplannen. Het zou ook nuttig zijn tenuitvoerleggingsregels op te stellen.

De luchthavens melden dat de coördinatoren zelden gebruik hebben gemaakt van hun bevoegdheid om slots in te trekken als luchtvaartmaatschappijen herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten exploiteren buiten de toegewezen slottijden. Zij vermelden er echter niet bij of dit te wijten is aan de onwil van de coördinatoren om hun handhabingsbevoegdheden te gebruiken of aan het goede gedrag van de luchtvaartmaatschappijen.

De luchtvaartmaatschappijen zijn verheugd over de aanzienlijke vooruitgang die geboekt is door te eisen dat doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties of gelijkwaardige maatregelen worden toegepast om misbruik van het mechanisme voor slottoewijzing te voorkomen. De gevolgen daarvan kunnen echter niet in cijfers worden uitgedrukt. De algemene indruk is dat de dreiging van sancties alleen al een afschrikkend effect heeft en derhalve een doeltreffend instrument is om het doel, namelijk het efficiënter gebruik van slots, te bereiken. De luchtvaartmaatschappijen benadrukken dat eventuele aanvullende sancties evenredig moeten zijn.

Eén luchtvaartmaatschappij is van oordeel dat gemeenschappelijke beginselen voor toezicht op de punctualiteit van het slotgebruik en daarmee verband houdende sancties in de verordening moeten worden opgenomen. Sommige slotcoördinatoren passen deze beginselen op coherente wijze toe. Andere echter niet, en dit heeft aanleiding gegeven tot verwarring en ongelijke behandeling van luchtvaartmaatschappijen. Die zelfde luchtvaartmaatschappij is er voorstander van om de maatregelen die lidstaten hebben genomen ter voorkoming van slotmisbruik openbaar te maken teneinde de transparantie te vergroten.

De regionale luchtvaartmaatschappijen zijn van mening dat, bij beslissingen over de toepassing van het "use it or lose it"-beginsel, een aantal omstandigheden waarover zij geen controle hebben, als overmacht moeten worden beschouwd: vluchtannuleringen ten gevolge van acties en stakingen in de sector en gecumuleerde vertragingen tijdens één dag, veroorzaakt door luchtverkeersleidingsproblemen die aanleiding hebben gegeven tot annuleringen.

De slotcoördinatoren wijzen erop dat ze tot nu toe nog geen gebruik hebben gemaakt van hun bevoegdheid om slots in te trekken wanneer luchtvaartmaatschappijen herhaaldelijk en opzettelijk luchtdiensten exploiteren buiten de toegewezen slottijden. Het feit alleen dat ze

deze bevoegdheid hebben, heeft het voor coördinatoren echter gemakkelijker gemaakt om luchtvaartmaatschappijen te overtuigen hun gedrag te veranderen, voor zover nodig.

Eén coördinator wijst erop dat de Commissie zelf in grote mate bevoegd is voor het toezicht op en de handhaving van de toepassing van de verordening en dat zij een hogere prioriteit moet toekennen aan het optrekken van de normen voor coördinatie in de hele EU. Een andere coördinator stelt voor de coördinatoren de bevoegdheid te geven om de luchtverkeersleidingsautoriteiten te vragen een vluchtplan te weigeren wanneer de luchtvaartmaatschappij in kwestie duidelijk misbruik maakt van de haar toegewezen slots.

7. CONCLUSIES

De "nieuwe gegadigde"-regel lijkt een beperkt effect te hebben op de mededinging op communautaire luchthavens en op het goede gebruik van schaarse luchthavencapaciteit daar de praktijk heeft uitgewezen dat de regel mogelijk niet altijd wordt begrepen, hetgeen een verwaarloosbare aanwezigheid op verzadigde luchthavens tot gevolg kan hebben, die tot een serie beperkte activiteiten leidt welke geen daadwerkelijke mededinging op de markt tot stand brengen.

Lokale richtsnoeren kunnen de extra flexibiliteit bieden die luchtvaartmaatschappijen nodig hebben om zich aan te passen aan lokale omstandigheden en om beter gebruik te maken van de bestaande slots op verzadigde luchthavens. De mogelijkheid om lokale richtsnoeren toe te passen, moet worden uitgebreid, voor zover die richtsnoeren beantwoorden aan de bepalingen van de verordening.

Dankzij de verordening is het gebruik van luchthavencapaciteit enigszins verbeterd, zij het onvoldoende om een oplossing te bieden voor de toenemende verzadiging op de luchthavens in de Gemeenschap. Om efficiënter gebruik te kunnen maken van de schaarse luchthavencapaciteit en om een meer gestructureerde benadering van de marktgebaseerde regelingen voor slottoewijzing tot stand te brengen moeten de maatregelen van de mededeling van de Commissie "Actieplan inzake de capaciteit, efficiëntie en veiligheid van de Europese luchthavens" ten uitvoer worden gelegd.

Er heerst bezorgdheid over de neutraliteit en onafhankelijkheid van de functie van coördinator op gecoördineerde communautaire luchthavens. Er zijn tekenen die erop wijzen dat de relevante bepalingen van de verordening nog niet in alle lidstaten op uniforme en samenhangende wijze worden toegepast.

De invoering van dissuasieve sancties of gelijkwaardige maatregelen ter voorkoming van slotmisbruik heeft geleid tot betere benutting van de bestaande capaciteit.

De verordening heeft geleid tot een aantal aanzienlijke verbeteringen die tot gevolg hebben dat de schaarse capaciteit beter wordt gebruikt. De Commissie moet nu zorgen voor een correcte toepassing van de verordening op een aantal punten die tot bijzondere problemen hebben geleid bij de belanghebbenden. De Commissie besluit ook dat de bestaande verordening kan worden verbeterd via een interpretatief instrument, waarin de werkingssfeer van een aantal bepalingen moet worden verduidelijkt. De Commissie kan uiteindelijk ook overwegen de tekst gedeeltelijk te herzien, mocht dit noodzakelijk zijn.