

Europarubriek

Patrick Verhoeven

Naar aanleiding van dit themanummer over luchtvaartlogistiek willen we in onze Europarubriek even stilstaan bij enkele actuele ontwikkelingen in het Europees luchtvaartbeleid. De jongste weken heeft de Europese Commissie een aantal nieuwe initiatieven genomen, met name op het gebied van de voltooiing van het gemeenschappelijk luchtruim en het controleren van staatssteun voor luchthavens en luchtvaartmaatschappijen. Alvorens deze in meer detail te bekijken, vatten we eerst even de krachtlijnen van het Europees luchtvaartbeleid samen.

Europees luchtvaartbeleid

In zijn standaardwerk *Transport Policy in the European Union* wijst de voormalige Britse topambtenaar Handley Stevens zeer terecht op het historisch nationaal karakter van luchtvaart, zowel wat betreft de controle van lidstaten over hun luchtruim als de rol van nationale luchtvaartmaatschappijen. Stevens zegt dat de Europese Gemeenschap niet bepaald als een natuurlijke partner gezien werd in een systeem dat gestoeld is op nationale soevereiniteit. Dit verklaart waarom het gemeenschappelijk Europees luchtvaartbeleid maar moeizaam tot stand is gekomen. De eerste concrete initiatieven richting liberalisering van markttoegang, capaciteit en tarieven en de toepassing van mededingingsregels dateren pas uit het midden van de jaren 1980 en waren grotendeels het gevolg van externe druk, zoals de deregulering van de binnenlandse markt in de Verenigde Staten, het liberaliseringsbeleid van de regering Thatcher in het Verenigd Koninkrijk en enkele concrete beslissingen van het Europees Hof van Justitie.

Het huidige beleid van de Europese Unie inzake luchtvervoer rust op een drietal hoofdpijlers. Naast de al vermelde vrijmaking van de markt en de toepassing van concurrentieregels, zijn dat de coördinatie van het extern luchtvaartbeleid van de EU en de creatie van een gemeenschappelijk luchtruim met een Europese luchtverkeersleiding. Specifiek voor luchthavens werden maatregelen uitgevaardigd inzake het vrijmaken van de markt voor bagageafhandeling, de regulering van tarieven en optimalisering van capaciteit. De relevante spelers binnen de Europese Commissie zijn uiteraard het Directoraat-Generaal Mobiliteit en Vervoer en het Directoraat-Generaal Concurrentie. Maar we mogen zeker het Directoraat-Generaal Milieu en het recent opgerichte Directoraat-Generaal Klimaat niet vergeten. Dat laatste heeft wereldwijde aandacht getrokken met haar controversiële plan om luchtvaart op te nemen in het Europese emissiehandelssysteem. Het voorstel om ook vluchten van en naar niet-EU luchthavens op te nemen in het schema werd na zware internationale druk, vooral vanuit de Verenigde Staten, voorlopig uitgesteld.

Nieuwe impulsen voor het gemeenschappelijk luchtruim

Het gemeenschappelijk Europees luchtruim, beter bekend onder zijn Engelse benaming 'Single European Sky', heeft tot doel om de luchtverkeersleiding in Europa te hervormen, ter verbetering van zowel de veiligheid als capaciteitsbenutting van het luchtruim. Daardoor zouden ook kosten en emissies afnemen. Het initiatief kreeg vorm door twee wetgevende pakketten, respectievelijk uit 2004 en 2009. De hervorming wil het beheer van het luchtruim verschuiven van het nationale naar het Europese niveau door nationale luchtverkeerleiders te doen samenwerken binnen regionale, 'functionele', luchtruimblokken. Het proces wordt ondersteund door Eurocontrol, een intergouvernementele organisatie die als netwerkbeheerder functioneert. Het moet technologisch mogelijk gemaakt worden door het SESAR programma dat zowel apparatuur als procedures wil moderniseren.

Ondanks de formele steun van alle lidstaten voldoet de praktische uitvoering van het Single European Sky programma nog niet aan de verwachtingen. Van de negen opgerichte luchtruimblokken is er bijvoorbeeld nog geen enkel volledig operationeel. De huidige besluitvormingsprocessen maken het nog te gemakkelijk voor lidstaten om vooruitgang te blokkeren om gevestigde nationale belangen te vrijwaren. Volgens de Commissie heeft dit negatieve gevolgen inzake congestie, kosten, vervuiling en vertragingen. Ter vergelijking: de Verenigde Staten, die een luchtruim beheren dat ongeveer even groot is als dat van Europa maar met meer verkeer, doen dat tegen bijna de helft van de kosten.

Vervoerscommissaris Siim Kallas stelde daarom op 11 juni jongstleden voor om het wetgevend kader te actualiseren en zo tot een snellere hervorming te komen. De prestatiedoelstellingen die de bestaande wetgeving oplegt aan luchtverkeersbeheerders zullen onafhankelijker, transparanter en makkelijker afdwingbaar worden. De rol van de Commissie zal daarbij versterkt worden. Daarnaast wil de Commissie ondersteunende diensten zoals meteorologie, luchtvaartinformatie, communicatie, navigatie of surveillance afsplitsen van luchtverkeersleidingen, zodat deze diensten op een open en transparante manier kunnen worden aanbesteed. Op die manier zou meer marktwerking tot stand komen. Het concept van de functionele luchtruimblokken wordt bovendien versoepeld en de rol van Eurocontrol versterkt. De Commissie stelt tenslotte ook voor om de regels inzake het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA), dat in 2003 werd opgericht, te wijzigen. Op 10 juli maakte de Commissie nog bekend 600 miljoen Euro te willen investeren in onderzoek naar de verhoging van de capaciteit van het Europese luchtruim, dit via een verlengd mandaat voor SESAR.

De voorstellen van de Commissie, die nog door de Raad en het Parlement moeten goedgekeurd worden, zijn alvast positief onthaald door de Europese organisaties van luchtvaartmaatschappijen. Luchtverkeersleiders uit een aantal lidstaten reageerden daarentegen met stakings- en stiptheidsacties omdat zij bevreesd zijn voor banenverlies en verslechterde werkomstandigheden.

Herziene regels voor staatssteun

De vrijmaking van de markt voor luchtvervoer in Europa gaf een sterke stimulans aan de zogenaamde 'low-cost' maatschappijen die intussen flink marktaandeel gewonnen hebben op de gevestigde maatschappijen. Deze Ryanairs, Easyjets, Wizz Airs en anderen maken veelal gebruik van kleinere, regionale luchthavens die meestal in overheidshanden zijn en op regelmatige basis gesubsidieerd worden. Die luchthavens zijn daardoor in staat om interessante voorwaarden aan te bieden om lage-kost maatschappijen voor lange termijncontracten aan zich te binden. De Waalse luchthaven Charleroi deed dat met Ryanair, dat voor grondafhandeling maar één euro

per passagier moest betalen, terwijl concurrenten daar acht euro tot dertien euro voor moesten betalen. De Waalse overheid betaalde bovendien voor de vlieglessen en hotelovernachtingen van het Ryanair personeel en droeg bij aan een deel van de reclamekosten. De zaak kwam voor de Europese Commissie, die in 2004 oordeelde dat er sprake was van ongeoorloofde staatssteun en Ryanair opdroeg om ruim vier miljoen Euro terug te betalen aan het Waals Gewest.

De zaak Ryanair zette de Commissie aan om het jaar daarop richtsnoeren uit te vaardigen voor de financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven. Deze zijn complementair aan richtsnoeren uit 1994, die vooral bepalingen bevatten met betrekking tot de herstructurering van nationale luchtvaartmaatschappijen en sociale steun ten behoeve van Europese burgers.

Het staatssteunbeleid voor luchtvaart wordt momenteel in zijn algemeenheid herzien. De steun die luchthavens en luchtvaartmaatschappijen vaak krijgen van nationale of regionale overheden laat volgens de Commissie aan transparantie nog vaak te wensen over. Vandaar dat op 3 juli het ontwerp van een nieuwe reeks richtsnoeren werd voorgesteld, die de voorwaarden moeten bepalen waaraan overheidssteun moet voldoen. Het ontwerp laat overheidssteun aan luchthavens nog steeds toe, onder bepaalde voorwaarden. Steun kan gerechtvaardigd zijn als er een echte vervoersbehoefte bestaat en hulp nodig is om de ontsluiting van een regio te waarborgen. De Commissie stelt wel dat luchthavens, zoals elk ander bedrijf, hun exploitatiekosten moeten dekken, tenzij er aantoonbaar behoefte is aan openbare dienstverlening. Voorts moeten luchthavens rendabel zijn en moeten hun kosten worden aangerekend aan de luchtvaartmaatschappijen en passagiers die er gebruik van maken. Het ontwerp laat ook tijdelijke steun aan luchtvaartmaatschappijen toe, bijvoorbeeld om een nieuwe route in gebruik te nemen. De consultatieperiode loopt nog tot 25 september dit jaar. Indien aangenomen in hun huidige vorm, zullen de herziene richtsnoeren in een overgangperiode van tien jaar voorzien om luchthavens de kans te geven zich geleidelijk aan te passen.