

Fiche: Richtlijn luchthavengelden

Titel: Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake luchthavengelden

Datum Raadsdocument: 2 februari 2007
Nr Raadsdocument: 5887/07
Nr. Commissiedocument: COM (2006) 820 final
Eerstverantwoordelijk ministerie: VenW i.o.m. EZ, VROM, FIN, DEF, BZ

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Transport. Behandeling van dit voorstel is onder het Duitse voorzitterschap niet voorzien.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Het voorstel voor een richtlijn voor luchthaventarieven sluit aan bij de initiatieven van de Commissie in het Derde Luchtvaartpakket om te komen tot liberalisering van en vrije toegang tot de luchtvaartmarkt, zoals grondafhandeling, slotallocatie en computerreserveringssystemen.

De richtlijn betreft een reguleringskader voor de vaststelling van luchthaventarieven, dat wil zeggen de tarieven die de exploitant in rekening brengt aan de luchtvaartmaatschappijen voor het gebruik van de luchthaven. De wijze waarop luchthavenexploitanten de tarieven vaststellen loopt uiteen in de lidstaten, evenals de regulering daarvan. De richtlijn is gericht op het waarborgen van de toepassing van een aantal basisprincipes in dit verband. Daarmee zou een bijdrage geleverd kunnen worden aan het level playing field tussen luchthavens onderling, alsmede tussen luchtvaartmaatschappijen.

De richtlijn is van toepassing op luchthavens boven bepaalde drempelwaarden (te weten 1 mln. passagiers of 25.000 ton vracht). Het behelst basisvoorwaarden voor de vaststelling van tarieven met betrekking tot consultatie, informatie, differentiatie van tarieven naar kwaliteitsniveau en tarieven voor security. Ook voorziet het voorstel in de instelling van een onafhankelijke toezichthouder in elke lidstaat die toeziet op de naleving van de bepalingen in de richtlijn en fungeert als beslechter van geschillen bij klachten van de luchtvaartmaatschappijen of de luchthaven.

Rechtsbasis van het voorstel: Artikel 80 lid 2 EG

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: gekwalificeerde meerderheid, medebeslissing

Instelling nieuw Comitologie-comité: neen

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: positief

De wijze waarop de luchthaventarieven worden bepaald en de daarop gerichte reguleringsystemen lopen in de lidstaten uiteen.

Het doel van de richtlijn is het waarborgen van de toepassing van een aantal basisprincipes bij de vaststelling van luchthaventarieven op Europese luchthavens om bij te dragen aan een

level playing field tussen luchthavens en tussen luchtvaartmaatschappijen. Dit level playing field kan niet op nationaal niveau worden gecreëerd en Europese regelgeving is in deze dan ook effectiever dan nationale wetgeving.

Proportionaliteit: positief

Het voorstel behelst een aantal algemene basisprincipes dat bijdraagt aan een gelijk speelveld in Europa. Het wordt aan de lidstaten overgelaten of verdergaande regulering nodig is, afhankelijk van de specifieke omstandigheden. De toepassing van het proportionaliteitsprincipe kan in dit opzicht in beginsel positief worden beoordeeld.

Wel is hierbij een aantal kanttekeningen te plaatsen. Zo brengt de definiëring van de reikwijdte van de richtlijn (op grond van minimum drempelwaarden) namelijk het risico met zich mee dat de eisen uit de richtlijn ook van toepassing zullen zijn op luchthavens zonder economische machtspositie. Het is de vraag of dit in overeenstemming is met het proportionaliteitsbeginsel.

Voorts kunnen bij een aantal specifieke onderdelen vraagtekens worden geplaatst, zoals bij de verplichting informatie te verschaffen over de opbrengsten en kosten omtrent elke tariefscategorie afzonderlijk. Deze eis acht Nederland te ver gaan. Dit geldt ook voor de eis dat een lidstaat te allen tijde dient te waarborgen dat een luchtvaartmaatschappij desgewenst toegang heeft tot specifieke dienstverlening of tot specifiek gebruik van de terminal op een luchthaven.

Consequenties voor de EU-begroting: geen

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Bij de huidige drempelwaarden voor luchthavens, te weten meer dan 1 mln. passagiers of 25.000 ton vracht per jaar, zouden in Nederland op het moment van implementatie (2010) naar verwachting naast Schiphol tevens de regionale luchthavens Eindhoven, Rotterdam en Maastricht (en op termijn ook Lelystad) binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen.

Het voorstel leidt tot extra reguleringskosten voor de rijksoverheid, te weten de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa/Vervoerkamer) gerelateerd aan het toezicht op de naleving van de bepalingen en de behandeling van geschillen/klachten, alsmede het opstellen van een jaarverslag.

Voor *Schiphol* brengt de richtlijn geen extra reguleringkosten met zich mee ten opzichte van het reeds ingestelde nationale toezicht.

Voor de *regionale luchthavens* zal het toezicht door de NMa op basis van het huidige voorstel van de Commissie (beperkte) extra reguleringskosten met zich meebrengen (met name de naleving van de consultatieverplichting en informatieverstrekking, en de behandeling van eventuele klachten). De verwachting bestaat dat de extra werkzaamheden voor de NMa/Vervoerkamer worden opgevangen binnen het beschikbare aantal fte's. Voorts zal het reguliere toezicht op misbruik van een eventuele economische machtspositie (door NMa/directie concurrentietoezicht), in het geval van klachten, door de verplichte informatieverstrekking kunnen worden vergemakkelijkt. Per saldo wordt de toename in reguleringskosten vooralsnog geraamd op ten hoogste rond € 50.000 (onderzoekskosten) per jaar.

Daarnaast kan de richtlijn administratieve lasten met zich meebrengen voor Schiphol en de betreffende regionale luchthavens als gevolg van de vereisten in de richtlijn

Voor *Schiphol* worden verreweg de meeste verplichtingen voortvloeiend uit de richtlijn (consultatie, informatie, onderhandeling aangaande service level agreements, kostengerelateerdheid van het security tarief etc) volledig gedekt door de nationale wet- en regelgeving. De extra administratieve lasten zijn nihil.

Voor de *regionale luchthavens* zullen de genoemde vereisten (beperkte) administratieve lasten teweegbrengen, met name voor de jaarlijkse consultatie en de daarbij te verstrekken informatie.

Een globale indicatie van de jaarlijkse lasten betreft circa € 15.000 per luchthaven. Voor de 3 à 4 genoemde regionale luchthavens in Nederland gezamenlijk gaat het om een bedrag van circa € 50.000 jaarlijks.

In totaal bedragen de totale financiële consequenties van de richtlijn voor Nederland (overheid, luchthavens en luchtvaartmaatschappijen) naar schatting ten hoogste € 100.000 per jaar.

Er moet worden benadrukt dat deze globale raming voor de regionale luchthavens is gebaseerd op transparantie van de totale opbrengsten en kosten voor de luchtvaartactiviteiten als geheel, alsmede eventuele opbrengsten en kosten van commerciële, niet-luchtvaartactiviteiten die worden meegenomen bij de bepaling van de hoogte van de tarieven. Een afzonderlijke administratie van de luchtvaartactiviteiten of zelfs voor ieder tarief afzonderlijk zou de administratieve lasten voor de regionale luchthavens aanzienlijk verhogen.

Transparantie over de kosten en opbrengsten per afzonderlijk tarief zou zelfs voor Schiphol forse additionele administratieve lasten met zich meebrengen.

Tevens zou dit de bovenvermelde reguleringskosten voor zowel Schiphol als de regionale luchthavens aanzienlijk verhogen.

De richtlijn kan ook positieve consequenties hebben. Voor de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen die vluchten uitvoeren op luchthavens in Europa zou de richtlijn via de consultatie- en informatieverplichting meer inzicht geven in de luchthaventarieven en voorts de mogelijkheid bieden daarover een klacht in te dienen bij een onafhankelijke toezichthouder. In sommige gevallen zou dit kunnen leiden tot lagere luchthaventarieven en uiteindelijk wellicht ook kunnen leiden tot lagere ticketprijzen voor de consument.

Vervolgtraject financiële afspraken: Extra reguleringskosten (€ 50.000 per jaar) zullen binnen de begroting van VenW/DGTL worden opgevangen.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

De Nederlandse wet- en regelgeving en beleidsvoornemens met betrekking tot de regulering van luchthaventarieven zijn consistent met (de geharmoniseerde criteria van) het Europese mededingingsrecht en gericht op het tegengaan van misbruik van economische machtspositie door luchthavens. In dit kader zijn de regels toegespitst op de specifieke (markt)omstandigheden, te weten:

- voor *Schiphol* is daartoe sectorspecifieke regulering van tarieven en voorwaarden in het leven geroepen (wet inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol). Het gaat hierbij om criteria als non-discriminatie, kostenoriëntatie en redelijkheid. Ook zijn consultatie en

informatieverplichtingen in de regelgeving verankerd. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)/Vervoerkamer is hierbij aangewezen als toezichthouder. Deze wet- en regelgeving voor Schiphol voldoet vrijwel volledig aan de vereisten van de richtlijn, er van uitgaande dat geen transparantie per afzonderlijk tarief wordt verlangd;

- voor de *regionale luchthavens* ligt de voorgenomen regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens momenteel ter behandeling in de Tweede Kamer. Deze regelgeving behelst toezicht op grond van de algemene mededingingswet. Deze voorziet niet in specifieke vereisten (behoudens toezicht op het non-discriminatie beginsel conform het ICAO-Verdrag). Het toezicht zal plaatsvinden door de NMa/ directie concurrentietoezicht. De voorgenomen regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens dient na aanvaarding van de richtlijn te worden aangepast aan de vereisten van de richtlijn. Het betreft hier een aanpassing op in elk geval wetsniveau.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De implementatie van de richtlijn in nationale wet- en regelgeving dient te geschieden binnen 18 maanden na publicatie in het Official Journal of the European Communities. De implementatie betreft in elk geval een wijziging van de Wet Luchtvaart. Een implementatie binnen 18 maanden na publicatie is voor een wetswijziging uiterst krap. Gezien het huidige, strenge boetebeleid van de Commissie bij het overschrijden van deze termijn zal worden verzocht om dit op te rekken tot 24 maanden.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Geen

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

De wijze waarop de luchthaventarieven worden bepaald en de daarop gerichte reguleringssystemen lopen in de lidstaten uiteen.

Nederland staat op hoofdlijnen positief tegenover de introductie van een richtlijn voor luchthaventarieven om de toepassing van een aantal basisprincipes en het toezicht daarop binnen de EU te waarborgen. Zo zal de richtlijn Nederlandse luchtvaartmaatschappijen via de consultatie- en informatieverplichting meer inzicht geven in de luchthaventarieven van luchthavens in Europa en voorts de mogelijkheid bieden daarover een klacht in te dienen bij een onafhankelijke toezichthouder.

De keuze voor een richtlijn met slechts enkele basisprincipes respecteert het subsidiariteitsprincipe. Nederland zal er nauwlettend op toezien dat in dit traject geen onnodige bevoegdheidsverschuiving plaatsvindt. Een “one size fits all” regulering vanuit Brussel die weinig ruimte zou laten voor nationaal beleid voor regulering van luchthaventarieven, zou Nederland afwijzen.

Het Nederlandse beleid met betrekking tot luchthaventarieven is consistent met (de geharmoniseerde criteria van) het Europese mededingingsrecht en gericht op het tegengaan van misbruik van economische machtspositie, toegespitst op nationale/lokale situatie en specifieke marktomstandigheden. In het verlengde daarvan acht Nederland het in beginsel niet wenselijk dat de nieuwe richtlijn vergaande consequenties heeft voor bestaande wet- en regelgeving dan wel beleidsvoornemens op het gebied van regulering van luchthavens in Nederland.

De richtlijn lijkt bedoeld uitsluitend de tarieven die de luchthavenexploitant zelf vaststelt te betreffen. Over de vraag of dit juridisch afdoende afgebakend is zal zekerheid verkregen moeten worden, en Nederland zal erop blijven toezien dat de reikwijdte zich niet zal uitstrekken tot heffingen en belastingen die door de overheid worden opgelegd en door de luchthavenexploitant worden doorberekend. Zo moet het bijvoorbeeld mogelijk blijven kosten voor geluidsisolatie, door de overheid in rekening gebracht bij de luchthaven, door te laten berekenen.

Uit hoofde van een level playing field heeft Nederland er belang bij dat ook in de andere lidstaten regulering op grond van (de reeds geharmoniseerde criteria van) het Europese mededingingsrecht zou plaatsvinden. Dit geldt met name ten aanzien van (middelgrote en grotere) luchthavens in andere lidstaten die onvoldoende zijn gereguleerd in het licht van de markt- omstandigheden.

Tegen deze achtergrond staat voor Nederland de principiële vraag voorop wat de Commissie precies beoogt met de richtlijn. De Commissie geeft in de overwegingen bij de richtlijn wel aan dat artikelen 82/86 met betrekking tot misbruik van economische machtspositie onverkort van toepassing zijn op luchthaventarieven, maar noemt het tegengaan van dat misbruik in de richtlijn niet als doelstelling. In het verlengde daarvan zal Nederland de vraag aan de orde stellen waarom is gekozen voor de (wellicht wat willekeurige) drempelwaarden met betrekking tot aantallen passagiers en hoeveelheid vracht als criterium voor de reikwijdte van de richtlijn en niet voor de vraag of een luchthaven al dan niet een economische machtspositie bezit. Kennelijk gaat de Commissie er vanuit dat kleinere luchthavens doorgaans geen economische machtspositie hebben en de handel tussen de lidstaten niet aanmerkelijk kunnen beïnvloeden.

Juist omdat andere reeds bestaande Europese regelgeving (op grond van art. 81-89 EG) onverkort van toepassing is op luchthaventarieven, vraagt Nederland zich voorts af waarom in de richtlijn luchthaventarieven niet een meer expliciete relatie is gelegd met:

- het verbod op grond van het Europese mededingingsrecht (EG art. 82/86) van misbruik van een economische machtspositie door luchthavens, bijvoorbeeld in de vorm van excessieve tarieven. Dit vindt nu geen vertaling in de richtlijn luchthaventarieven;
- de EU richtsnoeren voor de financiering van luchthavens (2005/312/01) die voorwaarden verbinden aan de (omvang van de verkregen opbrengsten uit) luchthaventarieven in het geval van overheidssteun. Dit is in beginsel van toepassing op luchthavens van iedere grootte-categorie;

Een dergelijke koppeling zou mogelijk een meer integraal en consistent communautair kader scheppen voor luchthaventarieven, zonder het subsidiariteitsprincipe geweld aan te doen.

Verder zal Nederland tijdens de onderhandelingen in Brussel de aandacht vragen voor de volgende specifieke punten zoals opgenomen de diverse artikelen van het voorstel :

- In de artikelen 3 (non-discriminatie), 4 (consultatie) en 5 (transparantie) zou niet alleen aan tarieven gerefereerd dienen te worden, maar ook aan de daaraan verbonden voorwaarden (waaronder de geboden “quality of service”);
- De artikelen aangaande het non-discriminatie principe ten aanzien van luchtvaartmaatschappijen en passagiers (artikel 3) en tariefsdifferentiatie (artikel 8), roepen onduidelijkheid op of (opbrengstneutrale) tariefsdifferentiatie vastgesteld

door de luchthavenexploitant omwille van milieu, capaciteit of om commerciële redenen nog is toegestaan. Dit vormt voor Nederland een belangrijk instrument om tot een efficiënt gebruik van de beschikbare capaciteit (waaronder de milieucapaciteit) van luchthavens te komen. Uit dien hoofde zal Nederland er bij de Commissie op aandringen dat lidstaten zoveel mogelijk vrijheid hebben om een dergelijke tariefsdifferentiatie van de luchthaventarieven toe te passen;

- Ten aanzien van de verplichting tot onderhandeling tussen de luchthavenexploitant en de luchtvaartmaatschappijen gericht op het totstandkomen van een “service level agreement” (artikel 7) merkt Nederland op dat er geen verplichting kan bestaan dat een dergelijke overeenkomst aangaande het “service level” ook daadwerkelijk (eens in de 2 jaar) gesloten wordt. Dit impliceert immers dat de luchthavenexploitant en de gebruikers tot overeenstemming moeten komen over de geboden dienstverlening.

Dit stuit op de volgende problemen.

Twee partijen verplichten een contract te sluiten lijkt in te druisen tegen de principes van vrij ondernemerschap. Ook lijkt de Commissie voorbij te gaan aan de complicatie dat er een groot aantal gebruikers in het spel is, dat uiteenlopende eisen stelt aan de kwaliteit (en tarieven) van de te leveren dienstverlening (produktdifferentiatie).

Bovendien kan uitsluitend de luchthavenexploitant, na consultatie van de gebruikers, de eindverantwoordelijkheid hebben voor het vaststellen van tarieven, investeringen en de kwaliteit van de geboden dienstverlening op de luchthaven. De luchthavenexploitant zou daarbij wel nader dienen te motiveren waarom een bepaald kwaliteitsniveau in relatie tot een bepaald tarief (“service level agreement”) niet kan worden geboden.

In het verlengde daarvan onderschrijft Nederland dan ook de wenselijkheid dat, indien beide sectorpartijen er niet uitkomen, er een klacht worden ingediend bij de toezichthouder.

- Daarnaast heeft Nederland bedenkingen bij artikel 8 op grond waarvan een lidstaat te allen tijde dient te waarborgen dat een luchtvaartmaatschappij desgewenst toegang heeft tot specifieke dienstverlening of tot specifiek gebruik van de terminal op een luchthaven. Dit is een te zware eis, zelfs indien er sprake is van een economische machtspositie. Hier zou slechts een onderhandelingsverplichting kunnen worden verlangd gevoegd bij een motivering van een besluit van de luchthavenexploitant op basis van objectieve en transparante criteria. Eventuele geschillen kunnen vervolgens aan de onafhankelijke toezichthouder worden voorgelegd.
- Het artikel over de te verschaffen informatie (artikel 5) waarbij ook de opbrengsten en kosten omtrent elk tariefscategorie afzonderlijk transparant moet worden gemaakt, acht Nederland te ver gaan, mede gelet op de te verwachten onevenredig hogere administratieve lasten (probleem van objectieve kostentoerekening) en reguleringskosten die dit teweegbrengt. Het is zeer de vraag of dit opweegt tegen de baten van de informatie. Tevens wijst Nederland een dergelijke vergaande transparantie per afzonderlijk tarief af omdat dit het instrument van tariefsdifferentiatie zoals in het bovenstaande aangegeven onmogelijk zou kunnen maken dan wel zou kunnen beperken. Informatie over kosten en opbrengsten voor het geheel van de luchtvaartactiviteiten acht Nederland voldoende. Uitsluitend voor de security-tarieven zou Nederland een afzonderlijk inzicht in opbrengsten en kosten wenselijk achten, mede in het licht van de discussie in EU kader over de rol van de overheid bij financiering van de betreffende maatregelen.

Voor de security-activiteiten (artikel 9) is voorts van belang wat precies tot deze activiteiten gerekend kan worden (ook kosten voor grenscontrole en het handhaven van de openbare orde).

- Ten slotte wil Nederland in het artikel over de onafhankelijke toezichthouder aan de orde stellen of de termijn van 2 maanden waarbinnen deze klachten dient te beoordelen, niet zou kunnen worden verlengd tot 6 maanden, gelet op nationale wetgeving (Algemene Wet Bestuursrecht) ter zake.

