



## LUCHTVERVOER: MARKTREGELS

De instelling van de gemeenschappelijke luchtvaartmarkt in de late jaren 90 heeft de luchtvaartindustrie ingrijpend veranderd en in hoge mate bijgedragen aan de sterke groei van het luchtverkeer in Europa in de afgelopen twintig jaar.

### RECHTSGRONDSLAG

Artikel 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

### DOELSTELLINGEN

Een gemeenschappelijke markt voor luchtvervoer in Europa tot stand brengen, toezien op het correcte functioneren daarvan, en deze voor zover mogelijk uitbreiden tot een aantal derde landen.

### RESULTATEN

Het luchtvervoer heeft zich in de loop der tijd ontwikkeld op initiatief en onder toezicht van de nationale autoriteiten. In Europa resulteerde dit voor het merendeel in monopolistische nationale luchtvaartmaatschappijen en luchthavens in eigendom en/of onder het beheer van de overheid. Het internationale luchtvervoer heeft zich, uitgaande van de interstatelijke bilaterale overeenkomsten waarop het is gebaseerd, dienovereenkomstig uitgebreid, waarbij met name de regelgeving inzake markttoegang voor en eigenaarschap van luchtvaartmaatschappijen onder strikt toezicht stond. Deze fragmentatie in nationale markten en het ontbreken van reële concurrentie kwamen steeds meer haaks te staan op de steeds hoger wordende levensstandaard en de daaruit voortvloeiende groei van de vraag naar luchtvervoer. Vanaf het midden van de jaren 70 zag de burgerluchtvaart zich gedwongen over te schakelen van een geleide naar een markteconomie. Zo resulteerde de Airline Deregulation Act in de VS in de volledige liberalisering van de Amerikaanse luchtvaartmarkt in 1978.

Hetzelfde fenomeen voltrok zich in Europa binnen ruim een decennium, als gevolg van de Europese Akte van 1986 en de voltooiing van de interne markt: diverse reeksen EU-reguleringsmaatregelen hebben de beschermde nationale luchtvaartmarkten geleidelijk omgevormd tot een concurrentiegeoriënteerde interne markt voor luchtvervoer (in feite is de luchtvaart de eerste — en voor een groot deel nog steeds de enige — vervoerstak die heeft geprofiteerd van een volledig geïntegreerde interne markt). Met name onder invloed van het eerste (1987) en het tweede (1990) “pakket” werden de tarief- en capaciteitsregelingen geleidelijk versoepeld. In 1992 had het “derde pakket” (Verordeningen (EEG) nr. 2407/92,



2408/92 en 2409/92 van de Raad, die inmiddels zijn vervangen door Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad) tot gevolg dat alle nog resterende handelsbeperkingen voor Europese luchtvaartmaatschappijen die binnen de EU opereren werden opgeheven, waarmee de “Europese gemeenschappelijke luchtvaartmarkt” een feit werd. Deze werd vervolgens uitgebreid met Noorwegen, IJsland en Zwitserland. De markt zou via de “Overeenkomst betreffende de totstandbrenging van een Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte” nog verder kunnen worden uitgebreid tot enkele buurlanden, op voorwaarde dat deze landen geleidelijk alle relevante EU- regels zouden toepassen, hetgeen tot dusver nog niet het geval is<sup>[1]</sup>.

In het “derde pakket” kwamen voor de nationale luchtvaartmaatschappijen “communautaire luchtvaartmaatschappijen” in de plaats, en werd het basisbeginsel vastgesteld dat elke communautaire luchtvaartmaatschappij naar eigen inzicht passagiers- en vrachttarieven kan vaststellen en zonder enigerlei vergunning of machtiging toegang heeft tot elke route binnen de EU (met uitzondering van een aantal zeer bijzondere routes waarvoor de lidstaten onder bepaalde voorwaarden en gedurende een beperkte periode openbaredienstverplichtingen kunnen opleggen).

Tevens werden in het “derde pakket” de eisen vastgelegd waaraan communautaire luchtvaartmaatschappijen moeten voldoen om te kunnen gaan of te blijven vliegen, met name:

1. Zij moeten eigendom zijn van of metterdaad onder toezicht staan van lidstaten en/ of onderdanen van lidstaten, en hun hoofdzetel moet in een lidstaat zijn gevestigd.
2. Hun financiële moet situatie gezond zijn. Zij moeten naar behoren verzekerd zijn tegen aansprakelijkheid voor ongevallen.
3. Zij moeten beschikken over de beroepsbekwaamheid en organisatorische capaciteit om de veiligheid van hun activiteiten in overeenstemming met de geldende regelgeving te waarborgen. Zij moeten deze capaciteit kunnen aantonen door middel van het hun toegekende “bewijs luchtvaartexploitant”.

Tegelijk met de instelling van de gemeenschappelijke luchtvaartmarkt zijn er gemeenschappelijke regels vastgesteld ter waarborging van de goede werking daarvan, die met name 1) een gelijk speelveld en 2) een hoog en uniform niveau van passagiersbescherming voorschrijven.

Om een gelijk speelveld te waarborgen is de wetgeving inzake staatssteun en mededinging (fusies, allianties, prijsafspraken e.d.) ook van toepassing op het luchtvervoer. Dit sprak niet voor zich omdat tot het midden van de jaren 90 grootscheepse publieke herkapitalisaties van luchtvaartmaatschappijen nog aan de orde van de dag waren. In de loop van de jaren bleken de richtsnoeren van de Commissie ter beoordeling van overheidsfinancieringen in de sector echter niet meer te zijn toegesneden op de heersende marktomstandigheden, omdat ze teruggingen tot 1994 (voor luchtvaartmaatschappijen) en 2005 (voor luchthavens en met betrekking tot aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen die vertrekken vanaf

---

[1]In een studie getiteld “[Overview of the air services agreement concluded by the EU](#)” (Europees Parlement, 2013) worden de inhoud en de resultaten van deze overeenkomsten geanalyseerd.



regionale luchthavens). Daarom werden deze richtsnoeren in het voorjaar van 2014 vervangen.

De EU-regels garanderen dat alle luchtvaartmaatschappijen, zowel Europese als niet-Europese, dezelfde rechten en mogelijkheden hebben om toegang te krijgen tot luchtvervoersdiensten. Dit is echter niet altijd het geval in sommige derde landen, waar discriminerende praktijken en subsidies een oneerlijk concurrentievoordeel kunnen geven aan luchtvaartmaatschappijen uit die landen zelf. In haar mededeling van 7 december 2015 inzake een luchtvaartstrategie voor Europa (COM(2015)0598) heeft de Commissie meegedeeld dat zij voornemens is de effectiviteit van Verordening (EG) nr. 868/2004 te beoordelen en deze eventueel te herzien of te vervangen door een effectiever instrument dat voor eerlijke concurrentie tussen alle luchtvaartmaatschappijen zou zorgen en aldus de connectiviteit naar en van de Unie zou waarborgen. Vervolgens werd in juni 2017 het voorstel voor een verordening betreffende de bescherming van de mededinging in het luchtvervoer gepubliceerd, waarbij Verordening (EG) nr. 868/2004 werd ingetrokken.

Billijke toegang tot luchthavens en luchthavendiensten wordt gewaarborgd door Verordening (EEG) nr. 95/93, waarin is bepaald dat op overbelaste luchthavens op een billijke, niet-discriminerende en transparante wijze door een onafhankelijke "slotcoördinator" "slots" (d.w.z. toestemming om te landen en op te stijgen op een specifieke datum en een specifiek tijdstip) aan luchtvaartmaatschappijen worden toegewezen. Dit slottoewijzingssysteem staat een optimaal gebruik van de luchthavencapaciteit echter in de weg<sup>[2]</sup>. Daarom heeft de Commissie in 2011 een aantal amendementen op Verordening (EEG) nr. 95/93 voorgesteld om de efficiëntie van het systeem te verbeteren, maar tot dusver hebben de twee wetgevers hier nog geen akkoord over gesloten. Door Richtlijn 96/67/EG is de markt voor grondafhandelingsdiensten (d.w.z. de diensten die op luchthavens aan luchtvaartmaatschappijen worden verstrekt zoals passagiers- en bagageafhandeling, brandstofvoorziening voor vliegtuigen, het schoonmaken van vliegtuigen e.d.) geleidelijk ook opengesteld voor concurrenten. Een voorstel van de Commissie uit 2011 om deze markt op de grootste Europese luchthavens verder open te stellen, werd niet goedgekeurd door de wetgever en werd in 2014 door de Commissie ingetrokken. Daarnaast zijn in Richtlijn 2009/12/EG de basisbeginselen vastgesteld voor het heffen van de luchthavengelden die door luchtvaartmaatschappijen worden betaald voor het gebruik van de luchthavenfaciliteiten en -diensten. Dit heeft echter niet verhinderd dat zich steeds meer geschillen voordoen tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen.

Om billijke toegang tot de distributienetwerken te garanderen en te voorkomen dat deze van invloed zijn op de keuze van de consument, zijn er sinds 1989 gemeenschappelijke regels ingevoerd. Deze regels bepalen dat geautomatiseerde boekingsystemen (de zogenoemde CRS'en, die als "technische intermediairs" tussen luchtvaartmaatschappijen en reisbureaus fungeren) op de computerschermen

---

[2]Luchtvaartmaatschappijen kunnen hun slots "onderbenutten" om te vermijden dat ze deze voor hertoewijzing aan hun concurrenten moeten teruggeven aan de "slotpool". Vermeldenswaardig is dat er in 2016 in de EU ongeveer negentig "gecoördineerde" (d.w.z. met slots werkende) luchthavens bestonden, terwijl er in de VS maar twee waren. Zie met name "[Airport slots and aircraft size at EU airports](#)" (Europees Parlement, 2016).



van reisbureaus op niet-discriminerende wijze de luchtdiensten van alle luchtvaartmaatschappijen moeten laten zien (Verordening (EG) nr. 80/2009). De CRS'en hebben echter aan belang ingeboet doordat er steeds meer en breder gebruik wordt gemaakt van onlinedistributiesystemen, bijvoorbeeld via de websites van luchtvaartmaatschappijen.

(Er zij op gewezen dat oneerlijke concurrentie van buitenlandse luchtvaartmaatschappijen door Verordening (EG) nr. 868/2004 had moeten worden aangepakt. Er is echter gebleken dat dit instrument onmogelijk kan worden toegepast. Daarom heeft de Commissie in 2017 een voorstel voor een nieuw mechanisme ingediend om eerlijke concurrentie tussen Europese en buitenlandse luchtvaartmaatschappijen ([COM\(2017\)0289](#)) te waarborgen; dit voorstel is momenteel in behandeling.)

Om passagiers en vliegtuigen te beschermen en te zorgen voor een hoog en uniform veiligheidsniveau in de gehele EU, zijn de nationale veiligheidsvoorschriften inmiddels vervangen door gemeenschappelijke veiligheidsregels, die geleidelijk zijn uitgebreid tot de gehele luchtvervoersketen. Daarnaast is er een "Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart" opgericht, dat onder meer de regelgeving voor de sector uitwerkt<sup>[3]</sup>. Ook zijn de veiligheidseisen op alle luchthavens in de EU geharmoniseerd ter voorkoming van kwaadwillige handelingen tegen vliegtuigen, passagiers en bemanning (waarbij evenwel moet worden opgemerkt dat de lidstaten het recht behouden om strengere veiligheidsmaatregelen toe te passen<sup>[4]</sup>). Bovendien zijn er gemeenschappelijke regels (Verordening (EG) nr. 261/2004) ingevoerd om de rechten van luchtreizigers te beschermen, zodat zij ten minste kunnen rekenen op een minimaal bijstandsniveau in geval van ernstige vertraging of annulering van hun reis. Deze regels voorzien tevens in compensatiestelsels. De toepassing van deze regelgeving blijkt echter problematisch te zijn en leidt vaak tot rechtszaken<sup>[5]</sup>. In maart 2013 heeft de Commissie een nieuw voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 261/2004 ([COM\(2013\)0130](#)) ingediend om de handhaving van EU-regels te verbeteren door de kernbeginselen en impliciete passagiersrechten te verduidelijken die in het verleden tot veel geschillen tussen luchtvaartmaatschappijen en passagiers hebben geleid. De medebeslissingsprocedure loopt nog en er moet tussen het Parlement en de Raad nog overeenstemming worden bereikt over definitieve oplossingen. De Commissie vervoer en toerisme heeft op 24 september 2019 besloten interinstitutionele onderhandelingen te openen na de eerste lezing in het Parlement.

Ruim twintig jaar na de inwerkingtreding van het "derde pakket" valt er uiteraard nog het een en ander te verbeteren aan de werking van de gemeenschappelijke luchtvaartmarkt, zoals duidelijk blijkt uit factoren zoals: de tekortkomingen in het systeem voor de toewijzing van slots; het feit dat de overgrote meerderheid (80 %) van de routes vanuit EU-luchthavens nog steeds in handen is van slechts één (60 %) of twee luchtvaartmaatschappijen (20 %); de financiële problemen waarmee

---

[3]EU-infopagina [3.4.9](#) gaat over veiligheid in de burgerluchtvaart.

[4]EU-infopagina [3.4.7](#) gaat over beveiliging in de burgerluchtvaart. "[The EU regulatory framework applicable to civil aviation security](#)" (Europees Parlement, 2013) bevat een compleet overzicht van de EU-wetgeving op het gebied van de veiligheid in de luchtvaartsector.

[5]EU-infopagina [2.2.3](#) gaat over passagiersrechten. In juni 2016 heeft de Commissie op basis van jurisprudentie een reeks richtsnoeren goedgekeurd om de geldende regels te verduidelijken.



diverse luchtvaartmaatschappijen en secundaire luchthavens worden geconfronteerd; en de complicaties in verband met het toezicht op de luchtvaartmaatschappijen die momenteel in meerdere lidstaten opereren.

Niettemin is de voornaamste doelstelling volledig gerealiseerd: in de periode 1995-2014 nam het luchtvervoer in de EU met ongeveer dan 74 % toe, terwijl het aantal reizigerskilometers met ongeveer 23 % steeg. In diezelfde periode is het aandeel van de luchtvaart in het passagiersvervoer opgelopen van 6,5 % naar 9,2 % — verreweg de sterkste groei van alle vervoerstakken in de EU.

## **DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT**

In tal van verslagen, met name in zijn resolutie van 14 februari 1995 met als titel “Een betere toekomst voor de burgerluchtvaart in Europa”, heeft het Parlement de noodzaak onderstreept van een gemeenschappelijk luchtvervoersbeleid met als doel een intensievere en billijkere concurrentie tussen luchtvaartmaatschappijen te bewerkstelligen. Het Parlement heeft de totstandbrenging en de goede werking van de gemeenschappelijke luchtvaartmarkt daarom ononderbroken gesteund.

Daarbij heeft het Parlement echter voortdurend benadrukt dat de liberalisering van het luchtvervoer omzichtig en geleidelijk gestalte moest krijgen en dat de belangen van zowel de consumenten als de luchtvaartsector in gelijke mate in acht moesten worden genomen.

Daarom heeft het Parlement de afgelopen 25 jaar steeds gepleit voor eerlijke concurrentieverhoudingen, de veiligheid in de luchtvaart, de kwaliteit van de dienstverlening en de rechten van passagiers, maar ook de arbeidsvoorwaarden van luchtvaartpersoneel, alsmede voor de bescherming van het milieu verdedigd. Zo heeft het Parlement vanaf het begin van het liberaliseringsproces aangedrongen op de invoering van normen voor de verlening van staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen, en op de vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake grondafhandeling, luchthavengelden en passagiersrechten.

Deze “evenwichtige opstelling” ten aanzien van de liberalisering van het luchtvervoer werd onlangs opnieuw geïllustreerd, toen het Parlement in eerste lezing vergaande wijzigingen aanbracht in de voorstellen van de Commissie uit 2011 inzake slots en inzake grondafhandelingsdiensten op luchthavens in de EU.

In zijn verslag van 20 maart 2018 over de bescherming van de mededinging in de luchtvaart heeft het Parlement zijn steun uitgesproken voor het voorstel van de Commissie om EU-luchtvaartmaatschappijen te beschermen tegen oneerlijke praktijken van luchtvaartmaatschappijen uit derde landen. Het hoofddoel is een praktisch, doeltreffend en eenvoudig te gebruiken instrument van de Unie tot stand te brengen dat een afschrikkend effect heeft of kan worden gebruikt om de schade te compenseren die het gevolg is van staatssteun of van ander discriminerend gedrag van actoren van buiten de EU in de luchtvaart. Door de amendementen van de leden van het Europees Parlement is de duur van het door de Commissie geleide onderzoek op verzoek van EU-luchtvaartmaatschappijen of EU-lidstaten die door dergelijke praktijken worden getroffen, verder verkort en is het begrip “voorlopige corrigerende maatregelen” ingevoerd; deze kunnen in dringende gevallen worden toegepast om te



voorkomen dat dreigende schade ook daadwerkelijke schade wordt. Het Parlement drong ook aan op een zogenaamde “belang van de Unie-toets” na afloop van het onderzoek, zodat door de EU genomen tegenmaatregelen geen schade toebrengen aan haar connectiviteit of haar sociaal-economische situatie. De interinstitutionele onderhandelingen over deze verordening zijn nog steeds gaande.

Resoluties van het Europees Parlement op dit gebied:

- Resolutie van 14 februari 1995 over de mededeling van de Commissie inzake een betere toekomst voor de burgerluchtvaart in Europa ([PB C 56 van 6.3.1995, blz. 12](#)).
- Wetgevingsresolutie van 11 juli 2007 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtvervoersdiensten in de Gemeenschap ([PB C 175E van 10.7.2008, blz. 371](#)).
- Wetgevingsresolutie van 12 december 2012 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van slots op EU-luchthavens ([PB C 434 van 23.12.2015, blz. 217](#)).
- Wetgevingsresolutie van 16 april 2013 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake grondafhandelingsdiensten op EU-luchthavens en tot intrekking van Richtlijn 96/67/EG ([PB C 45 van 5.2.2016, blz. 120](#)).
- Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 5 februari 2014 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 261/2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en Verordening (EG) nr. 2027/97 betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders met betrekking tot het luchtvervoer van passagiers en hun bagage ([PB C 93 van 24.3.2017, blz. 336](#)).

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER  
02/2020

