

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3025

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2021

De Europese Commissie (hierna: De Commissie) heeft op 16 december 2020 een voorstel gedaan voor aanpassing van de verordening (EEG) Nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van slots op communautaire luchthavens (hierna: slotverordening) vanwege Covid-19. Slots geven luchtvaartmaatschappijen het recht om op bepaalde data en tijdstippen gebruik te maken van de luchthaveninfrastructuur op gecoördineerde luchthavens om te landen en op te stijgen. Wanneer een luchtvaartmaatschappij ten minste 80% van haar reeks slots daadwerkelijk heeft gevlogen maakt zij aanspraak op dezelfde reeks in de volgende overeenkomstige dienstreguleringperiode (historische slots). Deze brief vervangt een BNC-fiche gezien de snelheid van het Europese onderhandelingsproces.

De slotverordening is op 30 maart 2020 vanwege Covid-19 gewijzigd om te voorkomen dat luchtvaartmaatschappijen met (vrijwel) lege vliegtuigen moeten vliegen om hun historische slots te kunnen behouden. Deze wijziging hield onder meer in dat alle gealloceerde *slots* in de periode van 1 maart 2020 tot en met 30 juni 2020 als gevlogen moesten worden beschouwd door slotcoördinatoren in de EU en gaf de Commissie de mogelijkheid om door middel van een gedelegeerde handeling de al eerder toegepaste uitzondering op de zogenaamde «80/20-regel» te verlengen op basis van objectieve data (de zogenaamde «waiver»). Om redenen van urgentie is toen ook geregeld dat gebruik kan worden gemaakt van de spoedprocedure voor de vaststelling van gedelegeerde handelingen. De Tweede Kamer is hierover per brief geïnformeerd op 17 maart 2020¹

¹ Kamerstuk 35 420, nr. 2 in bijlage 1: Internationale en Europese maatregelen om economische gevolgen COVID-19 te mitigeren

De Commissie heeft op 14 oktober 2020 gebruik gemaakt van deze mogelijkheid en heeft de periode waarvoor de uitzondering geldt op basis van objectieve data verlengd voor het lopende IATA winterseizoen (2020/2021)². De Commissie heeft bij de bekendmaking van de verlenging van de waiver voor het winterseizoen 2020/2021³ kenbaar gemaakt belang te hechten aan het gedragen voorstel⁴ van verschillende partijen uit de luchtvaartsector om de geconstateerde tekortkoming van de waiver zo veel als mogelijk te verhelpen. Geconstateerde tekortkomingen van de waiver betreffen onder meer niet optimale benutting van de beschikbare luchthaven capaciteit en het risico op concurrentievervalsing. De Commissie zou de aanbevelingen meenemen in de verdere uitwerking van het voorstel. Uw Kamer is hierover per brief op 19 oktober 2020 geïnformeerd⁵.

Het huidige voorstel van de Commissie van 16 december 2020 gaat verder dan het wegnemen van de geconstateerde tekortkomingen van de waiver omdat de eerdere «volledige waiver» hierin door de Commissie is losgelaten vanwege het risico op concurrentievervalsing. Daarbij wordt onder meer een nieuwe «40/60»-regel geïntroduceerd voor het zomerseizoen 2021 (vanaf zondag 28 maart 2021). Deze regel houdt in dat luchtvaartmaatschappijen minimaal 40% van een aan hen toegekende slotreeks in een bepaald seizoen moeten gebruiken om aanspraak te kunnen blijven maken op dezelfde reeks in het volgende vergelijkbare seizoen.

Dit aangepaste percentage van «40/60» geldt alleen voor bestaande aanvragen. Voor nieuwe of verhandelde slots of gewijzigde slotaanvragen blijft voor luchtvaartmaatschappijen gelden dat een slotreeks voor meer dan 80% moet worden gebruikt om aanspraak te mogen blijven maken op de betreffende slotreeks in het volgende vergelijkbare seizoen, tenzij dat door toedoen van een lidstaat vanwege Covid-19 onmogelijk wordt gemaakt. In dergelijke gevallen kan een luchtvaartmaatschappij aanspraak maken op «force majeure» bepaling in de slotverordening voor de periode waarvoor de beperking geldt plus 6 weken.

Daarnaast bevat het voorstel onder meer tijdelijke nieuwe definities voor «nieuwe toetreders» en voor het kunnen opstellen van «Covid-19 coördinatie parameters» alsmede een voorziening om de beschikbare capaciteit op de luchthaven te verminderen vanwege specifieke sanitaire maatregelen als gevolg van COVID-19.

Het voorstel geeft de Commissie eveneens de mogelijkheid om door middel van een gedelegeerde handeling de termijn te verlengen aangevuld met de mogelijkheid om het percentage van de zogenaamde «use-it-or-lose-it»-regel aan te passen (tussen 0% en 80%). De termijn waarbinnen de Commissie bevoegd zal zijn om dergelijke gedelegeerde handelingen vast te stellen wordt daarbij uitgebreid tot 24 augustus 2024.

Het voorstel bepaalt ook dat slots die niet gebruikt worden door luchtvaartmaatschappijen tijdig teruggeven moeten worden aan de slotcoördinator en bevat regels ter handhaving van die regel. Daarbij krijgt de slotcoördinator met dit voorstel de bevoegdheid om slots in te trekken wanneer een luchtvaartmaatschappij haar activiteiten op de desbetref-

² Bij gedelegeerde verordening (EU) 2020/1477 van de Commissie van 14 oktober 2020 houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93 wat betreft de tijdelijke verlenging van uitzonderlijke maatregelen om de gevolgen van de COVID-19-pandemie te bestrijden

³ Statement by Commissioner Adina Valean on the Commission's intention to extend airport the slot waiver | Mobility and Transport (europa.eu)

⁴ Airlines and Airports Agree Conditions for European Winter Slots Waiver – Airlines for Europe (a4e.eu)

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 2944

fende slot gecoördineerde luchthaven stopzet. Vanwege de urgentie in verband met Covid-19 kan dit voorstel een dag na publicatie direct inwerkingtreden.

Op het voorstel van de Commissie is kritiek geuit door verschillende partijen uit de luchtvaartsector, waaronder verschillende belangenorganisaties van luchtvaartmaatschappijen (IATA en A4E), luchthavens (ACI) en de EU slot coördinatoren (hierna: EUACA). EUACA heeft de Commissie in dat verband laten weten dat het huidige voorstel op bepaalde onderdelen voor hen technisch niet uitvoerbaar is en aangegeven dat het voorstel van de WASB⁶ (Worldwide Airport Slots Board) hun voorkeur geniet voor het IATA zomerseizoen 2021.

Het WASB-voorstel zorgt namelijk voor een betere benutting van de luchthavencapaciteit en voorkomt fragmentatie van het netwerk en het te laat teruggeven van slots. Dat voorstel⁷ is eind november 2020 gedeeld met de Commissie en bevat de volgende drie aanbevelingen:

- (I) introduceer een «Full Series Return Deadline» (SRD) ruim voor aanvang van het IATA zomerseizoen 2021;
- (II) in combinatie met een aangepaste «use-it-or-lose-it-regel» (naar 50–50) voor slots die daarna worden ingeleverd en/of tijdens het zomerseizoen en;
- (III) breidt de huidige force majeure bepaling uit zodat ook Covid-19 beperkingen, zoals reisrestricties en negatieve reisadviezen, door de slotcoördinatoren aangemerkt kunnen worden als «force majeure».

De introductie van de «Full Series Return Deadline» (met behoud van historische rechten) in combinatie met een hoger percentage voor gebruik zorgt ervoor dat luchtvaartmaatschappijen hun operatie kunnen afstemmen op de huidige vraag. Die vraag is vanwege Covid-19 veel lager dan normaal en dat zal naar verwachting het komende zomerseizoen nog steeds het geval zijn. De meest recente prognose van Eurocontrol voor 2021 gaat uit van een herstel van 51% van het vliegverkeer voor het jaar 2021⁸.

Uitbreiding van de force majeure bepaling zorgt ervoor dat ook reisbeperkingen en negatieve reisadviezen die voor de afronding van het slotallocatieproces ingesteld zijn vanwege Covid-19 aangemerkt kunnen worden als force majeure. Dat is van groot belang voor reisorganisaties die reizen aanbieden met eigen vliegtuigen, omdat zij niet altijd in staat zijn om hun operaties aan te passen voor afronding van het slotallocatieproces. Het is voor deze organisaties namelijk vaak niet mogelijk om reizen aan te bieden naar andere bestemmingen, waar op dat moment geen oranje reisadvies geldt. Het WASB-voorstel voorkomt hiermee niet alleen dat er onnodig (leeg) gevlogen wordt door luchtvaartmaatschappijen om te voorkomen dat ze hun historische rechten verliezen, maar zorgt er ook voor dat er capaciteit beschikbaar blijft voor andere luchtvaartmaatschappijen die wel willen vliegen (zoals vrachtmaatschappijen) en dat de luchthaven capaciteit efficiënter wordt benut.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak voor tijdelijke aanpassing van de slotverordening in verband met Covid-19 en is van mening dat zowel het voorstel van de Commissie als het WASB-voorstel goede elementen bevatten voor die tijdelijke aanpassing. Het kabinet zet daarom in op integratie van bovenstaande drie onderdelen van het WASB-voorstel in het Commissievoorstel.

⁶ Worldwide Airport Slots Board (WASB) bestaat uit de belangenorganisatie van luchthavens (ACI), de belangenorganisatie van luchtvaartmaatschappijen (IATA) en samenwerkingsorganisatie van slotcoördinatoren.

⁷ wasb-northern-summer-21-recommendation-for-slot-use-relief.pdf (iata.org)

⁸ <https://www.eurocontrol.int/publication/what-covid19-did-european-aviation-2020-outlook-2021>

Naar verwachting zal het Portugees voorzitterschap in verband met de urgentie van de huidige situatie op korte termijn een aantal wijzigingen voorstellen waarin bovenstaande drie elementen van de WASB-voorstel worden verwerkt. Het kabinet zal op basis daarvan inzetten om in EU verband op korte termijn tot een uitvoerbaar en gedegen aanpassing van de slotverordening te komen.

Voor een goed slotallocatieproces door EU slot coördinatoren is uiterlijk op 31 januari 2021 duidelijkheid over het voorstel noodzakelijk. Het is nog niet duidelijk of die deadline in Europees verband gerealiseerd zal worden. Dit voorstel zal via de gewone wetgevingsprocedure worden behandeld. Zowel binnen de Raad als het Europees parlement is de urgentie van deze wijziging bekend en wordt ingezet op spoedige afronding.

Mocht afronding per 31 januari niet haalbaar blijken, dan zal nagegaan moeten worden of de mondiale deadline voor het bepalen van historiciteit (die vastgesteld is op 31 januari 2021) een week verplaatst kan worden. Mocht dat niet mogelijk zijn of niet voldoende zijn dan heeft de Commissie de mogelijkheid om met een gedelegeerde handeling nog één keer de huidige volledige waiver van het huidige IATA winterseizoen 2020/2021 te verlengen voor het volgende IATA-zomerseizoen 2021. De Commissie kan van deze bevoegdheid gebruikmaken tot 1 april 2021. Het kabinet beschouwt deze optie echter als «last resort» om te voorkomen dat er gelet op de urgentie van de huidige situatie geen enkel voorstel tot tijdelijke aanpassing van de slotverordening wordt aangenomen.

De Commissie baseert de bevoegdheid voor het voorstel op artikel 100(2) VWEU, dat het mogelijk maakt om passende bepalingen op het gebied van luchtvaart vast te stellen. Het voorstel ziet op aanpassing van de slotverordening waarin regels zijn gesteld over slotallocatie op gecoördineerde luchthavens. In verband met Covid-19 wordt een aanpassing voorgesteld om rekening te houden met de gevolgen van de pandemie voor het slotallocatieproces. Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid daarom positief.

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief omdat het grensoverschrijdende karakter van luchtvaart een Europese benadering vereist. Daarnaast betreft het hier een wijziging van bestaande EU-wetgeving, dit kan uitsluitend op het niveau van de EU plaatsvinden. Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit positief met kanttekeningen. De voorgestelde wijzigingen zijn geschikt om rekening te houden met Covid-19 in het slotallocatieproces en laat voldoende ruimte aan de lidstaten ten aanzien van het vaststellen van coördinatieparameters. De aanspraak op historische slots maakt onderdeel uit van de slotverordening waardoor een aanpassing van de slotverordening de enige mogelijkheid is om bovenstaand doel te bereiken. De voorgestelde wijziging van de 40/60-regel (zonder «Full Series Return Deadline») is niet helemaal geschikt om de gevolgen van Covid-19 voor het zomerseizoen 2021 voor de luchtvaartsector zoveel mogelijk te mitigeren omdat het risico bestaat op lege vluchten en niet optimaal gebruik van luchthaven capaciteit vanwege het te laat en gefragmenteerd teruggeven van slots aan de slotcoördinator. Daarnaast zal het kabinet voor een ruimere interpretatie van de force majeure bepaling pleiten. Ook huidige reisbeperkingen die voor afronding van het slotallocatieproces ingesteld zijn moeten als force majeure beschouwd kunnen worden door Europese slotcoördinatoren.

Het voorstel geeft de Commissie de mogelijkheid door middel van gedelegeerde handelingen de termijn (per seizoen) en het percentage voor de «use-it-or-lose-it»-regel aan te passen. Voor zowel verlenging van de termijn als aanpassing van het percentage geldt dat de Commissie zich zal baseren op objectieve data van Eurocontrol over de luchtverkeersontwikkeling als gevolg van Covid-19. Voor aanpassing van het percentage zal de Commissie nog andere trends in luchtverkeersontwikkeling onderzoeken. Met dit instrument kan de Commissie tijdig handelen naar de meest actuele informatie om juridische onzekerheden in het slotallocatieproces te voorkomen. Het gebruik van gedelegeerde handelingen ligt voor de hand omdat anders voor het verlengen van de periode en aanpassen van het percentage (na afloop van het zomerseizoen 2021) een wijziging van de slotverordening vereist (volgens de gewone wetgevingsprocedure). Het kabinet is kritisch ten aanzien van de duur van de bevoegdheid tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen tot 24 augustus 2024 en zal toelichting aan de Commissie vragen hoe deze voorgestelde looptijd is onderbouwd. Verder ziet het kabinet de rapportageplicht van de Commissie graag (wederom) opgenomen.

Het kabinet is van mening dat – indien nodig – de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting van de EU. Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden in ieder geval ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Tot slot wil ik hierbij nogmaals benadrukken dat deze tijdelijke herziening van de slotverordening in verband met Covid-19 zich beperkt tot de verwachte duur van de Covid-19 pandemie en los staat van de geplande volledige herziening van de slotverordening. Ik zal uw Kamer daarover informeren zodra een dergelijke herziening in EU verband van start gaat.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga