

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Quick scan Brexit en Luchtvaart

Referentienr. 31142134



Eindrapportage Brexit impact analyse en mogelijke maatregelen voor de Nederlandse luchtvaart

2 November 2018

Samenwerking van: Monitor Deloitte (Vincent Viool, Louise van Loon, Jochem Huijs), SEO Economisch Onderzoek (Rogier Lieshout, Thijs Boonekamp) en Prof.dr. Pablo Mendes de Leon.

Inhoudsopgave

1. Managementsamenvatting	3
1.1 <i>Introductie en rapportage opbouw</i>	3
1.2 <i>Uitgangspunten onderzoek en onderzoeksmethode</i>	3
1.3 <i>Hoofdbevindingen</i>	4
2. Definitie ‘cliff edge’ scenario	6
2.1 <i>Landingsrechten</i>	6
2.2 <i>Eisen aan luchtvaartmaatschappijen en hun personeel</i>	12
2.3 <i>Luchtverkeersbeheer</i>	13
2.4 <i>Vertrek uit de EU interne markt en Douane-unie</i>	13
2.5 <i>Samengevat: de uitgangspunten van het ‘cliff edge’ scenario</i>	13
3. Uitkomsten impact assessment	16
3.1 <i>Overzicht van de luchtvaartmarkt tussen Nederland en het VK</i>	16
3.2 <i>Effecten van een ‘cliff edge’ scenario</i>	18
3.3 <i>Gevoeligheidsanalyses</i>	22
3.4 <i>Methodologie en scope</i>	25
3.5 <i>Samengevat: De uitkomsten van het impact assessment</i>	26
4. Maatregelen	27
4.1 <i>Huidige Nederlandse Brexit maatregelen in relatie tot luchtvaart</i>	27
4.2 <i>Gebieden met doorlopende maatregelen zowel voor als na een cliff edge Brexit</i>	27
4.3 <i>Inventarisatie van mogelijk te nemen maatregelen</i>	29
Literatuur	35

1. Managementsamenvatting

1.1 Introductie en rapportage opbouw

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft gevraagd om een kort onderzoek naar de impact van de Brexit op de Nederlandse luchtvaart. Gezien het feit dat er tot op heden nog geen akkoord is bereikt tussen het Verenigd Koninkrijk (VK) en de Europese Unie (EU), heeft het Ministerie van IenW specifiek gevraagd naar een korte analyse van de effecten van een zogenoemde ‘cliff edge’ Brexit. Dit scenario gaat uit van een ‘no deal’ tussen de EU en het VK op 29 maart 2019, en heeft belangrijke implicaties voor de luchtvaart.

Monitor Deloitte heeft in samenwerking met SEO Economisch Onderzoek (SEO) en Prof.dr. Pablo Mendes de Léon in opdracht van IenW onderzoek gedaan naar deze impact en de mogelijk te treffen maatregelen. Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek.

Dit rapport is opgebouwd in lijn met de voorgestelde onderzoeksrichtingen aangekondigd in de uitgestuurde offerteaanvraag¹. Na een korte samenvatting van het onderzoek en de hoofdbevindingen (Hoofdstuk 1), bevat hoofdstuk 2 een nadere duiding van de aannemelijke vorm die een ‘cliff edge’ Brexit kan hebben en ons begrip van de beperkingen die dit oplegt aan de luchtvaartsector. Inachtnemende de relatief korte duur van het onderzoek, is in dit scenario en verder in het rapport zover mogelijk rekening gehouden met de verschillen aspecten van de luchtvaart, van luchtvaartrecht en -politiek tot luchtvaartveiligheid en -verkeer. Op basis van het ‘cliff edge’ scenario zal de kwantitatieve impact worden gepresenteerd op passagiersaantallen, vrachtvervoer, connectiviteit en werkgelegenheid & toegevoegde waarde (Hoofdstuk 3). Het laatste deel van het rapport (Hoofdstuk 4) spitst zich toe op mogelijke maatregelen die genomen kunnen om de impact van een ‘cliff edge’ Brexit te minimaliseren.

Voor de in dit rapport geformuleerde maatregelen geldt dat de inwerkingstelling ervan afhankelijk is van de resultaten van het mogelijke EU-brede akkoord conform Artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de Brexit onderhandelingen. Derhalve streven partijen in eerste instantie naar een EU-VK breed Brexit akkoord.² Indien dat akkoord op 29 maart 2019 niet tot stand komt, kunnen, en mogen, Lidstaten bilaterale afspraken met het VK maken.

1.2 Uitgangspunten onderzoek en onderzoeksmethode

Tabel 1.1 presenteert een overzicht van de verschillende deelonderzoeken en bijbehorende specificaties. Per deelonderzoek is nader uitgewerkt wat de bijbehorende aanpak is, en eventuele bijzonderheden en uitgangspunten relevant voor dit rapport.

Uitgangspunt van de kwantitatieve impact analyse en mogelijke maatregelen is het ‘cliff edge’ scenario. Het onderzoeksteam heeft uiteengezet wat dit scenario precies inhoudt en welke rechten zullen vervallen danwel van toepassing blijven. Centraal in dit onderzoek staat één ‘cliff edge’ scenario. Twee varianten daarop zijn uitgewerkt in gevoeligheidsanalyses. Uitgangspunt bij het hoofdsceario en de twee varianten vormt het luchtvaartnetwerk en bijbehorende passagiers- en vrachtvolumes in 2017.

De mogelijke maatregelen zijn opgesteld op basis van literatuuronderzoek van openbaar beschikbare informatie en de aanwezige expertise binnen het onderzoeksteam. Het literatuuronderzoek past bij de doorlooptijd en beschikbare middelen van dit onderzoek, maar kent ook zijn beperkingen in diepgang en mogelijk voortschrijdend inzicht al bekend bij de betrokken diensten/Ministeries.

¹ Offerteaanvraag: ‘Quick Scan Brexit en Luchtvaart’, kenmerk 31142134, 24 augustus 2018, inclusief bijlage 1: Terms of Reference

Daarom is additioneel input van experts op het gebied van onder andere luchtvaartconomie, luchthavens, vracht- en passagiersbewegingen en luchtvaartrecht betrokken. De expertinput is meegenomen tijdens een kennissessie waarin zowel de scope van de maatregelen is geëvalueerd als de inhoudelijke maatregelen.

Tabel 1.1: Overzicht deelonderzoeken met bijbehorende aanpak en uitgangspunten.

Deelonderzoek	Rapport	Aanpak	Bijzonderheden/uitgangspunten
Nadere definiëring 'cliff edge' scenario	Hoofdstuk 2	Literatuuronderzoek, validatie met opdrachtgever	Één hoofdsceario en twee gevoeligheidsanalyses
Impact analyse	Hoofdstuk 3	Kwantitatieve analyse op basis van luchtvaartnetwerk, passagiers- en vrachtvolumes in 2017	Gebruik makend van OAG Schedule data en het SEO NetScan connectiviteitsmodel
Inventarisatie maatregelen	Hoofdstuk 4	Literatuuronderzoek, validatie tijdens kennissessie met experts	Gebaseerd op het gedefinieerde 'cliff edge' scenario zowel als de bijbehorende grensmogelijkheden van dit scenario

1.3 Hoofdbevindingen

In het gedefinieerde 'cliff edge' scenario vallen de EER-lidstaten indien van toepassing terug op oude bilaterale verdragen met het VK. Daardoor mogen vliegtuigmaatschappijen met hun hoofdzetel in het VK alleen nog maar direct tussen het VK en de individuele lidstaten vliegen. Het VK en de EU hanteren dezelfde veiligheidsstandaarden waardoor de huidige veiligheidslicenties van maatschappijen wederzijds geaccepteerd worden. Als laatste verlaat het VK de interne EU markt en Douane-unie. Het VK sluit nieuwe verdragen met derde landen (wat voorheen in EU verband was vastgelegd) wat voor EER maatschappijen inhoudt dat zij niet meer direct vanuit het VK naar die derde landen mogen vliegen, en voor VK maatschappijen niet meer vanuit de EU naar deze derde landen.

In de eerste gevoeligheidsanalyse worden de effecten in beeld gebracht van een 'bare bones' overeenkomst tussen het VK en de EU. In de tweede gevoeligheidsanalyse worden de effecten doorgerekend van het 'cliff edge' scenario in geval easyJet vluchten binnen de EEA door de Oostenrijkse dochtermaatschappij laat uitvoeren. In alle scenario's wordt er vanuit gegaan dat luchtvaartmaatschappijen blijven voldoen aan de geldende "ownership & control" voorwaarden.

De luchtvaartmarkt tussen het VK en Nederlandse luchthavens beslaat 14% van de totale Nederlandse markt. In een 'cliff edge' scenario mogen 4,5% van de vluchten (3,4 miljoen passagiers) vanuit Nederlandse luchthavens niet meer worden uitgevoerd. Deze passagiersdaling leidt tot een verlies van € 269 miljoen in toegevoegde waarde en een verlies van 4.500 banen. Luchtvracht wordt in mindere mate getroffen, aangezien het aandeel van het VK in de totale luchtvrachtmarkt vanuit Nederland slechts 0,8% bedraagt. Wel zal de hubfunctie van Schiphol hinder ondervinden door onder andere extra controles en een langere doorvoertijd.

Wanneer een 'bare bones' luchtvaartovereenkomst wordt gesloten tussen de EU en het VK worden minder vluchten en passagiers getroffen, met name op de regionale luchthavens (in totaal 2,7 miljoen passagiers, 3,5% van het totale aantal passagiers). Wanneer easyJet haar Oostenrijkse dochtermaatschappij inzet om de intra-EEA routes te blijven opereren blijft het aantal getroffen passagiers beperkt tot 739 duizend passagiers (1%).

Naast een overzicht van nog mogelijk te nemen maatregelen heeft de Nederlandse overheid al een aantal huidige maatregelen aangekondigd met het oog op een 'cliff edge' scenario. Hierover is de Tweede Kamer door de betreffende diensten/Ministeries geïnformeerd. Daarnaast zullen, ongeacht het type Brexit, op een aantal vlakken geen maatregelen nodig zijn. Dit heeft met name te maken met het feit dat de Britse overheid al een aantal toezeggingen heeft gedaan over onder andere huidige en

toekomstige regelgeving, en zijn er bepaalde regelgevingen welke op internationaal vlak geldig blijven. Deze doorlopende regelgeving zal onveranderd blijven op het gebied van slotallocatie, luchtverkeerbeheer en -veiligheid, en passagiersrechten.

Als laatste is er een aantal mogelijke extra maatregelen welke IenW handelingsperspectief geven om de impact van de Brexit te beperken of hierop te anticiperen. Deze maatregelen zijn op 3 niveaus ingedeeld:

- 1) Fundamentele maatregelen: (hoofdzakelijk) juridisch noodzakelijk om vliegverkeer mogelijk te maken
- 2) Voorwaardelijke maatregelen: voorwaarden onder welke luchtverkeer mag plaatsvinden
- 3) Operationele maatregelen: functionele invulling van de voorwaarden op operationeel vlak

Maatregelen onder 1) en 2) zullen zich met name richten op stappen die op NL danwel EU niveau genomen kunnen worden om het vliegverkeer tussen het VK en NL mogelijk te houden. Maatregelen onder 3) zijn met name belangrijk voor de verschillende direct getroffen partijen. Deze maatregelen hebben als doel de vracht- en passagiersstromen zo soepel mogelijk te laten verlopen in het geval van een *'cliff edge'* scenario.

2. Definitie ‘cliff edge’ scenario

In het onderzoek wordt uitgegaan van het genoemde ‘cliff edge’ scenario. In dit hoofdstuk werken we dit scenario verder uit aan de hand van drie aspecten: de landingsrechten (2.1), de eisen aan luchtvaartmaatschappijen en personeel (2.2) en de EU interne markt en Douane-unie (2.3). In paragraaf 2.4 vatten we de uitgangspunten van het ‘cliff edge’ scenario samen, die de basis vormt voor de impact analyse (hoofdstuk 3) en de inventarisatie van mogelijk te nemen maatregelen (hoofdstuk 4).

2.1 Landingsrechten

2.1.1 Landingsrechten tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk

De Europese interne luchtvaartmarkt is hedendaags één van de meest liberale ter wereld. De liberalisatie is in de jaren '80 en '90 geleidelijk ingezet en leidde tot de vorming van één interne luchtvaartmarkt. Sindsdien mag elke maatschappij met een hoofdzetel in een land behorend tot de Europese Economische Ruimte (EER)³ vluchten uitvoeren tussen twee punten binnen de EER zonder dat daarvoor goedkeuring nodig is van individuele lidstaten of van de EU. Maatschappijen dienen wel veiligheids-, mededingings- en milieuregels in acht te nemen en over slots te beschikken voor gecoördineerde luchthavens. De internationale afspraken rondom rechten in het luchtverkeer zijn vastgelegd in negen vrijheden, zie box 1.

Marktliberalisatie heeft wereldwijd geleid tot meer concurrentie en meer directe routes. Hierdoor zijn de ticketprijzen gedaald en kunnen passagiers meer bestemmingen direct bereiken. De lagere reiskosten voor passagiers vertalen zich in extra consumentenbaten (consumentensurplus). Voor zakelijke reizigers betekent dit een verlaging van de productiekosten en dus een hogere winst (producentensurplus).⁴

Box 1: De negen vrijheden van de lucht

Luchtvaartverdragen specificeren onder andere de vrijheden die maatschappijen hebben om vluchten uit te voeren tussen landen. In totaal kunnen 9 vrijheden worden onderscheiden, geïllustreerd in figuur 2.1:

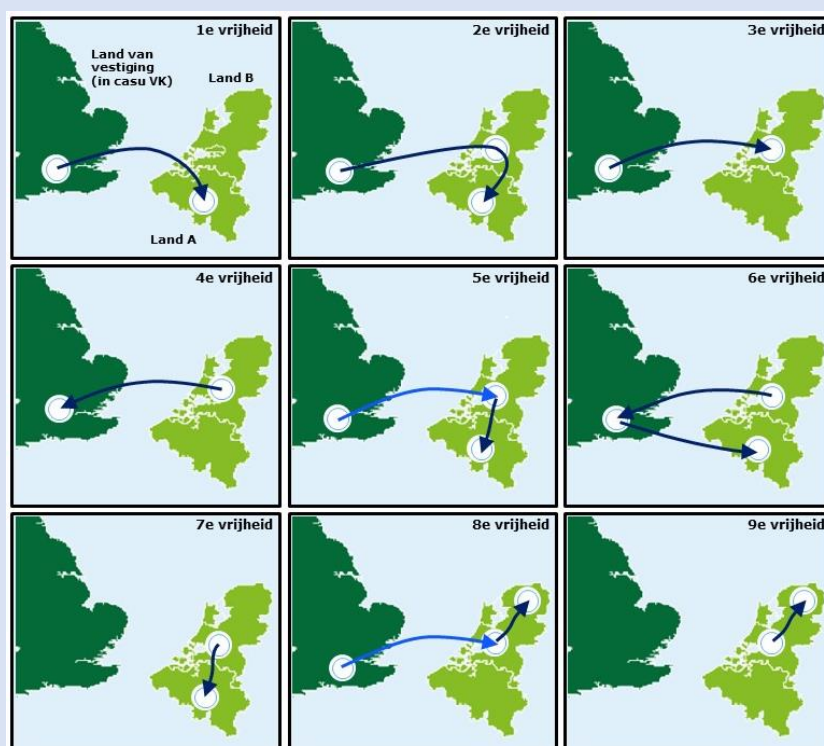
- 1^e vrijheid: het recht van een luchtvaartmaatschappij om over een land te vliegen zonder te landen, bij voorbeeld Air France dat van Parijs over Duitsland naar Moskou vliegt
- 2^e vrijheid: het recht om een stop te maken in een land om bij te tanken of onderhoud te plegen, zonder dat passagiers of vracht het vliegtuig in of uit gaan, bij voorbeeld Martinair dat een technische tussenstop maakt in Dublin op een vlucht van Amsterdam naar Boston (VS);
- 3^e vrijheid: het recht om van het eigen land naar een ander land te vliegen: bijvoorbeeld KLM dat van Amsterdam naar Londen vliegt of British Airways dat van Londen naar Amsterdam vliegt;
- 4^e vrijheid: het recht om van een ander land naar het eigen land te vliegen: bijvoorbeeld KLM dat van Londen naar Amsterdam vliegt of easyJet dat van Amsterdam naar Londen vliegt;
- 5^e vrijheid: het recht om tussen twee andere landen te vliegen, op een vlucht die begint of eindigt in het eigen land: bijvoorbeeld BMI Regional dat tussen Rotterdam en München vliegt op een vlucht die begint in het Verenigd Koninkrijk;

³ De Europese Economische Ruimte (EER) bestaat uit: de EU28 aangevuld met Noorwegen, IJsland en Liechtenstein.

⁴ O.a. Booz Allen Hamilton (2007). Cristea et al. (2012); Dobruszkes (2009); Doove et al. (2001); Dresner and Tretheway (1992); Dresner and Windle (1992); Gönenç and Nicoletti (2000); Government Accountability Office (2006); InterVistas (2009, 2015); Maillebiau and Hansen (1995); Manuela (2011); Piermartini and Rousová (2008, 2013); Schipper et al. (2002); Sekkat (2012); Squalli (2014); Uittenbogaart (1997); Warnock-Smith and Morrell (2008); Winston and Yan (2012); Achard (2009).

- 6^e vrijheid: het recht om tussen twee andere landen te vliegen, met een stop in het eigen land voor niet-technische redenen: bijvoorbeeld KLM dat vliegt tussen Aberdeen en Oslo met een stop in Amsterdam;
- 7^e vrijheid: het recht om tussen twee andere landen te vliegen, zonder het eigen land aan te doen; bijvoorbeeld easyJet dat van Amsterdam naar Barcelona vliegt, zonder verbinding met het land van vestiging
- 8^e vrijheid: het recht om binnen een ander land vluchten uit te voeren (cabotage), op een vlucht die begint of eindigt in het eigen land, bijvoorbeeld Vueling dat een vlucht tussen Bari en Rome uitvoert met een verbinding van die vlucht van/naar Barcelona;
- 9^e vrijheid: het recht om binnen een ander land vluchten uit te voeren (cabotage), zonder het eigen land aan te doen: bijvoorbeeld easyJet dat van Frankfurt naar Berlijn vliegt, zonder verbinding met Londen of Wenen.

Figuur 2.1 Vrijheden van de lucht



De 1^e en 2^e vrijheden van de lucht geven luchtvaartmaatschappijen het recht om, onder voorwaarden zoals betaling van heffingen, door het luchtruim van een ander land te vliegen en daar een technische stop of noodlanding te maken. Deze vrijheden zijn geregeld in het International Air Services Transit Agreement (1944), waarbij bijna alle Europese landen partij bij zijn.⁵ Op grond van dit verdrag mogen Britse maatschappijen ook na Brexit, ongeacht de variant, door (transit) het luchtruim van deze Europese landen blijven vliegen, en mogen maatschappijen uit die Europese landen het luchtruim van het VK blijven benutten voor transitvluchten. De vrijheden 3 tot en met 9 worden in meestal bilaterale luchtvaartverdragen geregeld, waarbij geldt dat toestemming voor de uitvoering van de 7^e, 8^e en 9^e vrijheden van de lucht zelden wordt verleend.

Op de Europese interne luchtvaartmarkt zijn alle negen vrijheden van toepassing. Zwitserland maakt geen onderdeel uit van de EER, maar heeft een apart luchtvaartverdrag met de EU, die Zwitserse maatschappijen toestaat vrij binnen de EER te opereren met uitzondering van binnenlandse vluchten in andere EER-lidstaten (cabotage) op basis van 8^e en 9^e vrijheden.

⁵ Inclusief de EU landen, dus ook het VK, Noorwegen, IJsland en Zwitserland, maar met uitzondering van Litouwen en Roemenië,

De situatie nu (pre Brexit)

Maatschappijen met een hoofdzetel in het VK mogen op grond van de 3^e en 4^e vrijheden vrijelijk van en naar andere EER-landen vliegen, via een punt in het VK (6^e vrijheid), tussen andere EER-landen (7^e vrijheid), zonder verbinding met een punt in het VK, en ook binnen een ander EER-land (8^e en 9^e vrijheid). Hetzelfde geldt voor maatschappijen die in andere lidstaten hun hoofdzetel hebben; zij mogen de genoemde vrijheden van de lucht onder dezelfde voorwaarden vrijelijk van en naar iedere luchthaven in het VK, en binnen het VK vliegen, al dan niet via een punt in het land waar de betreffende maatschappij haar hoofdzetel heeft.

De situatie na Brexit (cliff edge)

In een ‘cliff edge’ scenario slagen de EU en het VK er niet in om tot een uittredingsakkoord te komen. Dat betekent dat maatschappijen die hun hoofdzetel in het VK hebben de genoemde vrijheden van de lucht, met uitzondering van de 1^e en 2^e vrijheid, verliezen, tenzij hierover nieuwe afspraken worden gemaakt. Anderzijds verliezen maatschappijen die hun hoofdzetel in de EER hebben het recht dezelfde vrijheden van de lucht, wederom met uitzondering van de 1^e en 2^e vrijheid, tenzij wederom hierover afspraken worden gemaakt. In een ‘cliff edge’ zonder uittredingsakkoord zijn er verschillende situaties denkbaar:

1. Terugval op oude bilaterale verdragen met het VK;
2. Het VK en EER-lidstaten verlenen *ad-hoc* vergunningen.

Situatie 1: Terugval op oude bilaterale verdragen met het VK

Wanneer op 29 maart 2019 geen overeenstemming is bereikt, zijn lidstaten op grond van de ‘Open Skies’ uitspraken van het Europese Hof van Justitie uit 2002 exclusief bevoegd om over vervoerrechten met het VK te onderhandelen en daarover afspraken te maken. In tegenstelling tot naar verluidt Spanje, heeft Nederland zijn bilateraal verdrag met het VK niet opgezegd en zou dit verdrag bij het vervallen van EU regelgeving gebruikt kunnen worden als juridische basis voor direct luchtvervoer tussen het VK en NL. Dit verdrag tussen het VK en Nederland dateert uit 1946. De Overeenkomst tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland uit 1946 betreffende de regeling van luchtdiensten is meermalen gewijzigd. De overeenkomst uit 1982, die een wijziging van de overeenkomst uit 1946 vormde, is daarna door de luchtvaartautoriteiten van beide landen aangepast. De laatste – ons bekende – aanpassing vond plaats in 1985. Het verdrag bevat relatief liberale voorwaarden.⁶ In het betreffende verdrag zijn overigens nog wel specifieke voorwaarden opgenomen omtrent onder andere luchtvaarttarieven en capaciteit, welke in aanmerking kunnen komen voor herziening gezien het huidige karakter van de Europese markt.

De Europese Commissie lijkt zich op het standpunt te stellen dat de bilaterale overeenkomsten tussen EU lidstaten integraal zijn vervangen door EU recht, in het bijzonder EU Verordening 1008/2008. Wij bestrijden dat standpunt om minstens drie redenen:

- a) Verordening 1008/2008 verwijst op verschillende plaatsen naar “bilaterale overeenkomsten tussen lidstaten”, zie Art. 15(4) en (5), en Art. 22(2).
- b) Een bilaterale overeenkomst geldt niet meer tussen staten als een van hen, dan wel beide, de overeenkomst opzegt volgens de procedure die is voorzien in die overeenkomst, in dit geval Art. 11 van de genoemde Overeenkomst uit 1946. Volgens onze informatie heeft noch Nederland noch het VK deze Overeenkomst uit 1946 zoals gewijzigd (zie boven) opgezegd.
- c) Bilaterale overeenkomsten bevatten bepalingen die niet door EU recht worden bestreken, bij voorbeeld fiscale uitzonderingsmaatregelen en samenwerking op het gebied van security in het kader van multilaterale verdragen.

⁶ Dit verdrag wordt nog steeds gebruikt voor bijvoorbeeld vluchten die uitgevoerd naar Curaçao, aangezien het Caribisch gebied van het Koninkrijk der Nederlanden grotendeels buiten de zeggenschap van de EU valt en daar dus met name internationaal recht, d.w.z. bilaterale verdragen tussen staten wier luchtvaartmaatschappijen via b.v. Nederland naar Curaçao vliegen, in combinatie met nationale wetgeving van toepassing is.

Kortom, naar onze mening kan, indien de EU geen regeling met het VK over de luchtvaart treft, de overeenkomst tussen het VK en Nederland haar geldigheid herwinnen, omdat het uitgangspunt van het 'cliff edge' scenario is dat er geen toepasselijk EU recht is voor de uitoefening van verkeersrechten, tarieven, capaciteit, markttoegang en andere zaken die nu door EU recht worden beheerst.

Situatie 2: Het VK en EER-lidstaten verlenen ad-hoc vergunningen

Wanneer er geen overeenkomst komt tussen het VK en de EU, noch met de individuele EER-lidstaten, dan kunnen de EER-lidstaten en het VK nog *ad hoc* vergunningen afgeven voor één of meerdere seizoenen.⁷ Deze geven maatschappijen het recht om tijdens de betreffende seizoenen tussen de betreffende lidstaten te vliegen. Afhankelijk van het moment waarop de vergunningen worden verleend, leidt dit tot extra onzekerheid bij luchtvaartmaatschappijen. Wanneer alle aanvragen voor *ad hoc* vergunningen worden gehonoreerd, kan dit scenario in termen van landingsrechten identiek zijn aan situatie 1.

Uitgangspunten van het 'cliff edge' scenario in deze studie

Aangezien IenW gevraagd heeft de effecten van een 'cliff edge' scenario in beeld te brengen, gaan we uit van het meest restrictieve scenario waarbij wordt teruggevallen op oude bilaterale verdragen met het VK (situatie 1). We gaan er daarbij van uit dat lidstaten hun oude verdrag met het VK op 29 maart 2019 aan de huidige marktomstandigheden aanpassen, zodat onbeperkte 3^e en 4^e vrijheidsoperaties mogelijk zijn. Ook gaan we er vanuit dat landen die hun oude verdrag hebben opgezegd, op 29 maart 2019 een nieuw verdrag sluiten met het VK, eveneens op basis van onbeperkte 3^e en 4^e vrijheden.

Tabel 2.1 laat zien welke vluchten niet meer mogen worden uitgevoerd in het 'cliff edge' scenario. In het volgende hoofdstuk presenteren we de effecten hiervan in termen van het aantal vluchten, connectiviteit, passagiers en tonnen vracht. Voorts schatten we de effecten hiervan in op de toegevoegde waarde.

Tabel 2.1 Verlies aan landingsrechten in een 'cliff edge' scenario met bilaterale luchtvaartovereenkomsten

	NL carriers	VK carriers	overige ECAA/CH carriers	niet-EU/EEA/CH carriers
Vluchten tussen NL en VK				
Binnenlandse vluchten in NL				
Binnenlandse vluchten in VK				
Vluchten van NL naar ECAA/CH				
Vluchten van VK naar ECAA/CH				
Vluchten tussen twee ECAA-landen / binnenlandse vluchten in een ECAA land				
Vluchten van NL naar landen met horizontale EU overeenkomst*				
Vluchten van VK naar landen met horizontale EU overeenkomst*				
Vluchten van NL naar overige landen				
Vluchten van VK naar overige landen				

Noot:

 Vlucht niet meer mogelijk na Brexit

 Vlucht mogelijk voor en na Brexit

 Vlucht doorgaans niet mogelijk voor en na Brexit (tenzij hiervoor specifieke vergunningen zijn verleend)

* Albanië, Bosnië en Herzegovina, Canada, Georgië, Israël, Jordanië, Kosovo, Macedonië, Moldavië, Montenegro, Marokko, Servië, Zwitserland en de Verenigde Staten.

⁷ In de luchtvaart loopt het zomerseizoen april tot en met oktober en het winterseizoen van november tot en met maart.

Netwerkmaatschappijen als KLM en British Airways opereren hoofdzakelijk vanaf één respectievelijk enkele luchthavens in het land waar de hoofdzetel gevestigd is. Dat betekent dat zij vooral afhankelijk zijn van 3^e en 4^e vrijheden. Terugval op bilaterale verdragen of een basisovereenkomst met onbeperkte 3^e en 4^e vrijheden zal dan ook weinig invloed hebben op deze maatschappijen. Mogelijk kunnen zij zelfs van de situatie profiteren, doordat concurrenten vluchten moeten staken. Bijvoorbeeld, op de route Amsterdam-Barcelona concurreert KLM met easyJet. Voor KLM betreft dit een operatie op basis van 3^e en 4^e vrijheden, terwijl dit voor easyJet een 7^e vrijheidsoperatie betreft, welke niet meer toegestaan zou zijn onder een situatie met bilaterale verdragen tussen het VK en overige EU-lidstaten met alleen 3^e en 4^e vrijheden. Hierdoor zou een meer restrictief luchtvaartverdrag de concurrentiedruk voor KLM kunnen verminderen.

Voor netwerkmaatschappijen, en KLM in het bijzonder, geldt dat zij ook veel gebruik maken van 6^e vrijheidsvervoer, zijnde vervoer via hun 'thuishaven.' Dat recht zou dus ook in een bilateraal verdrag tussen beiden landen moeten worden geregeld. Low-cost maatschappijen, zoals Ryanair en easyJet opereren vanaf meerdere bases verspreid over Europa. Vanaf deze bases voeren zij vaak vluchten uit tussen twee landen waarin zij niet hun hoofdzetel hebben. Zij zijn daardoor in hogere mate dan bijvoorbeeld British Airways en KLM afhankelijk van 7^e en 9^e vrijheden.

Gevoeligheidsanalyses

Gevoeligheidsanalyse 1: Een 'bare bones' EU-VK-overeenkomst

De Britse overheid heeft eind september 2018 laten weten⁸ dat wanneer er geen uittredingsakkoord tot stand komt (*'no-deal'*), het VK bereid is om maatschappijen uit de EER toestemming te verlenen om te blijven opereren. Het VK streeft in dit geval naar een basisovereenkomst met de EU of als alternatief afzonderlijke bilaterale verdragen met de EU-lidstaten. Anderzijds heeft de EU heeft aangegeven dat er zonder uittredingsakkoord (*'no-deal'*) kan worden ingezet op het sluiten van een zogenaamd *'bare bones EU-UK agreement'* zodat een bepaalde mate van connectiviteit kan worden gegarandeerd.⁹ Een dergelijke overeenkomst zou minimaal de 3^e en 4^e vrijheden (direct vervoer tussen punten in de EU/EER enerzijds en het VK anderzijds) omvatten.¹⁰

Het afsluiten van een luchtvaartpolitieke overeenkomst tussen de EU en het VK heeft mogelijk gevolgen voor de onderhandelingsruimte van Nederland om het bestaande bilaterale verdrag met het VK weer in werking te laten treden. Het mandaat voor luchtvaartpolitieke onderhandelingen verschuift dan immers van de individuele lidstaten naar de EU. Hierdoor is het mogelijk dat Nederland een minder liberaal verdrag krijgt met het VK in het geval er een EU/VK overeenkomst gesloten wordt, dan wanneer Nederland terugvalt op het oude bilaterale verdrag.

Als 'gevoeligheidsanalyse' brengen we ook de effecten in beeld van een *'bare bones'* EU-VK overeenkomst. Het is echter onduidelijk hoe zo een *'bare bones'*-verdrag er in de praktijk uit zal gaan zien. In deze gevoeligheidsanalyse gaan we uit van een EU/VK overeenkomst met onbeperkte 3^e en 4^e vrijheden. In dit geval nemen we aan dat in de EU gevestigde luchtvaartmaatschappijen vanuit alle EU-lidstaten naar het VK mogen vliegen en *vice versa*. Onder de bilaterale verdragen zoals aangenomen in het *'cliff edge'* scenario mogen maatschappijen alleen vanuit de EU lidstaat waarin zij hun hoofdzetel hebben naar het VK vliegen, en *vice versa*. Zodoende is het EU/VK verdrag zoals wordt aangenomen in deze gevoeligheidsanalyse minder restrictief dan de bilaterale verdragen uit het *'cliff edge'* scenario.

⁸ UK government (2018). *Flights to and from the UK if there's no Brexit deal* (<https://www.gov.uk/government/publications/flights-to-and-from-the-uk-if-theres-no-brexite-deal/flights-to-and-from-the-uk-if-theres-no-brexite-deal>)

⁹ Europese Commissie (2018). *Internal preparatory discussions on framework for future relationship* (<https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/aviation.pdf>)

¹⁰ The Guardian (2018) *No-deal Brexit could hit UK-EU flights, says Whitehall* (<https://www.theguardian.com/politics/2018/sep/24/uk-eu-flights-would-cease-immediately-in-event-of-no-deal-brexite>)

Gevoeligheidsanalyse 2: de EU-dochtermaatschappij van easyJet

Zoals gezegd maken met name low-cost maatschappijen veelvuldig gebruik van 7^e en 9^e vrijheidsoperatie, welke het grootste risico lopen rechten te verliezen na Brexit. Een aantal maatschappijen van deze maatschappijen heeft al dochterondernemingen opgezet om toch binnen de EER dan wel het VK te kunnen blijven opereren. easyJet heeft bijvoorbeeld easyJet Europe in Wenen opgezet; Ryanair heeft hetzelfde gedaan in het VK. Als gevoeligheidsanalyse presenteren we ook de effecten wanneer easyJet met behulp van een EU-dochter haar rechten als EU-maatschappij kan behouden. In box 2 werken we de casus easyJet ter illustratie verder uit.

Box 2: easyJet Europe

De easyJet Holding heeft in 2017 easyJet Europe opgericht, een maatschappij met een hoofdzetel in Wenen, speciaal met het oog op de Brexit. Het heeft inmiddels een Air Operator Certificate (AOC) van Austro Control en een 'operating licence' van het Oostenrijkse Ministerie van Transport, Innovatie en Technologie. Daarmee is, en blijft easyJet Europe bevoegd om vluchten uit te voeren binnen de Europese interne luchtvaartmarkt. De holding easyJet bestaat daarmee uit drie maatschappijen: easyJet UK, easyJet Zwitserland en easyJet Europe, elk met een eigen 'operating licence' en AOC.

Figuur 2.2 Bedrijfsstructuur easyJet



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Na de Brexit moeten 110 vliegtuigen in Oostenrijk worden geregistreerd. Volgens de maatschappij is dat voldoende om alle vluchten binnen de EER na een Brexit uit te kunnen blijven voeren. Met de registratie is inmiddels een start gemaakt. De kosten van het registreren van de vliegtuigen in Oostenrijk bedragen naar verwachting £ 10 miljoen.

Wanneer het VK de EU verlaat, kan easyJet middels easyJet Europe nog steeds vluchten uitvoeren binnen de resterende EER-lidstaten, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Voor het behouden van de Oostenrijkse 'operating licence' is het noodzakelijk dat de hoofdzetel van easyJet Europe zich in Oostenrijk bevindt. Daarnaast moeten de aandelen van de maatschappij voor de meerderheid in handen zijn van EU-ingezetenen en dient de effectieve controle uitgevoerd te worden vanuit Oostenrijk. De voorwaarden ten aanzien van de 'principal place of business' en 'ownership & control' gelden voor de individuele maatschappijen, niet voor de holding. Na de uittreding van het VK, dient easyJet aannemelijk te maken aan de EU dat easyJet Europe inderdaad aan deze voorwaarden voldoet.

Als easyJet niet aannemelijk kan maken dat de effectieve controle van easyJet Europe daadwerkelijk in Oostenrijk berust of de aandelen in handen zijn van Europese ingezetenen, dan kan de 'operating licence' van easyJet Europe worden ingetrokken en is het niet langer bevoegd om binnen de EER te opereren. We voeren een 'gevoeligheidsanalyse' uit waarbij easyJet Europe tot stand komt en de vluchten binnen de EER overneemt van easyJet UK.

2.1.2 Overige landen

Het VK zal na uittreding geen onderdeel meer uitmaken van 17 alomvattende verdragen, ook wel ‘verticale’ luchtvaartovereenkomsten genoemd, die de EU heeft gesloten met derde landen.¹¹ Het VK zal met deze landen nieuwe bilaterale verdragen moeten sluiten. De onderhandelingen hierover zijn reeds gestart en het VK heeft met een aantal landen al nieuwe afspraken gemaakt.

Volgens de Britse overheid zullen met de resterende landen ook afspraken zijn gemaakt voordat het VK de EU verlaat. Daarnaast zijn er meer dan honderd verdragen met niet-EU/EER landen waarbij de EU partij is en waarin een zogenaamde EU luchtvaartmaatschappij-clausule is opgenomen (*community air carrier clause*). Maatschappijen die hun hoofdzetel in het VK hebben zullen dus het recht verliezen gebruik te maken van deze clausule. Het is op dit moment (nog) niet duidelijk hoe deze afspraken eruit zien.

Verlies van rechten onder de ‘horizontale’ (namelijk binnen de EU) overeenkomsten heeft tot gevolg dat maatschappijen met hun hoofdzetel in het VK mogen dan niet meer vanuit de EU/EER naar de derde landen vliegen. Omgekeerd mogen maatschappijen met hun hoofdzetel de EU/EER niet meer vanuit het VK naar derde landen vliegen, tenzij de vlucht onderdeel is van een 5^e-vrijheidsoperatie die nog wel toegestaan zijn.

2.2 Eisen aan luchtvaartmaatschappijen en hun personeel

EU/EER-maatschappijen zullen na een ‘cliff edge’ Brexit een ‘foreign carrier permit’ nodig hebben om van en naar het VK te mogen blijven vliegen. Maatschappijen in het VK zullen toestemming nodig hebben om van en naar de EU/EER te vliegen van de desbetreffende lidstaten. Hiervoor zijn procedures die per EER land kunnen verschillen. We hebben op dit moment geen reden om aan te nemen dat bepaalde maatschappijen geweigerd zullen worden door het VK dan wel de EU.

De EU/EER-maatschappijen hebben een geldige ‘operating license’¹². Voorwaarde voor het verkrijgen van zo’n vergunning is het bezit van een geldige *Air Operator Certificate* (AOC) om binnen de EER te mogen vliegen. Voor het verkrijgen van deze licentie moeten zij onder andere voor de meerderheid in handen zijn van EU/EER-ingezetenen, en effectief worden bestuurd door ingezetenen van de EER. Het land waar de luchtvaartmaatschappij haar hoofdzetel heeft, geeft de vergunning af. Wanneer het VK de EU verlaat, kunnen eigendomsverhoudingen van zowel VK als EER maatschappijen (zie de gegeven voorbeelden) veranderen waardoor zij niet meer aan deze eis voldoen. Maatschappijen hebben echter verschillende mogelijkheden om de eigendomsverhoudingen te beïnvloeden, waaronder het verplichten van niet-EU/EER ingezetenen om hun aandelen te verkopen wanneer dat nodig blijkt te zijn. Daarnaast kunnen zij een dochtermaatschappij in het VK of in de EER oprichten dan wel hun hoofdzetel verplaatsen (zie bijvoorbeeld box 2 over easyjet).

Tevens dienen EU/EER-maatschappijen een ‘UK safety authorisation’ te hebben van de Civil Aviation Authority (CAA) in het VK. De Britse overheid heeft al laten weten dat elke maatschappij die een geldige AOC heeft van de *European Aviation Safety Agency* (EASA) in aanmerking komt voor een dergelijke autorisatie. In haar notitie “*Flights to and from the UK if there’s no Brexit deal*” gepubliceerd op 24 september 2018¹³ stelt de UK Department of Transport (UK DoT) dat VK luchtvaartmaatschappijen na Brexit niet als EU maatschappijen worden beschouwd. Dat betekent dat VK maatschappijen een ‘safety authorisation’ van EASA volgens ‘Part TCO’ (Third Country Operators) behoeven. De UK DoT hoopt en verwacht dat EASA de aanvragen daarvoor van Britse maatschappijen tijdig zal behandelen zodat zij na 29 maart kunnen blijven doorvliegen naar bestemmingen in de EU, en EU maatschappijen, op basis van wederkerigheid, hun vluchten naar het VK kunnen continueren.

¹¹ Albanië, Bosnië en Herzegovina, Canada, Georgië, IJsland, Israël, Jordanië, Kosovo, Liechtenstein, Macedonië, Moldavië, Montenegro, Marokko, Noorwegen, Servië, Zwitserland en de Verenigde Staten.

¹² Een vergunning op grond van Artikel 4 van EU Verordening 1008/2008

¹³ UK government (2018) *Flights to and from the UK if there’s no Brexit deal* (<https://www.gov.uk/government/publications/flights-to-and-from-the-uk-if-theres-no-brexit-deal/flights-to-and-from-the-uk-if-theres-no-brexit-deal>)

In ieder geval vormt Artikel 33 van het Verdrag van Chicago van ICAO (International Civil Aviation Organization) een terugvaloptie. Hierin staat dat landen die partij zijn bij dit verdrag elkaars certificaten voor luchtwaardigheid en bewijs van bevoegdheid van luchtvaartpersoneel op basis van wederkerigheid erkennen mits die certificaten en bewijzen voldoen aan de minimum normen van ICAO, en dat doen deze. Bilaterale overeenkomsten tussen lidstaten en het VK bevestigen deze wederzijdse erkenning.

Na uittreding van het VK uit de EU is het VK geen lid meer van EASA tenzij daarover speciale afspraken worden gemaakt, zoals met Zwitserland is geschied. Hoewel continuering van lidmaatschap van EASA volgens de Britse overheid onderdeel kan uitmaken van de onderhandelingen,¹⁴ is dit onzeker in een 'cliff edge' scenario. De Britse Civil Aviation Authority (CAA) gaat er in het meest extreme scenario vanuit dat het VK zich zonder uittredingsakkoord terugtrekt uit EASA. Dat wil echter niet zeggen dat veiligheidscertificaten en vliegbrevetten niet langer worden geaccepteerd door de tegenpartij. Ten eerste stelt, zoals gezegd, ICAO minimale veiligheidseisen waaraan alle EER landen en het VK moeten voldoen. Ten tweede is het aannemelijk om te veronderstellen dat zolang het VK dezelfde veiligheidseisen hanteert als de EU, Britse certificaten en brevetten door de EU geaccepteerd worden.

2.3 Luchtverkeersbeheer

Ook bij luchtverkeersbeheer speelt het principe van het wegvallen van het principe van wederzijdse erkenning van certificaten (i.e. dienstverlening door de luchtverkeersleidingsorganisaties) bij een 'cliff edge' Brexit. De wederzijdse erkenning van vergunningen en certificaten van verkeersleiders en infrastructuur zal naar ons idee geen probleem vormen omdat de Britse luchtverkeersleider (NATS) geen diensten op continentaal Europa aanbiedt. Zoals gezegd zal de Britse infrastructuur gebaseerd blijven op de internationale en Europese normen van ICAO resp. EUROCONTROL, en die zullen volstaan voor de begeleiding van internationaal vliegverkeer.

2.4 Vertrek uit de EU interne markt en Douane-unie

Naast het wegvallen, of reduceren via bovengenoemde overeenkomsten, van vliegverbindingen door beperkingen die worden veroorzaakt door uittreding van het VK uit de interne luchtvaartmarkt, heeft het vertrek van het VK uit de Europese interne markt en Douane-unie belangrijke gevolgen voor luchtvracht en luchtvaartpassagiers. In de Europese interne markt en Douane-unie kunnen goederen vrij worden verplaatst zonder inspectie van de douane, en zijn import/export-licenties uitgegeven door een EU lidstaat geldig in de gehele EU.^{15,16} Wanneer het VK de douane-unie verlaat, zijn goederen die van- en naar het VK vervoerd worden onderhevig aan douane-inspecties conform EU-regulering 952/2013.¹⁷ Daarnaast zijn specifieke goederen onderhevig aan regels voor veterinaire goederen, fytosanitaire en agrarische inspecties.¹⁸ Dit zal tijd en kosten met zich meebrengen. In het bijzonder voor luchtvracht - met veel tijd- en temperatuurgevoelige zendingen - kan dit ertoe leiden dat goederen niet in de gewenste conditie op de bestemming arriveren. Dit kan bijvoorbeeld een negatief effect hebben op de farmaceutische sector.¹⁹

2.5 Samengevat: de uitgangspunten van het 'cliff edge' scenario

In een 'cliff edge' scenario slagen de EU en het VK er niet in om tot een uittredingsakkoord te komen. Hierbij nemen we het volgende aan:

¹⁴ UK CAA – EU exit (<https://www.caa.co.uk/our-work/about-us/eu-exit/>)

¹⁵ Europese Commissie (2017). *Essential principles on customs related matters needed for an orderly withdrawal of the UK from the Union* (<https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/customs.pdf>)

¹⁶ Europese Commissie (2018). *Withdrawal of the United Kingdom and EU rules in the field of import/export licences for certain goods* (http://www.acn.nl/wp-content/uploads/2018/08/EU_Notice_Brexit_and_Import-Export-Licenses.pdf)

¹⁷ Europees Parlement (2013). *Verordening (EU) Nr. 952/2013* (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:269:0001:0101:NL:PDF>)

¹⁸ Cargoforwarder (2018). *The possible impact of Brexit on air cargo* (<https://www.cargoforwarder.eu/2018/04/02/the-possible-impact-of-brexit-on-air-cargo/>)

¹⁹ UK parliament (2017). *The impact of the Brexit on the pharmaceutical sector* (<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmbeis/382/382.pdf>)

- De EER-lidstaten vallen terug op oude bilaterale verdragen met het VK, voor zover ze die niet expliciet hebben opgezegd volgens de procedures die in deze verdragen zijn vermeld. Deze verdragen worden op 29 maart 2019 eventueel geactualiseerd zodat in het geval van Nederland 3^e en 4^e vrijheidsoperaties, en 5^e en 6^e vrijheidsoperaties, onder voorwaarden, mogelijk zijn. Indien verdragen zijn opgezegd moeten op 29 maart 2019 nieuwe bilaterale verdragen van kracht worden met in ieder geval 3^e en 4^e vrijheden. Dat betekent dat maatschappijen dan tussen het land waar zij hun hoofdzetel hebben en het VK mogen vliegen. Maatschappijen met hun hoofdzetel in het VK mogen alleen nog tussen het VK en de individuele lidstaten vliegen.
- Maatschappijen met een hoofdzetel in de EER zorgen ervoor dat hun aandelen in meerderheid ende effectieve controle in handen blijven van Europese ingezetenen, zodat zij vrijelijk binnen de EER kunnen blijven opereren. Dit is bijvoorbeeld van belang voor Ryanair, dat veel in het VK gevestigde aandeelhouders heeft. Na Brexit is het mogelijk dat Ryanair hierdoor niet voor het grootste deel in de EU gevestigde aandeelhouders heeft.²⁰
- Het VK sluit nieuwe verdragen met derde landen, waar het VK voorheen partij was met EU verdragen met derde landen. Maatschappijen uit het VK mogen niet meer vanuit de EU, *casu quo* de EER, naar deze derde landen vliegen; hetzelfde geldt voor EU, *casu quo* EER maatschappijen vanuit het VK.
- De EU/EER lidstaten en het VK verlenen *'foreign carrier permits'* aan elkaars maatschappijen via bilaterale overeenkomsten dan wel *ad hoc* vergunningen, tenzij hierover in de basisovereenkomst tussen de EU en het VK afspraken worden gemaakt.
- Het VK hanteert dezelfde veiligheidsstandaarden als de EU, zodat (1) maatschappijen geautoriseerd blijven om tussen het VK en de EU/EER te mogen blijven vliegen en (2) veiligheidscertificaten en vliegbrevetten uitgegeven in het VK geaccepteerd worden door de EER Lidstaten.
- Het VK verlaat de EU interne markt en de Douane-unie. Met name het goederenvervoer zal te maken krijgen met toenemende administratieve verplichtingen en toezicht. Met name het goederenvervoer zal hiervan hinder ondervinden. Vracht vanuit of naar het VK zal onderhavig zijn aan strengere controles en mogelijk additionele kosten. Ook het passagiersvervoer krijgt hiermee te maken, bijvoorbeeld vanwege het verdwijnen voor specifieke richtlijnen op het gebied van veiligheid. De effecten hiervan worden kwalitatief in kaart gebracht.
- De wederzijdse erkenning van vergunningen en certificaten van verkeersleiders en infrastructuur t.b.v. het luchtverkeersbeheer zal geen probleem vormen, aangezien deze gebaseerd blijven op internationale en Europese normen die zullen volstaan voor de begeleiding van internationaal vliegverkeer.

Naast het bovenstaande *'cliff edge'* scenario, brengen we ook de effecten van twee alternatieve scenario's in kaart in twee gevoeligheidsanalyses:

1. Een variant waarin het VK en de EU een basis- of *'bare bones'* overeenkomst sluiten, met eveneens 3^e en 4^e vrijheden, waarin aangewezen luchtvaartmaatschappijen van de EU/EER enerzijds en het VK anderzijds vluchten mogen uitvoeren tussen punten in de EU/EER en het VK, en *vice versa*. In beide gevallen komen waarschijnlijk de hogere vrijheden te vervallen, met dien verstande dat het VK en Nederland wellicht nog over de 5^e en 6^e vrijheden regelingen kunnen treffen. Dit verlies van vrijheden raakt met name *low cost* carriers, zoals easyJet dat voor vluchten binnen de EEA afhankelijk is van 7^e en 9^e vrijheden (er vanuit gaande dat deze vluchten niet door de Oostenrijkse dochtermaatschappij uitgevoerd kunnen worden vanwege

²⁰ Ryanair website – Brexit (<https://investor.ryanair.com/brexit/>)

voorwaarden voor het verkrijgen van een ‘operating licence’). Hetzelfde geldt voor Britse luchtvrachtmaatschappijen die ook elders in Europa opereren, zoals CargoLogicAir.²¹

2. Een variant waarin easyJet middels haar Oostenrijkse dochter de intra-EEA vluchten kan voortzetten. Naast easyJet hebben ook andere low-cost carriers opgezet. Voor de Nederlandse context is het vooral van belang of easyJet Europe (zie box 2) door middel van de Oostenrijkse ‘operating license’ vluchten tussen Nederland en andere EER-landen mag blijven uitvoeren. Daarom voeren we hier een gevoeligheidsanalyse voor uit. Het blijft evenwel de vraag of dochtermaatschappijen aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een ‘operating license’ zullen voldoen.

²¹ Deze maatschappij heeft een hub op Frankfurt (<http://www.cargologicair.com/our-network/>)

3. Uitkomsten impact assessment

In dit hoofdstuk worden de effecten in kaart gebracht van de in hoofdstuk 2 beschreven situaties op passagiers- en vrachtvolumes, evenals op de connectiviteit vanaf de Nederlandse luchthavens. Voorts schatten we op basis hiervan de effecten in voor de Nederlandse economie, in termen van werkgelegenheid en toegevoegde waarde. Het hoofdstuk begint met een overzicht van de luchtvaartmarkt tussen Nederland en het VK, om de omvang van de markt te duiden mocht er voor een kortere periode helemaal geen of zeer beperkt verkeer mogelijk zijn, bijvoorbeeld vanwege ongeldige veiligheidscertificaten.

De effecten worden gepresenteerd voor het basisscenario voor een ‘cliff edge’ Brexit zoals beschreven in Hoofdstuk 2, en de aanvullende twee gevoeligheidsanalyses.

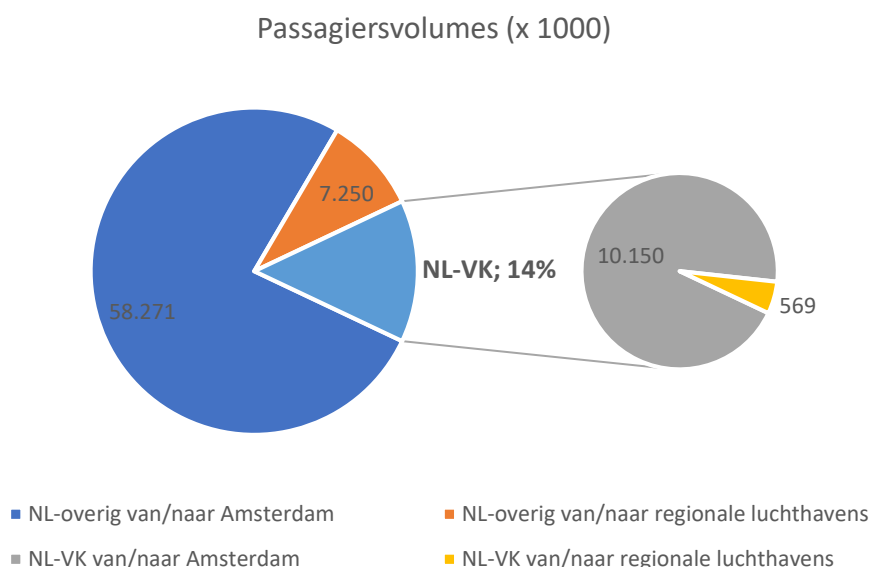
3.1 Overzicht van de luchtvaartmarkt tussen Nederland en het VK

Passagiersmarkt

In 2017 reisden 10,7 miljoen passagiers tussen Nederlandse en Britse luchthavens, 14% van het totaal aantal passagiers. Daarmee is de markt tussen Nederland en het VK ruimschoots de belangrijkste passagiersmarkt vanuit Nederlands perspectief. Dit geldt met name voor Schiphol, waar er van elke 6 passagiers één naar het VK reist. Op de andere luchthavens ligt dit aandeel iets lager, op 8% van het totaal. Van passagiers op Schiphol die tussen Nederland en het VK reisden stapte 25% over op een aansluitende vlucht vanaf Amsterdam. Daarnaast stapte een deel van de passagiers op een Britse luchthaven over op een aansluitende vlucht.

Brexit zal een tweeledig effect hebben op deze transferpassagiers: Enerzijds zullen maatschappijen op Schiphol transferpassagiers mislopen, wanneer er minder vluchten tussen Nederland en het VK mogelijk zijn of wanneer overstappen door extra douanecontroles minder aantrekkelijk wordt. Anderzijds daalt hierdoor de bezettingsgraad op vluchten vanaf Nederland naar andere bestemmingen, waardoor luchtvaartmaatschappijen mogelijk genoodzaakt zijn het aantal vluchten naar deze bestemmingen te beperken. Brexit heeft daarom niet alleen een eerste-orde effect op de luchtvaartmarkt tussen Nederland en het VK, maar kan het ook leiden tot tweede-orde effecten als gevolg van een verslechterde connectiviteit met andere landen.

Figuur 3.1 14% van de passagiersbewegingen vanaf Nederlandse luchthavens gaan naar het VK

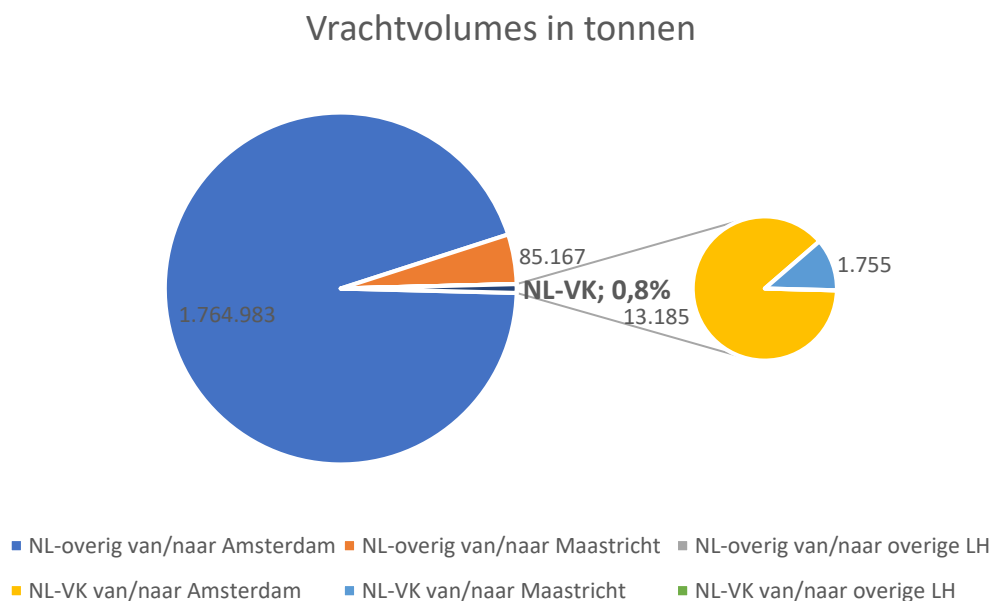


Bron: Eurostat (2017 data)

Vrachtmarkt

In 2017 werd er tussen Nederland en het VK 15 duizend ton luchtvracht vervoerd, slechts 0,8% van de totale hoeveelheid luchtvracht vanaf Nederlandse luchthavens. Doorgaans wordt luchtvracht weinig gebruikt voor korte afstanden, omdat andere modaliteiten zoals weg- of watertransport hiervoor vaak geschikter zijn. De luchtvracht tussen Schiphol en het VK wordt voor twee derde vervoerd in vrachtluchten. Dit zijn met name expressvervoerders zoals DHL. Het resterende deel van de vracht vanaf Schiphol wordt vervoerd in de “belly” van passagiersvliegtuigen.

Figuur 3.2 De luchtvrachtmarkt tussen Nederland en het VK bedraagt slechts 0.8% van het totale vrachtvolume

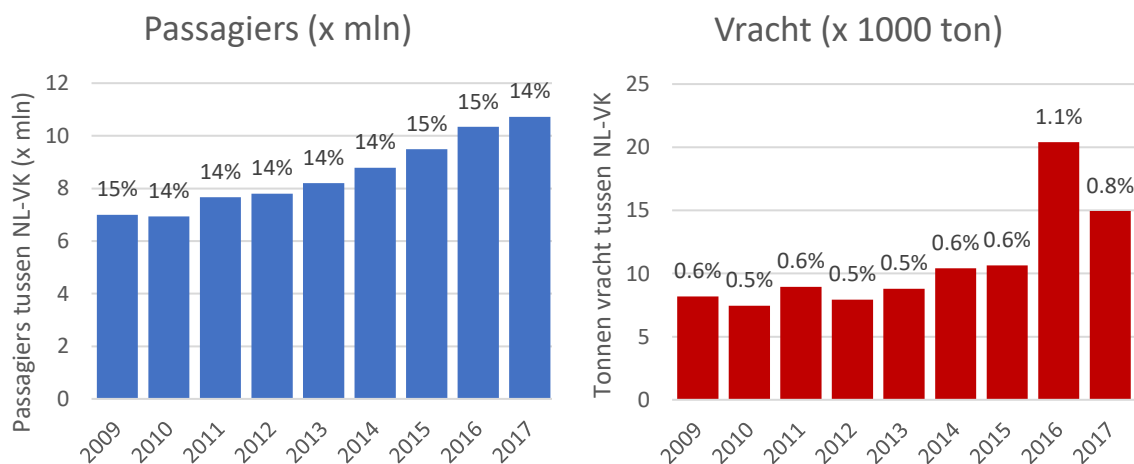


Bron: Eurostat (2017 data)

Ontwikkeling

De passagiersmarkt tussen Nederland en het VK is de afgelopen jaren met 5,5% per jaar gegroeid. Dit groeipercentage ligt in lijn met de gemiddelde groei op de Nederlandse luchthavens, maar geeft aan dat de markt ondanks de omvang en het reeds grote aandeel in de totale volumes nog altijd een belangrijke groeimarkt is. De groei van de vrachtmarkt is minder sterk en ook volatieler, hetgeen samenhangt met de relatief kleine omvang van deze markt.

Figuur 3.3 Het aantal passagiers tussen Nederland en het VK is de afgelopen jaren met gemiddeld 5.5% per jaar gegroeid



Noot: Percentage van totaal verkeer in gegevenslabels
 Bron: Eurostat (data voor 2009-2017)

3.2 Effecten van een 'cliff edge' scenario

3.2.1 Impact op passagiersaantallen

In een 'cliff edge' scenario waarin Nederland en het VK een bilaterale luchtvaartovereenkomst sluiten worden 3,4 miljoen passagiers getroffen, 4,5% van het totaal aantal passagiers op Nederlandse luchthavens.

In absolute aantallen is het effect van Brexit op passagiersaantallen het grootst op Schiphol. 3 miljoen passagiers (4,3%) reisden in 2017 met vluchten die niet meer mogelijk zijn na een 'cliff edge' Brexit. Regionale luchthavens worden in relatieve zin zwaarder getroffen dan Schiphol. In het meest extreme scenario worden 455 duizend passagiers getroffen, 5,8% van het totaal aantal passagiers vanaf regionale luchthavens.

Tabel 3.1 In een 'cliff edge' scenario worden 3,4 miljoen passagiers getroffen

			'cliff edge' scenario bilaterale verdragen	
		Totaal passagiers (x1000)	# getroffen passagiers	% van totaal
Nederland	Totaal	76.254	-3.422	-4,5%
Amsterdam Schiphol				
	Totaal	68.422	-2.968	-4,3%
	NL-VK	Subtotaal		
	<i>Waarvan</i>			
		NL/VK maatschappijen		
		Overige EU maatschappijen	283	-0,4%
		Overig	0	
	NL- EU/ECAA²²	Totaal		
	<i>Waarvan</i>			
		NL/EU maatschappijen		
		easyJet	2.684	-3,9%
		Overig UK	1	0,0%
		Overig	1.443	
Regionale luchthavens*				
	Totaal	7.833	-455	-5,8%
	NL-VK	Subtotaal		
	<i>Waarvan</i>			
		NL/VK maatschappijen	177	
		Overige EU maatschappijen	455	-5,8%
		Overig	0	
	NL-EU/ECAA	Subtotaal		
	<i>Waarvan</i>			
		NL/EU maatschappijen	7.173	
		easyJet	0	0,0%
		Overig UK	0	0,0%
		Overig	0	

*: Eindhoven, Rotterdam-The Hague, Maastricht en Groningen

Bron: Analyse SEO o.b.v. data Schiphol en Eurostat

²² De European Common Aviation Area (ECAA) is het gebied van de volledig geliberaliseerde Europese luchtvaartmarkt. In de tabellen voor deze studie scharen we ook Zwitserland en Israël onder dit gebied, alhoewel deze twee landen een ander (liberaal) luchtvaartverdrag met de EU hebben, waar het VK geen onderdeel meer van uitmaakt met Brexit.

3.2.2 Impact op vracht

Deze paragraaf beschrijft de effecten van het wegvallen van vliegverbindingen t.g.v. Brexit op de markt tussen Nederland en het VK, en op de overige vrachtmarkten vanaf Nederland. De markt tussen Nederland en het VK wordt aangetast doordat een deel van de vracht wordt aangeboden op basis van de EU interne luchtvaartmarkt. De overige markten vanaf Nederland worden aangetast wanneer een Britse luchtvaartmaatschappij vracht tussen Nederland en een ander land met een verticaal dan wel horizontale EU luchtvaartovereenkomst vervoert.

Markt tussen Nederland en het VK

Op vluchten die door het verlies van vervoersrechten (5^e en 7^e vrijheden) na een ‘cliff edge’ Brexit niet meer kunnen worden uitgevoerd tussen Nederland en het VK wordt 4.700 ton vracht vervoerd, 35% van het totale vrachtvolume van 13.000 ton luchtvracht tussen Nederland en het VK. De vrachtmarkt tussen Nederland en het VK beslaat echter slechts 0,7% van het totale vrachtvolume van Schiphol.

De vracht die als gevolg van ‘Brexit’ niet meer kan worden vervoerd vindt voornamelijk plaats op vrachtluchten tussen Nederland en het VK, uitgevoerd door een luchtvaartmaatschappij met hun hoofdzetel in een ander land. Dit zijn bijvoorbeeld DHL International (Duitsland), Cargolux (Luxemburg), Singapore Airlines (Singapore) en Etihad (Verenigde Arabische Emiraten). De vluchten van Singapore Airlines en Etihad maken gebruik van bilaterale verdragen tussen Nederland en Singapore, Singapore en het VK en het VK en Nederland, en kunnen dit na Brexit dan ook continueren. Vanaf Maastricht Aachen Airport worden geen vrachtluchten uitgevoerd die niet meer mogelijk zijn na een ‘cliff edge’ Brexit.

Tabel 3.2 In een ‘cliff-edge’ scenario mag 4.700 ton vracht niet meer worden vervoerd

Schiphol	Totaal	‘cliff edge’ scenario Bilaterale verdragen	
		# ton getroffen vracht	% van totaal
Totaal	1.778.125	-4.723	-0,3%
	<i>markt</i>		
	NL-VK	13.185	-4.671
	NL-ECAA	52	-52
	NL-overig	1.764.888	-0

Noot: Scenario 3 wordt hier achterwege gelaten, omdat easyJet niet actief is voor de luchtvrachtmarkt

Bron: Analyse SEO o.b.v. data Schiphol

Markt NL-elders

Het vrachtvervoer tussen Nederland en overige landen blijft nagenoeg onaangetast na Brexit, zowel in een ‘cliff edge’ scenario als in een scenario met een ‘bare bones’ EU/VK overeenkomst. De getroffen vracht bestaat uit een zeer beperkte hoeveelheid (50 ton in 2017) die vanuit Nederland naar andere bestemmingen vervoerd door Britse luchtvaartmaatschappijen.

Vrachtstromen via hubs

Buiten het feit dat bepaalde vrachtoperaties niet meer mogelijk zijn door het wegvallen van bovenstaande vrijheden, zullen luchtvrachtstromen via hubs in Nederland en het Verenigd Koninkrijk bij een ‘cliff edge’ Brexit onder druk komen te staan. Schiphol fungeert als hub voor vracht van en naar onder meer het Verenigd Koninkrijk, waar vracht voornamelijk per truck naar Schiphol wordt vervoerd en vervolgens wordt overgeladen op een -intercontinentale- vlucht naar de eindbestemming, of *vice versa*. Op eenzelfde manier fungeren Britse luchthavens (in het bijzonder Londen Heathrow) als hub voor vracht van en naar Nederland. Ook fungeert het VK vaak als transitland voor vracht vanuit Nederland naar Nederland.

Wanneer vracht van en naar het VK niet meer vrij binnen de EU vervoerd kan worden, zal dit leiden

tot langere transfertijden van vracht op Nederlandse en Britse hubluchthavens, en tot langere wachttijden bij landsgrenzen wanneer de vracht per truck wordt vervoerd. Het wordt daardoor minder aantrekkelijk om vracht bestemd voor of vanuit het VK via een Nederlandse luchthaven te vervoeren, evenals dat het minder aantrekkelijk wordt om vracht vanuit of naar Nederland en elders van/naar de EU via een Britse hubluchthaven te vervoeren.

Een vermindering van de connectiviteit heeft een tweeledig effect op luchtvrachtstromen vanuit Nederland. Enerzijds zullen Nederlandse luchthavens marktaandeel verliezen in vracht met als herkomst/eindbestemming het VK, aan luchthavens in het VK. Aan de andere kant zal een minder groot gedeelte luchtvracht vanuit de EU 'weglekken' naar luchthavens in het VK, waardoor Nederlandse luchthavens minder concurrentie ondervinden vanuit het VK.

Gegevens over de hoeveelheid luchtvracht die vanuit het VK via Nederlandse luchthavens wordt vervoerd, en vracht die vanuit Nederland via Britse luchthavens wordt vervoerd, zijn niet openbaar beschikbaar voor dit onderzoek. Derhalve kunnen we geen inschatting geven van het effect hiervan op vrachtvolumes.

3.2.3 Impact op luchthavens (connectiviteit)

In een 'cliff edge' scenario mogen 4,3% van de vluchten vanaf Nederlandse luchthavens niet meer worden uitgevoerd wegens luchtvaartpolitieke restricties, in totaal ruim 24 duizend vluchten. De effecten in termen van het aantal aangetaste stoelen zijn in relatieve zin vergelijkbaar met de effecten op het aantal vluchten.

Relatief gezien zijn de effecten het grootst voor Eindhoven. 6,4% van het aantal aangeboden vluchten en stoelen kan niet meer worden uitgevoerd in het 'cliff edge' scenario. Dit komt neer op bijna 2.200 vluchten en 415.000 stoelen in 2017, en bestaat volledig uit vluchten tussen Nederland en het VK die worden uitgevoerd door andere EU-maatschappijen.

Ook Rotterdam wordt relatief zwaar getroffen door Brexit in het geval van een 'cliff edge' scenario. 6,3% van de vluchten, 874 in totaal, mogen niet meer worden uitgevoerd onder een minder liberaal luchtvaartverdrag. De relatieve effecten op het aantal aangeboden stoelen van Rotterdam zijn wat kleiner, omdat de aangetaste vluchten met relatief kleine toestellen worden uitgevoerd.

Een toename van luchtvaartpolitieke restricties heeft geen effect op vluchten vanaf Maastricht en Groningen.

Tabel 3.3 4,3% van de vluchten mogen niet meer worden uitgevoerd in een 'cliff edge' scenario

	# getroffen vluchten		# getroffen stoelen	
'cliff edge' scenario: Bilaterale verdragen				
Nederland	-24.143	-4,3%	-3.849.618	-4,2%
Schiphol	-21.075	-4,2%	-3.363.514	-4,1%
Rotterdam	-874	-6,3%	-71.438	-3,5%
Eindhoven	-2.194	-6,4%	-414.666	-6,4%
Maastricht & Groningen	0	-0,0%	0	-0,0%

Bron: Analyse SEO o.b.v. OAG Schedules Analyser data

Impact op indirecte connectiviteit en hubconnectiviteit

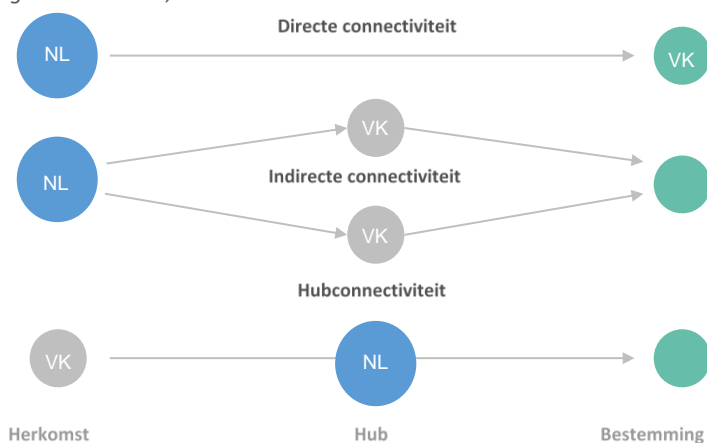
Met het SEO NetScan connectiviteitsmodel bepalen we het effect van het wegvallen van verbindingen op de connectiviteit van Schiphol. Hierbij maken we onderscheid tussen directe, indirecte en hubconnectiviteit (zie figuur 3.3).

- Directe connectiviteit: het aantal directe verbindingen vanaf Nederlandse luchthavens. Dit komt overeen met het effect op het aantal vluchten zoals in bovenstaande paragraaf.
- Indirecte connectiviteit: het aantal indirecte verbindingen vanaf Nederlandse luchthavens via een andere hubluchthaven, gewogen voor de kwaliteit van de verbinding. Het wegvallen van een verbinding tussen Nederland en Londen zorgt voor een daling van het aantal mogelijke

doorverbindingen via Londen naar andere bestemmingen. Daarnaast heeft het wegvallen van verbindingen vanaf Londen naar derde landen mogelijk een negatief effect op het aantal doorverbindingen via Londen, en daarmee op de indirecte connectiviteit vanaf Nederland.

- Hubconnectiviteit: het aantal indirecte verbindingen via Nederlandse luchthavens gewogen voor de kwaliteit van de verbinding. Dit is een indicator voor de rol die een hubluchthaven speelt in het verbinden van twee bestemmingen. Het wegvallen van SkyTeam-verbindingen op Schiphol betekent een daling van het aantal mogelijke hubconnecties dat SkyTeam via Schiphol aanbiedt.

Figuur 3.3 Directe, indirecte en hubconnectiviteit



Bron: SEO

Tabel 3.4 presenteert de impact van Brexit op de indirecte- en hubconnectiviteit van Nederland, Schiphol en de regionale luchthavens. In het 'cliff edge' scenario daalt de indirecte connectiviteit in Nederland met 0,7%, en de hubconnectiviteit met 0,4%. De effecten zijn relatief beperkt omdat de geraakte maatschappijen over het algemeen 'point-to-point' maatschappijen zijn.²³ De effecten voor Nederland worden grotendeels bepaald door het effect op Schiphol. Op regionale luchthavens zijn de effecten in relatieve zin groter. Dit komt doordat er op deze luchthavens vrijwel alleen 'point-to-point' carriers actief zijn. Op het totaal is dit effect echter beperkt.

Tabel 3.4 Effecten op indirecte- en hubconnectiviteit zijn relatief beperkt

	Indirecte connectiviteit	Hubconnectiviteit
'cliff edge' scenario: Bilaterale verdragen		
Nederland	-0,7%	-0,4%
Schiphol	-0,4%	-0,4%
Regionale luchthavens	-16,4%	-15,2%

Bron: SEO NetScan

Netwerkeffecten

Naast het verlies aan vrijheden van de lucht kunnen transferstromen via Schiphol voor passagiers vanuit het VK worden getroffen door andere factoren ten gevolge van veranderde regelgeving. Hetzelfde geldt voor transferstromen van Nederlandse passagiers via Britse hubluchthavens. Mogelijk worden passagiers vanuit het VK na Brexit geconfronteerd met langere overstaptijden op Schiphol, bijvoorbeeld doordat deze passagiers geen gebruik meer kunnen maken van de zogenaamde 'one-stop security'.²⁴

²³ 'Point-to-point' maatschappijen zijn luchtvaartmaatschappijen die vaak meerdere bases hebben, en geen huboperatie op een luchthaven hebben. Deze maatschappijen vervoeren over het algemeen veel minder transferpassagiers dan 'hub carriers', met als voornaamste doel de operatie zo eenvoudig mogelijk te houden. Deze maatschappijen genereren over het algemeen minder indirecte connectiviteit en hubconnectiviteit, omdat zij hun dienstregeling daar niet op hebben geoptimaliseerd.

²⁴ Europese Commissie https://ec.europa.eu/transport/modes/air/security/aviation-security-policy/oss_en

Daarnaast heeft Brexit mogelijk gevolgen op de vraag van passagiers (en vracht) tussen Nederland en het VK, door bijvoorbeeld een afname van economische betrekkingen. Wanneer dit leidt tot een afname van het aantal vluchten tussen Nederland en het VK, kan dit ook doorwerken op de passagiersvraag op andere vluchten, door een afname van het aantal transferpassagiers. Deze tweede-orde effecten kunnen leiden tot een sterkere daling van de hubconnectiviteit van Schiphol. Anderzijds is het mogelijk dat Britse luchthavens een zwakkere concurrentiepositie krijgen op transfermarkten met herkomst en/of bestemming in andere EU-landen, door potentiële additionele veiligheidscontroles. Hierdoor kan het marktaandeel van Schiphol op sommige transfermarkten toenemen, hetgeen een positief effect kan hebben op de connectiviteit van Schiphol – alhoewel de groei beperkt is door capaciteitsbeperkingen op Schiphol.

3.2.4 Impact op werkgelegenheid & toegevoegde waarde

Het verlies van passagiers en connectiviteit ten gevolge van Brexit heeft een negatief effect op de Nederlandse economie. Deze paragraaf beschrijft de economische effecten van het verlies aan passagiers.

De totale economische bijdrage van de passagiersoperatie op Schiphol in 2017 is geschat op € 7,9 miljard in toegevoegde waarde en 132.000 banen. De markt tussen Nederland en het VK draagt € 1,1 miljard bij aan de economie, en is goed voor ruim 18.000 banen.

Het 'cliff edge' scenario leidt tot een verlies van € 269 miljoen aan toegevoegde waarde en een verlies van 4.500 banen. Het grootste effect vindt plaats op de markt tussen Nederland en de EU/ECAA, met name door het verlies aan vluchten aangeboden door easyJet op deze markt.

Tabel 3.5 Het 'cliff edge' scenario leidt tot een verlies van € 269 miljoen in toegevoegde waarde en 4.500 banen

		Totaal NL	'cliff edge' scenario bilaterale verdragen	
Markt			Absoluut	% van totaal NL
Effecten op toegevoegde waarde (€ mln)	Totaal NL	€ 7.944	-€ 269	-3,4%
	NL-VK	€ 1.114	-€ 63	-0,8%
	NL-EU/ECAA	€ 4.305	-€ 206	-2,6%
Effecten op werkgelegenheid (x 1000 banen)	Totaal NL	131,6	-4,5	-3,4%
	NL-VK	18,4	-1,0	-0,8%
	NL- EU/ECAA	71,3	-3,4	-2,6%

Bron: Analyse SEO

3.3 Gevoeligheidsanalyses

3.3.1 Impact op passagiersaantallen

In geval van een basis- of 'bare bones' overeenkomst tussen het VK en de EU (gevoeligheidsanalyse 1) daalt het aantal getroffen passagiers vanaf Nederlandse luchthavens naar 2,7 miljoen (3,5%). Al deze getroffen passagiers reizen op vluchten vanaf Schiphol. Dit zijn vrijwel allemaal passagiers op vluchten van easyJet tussen Schiphol en Europese bestemmingen buiten het Verenigd Koninkrijk. Alle huidige routes vanaf regionale luchthavens blijven in deze variant mogelijk.²⁵

Wanneer easyJet haar Oostenrijkse dochter inzet voor het uitvoeren van de vluchten binnen de EEA (gevoeligheidsanalyse 2) daalt het aantal getroffen passagiers vanaf Nederlandse luchthavens naar 739 duizend. Op Schiphol bedraagt het aantal getroffen passagiers in deze gevoeligheidsanalyse 284 duizend (0,4%). De overige 455 duizend getroffen passagiers reizen vanaf regionale luchthavens. De resultaten voor regionale luchthavens zijn identiek aan het basisscenario, omdat easyJet niet vanaf Nederlandse regionale luchthavens opereert.

²⁵ In 2017 was er een vlucht tussen Rotterdam-The Hague en München, uitgevoerd door de in het VK gevestigde maatschappij BMI Regional. Deze vlucht zou in geen van de geschetste scenario's nog mogen worden uitgevoerd. Passagiersstatistieken voor deze vlucht ontbreken echter in Eurostat/CBS. In 2018 heeft BMI Regional deze operatie gestaakt.

Tabel 3.6 Impacts op passagiersaantallen voor de gevoeligheidsanalyses

		Gevoeligheidsanalyse 1 EU-VK verdrag			Gevoeligheidsanalyse 2 EU dochter easyJet	
		Totaal passagiers (x 1000)	# getroffen passagiers	% van totaal	# getroffen passagiers	% van totaal
Nederland	Totaal	76.254	-2.685	-3,5%	-739	-1,0%
Amsterdam Schiphol						
	Totaal	68.422	-2.685	-3,9%	-284	-0,4%
	NL-VK	Subtotaal	10.149			
	<i>Waarvan</i>					
	NL/VK maatschappijen	9.866				
	Overige EU maatschappijen	283			-283	-0,4%
	Overig	0				
	NL-EU/ECAA²⁶	Totaal	35.942			
	<i>Waarvan</i>					
	NL/EU maatschappijen easyJet	31.814				
	Overig UK	2.684	-2.684	-3,9%		
	Overig	1	-1	0,0%	-1	0,0%
	Overig	1.443				
Regionale luchthavens*						
	Totaal	7.833	0	0,0%	-455	-5,8%
	NL-VK	Subtotaal	632			
	<i>Waarvan</i>					
	NL/VK maatschappijen	177				
	Overige EU maatschappijen	455			-455	-5,8%
	Overig	0				
	NL-EU/ECAA	Subtotaal	7.173			
	<i>Waarvan</i>					
	NL/EU maatschappijen easyJet	7.173				
	Overig UK	0	0	0,0%		
	Overig	0	0	0,0%	0	0,0%

*: Eindhoven, Rotterdam-The Hague, Maastricht en Groningen

Bron: Analyse SEO o.b.v. data Schiphol en Eurostat

3.3.2 Impact op vracht

Het vrachtvervoer vanuit Nederland blijft zo goed als onaangetaast in een scenario met een 'bare bones' overeenkomst. In dit scenario mogen andere EU-maatschappijen zoals DHL International en Cargolux nog altijd vracht tussen Nederland en het VK vervoeren. De resterende getroffen vracht bestaat uit een zeer beperkte hoeveelheid (50 ton in 2017) die vanuit Nederland naar andere bestemmingen wordt vervoerd door Britse luchtvaartmaatschappijen.

Omdat easyJet geen vracht vervoert wordt gevoeligheidsanalyse 2 in deze paragraaf achterwege gelaten.

²⁶ De European Common Aviation Area (ECAA) is het gebied van de volledig geliberaliseerde Europese luchtvaartmarkt. In de tabellen voor deze studie scharen we ook Zwitserland en Israël onder dit gebied, alhoewel deze twee landen een ander (liberaal) luchtvaartverdrag met de EU hebben, waar het VK geen onderdeel meer van uitmaakt met Brexit.

Tabel 3.7 Impacts op vrachtvolumes voor de gevoeligheidsanalyses

Schiphol	Totaal	Gevoeligheidsanalyse 1 EU-VK overeenkomst	
		# ton getroffen vracht	% van totaal
Totaal	1.778.125	-52	-0,0%
	<i>markt</i>		
	NL-VK	13.185	0,0%
	NL-ECAA	52	-0,0%
	NL-overig	1.764.888	0,0%

Noot: Scenario 3 wordt hier achterwege gelaten, omdat EasyJet niet actief is voor de luchtvrachtmarkt

Bron: Analyse SEO o.b.v. data Schiphol

3.3.3 Impact op luchthavens (connectiviteit)

Wanneer de EU en het VK een 'bare bones' overeenkomst sluiten mogen ruim 18 duizend vluchten niet meer worden uitgevoerd. Het grootste deel van de getroffen vluchten bestaat uit vluchten die de in het VK gevestigde maatschappij easyJet uitvoert tussen Nederland en andere EU landen of derde landen waarmee de EU een luchtvaartverdrag heeft. Onder een 'bare bones' overeenkomst worden er geen vluchten meer getroffen vanaf Eindhoven. Vanaf Rotterdam mogen 252 vluchten (1,8%) niet meer worden uitgevoerd Dit zijn vluchten tussen Rotterdam en elders in de EU, uitgevoerd door in het VK gevestigde maatschappijen. Wanneer easyJet de vluchten binnen de EEA door de Oostenrijkse dochter kan blijven uitvoeren daalt het aantal getroffen vluchten vanaf Nederlandse luchthavens naar 6.305. De resultaten voor regionale luchthavens in deze variant identiek aan het basisscenario, omdat easyJet niet vanaf Nederlandse regionale luchthavens opereert.

Tabel 3.8 Impacts op aanbod van aanbod vluchten en stoelcapaciteit voor de gevoeligheidsanalyses

		# getroffen vluchten		# getroffen stoelen	
Nederland					
Gevoeligheidsanalyse 1	EU-VK overeenkomst	-18.457	-3,3%	-2.984.022	-3,3%
Gevoeligheidsanalyse 2	EU dochter easyJet	-6.305	-1,1%	-878.322	-1,0%
Schiphol					
Gevoeligheidsanalyse 1	EU-VK overeenkomst	-18.205	-3,6%	-2.971.674	-3,6%
Gevoeligheidsanalyse 2	EU dochter easyJet	-3.237	-0,6%	-392.218	-0,5%
Rotterdam					
Gevoeligheidsanalyse 1	EU-VK overeenkomst	-252	-1,8%	-12.348	-0,6%
Gevoeligheidsanalyse 2	EU dochter easyJet	-874	-6,3%	-71.438	-3,5%
Eindhoven					
Gevoeligheidsanalyse 1	EU-VK overeenkomst	0	-0,0%	0	-0,0%
Gevoeligheidsanalyse 2	EU dochter easyJet	-2.194	-6,4%	-414.666	-6,4%
Maastricht & Groningen					
Gevoeligheidsanalyse 1	EU-VK overeenkomst	0	-0,0%	0	-0,0%
Gevoeligheidsanalyse 2	EU dochter easyJet	0	-0,0%	0	-0,0%

Bron: Analyse SEO o.b.v. OAG Schedules Analyser data

Impact op indirecte connectiviteit en hubconnectiviteit

Tabel 3.9 presenteert de impact van Brexit op de indirecte- en hubconnectiviteit van Nederland, Schiphol en de regionale luchthavens wanneer er een 'bare bones' overeenkomst wordt gesloten, of wanneer easyJet als EU-maatschappij mag blijven opereren. Evenals in het basisscenario zijn de effecten relatief beperkt. Onder een 'bare bones' overeenkomst daalt zowel de indirecte connectiviteit als de hubconnectiviteit in Nederland met 0,4%.

Tabel 3.9 Impacts op indirecte- en hubconnectiviteit voor de gevoeligheidsanalyses

			Indirecte connectiviteit	Hubconnectiviteit
Nederland	Gevoeligheidsanalyse 1	<i>EU-VK overeenkomst</i>	-0,4%	-0,4%
	Gevoeligheidsanalyse 2	<i>EU dochter EasyJet</i>	-0,2%	-0,1%
Schiphol	Gevoeligheidsanalyse 1	<i>EU-VK overeenkomst</i>	-0,4%	-0,4%
	Gevoeligheidsanalyse 2	<i>EU dochter EasyJet</i>	-0,0%	-0,0%
Regionale luchthavens	Gevoeligheidsanalyse 1	<i>EU-VK overeenkomst</i>	-0,0%	-0,0%
	Gevoeligheidsanalyse 2	<i>EU dochter EasyJet</i>	-13,4%	-15,2%

Bron: SEO NetScan

3.3.4 Impact op werkgelegenheid & toegevoegde waarde

De negatieve economische effecten zijn kleiner onder een minder restrictieve ‘bare bones’ overeenkomst, of wanneer easyJet al haar huidige vluchten vanaf Nederlandse vluchten met de Oostenrijkse dochter kan blijven opereren. Wanneer er een luchtvaartverdrag tussen de EU en het VK wordt gesloten (gevoeligheidsanalyse 1) bedragen de effecten € 206 miljoen in toegevoegde waarde en 3.400 banen. Wanneer easyJet vluchten tussen Nederland en de EER mag blijven uitvoeren (gevoeligheidsanalyse 2), dalen de effecten naar € 63 miljoen toegevoegde waarde en 1.000 banen.

Tabel 3.10 Impacts op werkgelegenheid en toegevoegde waarde voor de gevoeligheidsanalyses

		Totaal NL	Gevoeligheidsanalyse 1 <i>EU-VK verdrag</i>		Gevoeligheidsanalyse 2 <i>EU dochter EasyJet</i>	
<i>Markt</i>			<i>Absoluut</i>	<i>% van totaal NL</i>	<i>Absoluut</i>	<i>% van totaal NL</i>
Effecten op toegevoegde waarde (€ mln)	Totaal NL	€ 7.944	-€ 206	-2,6%	-€ 63	-0,8%
	NL-VK	€ 1.114	€ 0	0,0%	-€ 63	-0,8%
	NL-EU/ECAA	€ 4.305	-€ 206	-2,6%	€ 0	0,0%
Effecten op werkgelegenheid (x 1000 banen)	Totaal NL	131,6	-3,4	-2,6%	-1,0	-0,8%
	NL-VK	18,4	0,0	0,0%	-1,0	-0,8%
	NL- EU/ECAA	71,3	-3,4	-2,6%	0,0	0,0%

Bron: Analyse SEO

3.4 Methodologie en scope

De in dit hoofdstuk gepresenteerde resultaten zijn gebaseerd op data-analyse van de volgende gegevens:

- Data Schiphol: Gegevens op vluchtniveau voor 2017, uitgesplitst naar luchtvaartmaatschappij, bestemming, herkomst-bestemmingspassagiers en transferpassagiers.
- Official Airline Guide (OAG): Wereldwijde gegevens over dienstregelingen van luchtvaartmaatschappijen. Voor deze analyse zijn gegevens uit 2017 gebruikt.
- Eurostat: Gegevens van passagiers- en vrachtvervoer op luchthaven- en bestemmingsniveau.

De inschatting van de economische effecten gebeurt op basis van kengetallen uit bestaand onderzoek. We baseren ons hierbij op de methode gebruikt naar het SEO-onderzoek “economisch belang marktsegmenten Schiphol”.²⁷ In lijn met dit onderzoek kwantificeren we alleen de directe- en achterwaartse indirecte effecten.

De effecten worden separaat berekend voor de verschillende vervoerssegmenten van Schiphol: SkyTeam, overige netwerkmaatschappijen, charters, en low-cost carriers. De relatieve effecten op de toegevoegde waarde en werkgelegenheid zijn hierdoor ook lager dan de effecten op het aantal passagiers. Het getroffen verkeer betreft namelijk met name *low cost carriers*. De economische

²⁷ SEO (2017). Economisch belang marktsegmenten Schiphol. Onderzoek in opdracht van het Nederlands Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

bijdrage van deze maatschappijen is lager dan die van SkyTeam-maatschappijen, welke het grootste deel van het verkeer op Schiphol verzorgen.

De gekwantificeerde economische effecten hebben alleen betrekking op de passagiersoperatie. De effecten op vracht worden hier achterwege gelaten, omdat:

1. De in dit hoofdstuk ingeschatte effecten op vracht verwaarloosbaar klein zijn (<1% van het totale vrachtvolume op Schiphol). Dit zijn alleen de effecten op de vrachtmarkt tussen Nederland en het VK, en de afhankelijkheid van Britse luchtvaartmaatschappijen die vracht vanaf Schiphol vervoeren.
2. De effecten die voor vracht de grootste impact zullen hebben zijn indirecte vrachtstromen die via Schiphol en via Britse luchthavens lopen. Deze stromen zullen na Brexit nog steeds mogelijk zijn, maar ondervinden meer hinder in de vorm van douane- en inspectieformaliteiten. Data over de omvang van deze vrachtstromen zijn niet (openbaar) beschikbaar voor dit onderzoek, en de bandbreedte van onzekerheid van de effecten op vrachtstromen is dermate groot dat deze niet binnen de scope van dit onderzoek kunnen worden ingeschat.

3.5 Samengevat: De uitkomsten van het impact assessment

- De luchtvaartmarkt tussen Nederland en het VK is de belangrijkste passagiersmarkt voor Nederlandse luchthavens, en beslaat 14% van het totaal aantal passagiers vanaf Nederland.
- In een *'cliff edge'* scenario mogen 4,5% van de vluchten vanaf Nederlandse luchthavens niet meer worden uitgevoerd door het vertrek van het VK uit de geliberaliseerde Europese luchtvaartmarkt. Op deze vluchten reizen in totaal 3,4 miljoen passagiers.
- Deze passagiersdaling heeft een negatieve weerslag op de Nederlandse economie, en leidt tot een verlies van € 269 miljoen in toegevoegde waarde en een verlies van 4.500 banen.
- In termen van luchtvracht zijn de effecten beperkt. Dit komt enerzijds omdat de luchtvrachtmarkt tussen Nederland en het VK slechts 0,8% van het totaal bedraagt, en anderzijds omdat er weinig in het VK gevestigde luchtvaartmaatschappijen vanaf Nederland naar andere landen vervoeren. Wel zal de hubfunctie voor Schiphol als overslagpunt voor vracht van en naar het VK meer te maken krijgen met administratieve verplichtingen en toezicht door een vertrek van het VK uit de Douane-unie. Deze vracht zal onderhavig zijn aan extra controles, die leiden tot een langere doorvoertijd en hogere kosten.
- Wanneer er een *'bare bones'* luchtvaartovereenkomst tussen de EU en het VK wordt gesloten, waarin wordt vastgelegd dat in de EU gevestigde maatschappijen vanuit elk punt in de EU naar het VK mogen vliegen (gevoeligheidsanalyse 1), worden minder vluchten en passagiers getroffen. Met name op regionale luchthavens in Nederland is het aantal getroffen passagiers dan kleiner. In totaal worden er in dit scenario nog 2,7 miljoen passagiers (3,5%) vanaf Nederlandse luchthavens getroffen.
- Wanneer easyJet haar Oostenrijkse dochtermaatschappij inzet voor het uitvoeren van vluchten binnen de EEA (gevoeligheidsanalyse 2) is het aantal getroffen vluchten en passagiers lager. Met name op Schiphol is het effect aanzienlijk kleiner dan in het *'cliff edge'* scenario. In totaal worden er in dit scenario nog 739 duizend passagiers (1%) vanaf Nederlandse luchthavens getroffen.

4. Maatregelen

Dit hoofdstuk zal in kaart brengen wat de mogelijk te nemen maatregelen zijn in geval van een ‘*cliff edge*’ Brexit. Behalve op het gebied van juridische maatregelen, zal er ook ingegaan worden op de voorwaardelijke en operationele implicaties van een ‘*cliff edge*’ scenario en mogelijke maatregelen daarop. De gepresenteerde informatie is samengesteld op basis van literatuuronderzoek, openbaar beschikbare informatie en expertinput. Bij het opstellen van de maatregelen is zover mogelijk en relevant rekening gehouden met de verschillende relevante aspecten voor de luchtvaart, inclusief luchtvaartrecht, luchtvaartpolitiek, luchtvaartveiligheid en luchtvaartverkeer.

Anticiperend op de Brexit wordt de algehele coördinatie binnen de Nederlandse Rijksoverheid van de benodigde maatregelen en voorlichting uitgevoerd door de minister van Buitenlandse zaken, welke bij de aanpak wordt ondersteund door de Coördinatie-Eenheid Contingency planning en Preparedness (CECP). De CECP valt op haar beurt onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. De minister van Buitenlandse zaken heeft onder andere de taak om ministerie overstijgende maatregelen te coördineren.²⁸

4.1 Huidige Nederlandse Brexit maatregelen in relatie tot luchtvaart

Anticiperend op verschillende scenario’s, waaronder een ‘*cliff edge*’, hebben verschillende diensten binnen de Rijksoverheid al maatregelen genomen. De Tweede Kamer is door verschillende diensten en Ministeries geïnformeerd over de aangekondigde Brexit maatregelen en de voortgang daarvan. Deze maatregelen hebben als doel de impact van de Brexit voor zowel personen als vrachtvervoer tussen Nederland en het VK zoveel mogelijk te beperken.

De diensten en Ministeries geven daarnaast aan onderling in gesprek te zijn over de voorgenomen en reeds ingezette maatregelen. Ter illustratie: de KMar om de effecten van de terugtrekking van het VK uit de EU op te vangen onder andere een inventarisatie gemaakt voor de noodzakelijke capaciteitsuitbreiding. Als gevolg van de terugtrekking van het VK uit de EU namelijk zullen Britse burgers de status van “derdelanders” krijgen en worden dan onderworpen aan een grondige controle in plaats van een minimale controle conform de Schengengrenscode.²⁹ De duur van de grenscontrole van Britse burgers uit het VK zal hierdoor toenemen. Ook kan Nederland na de terugtrekking van het VK de passagiersgegevens van vluchten afkomstig uit het VK opvragen op basis van de API-richtlijn (Advance Passenger Information).³⁰ Dit vergt meer personeel voor grenscontroles aan de doorlaatposten en voor de verwerking van passagiersgegevens. Voor grenscontroleprocessen houdt de KMar rekening met een uitbreiding van 22 fte: 14 fte grenswachters en 8 fte voor de verwerking van API-gegevens. In verband met de groei die de KMar reeds doormaakt als gevolg van de eerder door het kabinet toegekende middelen voor capaciteit, zal de benodigde extra capaciteit in het kader van de terugtrekking van het VK na 2019 gefaseerd worden ingevuld. Ter voorbereiding op een ‘*cliff edge*’ scenario neemt de KMar in afstemming met de luchtvaart- en maritieme sector tevens operationele maatregelen met het doel om negatieve effecten voor grenspassanten zoveel mogelijk te voorkomen. Ook andere diensten/Ministeries zijn onderling in gesprek en voeren analyses uit. De activiteiten door deze andere organisaties zijn niet nader onderzocht in deze studie.

4.2 Gebieden met doorlopende maatregelen zowel voor als na een *cliff edge* Brexit

Daar waar luchtvaart inherent een internationaal karakter heeft, zullen regeringen ernaar streven niet alle vrijheden van de lucht en bijkomende rechten (zoals grondafhandeling, onderhoud etc.) te laten vervallen op het moment van een Brexit. De handhaving van de rechten van Britse en EU maatschappijen op transitvluchten is in 2.1 besproken.

²⁸ Tweede Kamer (2018). *Kamerstukken II 2017-2018, 23 987, nr. 261*

²⁹ Britse burgers die familielid van een EU burger zijn genieten rechten inzake vrij verkeer die gelijkwaardig zijn aan die van EU burgers.

³⁰ Richtlijn 2004/82/EC van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om bepaalde passagiersgegevens door te geven

De onderstaande doorlopende maatregelen zijn in nationale wetten van het VK opgenomen, wat inhoudt dat na een ‘cliff edge’ scenario het VK zelf kan beslissen over mogelijke wijzigingen in deze wetten, en zich niet meer hoeft te houden aan wijzigingen van EU zijde. Het VK heeft daarentegen in de gepubliceerde notitie aangegeven zich aan de bestaande regelgeving op deze gebieden te houden, er vanuit gaande dat vanuit de EU ook op wederzijdse basis zich aan dezelfde bestaande regelgeving committeert.³² Op basis van de rapportage van de UK CAA en gesprekken met vertegenwoordigers van de UK CAA, is het aannemelijk dat de UK de hoge EU veiligheidsnormen zal blijven hanteren. Bovendien zal de handhaving van die hoge normen de belangen van de VK reizigers en luchtvaartmaatschappijen dienen, de laatste partij ook om aansluiting te houden bij de EU luchtvaartmarkt.

De Britse CAA heeft reeds een inventarisatie gemaakt van de gevolgen van een ‘cliff edge’ scenario op vluchten van en naar het VK.³¹ Het Britse rapport gaat ook in op specifieke gebieden waar als gevolg van een Brexit regelgeving en beleid wordt voortgezet, namelijk: Slotallocatie op luchthavens, luchtverkeerbeheer en passagiersrechten welke drie onderwerpen hieronder worden toegelicht:³²

- **Slotallocatie**

Slotallocatie bij Britse en Europese luchthavens zal ongewijzigd blijven: Dit proces houdt in dat standplaatsen voor vliegtuigen op een transparante en non-discriminatoire basis moeten worden toegewezen door een onafhankelijke slot coördinator.

- **Beheer van luchtruim en luchtveiligheid**

Zowel het VK als de EU/EER landen zijn, en blijven, gebonden aan de normen van het Verdrag van Chicago (1944). Dit verdrag ziet beheer van het luchtruim en verantwoordelijkheid voor infrastructuur zoals verkeersleiding en luchthavens als een verantwoordelijkheid van een lidstaat en dus niet van de EU.³³ Ook de normen van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie ICAO blijven gelden voor het VK,³⁴ en het zal ook lid blijven van EUROCONTROL, welke onder andere als doel heeft het bevorderen van een veilig en efficiënt gebruik van het luchtruim van de 41 deelnemende staten. Uitgaand van een ‘cliff edge’ scenario zal het VK zich, tenzij hierover alsnog speciale afspraken worden gemaakt, terugtrekken uit de Single European Skies (SES) inclusief de *Performance and Charging Schemes*. In dat geval zal het VK terugvallen op genoemde internationale normen en op de Britse Transport Act 2000. De Britse luchtverkeerbeheer (NATS) zal luchtvaartdiensten blijven verlenen aan al het luchtverkeer in het nationale luchtruim en de daarbij horende *Flight Information Region (FIR)* luchtruim waarvoor de NATS verantwoordelijk is, voorlopig dus op basis van nu geldende regelingen.³⁵ Bovendien heeft het VK mondeling aangegeven met Ierland het door beide landen ingerichte *Functional Airspace Block (FAB)* van de SES te blijven beheren.

³¹ UK CAA (2018). *How to prepare if the UK leaves the EU with no deal - the aerospace and aviation implications*

³² UK government (2018). *Flights to and from the UK if there's no Brexit deal* (<https://www.gov.uk/government/publications/flights-to-and-from-the-uk-if-theres-no-brexit-deal/flights-to-and-from-the-uk-if-theres-no-brexit-deal>) (vrij vertaald)

³³ Zie artikelen 1, 2, 11, 12 en 28 van dit verdrag

³⁴ Zie b.v. Annex 11, *Air Traffic Services*

³⁵ UK CAA website (2018). *The UK continues to mirror EU aviation regulations for at least a two year period*, (<https://www.caa.co.uk/Our-work/About-us/EU-exit/>) en het citaat van de luchtverkeersleider van het VK, NATS: *NATS is certainly keen to play down the potential impact on the Single European Sky project and on its participation within the technical SESAR (Single European Sky Air Traffic Management Research) programme, both of which seek to increase safety, efficiency and capacity while reducing delays within European airspace. "The impact of the UK's vote to leave the EU will not in the short term change anything," NATS told Air Traffic Management. "We will still have to comply with the requirements of the current regulatory targets as part of the UK-Ireland Functional Airspace Block (FAB); we will continue to upgrade our technologies during the 2015-2019 regulatory period, which will enable us to deploy concepts developed through SESAR that will benefit our customers and passengers. Neither will it change the need for airspace modernisation in the UK."* Gedateerd 24.6.16, bezocht 16.10.18 – de vraag is of dit standpunt nog steeds geldt maar de recente mondelinge uitspraken over de handhaving van de FAB UK-Ierland lijken hierop te wijzen.

- **Passagiersrechten**

De bescherming van luchtvaartpassagiers zal ook na een ‘cliff edge’ Brexit gewaarborgd blijven in regelgeving van het VK. Deze bescherming heeft betrekking op compensatie en bijstand in geval van ‘overbooking’ en vertraging en annulering van vluchten op grond van EU Verordening 261/2004. Het is echter zeer de vraag of het VK zich na 29 maart 2019 zal houden aan de ruime interpretatie die het EU Hof van Justitie van deze verordening heeft gegeven omdat de VK regering expliciet bij het Brexit besluit heeft gezegd dat beslissingen in de rechtspraak in het VK en niet in Luxemburg worden genomen.

4.3 Inventarisatie van mogelijk te nemen maatregelen

In het bilaterale verdrag VK-Nederland - danwel in geval van ‘bare bones’-scenario, zullen voorwaarden moeten worden opgenomen voor het treffen van operationele maatregelen ten behoeve van de praktische en soepele doorstroming van passagiers en vracht op vliegvelden. In kort zullen op 3 niveaus maatregelen genomen moeten worden om de Brexit effecten te mitigeren:

1. **Fundamenteel:** Om überhaupt vliegverkeer mogelijk te maken, dienen tussen de betrokken staten afspraken worden gemaakt over het vliegverkeer tussen het VK en NL;
2. **Voorwaardelijk:** Het vastleggen van de voorwaarden in die afspraken onder welke vliegverkeer mag plaatsvinden tussen het VK en NL;
3. **Operationeel:** De operationele maatregelen welke noodzakelijk zijn om het vervoer van personen en vracht tussen het VK en NL mogelijk te maken. Deze zullen in sterke mate afhankelijk zijn van de juridische gronden en voorwaarden die gesteld zijn voor het luchtverkeer onder 1. en 2.

Deze bovengenoemde maatregelen kunnen op verschillende bestuurlijke niveaus genomen worden in het onderhandelingsproces met het VK. In essentie kunnen zowel de EU als de Nederlandse overheid zich bezighouden met de juridische gronden en voorwaarden onder 1. en 2., welke ook toegelicht zullen worden. De operationele maatregelen onder 3. zullen met name door IenW en luchtvaartbedrijven genomen kunnen worden. Een overzicht van de maatregelen is te vinden in Tabel 4.1. In dit overzicht zijn de maatregelen per genoemd niveau geclusterd met bijbehorende aandachtspunten die in ogenschouw genomen dienen te worden bij verder doorvoeren van een specifieke maatregelen, en een korte toelichting over in welk scenario specifieke maatregelen het meest relevant zullen zijn.

4.3.1 Maatregelen op Europese Unie niveau

Idealiter sluit de EU een verticale, dus alomvattende, overkomst met het VK als onderdeel van een overkoepelende Brexit overeenkomst. Een verticale overeenkomst houdt in dat daarin alle voorwaarden voor luchtvaartverkeer zijn opgenomen, van landingsrechten en geldigheidscertificaten tot wederzijdse arbeidsvoorwaarden en afspraken over milieu, passagiersrechten, toepasselijke mededingingsregels, bevoegdheden van mededingingsautoriteiten en regels omtrent het toepassen van het “one stop security” system. De EU heeft daarentegen aangegeven dat het pas een finaal akkoord met het VK sluit als over alle Brexit punten overeenstemming is bereikt (“*Nothing is agreed, untill everything is agreed*”). Ook een besluit over een verticale luchtvaartovereenkomst zal onderhevig zijn aan overeenstemming tussen de EU en het VK op de andere Brexit dossiers.

Op dit moment zijn er verticale overeenkomsten tussen de EU en haar Lidstaten en de VS, uit 2007 zoals geamendeerd in 2010, en met Canada (2009). Een bijzondere overeenkomst betreft die tussen de EU en haar Lidstaten en Zwitserland (1999) zoals meermalen gewijzigd. In de betreffende overeenkomst is onder andere opgenomen dat Zwitserse maatschappijen van, naar en tussen individuele lidstaten van de EER mogen vliegen, maar niet mogen vervoeren binnen een lidstaat, bij voorbeeld Duitsland (Hamburg – München), en zijn onder meer afspraken gemaakt over erkenning

van veiligheidscertificaten. Het verdrag tussen de EU en Canada met elementen uit het Verdrag met de VS zou als basis kunnen dienen voor een overeenkomst tussen de EU en haar Lidstaten en het VK.

Zoals in de volgende paragraaf 4.3.2 beschreven wordt, is het aan de EU Lidstaten zelf om de voorwaarden voor eventuele bilaterale overeenkomsten tussen hen en het VK te bepalen en heeft de Europese Commissie daar geen directe invloed op. Mochten landen, in het geval van het ontbreken van een EU-brede Brexit overeenkomst, toch individuele bilaterale overeenkomsten sluiten, dan is het wenselijk om vanuit de EU deze bilaterale overeenkomsten op elkaar af te stemmen of anders de verschillende landen van tevoren met elkaar de op één lijn te brengen. Dit zou anders kunnen leiden tot interne competitie tussen de verschillende Lidstaten en mogelijk een effect kunnen hebben op de EU interne markt.

Zoals reeds beschreven hebben meerdere Britse luchtvaartmaatschappijen aangekondigd op eigen initiatief een Europese dochtermaatschappij op te richten om toegang tot de Europese interne markt te behouden, ongeacht de uitkomst van een mogelijke overkoepelende of luchtvaart specifieke Brexit overeenkomst. Het is hierbij aan de EU om toe te zien of er voldoende is voldaan aan de Ownership & Control voorwaarden om inderdaad de gewenste toegang tot de Europese interne markt te verkrijgen (zie box 2).

4.3.2 Maatregelen op Nederlands niveau (door de Nederlandse overheid)

EU Lidstaten hebben een mandaat aan de Europese Commissie gegeven om namens de EU te onderhandelen met het VK voor een overkoepelende Brexit deal.³⁶ Ook onderhandelingen die betrekking hebben op luchtvaart tussen EU lidstaten en het VK zullen hiervan onderdeel zijn. Wanneer op 29 maart 2019 geen overeenstemming is bereikt, zijn Lidstaten op grond van de 'Open Skies' uitspraken van het Europese Hof van Justitie uit 2002 exclusief bevoegd om over vervoerrechten met het VK te onderhandelen en daarover afspraken te maken.

4.3.3 Maatregelen op operationeel niveau

In het 'cliff edge' scenario zal het VK zich ook terugtrekken uit de interne markt van de EU en zal al het verkeer van/naar het VK op dat moment in Nederland door een buitengrens van de EU gaan.

De Brexit, in welk scenario dan ook, gaat impact hebben op de verschillende diensten bij de Rijksoverheid, daarom is het van belang dit op gecoördineerde wijze aan te pakken. De wil zeggen dat idealiter niet alleen apart met hen wordt gesproken, maar dat juist vanuit de (luchtvaart)keten wordt beredeneerd. De CECP zou hierin een rol kunnen spelen, aangezien zoals al kort benoemd de coördinatie tussen de verschillende Ministeries daarin plaatsvindt. Dit zou een aan te raden orgaan zijn om te betrekken in gesprekken rondom de benodigde extra capaciteit voor instanties die betrokken zijn zowel bij de luchtvaart als daarbuiten, maar bijvoorbeeld ook de data-/informatie-uitwisseling.

De Tweede Kamer is door verschillende diensten/Ministeries geïnformeerd over de voorgenomen en reeds ingezette maatregelen met het oog op de Brexit, waaronder de luchtvaart. De onderdelen van de Rijksoverheid die de Brexit aangaat, inclusief hun uitvoeringsdiensten, agentschappen en ZBO's, treffen preparedness-maatregelen ter voorbereiding op de terugtrekking van het VK uit de EU. Dit geldt zowel voor het scenario waarin de EU en het VK overeenstemming bereiken over een terugtrekkingsakkoord (preparedness) als voor het cliff edge scenario waarin het VK zonder verdere afspraken op 30 maart 2019 de EU verlaat (contingency maatregelen). De Coördinatie-Eenheid Contingency planning en Preparedness (CECP) is ingericht om de voorbereiding op de binnenlandse gevolgen van Brexit vanuit overheden en bedrijfsleven op ministerie overstijgende kwesties te coördineren, en daartoe ook periodiek bedrijfsleven overleg te organiseren. Dit overleg moet de

³⁶ Europese Commissie (2017). *European Council (Art. 50) guidelines for Brexit negotiations* (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexit-guidelines/>)

gelegenheid bieden om knelpunten te identificeren en praktische en werkbare oplossingen te zoeken, in eerste instantie gericht op de samenwerking in de ketens en logistieke en ruimtelijke opgaven in en rondom mainports.

De voornaamste invloed die IenW in deze context kan uitoefenen, is het voortzetten van de lopende gesprekken en afstemming met deze diensten/Ministeries (via/in afstemming met het CECP). Hierbij is het belangrijk om niet alleen inzicht te houden in de aantallen en het voorbereidingsproces, maar ook de vakbekwaamheid ('kwalitatieve backbone van de diensten') in de verschillende diensten op peil te brengen/houden en de benodigde extra faciliteiten ten gevolge van veranderende vracht- of passagiersstromen. Met andere woorden: hoe zorgt de Rijksoverheid voor de aanwezigheid van de juiste kennis en competenties binnen de diensten, vooral in de eerste jaren na de Brexit?

IenW kan daarnaast in overleg blijven gaan met de verschillende luchthavens (Eindhoven, Rotterdam, en in grote mate Schiphol) met het oog op:

- Mogelijke facilitaire aanpassingen op de luchthavens t.g.v. veranderende passagiers- en vrachtstromen;
- De extra benodigde Fte's op het gebied van persoonscontrole en vrachtcontroles vanuit het luchthavenperspectief gezien.

Als laatste heeft de overheid zich ook als taak gesteld om het bedrijfsleven periodiek te informeren over de mogelijke gevolgen van een '*cliff edge*' scenario. Dit houdt in dat IenW de luchtvaartbedrijven en bedrijven die handel drijven met het VK informeert over de benodigde certificaten die vanaf het Brexit moment nodig zijn om de zakelijke relatie in stand te houden.

Tabel 4.1: Overzicht van mogelijk te nemen maatregelen op basis van impactniveau. Onderstaande maatregelen zullen zowel in het ‘cliff edge’ scenario van toepassing zijn, als in een bredere situatie (toegelicht in de kolom ‘Scenario-afhankelijkheid’).

Hoofdimpact	Direct verantwoordelijk orgaan	Mogelijke maatregelen & betrokken partij ([...])	Aandachtspunten in acht te nemen in uitvoering	Scenario-afhankelijkheid
Fundamentele maatregelen om vliegverkeer mogelijk te maken	EU	[EU]: Sluiten verticale luchtvaartovereenkomst EU-VK op basis van bijv. EU-VS of EU-Canada overeenkomst	Toepasselijkheid mededingingsregels, bevoegdheid van mededingingsautoriteit in het geval van geschillen, wederzijdse arbeidsvoorwaarden, verbod op staatssteun, milieuregels, heffingen voor toegang tot luchthavens, uitwisseling veiligheidsinformatie, one stop security voorwaarden. NL en VK zijn vrij om dit in iedere overeenkomst vast te leggen – basis, ‘bare bones’, verticaal – op voorwaarde dat ze overeenstemming bereiken hierover	Zal als onderdeel van een volledige Brexit deal opgenomen moeten worden (dus niet in het geval van een ‘cliff edge’ scenario)
		[EU]: Centraal organiseren van individuele bilaterale overeenkomsten	Behouden van EU interne markt door het wegnemen van interne competitie tussen lidstaten	Wanneer er geen overkoepelende Brexit deal wordt gesloten en landen individueel bilaterale overeenkomsten sluiten
		[EU]: Verifiëren geldigheid VK luchtvaartdochter in EU land	Huidige regels (hoofdzetel, ownership & control in EU handen) zijn al opgezet, maar duidelijkheid omtrent invulling van de voorwaarden voor deze nationaliteits criteria	Wanneer geen EU deal wordt bereikt, maar wel bilaterale overeenkomsten worden gesloten
	NL	[Overheid]: Terugvallen op bestaand luchtvaartverdrag uit 1946/1985 voor directe vluchten tussen VK en NL	Heeft nog restricties omtrent o.a. vrijheid van tarieven & capaciteit	In het geval van een ‘cliff edge’ scenario
		[Overheid]: Sluiten nieuw bilateraal verdrag voor directe vluchten tussen VK en NL ³⁷	Voor hogere vrijheidsgraden (bijv. vervoer vanuit VK via NL naar EU-land) dient het betreffende andere EU land ook akkoord te gaan met het VK-NL verdrag	In het geval van een ‘cliff edge’ scenario
		[Overheid]: Verlenen van ad-hoc vergunning voor toestaan direct luchtverkeer gedurende één of twee traffic seasons	Kortere geldigheidstermijn, dient in dezelfde voorwaarden te voorzien (o.a. mededingingsautoriteit, arbeidsvoorwaarden) als langdurige overeenkomst	In het geval van een ‘cliff edge’ scenario & geen bilaterale overeenkomst
Luchtvaartmaatschappijen	[Luchtvaartmaatschappij VK]: Opzetten dochtermaatschappij in EU land	Inachtnemend van de huidige regels (hoofdzetel, ownership & control in EU handen)	In het geval van een ‘cliff edge’ scenario (ongeacht bilaterale overeenkomsten)	
	[Luchtvaartmaatschappij EU]: Controleren voorwaarden voor “ownership & control” om toegang tot EU interne markt te behouden	Inachtnemend van de huidige regels (hoofdzetel, ownership & control in EU handen)	In het geval van een ‘cliff edge’ scenario (ongeacht bilaterale overeenkomsten)	

³⁷ De EU lidstaten hebben op 29 april 2017 de EU een mandaat gegeven om namens alle lidstaten te onderhandelen met het VK. Hierbij is o.a. afgesproken dat individuele lidstaten niet op eigen initiatief met het VK onderhandelen, om de positie van de EU niet te ondermijnen (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexit-guidelines/>)

Hoofdimpact	Direct verantwoordelijk orgaan	Mogelijke maatregelen & betrokken partij ([...])	Aandachtspunten in acht te nemen in uitvoering	Scenario-afhankelijkheid
Voorwaarden onder welke luchtverkeer uitgevoerd mag worden	EU	[EU]: Voortzetten deelname VK (Britse CAA) aan de EASA [EU]: Opnemen wederzijdse erkenning van veiligheidscertificaten in een EU-VK verticale overeenkomst	Zal onderdeel moeten zijn van overkoepelende EU-VK deal Afhankelijk van overeenkomsten op andere Brexit discussiepunten	In het geval van overeenstemming over een minimale overeenkomst die puur voorziet in landingsrechten Zal als onderdeel van een volledige Brexit deal opgenomen moeten worden (dus niet in het geval van een 'cliff edge' scenario)
	NL	[Overheid]: Geldigheid Britse certificaten opnemen in individuele bilaterale overeenkomst [IenW]: Opzetten informatievoorziening voor benodigde certificaten van NL maatschappijen in het VK [IenW/luchthavens]: In kaart brengen van de gevolgen & opties van de potentieel vrijkomende slots op luchthavens Schiphol, Eindhoven, Rotterdam bij wegvallen intra-EU verkeer	Als onderdeel van een grotere NL-VK verticale luchtvaartovereenkomst Nog sterk afhankelijk van exacte voorwaarden van het verlaten van de interne markt door het VK (anders vergelijkbare situatie met buiten EU vervoer) Bevoegdheden van minister en luchthaven (exploitant) met betrekking tot slotallocatie ³⁸	In het geval van een 'cliff edge' scenario In het geval van een 'cliff edge' scenario In het geval van een 'cliff edge' scenario & wegvallen VK maatschappijen (o.a. Easyjet) in EU
	Luchtvaartmaatschappijen	[Luchtvaartmaatschappij VK]: Aanvragen benodigde certificaten bij EASA voor toestemming luchtvervoer ³⁹ [Luchtvaartmaatschappij EU]: Aanvragen benodigde certificaten bij de CAA ⁴⁰	Kosten voor het aanvragen van certificaten zijn voor rekening van luchtvaartmaatschappij VK Momenteel nog geen volledige duidelijkheid bij CAA over concrete veiligheidscertificaten die nodig zijn voor EU maatschappijen om in het VK te mogen opereren	In het geval van geen erkenning wederzijdse veiligheidscertificaten in potentiële overeenkomst In het geval van geen erkenning wederzijdse veiligheidscertificaten in potentiële overeenkomst

³⁸ De minister van IenW heeft aangekondigd een gewenste capaciteitsdeclaratie op te stellen voor de luchthavenexploitant (momenteel de verantwoordelijke voor slotallocatie). In nieuw wetsvoorstel meer ministeriële bevoegdheid op het gebied van bindende aanwijzingen richting de luchthavenexploitant (<https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/cora-van-nieuwenhuizen/documenten/kamerstukken/2018/04/23/wijziging-besluit-slotallocatie>)

³⁹ Op 2 oktober 2018 heeft de EASA een lijst gepubliceerd van 8 approval types welke openstaan voor luchtvaartmaatschappijen uit de UK welke op dit moment nog onder de huidige regels vallen (<https://www.easa.europa.eu/brexit>)

⁴⁰ Voor een overzicht van de potentiële maatregelen van EU partijen (luchtvaartmaatschappijen, privé piloten, trainingsorganisaties, etc.) opererend in/naar het VK wordt verwezen naar een speciale site opgezet door de Britse CAA (<https://info.caa.co.uk/eu-exit/airlines-and-aoc-holders/>). Specifiek voor luchtvaartmaatschappijen wordt in veel gevallen verzocht contact op te nemen met het CAA's Airline Licensing Team voor informatie omtrent geldigheid van huidige certificaten en mogelijke nieuwe aanvragen.

Hoofdimpact	Categorie	Mogelijke maatregelen en betrokken partij ([...])	Aandachtspunten in acht te nemen in uitvoering	Scenario-afhankelijkheid
Operationele maatregelen (t.g.v. geen onderdeel van EU interne markt/douane-unie)	Algemeen	[IenW]: De gesprekken/afstemming met de verschillende betrokken diensten/Ministeries rondom de luchtvaart voortzetten en centraal coördineren in lijn met het CECP	Inhoudelijk: Personen- & vrachtverkeer, informatie-uitwisseling, faciliteiten, capaciteiten en competenties Organisatorisch: Geïntegreerde visie en benadering om overlap en/of silo-denken tussen diensten/Ministeries te voorkomen	In het geval van een 'cliff edge' scenario
	Personen	[Luchthavens]: IenW in overleg met de luchthavens in kaart brengen extra passagiersstromen op vliegvelden t.g.v. extra passagierscontroles [Regionale luchthavens]: IenW in overleg met (met name Eindhoven & Rotterdam) inventariseren gevolgen additionele controles op passagiersgoederen in lijn met (nog niet aanwezige) douanefaciliteiten [IenW]: Inventarisatie mogelijke capaciteitsverschuiving van passagiers in het geval van het wegvallen van niet meer toegestane vluchten	'One stop security' systeem zal in veel gevallen niet meer van toepassing zijn op passagiers vanuit het VK als hierover geen afspraken worden gemaakt in een overeenkomst In veel gevallen op regionale luchthavens nog geen (uitgebreide) faciliteiten aanwezig (rode poortjes "goods to declare") ⁴¹ Vaststellen wat de actuele status is, aangezien door betrokken diensten al actie ondernomen is en acties zijn belegd Met name verlies van easyJet op Schiphol (3.6%) zal voor een passagiersverschuiving kunnen zorgen richting andere maatschappijen en vervoersmethoden	In het geval van een overeenkomst (danwel EU-VK, danwel NL-VK) zonder afspraken over persoonsverkeer Bij het verlaten van de douane-unie en geen toeslagafspraken Bij het niet sluiten van een EU-VK overeenkomst en het wegvallen van easyJet hub op Schiphol
	Vracht	[IenW]: Inventarisatie mogelijke capaciteitsverschuivingen in vrachtvervoer t.g.v. veranderende vluchtstromen [Schiphol]: IenW in overleg met Schiphol in kaart brengen huidige faciliteiten voor vrachtcontroles en potentieel uitbreiden faciliteiten op basis van extra benodigde capaciteit [Overheid]: Specifieke regulering van transfervracht via Schiphol van en naar het VK [Overheid]: Opzetten informatievoorziening voor bedrijven met betrekking tot export/import naar de EU vanuit het VK (o.a. aanvraag EORI-nummer en import/exportlicenties voor specifieke goederen)	Faciliteiten wel aanwezig op bijv. Schiphol ten opzichte van Rotterdam, ACC3 systeem niet meer direct van toepassing Mogelijk overcapaciteit in het geval van het toch bereiken van een akkoord over specifieke voorwaarden waaronder vracht toch vrij geïmporteerd/geëxporteerd kan worden van/naar het VK Vaststellen wat de actuele status is, aangezien door betrokken diensten al actie ondernomen is en acties zijn belegd Afhankelijk van in hoeverre controles in het VK nog worden erkent wanneer vracht via NL naar een ander EU land wordt vervoerd Sterk afhankelijk van exacte regelgeving omtrent mogelijke eisen rondom import en export van en naar het VK. Vaststellen wat de actuele status is, aangezien door betrokken diensten al actie ondernomen is en acties zijn belegd	In het geval van een overeenkomst (danwel EU-VK, danwel NL-VK) zonder afspraken over vrachttransport In het geval van een overeenkomst (danwel EU-VK, danwel NL-VK) zonder afspraken over vrachttransport In het geval van een overeenkomst (danwel EU-VK, danwel NL-VK) zonder afspraken over vrachttransport In het geval van een overeenkomst (danwel EU-VK, danwel NL-VK) zonder afspraken over vrachttransport

⁴¹ Voor import van goederen van buiten de EU is het maximum voor belastingvrij invoeren van goederen (€430) van toepassing (https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privé/douane/reisbagage/vanuit_een_niet_eu_land/geen_belasting_betalen_reizigers/wat_mag_ik_belastingvrij_meenemen)

Literatuur

- Achard, P. (2009). The Regulation of International Air Cargo Services. Sciences Po.
- Booz Allen Hamilton (2007). The Economic Impacts of an Open Aviation Area between the EU and the US. Final Report.
- Cristea, A., Hummels, D., Roberson, B. (2012). Estimating the Gains from Liberalizing Services Trade: The Case of Passenger Aviation. University of Oregon.
- Dobruszkes, F. (2009). Does liberalization of air transport imply increasing competition? Les-sons from the European case. *Transport Policy* 16(1), 29-39.
- Doove, S., Gabbitas, O., Nguyen-Hong, D., Owen, J. (2001). Price Effects of Regulation: Tel-ecomunications, Air Passenger Transport and Electricity Supply. Productivity Commission Staff Research Paper.
- Dresner, M., Tretheway, M. (1992). Modelling and Testing the Effect of Market Structure on Price: The Case of International Air Transport. *Journal of Transport Economics and Policy*, 26(2), 171-184.
- Dresner, M., Windle, R. (1992). Airport Dominance and Yields in the U.S. Airline Industry. *Logistics and Transportation Review*, 28(4).319.
- Geloso Grosso, M., Shepherd, B. (2009). Liberalizing air cargo services in APEC. Sciences Po Working Paper.
- Gönenç, R., G. Nicoletti (2000). Regulation, Market Structure and Performance in Air Passenger Transportation. OECD Economics Department Working Papers, No. 254.
- Government Accountability Office (2006). Airline Deregulation. GAO-06-630. June 2006.
- InterVistas (2009). The impact of international air service liberalisation on the United Arab Emirates, July 2009, Liberalisation report.
- InterVistas (2015). The Economic Impacts of Air Service Liberalization, June 2015.
- Maillebiau, E., Hansen, M. (1995). Demand and Consumer Welfare Impacts of International Airline Liberalisation: the Case of the North Atlantic. *Journal of Transport Economics and Policy*, 29 (2), 115-136.
- Manuela Jr, W.S. (2011). Factors Affecting Airline Profits: Evidence from the Philippines. *The Journal of Applied Business Research*, 27(6), 17-22.
- Piermartini, R., Rousová, L. (2008). Liberalization of Air Transport Services and Passenger Traffic. World Trade Organization Staff Working Paper.
- Piermartini, R., Rousová, L. (2013). The Sky Is Not Flat: How Discriminatory is the Access to International Air Services? *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(3). 287-319.
- Schipper, Y., Rietveld, P., Nijkamp, P. (2002). European Airline Reform: An Empirical Welfare Analysis. *Journal of Transport Economics and Policy*, 36(2), 189-209.
- Sekkat, K. (2012). Arab passengers' airlines framework and performance: a cross-countries analysis. Economic Research Forum. Working paper 695, July 2012.
- Squalli, J. (2014). Airline passenger traffic openness and the performance of Emirates Airline. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 54, No. 1, 138-145.
- Uittenbogaart, P. (1997). Airline competition on the route between Amsterdam and London. *Journal of Air Transport Management* 3(4): 217-225.
- Warnock-Smith, D., Morrell, P. (2008). Air transport liberalization and traffic growth in tourism-dependent economies: A case-history of some US-Caribbean markets. *Journal of Air Transport Management*, 14(2008). 82-91.
- Winston, C., Yan, J. (2012). Open Skies: Estimating Travelers' Benefits from Free Trade in Airline Services. Brookings Institution.

Deloitte.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee (“DTTL”), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) does not provide services to clients. Please see www.deloitte.nl/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients’ most complex business challenges. To learn more about how Deloitte’s approximately 225,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the “Deloitte Network”) is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte Network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.

© 2018 Deloitte Netherlands