

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de herziening van de EU-richtsnoeren van 1994 en 2005 inzake luchtvaart en luchthavens (vervolgadvies)**

(2012/C 299/10)

Rapporteur: **de heer KRAWCZYK**

Corapporteur: **de heer WENNMACHER**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 14 juli 2011 overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde besloten een vervolgvies op te stellen over de

*Herziening van de EU-richtsnoeren van 1994 en 2005 inzake luchtvaart en luchthavens.*

De adviescommissie Industriële Reconvertie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 juni 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 11 en 12 juli 2012 gehouden 482e zitting (vergadering van 11 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 143 stemmen vóór en 2 tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

## 1. Conclusies

1.1 De Europese Commissie beoogt een herziening van de richtsnoeren uit 1994 betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag op steunmaatregelen van de lidstaten in de luchtvaart en de EU-richtsnoeren uit 2005 voor de financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven (hieronder de Luchtvaatrichtsnoeren genoemd).

1.2 Sinds 2005 werden veel gevallen waarbij luchthavens of lokale overheden subsidies hebben toegekend, niet door de lidstaten aan de Commissie gemeld.

1.3 Het EESC is het met de belangrijkste stakeholders eens dat de huidige Luchtvaatrichtsnoeren absoluut dienen te worden herzien en dat dit, om voor iedereen echt gelijke voorwaarden te creëren, onverwijld dient te gebeuren. Aangezien de ontwikkeling van regionale luchthavens belangrijk is voor economische groei en territoriale samenhang, zijn er duidelijke regels nodig inzake staatssteun.

1.4 Volgens het EESC moet er een studie worden voorbereid over de huidige stand van zaken m.b.t. staatssteun en aanverwante praktijken op het vlak van de tenuitvoerlegging van de Luchtvaatrichtsnoeren. Naast een analyse van de huidige praktijken op dit vlak zou er moeten worden aangegeven welke steun er wordt toegekend, voor welk bedrag dit gebeurt, wat het daadwerkelijke effect is op de economische ontwikkeling en wat de kwantitatieve en kwalitatieve impact ervan is op de werkgelegenheid.

1.5 Het EESC doet onderstaande aanbevelingen m.b.t. de herziening van de Luchtvaatrichtsnoeren (zie ook paragraaf 5 van dit advies).

— Er dient een gestandaardiseerd EU-rechtskader te worden ingesteld voor de volledige luchtvaartsector, waarin geen plaats is voor ongecontroleerde subsidies en waarin gelijke marktvoorwaarden worden gecreëerd voor alle spelers, ook op lokaal niveau.

— Als algemene regel kunnen particuliere investeringen niet als staatssteun worden beschouwd. Toch kan een publieke speler als particuliere investeerder optreden indien de investering commercieel verantwoord is.

— Overheidssteun voor luchthaveninfrastructuur en financiering van aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen zouden enkel mogelijk moeten zijn in duidelijk omliggende gevallen, met beperkingen in tijd en volume.

— Alle steun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen zou volledig moeten worden bekendgemaakt, net als de voorwaarden om steun toe te kennen.

— Er zijn verdere stimuli nodig voor de sociale dialoog en sociale dumping in de sector moet worden voorkomen.

— Het EESC wijst nadrukkelijk op het belang van een behoorlijke toepassing van de richtsnoeren: de handhaving ervan is van het grootste belang.

— Het EESC roept op tot een langetermijnbeleid inzake de ontwikkeling van regionale luchthavens. De luchtvaatrichtsnoeren kunnen enkel met succes worden toegepast als er duidelijke beleidsprioriteiten voor de ontwikkeling van regionale luchthavens worden afgesproken.

## 2. Inleiding

2.1 De afgelopen twee decennia heeft de Europese luchtvaartindustrie een aantal veranderingen doorgemaakt, vooral ten gevolge van de liberalisering van de markt en het daaropvolgende opkomen van lagekostenmaatschappijen. Hoewel de eenmaking van de luchtvaartmarkt er dankzij nieuw opgerichte vliegtuigmaatschappijen, nieuwe regionale luchthavens en lagere prijzen voor gezorgd heeft dat meer Europeanen het

vliegtuig kunnen nemen, zijn er ook niet te onderschatten gevolgen voor de werkgelegenheid en de arbeidsrelaties in deze sector.

2.2 Om een gelijk speelveld voor luchtvaartmaatschappijen tot stand te helpen brengen heeft de Commissie in 1994 in het kader van de vrijmaking van de markt voor diensten in het luchtvervoer een eerste reeks EU-richtsnoeren voor de luchtvaart goedgekeurd met regels voor de beoordeling van sociale en herstructureringssteun. Deze zijn in 2005 aangevuld met richtsnoeren voor de financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven.

2.3 De Europese Commissie beoogt een herziening van de richtsnoeren uit 1994 betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag op steunmaatregelen van de lidstaten in de luchtvaart en de EU-richtsnoeren uit 2005 voor de financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven.

2.4 Een aantal Europese "netwerkmaatschappijen" – de meeste van hen zijn lid van de Vereniging van Europese Luchtvaartmaatschappijen (AEA, *Association of European Airlines*) – geven aan de jongste jaren geconfronteerd te worden met een nieuwe vorm van concurrentie van maatschappijen die via lokale overheden en luchthavens aanzienlijke inkomsten weten te verkrijgen. De AEA-maatschappijen hebben erop gewezen dat deze subsidies onwettig waren en een overduidelijk geval vormden van staatssteun die tot ernstige concurrentievervalsing op de Europese markt voor luchtvervoer leidt.

2.5 Volgens de Europese Vereniging van Lagekostenmaatschappijen (ELFAA, *European Low Fares Airline Association*) heeft de toegenomen consolidering van traditionele luchtvaartmaatschappijen, die zich toeleggen op het bedienen van hun hubs, geleid tot minder mogelijkheden voor regio's en regionale luchthavens, die trachten meer punt-tot-puntverbindingen te ontwikkelen. In veel gevallen zijn het enkel de lagekostenmaatschappijen die groeiperspectieven bieden voor regionale luchthavens binnen de Europese markt. Door de recente uitbreiding van de EU zijn er nieuwe kansen ontstaan binnen net ontsloten markten, die erg afhankelijk zijn van het lagekostenmodel om verkeersstromen te ontwikkelen en te onderhouden. Volgens de ELFAA zijn deze routes om sociale en economische redenen waardevol, met name voor de Europese samenhang en regionale ontwikkeling.

2.6 Sinds 2005 werden veel gevallen waarbij luchthavens of lokale overheden subsidies hebben toegekend, niet door de lidstaten aan de Commissie gemeld. De Luchtvaatrichtsnoeren uit 2005 hebben niet geleid tot nationale regelingen waarin precies werd vastgelegd onder welke voorwaarden steun kon worden verleend. Nog erger is misschien dat in de paar gemelde gevallen die tot een formele procedure vanwege de Commissie hebben geleid, de besluitvorming in het beste geval traag is geweest, waardoor veel gevallen onopgelost zijn gebleven. Hierdoor is een zekere straffeloosheid en *laissez faire* ingetreden.

2.7 De rol van luchthavens als motor voor de economische ontwikkeling van een regio werd ook bevestigd door een steeds grotere rechtstreekse (financiële) terugtrekking van de staat,

waardoor regio's en andere lokale overheden de opdracht toebe-deeld kregen om cruciale luchthaveninfrastructuur te beheren, te financieren en er toezicht op uit te oefenen. Regionale overheden beschouwen luchthavens steeds vaker als een van de belangrijkste instrumenten om de lokale economie te ontwikkelen.

2.8 Op dit moment zijn bij de Commissie ettelijke klachten binnengelopen die vroegere nationale luchtvaartmaatschappijen tegen lagekostenmaatschappijen hebben ingediend, en omgekeerd. Sinds 2005 is het aantal meldingen aan de Commissie tamelijk laag, vergeleken bij de ruime groei van regionale luchthavens in de EU.

2.9 Uit de door de Commissie georganiseerde openbare raadpleging blijkt in het bijzonder:

- dat het nodig is de richtsnoeren te vereenvoudigen en transparanter te maken;
- dat de handhaving van de regels inzake staatssteun aan luchtvaartmaatschappijen en luchthavens moet worden versterkt;
- dat er een nieuwe categorie regels moet worden ingevoerd om te vermijden dat er binnen één gebied concurrentie tussen luchthavens ontstaat;
- dat regels inzake investeringssteun duidelijker en meer voorspelbaar moeten zijn (duidelijke definitie van de financiële parameters).

2.10 Het EESC is het er dus met de belangrijkste stakeholders over eens dat de huidige luchtvaatrichtsnoeren absoluut dienen te worden herzien en dat dit, om voor iedereen echt gelijke voorwaarden te creëren, onverwijld dient te gebeuren. Aangezien de ontwikkeling van regionale luchthavens belangrijk is voor economische groei en territoriale samenhang, zijn er duidelijke regels nodig inzake staatssteun.

2.11 Volgens het EESC moet er een studie worden voorbereid over de huidige stand van zaken m.b.t. staatssteun en aanverwante praktijken op het vlak van de tenuitvoerlegging van de Luchtvaatrichtsnoeren. Om met name na te gaan in welke mate de huidige praktijk tot gelijke of ongelijke voorwaarden voor luchthavens en luchtvaartmaatschappijen leidt, dient in de studie nauwkeurige informatie te worden gegeven over de omvang en de aard van de toegekende steun, de impact ervan op de daadwerkelijke economische ontwikkeling en efficiëntie, alsook de kwantitatieve en kwalitatieve gevolgen ervan voor het milieu.

2.12 Door de economische crisis in de wereld van vandaag, en met name door de groeiende druk op de begrotingen van de EU en de lidstaten, kan ook het huidige beleid inzake staatssteun voor de ontwikkeling van regionale luchthavens onder druk komen te staan. Het is noodzakelijk beter te begrijpen in hoeverre het bestaande economische model van de regionale luchthavens op langere termijn duurzaam is. Zoals blijkt uit de lopende discussie over het MFK voor 2014-2020, staat de EU voor de grote uitdaging om meer te doen met minder middelen. Dit geldt duidelijk ook voor de hier besproken kwestie.

### 3. De markt

3.1 In de lidstaten van de EU zijn er ongeveer 460 luchthavens die voor commerciële doeleinden worden gebruikt. In 2010 bediende 60 % van de EU-luchthavens minder dan 1 miljoen passagiers.

3.2 De markt voor luchtvervoer is de afgelopen jaren sterk veranderd: lagekostenmaatschappijen hebben met nieuwe alomvattende bedrijfsmodellen voor regionale luchthavens een groot marktaandeel weten te veroveren, terwijl de voormalige nationale luchtvaartmaatschappijen inmiddels vrijwel allemaal zijn geherstructureerd om hun positie binnen Europa verder te consolideren.

3.3 Terwijl lagekostenmaatschappijen in 2005 25 % van de markt voor luchtverkeer binnen Europa vertegenwoordigden, was dit marktaandeel in 2010 opgeklommen tot 39 %. Als enkel het punt-tot-puntverkeer wordt meegerekend, bedroeg het aandeel zelfs 43 %. Van 2008 tot 2010 hebben traditionele "netwerkmaatschappijen" (AEA-leden) aanzienlijke verliezen geleden op hun kortereafstandsvluchten binnen Europa, wat tot een negatief inkomstenresultaat vóór rente en belastingen heeft geleid, ondanks de positieve resultaten voor langeafstandsvluchten (1 miljard euro in 2008, 100 miljoen euro in 2009, 1,1 miljard euro in 2010).

3.4 Op basis van de huidige tendensen en plannen inzake vernieuwing van de luchtvaartvloot verwacht de ELFAA dat het aandeel van de lagekostenmaatschappijen in het passagiersverkeer binnen Europa tegen 2020 van 45 % naar 53 % zal zijn opgelopen. Voor het punt-tot-puntverkeer zou het aandeel van 50 % naar 60 % stijgen. Tijdens de meest recente crisis hebben lagekostenmaatschappijen niet dezelfde verliezen geleden als de "netwerkmaatschappijen".

3.5 Lagekostenmaatschappijen zijn overduidelijk de belangrijkste spelers in het regionale luchtverkeer van punt tot punt. Drie maatschappijen onder hen zijn goed voor meer dan 52 % van die markt, terwijl de drie grootste "netwerkmaatschappijen" slechts 22 % van de interne netwerkmarkt vertegenwoordigen. Aangezien lagekostenmaatschappijen dus een groeiend aandeel op vluchtroutes binnen Europa kennen en het aandeel van deze regionale routes van punt tot punt ook toeneemt t.o.v. de traditionele vluchten van hub naar hub, is het aanbod vandaag dus groter dan in het verleden. Daartegenover staat dat een deel van deze groei (met name wat het punt-tot-puntverkeer betreft) door een beperkt aantal spelers wordt gerealiseerd.

3.6 Anders dan de belangrijkste Europese hubs en de grootste regionale luchthavens kunnen veel regionale luchthavens in Europa niet als economisch leefbaar worden beschouwd als rekening wordt gehouden met de werkelijke infrastructuurkosten. Veel kleine regionale luchthavens kunnen niet instaan voor deze infrastructuurkosten, die via andere, vaak regionale kanalen worden gedragen. Veel luchthavens zouden eenvoudigweg moeten sluiten als ze de werkelijke infrastructuurkosten zouden moeten betalen.

3.7 Belangrijk is voor ogen te houden dat Europa in de komende jaren met een tekort aan luchthavencapaciteit zal kampen. In de studie *Challenges of growth* (2008) van Eurocontrol en een recente vooruitblik op lange termijn (2010) wordt met nadruk gewezen op een capaciteitsprobleem op Europese luchthavens, gezien de verwachte verkeersgroei tegen 2030

(16,9 miljoen vluchten, ofwel 1,8 keer het aantal vluchten van 2009). Volgens deze gezaghebbende verslagen zal het Europese luchthavennetwerk, ondanks een verwachte capaciteitstoename van 41 % tegen 2030, door een tekort aan luchthavencapaciteit niet in staat zijn om 10 % van de vluchten te verwerken. Dit is een alarmerend cijfer.

3.8 Voor grote luchthavens is externe financiering van de infrastructuur over het algemeen niet zo belangrijk. Ze is echter cruciaal voor veel regionale luchthavens die niet beschikken over schaalvoordelen en commerciële opbrengsten waarmee de noodzakelijke marges voor de financiering van de infrastructuur worden gecreëerd.

3.9 Door de hoge volatiliteit van de markt vormt het punt-tot-puntverkeer voor sommige regionale luchthavens zowel een kans als een bron van onzekerheid. Met name lagekostenmaatschappijen kunnen hun toestellen en bemanning erg snel elders in Europa inzetten, afhankelijk van het economische potentieel dat een nieuwe route naar een alternatieve luchthaven biedt. Hierdoor komen de stabiliteit en de voorspelbaarheid van de inkomsten van deze luchthavens op de helling te staan.

3.10 Aanloopsteun onder de huidige Richtsnoeren heeft geleid tot een "investeringsrace" tussen verschillende regio's die hun regionale luchthavens wilden ontwikkelen, vaak ook door op EU-middelen een beroep te doen. Wanneer een regionale luchthaven financiële moeilijkheden ondervindt, vraagt de betrokken regio meer steun, met als argument dat de luchthavens onderbenut worden en een noodzakelijke kostenpost vormen ten behoeve van de plaatselijke gemeenschap.

### 4. Specifieke opmerkingen

4.1 Op lange termijn kent de luchtvaartindustrie een erg laag rendement. Op dit moment wordt de sector al door grote concurrentie gekenmerkt. Aangezien in een dergelijke context zelfs beperkte subsidies van invloed kunnen zijn, is het belangrijk deze kwestie met grote omzichtigheid te behandelen.

4.2 De belangrijkste vraag is welke benadering vereist is bij het opstellen van nieuwe luchtvaartrichtsnoeren. Hier dienen zich verschillende mogelijkheden aan.

4.2.1 Volgens de ELFAA is de vrijmaking van het potentieel van regionale luchthavens van cruciaal belang voor meer territoriale samenhang en verdere regionale ontwikkeling in de EU, alsook voor het vermijden van congestie van hubs door "netwerkmaatschappijen". De ontwikkeling van regionale luchthavens leidt tot meer werkgelegenheid, meer perspectieven voor het bedrijfsleven in perifere EU-regio's en minder uitstoot door rechtstreekse verbindingen tussen regio's (in plaats van indirecte vluchten via hubs), alsook door een grotere nabijheid van regionale luchthavens voor de passagiers. Volgens de ELFAA moet de groei van regionale luchthavens worden aangemoedigd via flexibele richtsnoeren inzake staatssteun, uitgaande van het principe van de particuliere investeerder in een markteconomie: dit is meer aangewezen dan strakke regels die de groei verhinderen terwijl daar wel vraag naar is.

4.2.2 Volgens de AEA zouden de nieuwe richtsnoeren tot doel moeten hebben alle maatschappijen binnen de sector te beschermen tegen discriminerende en onduidelijke financiële steun die regionale luchthavens of lokale overheden aan sommige maatschappijen toekennen. Dergelijke steun zou enkel

mogelijk moeten zijn in duidelijk omliggende gevallen en zou in tijd en volume beperkt moeten worden. Bovendien zou dergelijke steun uitsluitend van geval tot geval mogen worden toegekend, met inachtneming van de principes inzake transparantie, gelijke behandeling en non-discriminatie tussen maatschappijen.

4.2.3 Volgens ACI Europe zou het basisbeginsel voor de beoordeling van staatssteunmaatregelen de mogelijke concurrentievervalsing door de luchthavens moeten zijn, uitgedrukt in verkeersvolume.

4.2.3.1 Vrijstelling voor luchthavens van categorie D (tot 1 miljoen passagiers). Het is algemeen bekend dat luchthavens onder een bepaalde drempel in normale omstandigheden commercieel niet levensvatbaar zijn en daarom op overheidsmiddelen aangewezen kunnen zijn. Bovendien zorgen deze kleine luchthavens vaak voor een territoriale verbinding tussen regio's en stadsgebieden en hebben ze, gezien hun beperkte verkeersvolume, normaal geen negatieve gevolgen voor het handelsverkeer in de EU. Volgens de ACI zouden overheidsmiddelen dan ook zonder voorafgaande kennisgeving mogen worden gebruikt voor de ontwikkeling van nieuwe infrastructuur en nieuwe routes. Daarentegen zou de overheidssteun onmiddellijk moeten worden stopgezet als de drempel van een miljoen passagiers bereikt is.

4.2.3.2 Overheidssteun voor infrastructuur en financiering van aanloopsteun voor luchthavens met meer dan een miljoen passagiers moeten voldoen aan het criterium van de particuliere investeerder, aangepast aan de specifieke behoeften van de luchtvaartsector.

4.3 Het EESC is het eens met het standpunt van de Commissie dat de volgende beginselen in acht moeten worden genomen bij de herziening van de algemene benadering van staatssteun in de richtsnoeren:

- concurrentievervalsing is uit den boze;
- de ontwikkeling en toegankelijkheid van regionale luchthavens dienen te worden bevorderd door de mogelijkheden van het regionale luchtverkeer te ontwikkelen;
- als een luchthaven niet rendeert, moet worden vermeden dat er een tweede niet-renderende luchthaven wordt gebouwd;
- het creëren en behouden van overcapaciteit moet worden vermeden.

4.4 Er moeten meer stimulansen komen voor de ontwikkeling van zelfbedruipende luchthavens en voor particuliere investeringen. Anderzijds is het EESC zich bewust van de overheidsverplichting om economisch belangrijke luchtverbindingen te onderhouden, in het bijzonder voor afgelegen regio's en eilanden. Ook hiervoor spreekt het EESC zijn steun uit.

## 5. Aanbevelingen

5.1 Het EESC wijst op de noodzaak van een gestandaardiseerd EU-rechtskader voor de volledige luchtvaartsector, waarin geen plaats is voor ongecontroleerde subsidies en waarin gelijke marktvoorwaarden worden gecreëerd voor alle spelers, ook op lokaal niveau.

5.2 Als algemene regel kunnen particuliere investeringen niet als staatssteun worden beschouwd. Toch kan een publieke speler als particuliere investeerder optreden indien de investering commercieel verantwoord is.

5.3 De nieuwe richtsnoeren die de Commissie zal voorstellen zouden tot doel moeten hebben alle maatschappijen en luchthavens te beschermen tegen discriminerende, onduidelijke en versturende financiële steun van regionale overheden of luchthavens. Overheidsmiddelen mogen niet leiden tot de verstoring van de concurrentie, noch tussen luchthavens, noch tussen luchtvaartmaatschappijen. Het EESC is niet van mening dat groepsvrijstellingen voor sommige categorieën van luchthavens of luchtvaartmaatschappijen nodig zijn om de regionale ontwikkeling te bevorderen.

5.3.1 Overheidssteun voor luchthaveninfrastructuur en financiering van aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen zouden enkel mogelijk moeten zijn in duidelijk omliggende gevallen, met beperkingen in tijd en volume. Bovendien zou dergelijke steun uitsluitend in uitzonderlijke omstandigheden mogen worden toegekend, met inachtneming van de principes inzake transparantie, gelijke behandeling en non-discriminatie.

5.3.2 Om de transparantie te garanderen zouden de voorwaarden waaronder overheidssteun toegelaten is, moeten worden bekendgemaakt. Alle steun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen zou volledig openbaar moeten worden gemaakt, evenals de voorwaarden om steun toe te kennen.

5.3.3 De nieuwe richtsnoeren moeten worden opgesteld aan de hand van een duidelijk en eenvoudig aantal regels waarmee rechtszekerheid in de Europese luchtvaartsector kan worden gegarandeerd. Het EESC wijst nadrukkelijk op het belang van een behoorlijke toepassing van de richtsnoeren: de handhaving ervan is van het grootste belang.

5.4 In de nieuwe richtsnoeren moeten de belangen van werknemers en reizigers in aanmerking worden genomen. Aangezien personele middelen een belangrijke plaats innemen in een kwalitatief luchtvervoersysteem, moeten binnen een duurzame burgerluchtvaartsector hoogwaardige werkgelegenheid en goede werkomstandigheden gegarandeerd zijn. In dit verband is het belangrijk de sociale dialoog te bevorderen en sociale dumping in de sector te vermijden.

5.5 Het EESC roept op tot een langetermijnbeleid inzake de ontwikkeling van regionale luchthavens. De luchtvaartrichtsnoeren kunnen enkel met succes worden toegepast als er duidelijke beleidsprioriteiten voor de ontwikkeling van regionale luchthavens worden afgesproken. Het is de taak van de Commissie om onverwijld een dergelijke beleidsagenda voor te bereiden.

5.6 Het EESC roept de lidstaten op om de voorbereiding en tenuitvoerlegging van de nieuwe richtsnoeren duidelijk te steunen en zich ertoe te engageren. In het geval van staatssteun is kennisgeving noodzakelijk.

5.7 Er dient verder onderzoek te worden gedaan naar efficiënte comodaliteit tussen spoorvervoer en luchtvervoer. Deze comodaliteit moet ten uitvoer worden gelegd om bepaalde terreinen aan te boren en aan milieueisen te beantwoorden.

5.8 De hier besproken kwestie is van bijzonder belang in het licht van de toewijzing van EU-fondsen binnen het nieuw MFK. Om meer te doen met minder middelen zijn duidelijke prioriteiten nodig. Regionale ontwikkeling is erg belangrijk, maar mag geen excuus zijn om luchthavens te blijven ontwikkelen zonder dat er voldoende vraag kan worden gecreëerd.

Brussel, 11 juli 2012

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Staffan NILSSON

---