



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 1.12.2011
SEC(2011) 1444 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Samenvatting van de effectbeoordeling

bij

**het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad
betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van slots op luchthavens in de
Europese Unie (herschikking)**

{COM(2011) 827 definitief}
{SEC(2011) 1443 definitief}

1. PROBLEEMOMSCHRIJVING

1.1. De luchthavenslots worden niet optimaal toegewezen en gebruikt

1. In 2009 vlogen 800 miljoen passagiers vanaf EU-luchthavens met erkende congestieproblemen. De 15 grootste luchthavens handelden meer dan de helft van alle passagiersverkeer in Europa af. Er staan 5 EU-luchthavens in de wereldwijde top 25 van luchthavens met het grootste aantal afgehandelde passagiers. Momenteel overschrijdt de vraag het aanbod gedurende het grootste gedeelte van de dag of de volledige dag op London Heathrow, London Gatwick, Paris Orly, Milan Linate, Düsseldorf en Frankfurt, die in 2009 samen 200 miljoen passagiersbewegingen afhandelden. Op een aantal andere luchthavens (bv. Amsterdam Schiphol, Madrid Barajas, Paris Charles de Gaulle) is de vraag groter dan de capaciteit tijdens de piekuren. De bouw van nieuwe infrastructuur zal in de toekomst niet volstaan om de toename van de vraag op te vangen. De congestie zal dus nog toenemen.
2. Het is dan ook noodzakelijk om de bestaande luchthaveninfrastructuur zo efficiënt mogelijk te benutten. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat het huidige EU-systeem voor de toewijzing van slots niet optimaal is in de context van luchthavens met beperkte capaciteit.
3. In de beoordeling van de tenuitvoerlegging van de huidige verordening is benadrukt dat er diverse problemen bestaan, die in twee hoofdcategorieën uiteenvallen: enerzijds de problemen met het huidige 'administratieve' systeem van de EU, en anderzijds problemen die te wijten zijn aan het feit dat het systeem de voordelen van marktgebaseerde mechanismen niet benut.
 - 1.1.1. *Het huidige administratieve systeem is niet compleet en wordt niet volledig toegepast*
4. Ten eerste is de *volledige onafhankelijkheid van slotcoördinatoren* niet voldoende gegarandeerd. In sommige lidstaten kan de wijze waarop het coördinatiesysteem is gestructureerd, worden opgevat als een beperking van de onafhankelijkheid van de coördinatoren, die buiten kijf dient te staan. Bovendien *zorgen de slotcoördinatoren ook niet voor voldoende transparantie van de slotgegevens*.
5. Ten tweede is *de verordening betreffende slots in haar huidige vorm niet volledig verenigbaar met het toekomstige Europese luchtverkeersleidingssysteem (Single European Sky)*. Uit praktische voorbeelden van de gevolgen die de aswoelkrisis en de sneeuwcrisis hebben gehad voor slots, blijkt dat de Europese Unie niet klaar is om het hoofd te bieden aan dergelijke situaties.
6. Ten derde is *de 80-20-regel, waarbij een luchtvaartmaatschappij tijdens een seizoen gedurende 80% van de tijd gebruik moet maken van een slot om het volgende jaar hetzelfde slot te behouden, niet streng genoeg*. Zelfs op sommige overbelaste luchthavens wordt meer dan 10% van de toegewezen slots niet gebruikt. Bovendien kunnen korte slotreeksen op sommige luchthavens ook leiden tot inefficiënte capaciteitsbenutting omdat ze de capaciteit tijdens de zomerpiekperiode blokkeren en dienstverlening gedurende het volledige jaar verhinderen.

7. Ten slotte wordt niet alle beschikbare luchthavencapaciteit gebruikt, zoals blijkt uit het percentage *laattijdig teruggegeven slots*. Om operationele redenen vragen luchtvaartmaatschappijen meestal meer slots aan dan ze echt nodig hebben, maar uit ervaring blijkt dat een aanzienlijk percentage van deze 'overtollige' slots te laat weer in de pool worden gestopt om nog aan een andere maatschappij te kunnen worden toegewezen. Bovendien lopen *de sancties die de lidstaten opleggen voor misbruik van slots sterk uiteen* wat betreft het bestrafte type misbruik en de frequentie waarmee de sancties worden opgelegd.

1.1.2. Het rechtskader is niet meer aangepast aan de ontwikkeling van de luchtvaartmarkt

8. De verordening staat toe dat slots worden uitgewisseld tussen luchtvaartmaatschappijen, maar vermeldt niet uitdrukkelijk of dit tegen financiële of andere vergoedingen mag gebeuren. De verordening staat het kopen en verkopen van slots dus niet specifiek toe, maar verbiedt het ook niet expliciet.
9. Secundaire handel lijkt voordelen te bieden voor wat de benutting van de capaciteit betreft. Door een gebrek aan transparantie *is het echter niet helemaal duidelijk in welke mate secundaire handel plaatsvindt*. Op sommige luchthavens, zoals Paris Orly en de Spaanse luchthavens, is het niet toegestaan. Er is geen informatie beschikbaar over eventuele *contractuele beperkingen* in de vorm van overeenkomsten waarin bepaald is hoe de koper dergelijke slots moet gebruiken, waardoor het moeilijk is voor de mededingingsautoriteiten om eventuele verstoringen van de mededinging te onderzoeken.
10. *Nieuwe gegadigden worden bovendien met twee hinderpalen geconfronteerd: beperkingen inzake toegang tot de markt en inzake de uitbreiding van hun activiteiten. Historische voorkeur betekent dat het zeer moeilijk is voor nieuwe gegadigden om de dominante positie van traditionele gevestigde luchtvaartmaatschappijen op de meest overbelaste luchthavens te ondermijnen.* De gevestigde maatschappijen zijn niet snel geneigd slots op te geven, zelfs niet wanneer andere maatschappijen ze efficiënter zouden kunnen gebruiken. Op de meest overbelaste luchthavens is de slotpool dan ook leeg of bijna leeg. Wanneer slots beschikbaar zijn, worden ze meestal toegewezen aan een groot aantal luchtvaartmaatschappijen in plaats van aan één grote maatschappij die sterk genoeg is om effectief de strijd aan te gaan met de belangrijkste gevestigde maatschappij.
11. *De luchthavens hebben te lijden onder de geïdentificeerde problemen* omdat de luchthavencapaciteit niet efficiënt of volledig wordt benut. Maar het zijn in de eerste plaats de *luchtvaartmaatschappijen* die worden getroffen, omdat de toegang tot overbelaste luchthavens beperkt is en ze geen slots kunnen krijgen die inefficiënt worden gebruikt door andere maatschappijen. De luchtvaartmaatschappijen worden ook geconfronteerd met uiteenlopende interpretaties door slotcoördinatoren, die op hun beurt geen rechtszekerheid hebben over de correcte toepassing van de verordening. Ten slotte dragen ook de *consumenten* de gevolgen van suboptimale mededinging, diensten en prijzen.

1.2. Subsidiariteitsanalyse

12. *De slotverordening is van essentieel belang voor de goede werking van het luchtvervoer.* Ze komt tegemoet aan de doelstelling van de artikelen 90 en 91 van het

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Aangezien het subsidiariteitsbeginsel van toepassing is, moet EU-optreden met betrekking tot de toewijzing van slots, als onderdeel van het gemeenschappelijk luchtvervoersbeleid, worden gerechtvaardigd.

13. In dit geval is deze rechtvaardiging gebaseerd op *de noodzaak om te garanderen dat overal in Europa uniforme en efficiënte regels bestaan*, zodat een gelijk speelveld kan worden gecreëerd voor alle marktdeelnemers.
14. *Bij de totstandbrenging van een echte interne markt voor luchtvervoer ligt de toegevoegde waarde van de EU in uitvoeringsmaatregelen die rekening houden met de situatie van verschillende luchthavens en garanderen dat de mededinging tussen de marktdeelnemers niet wordt belemmerd.* Individueel optreden van de lidstaten kan nadelige gevolgen hebben voor de interne markt.

2. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

15. De algemene doelstelling van de herziening van de verordening betreffende slots is *te garanderen dat slots op overbelaste luchthavens optimaal worden toegewezen en gebruikt*. De specifieke doelstellingen zijn:

Specifieke doelstelling 1: *zorgen voor een versterking en daadwerkelijke toepassing van de toewijzing en het gebruik van slots*.

Specifieke doelstelling 2: *zorgen voor billijke mededinging en verbetering van de concurrentiekracht van de marktdeelnemers*.

De specifieke doelstellingen kunnen op hun beurt worden vertaald in operationele doelstellingen. Voor specifieke doelstelling 1: de laattijdige teruggave van slots beperken, het gebruik van slots doen toenemen en het misbruik van slots doen afnemen. Voor specifieke doelstelling 2: het aantal concurrenten met een stabiele slotportefeuille doen toenemen, het aantal vervoerde passagiers en het aantal uitgevoerde vluchten doen toenemen, zonder wijziging in de luchthavencapaciteit, en de slotpool uitbreiden.

3. BELEIDSOPTIES

16. **De eerste optie is de intrekking van de verordening**, waardoor de IATA Worldwide Scheduling Guidelines, een gedragscode van de luchtvaartsector die geen rechtsgeldigheid heeft, als enige toepasselijk wordt voor de toewijzing van slots in Europa. Alle belanghebbenden zijn het erover eens dat de verordening betreffende slots geleid heeft tot een drastische verbetering van de slottoewijzing in Europa, en dat de wijzigingen van 2004 een volgende stap waren op weg naar een onpartijdig en niet-discriminerend toewijzingsproces. Deze optie werd bijgevolg afgewezen.
17. Een andere beleids optie is **richtsnoeren** op te stellen ter aanvulling van de huidige verordening, die ongewijzigd blijft. Dergelijke richtsnoeren zouden niet-bindend zijn, wat aanleiding kan geven tot een aantal handhavingsproblemen. Belangrijker is echter dat veel kernproblemen van suboptimale slottoewijzing niet kunnen worden aangepakt: *richtsnoeren zouden onverenigbaar zijn met de bestaande tekst van de*

verordening betreffende slots. De enige juiste beleids optie van de EU is derhalve een herziening van de verordening betreffende slots.

18. In de raadpleging van belanghebbenden en de studie die in 2011 is uitgevoerd door Steer Davies Gleave zijn een groot aantal individuele maatregelen geïdentificeerd waarmee veel van de geïdentificeerde problemen kunnen worden opgelost.
19. In de onderstaande tabel worden de beleidsmaatregelen toegelicht die voor analyse in aanmerking komen.

Beleidsmaatregelen	<i>Inhoud van de beleidsmaatregelen</i>
	Probleem 1: het huidige administratieve systeem is niet compleet en wordt niet volledig toegepast
- De onafhankelijkheid van de slotcoördinator en de transparantie van de slotgegevens versterken	Deze maatregel versterkt de organisatorische en functionele onafhankelijkheid. Hij zorgt voor duidelijke regels voor de financiering van de coördinatiefunctie en van het toezicht op de financiële middelen. Deze maatregel zorgt voor een versterking en/of uitbreiding van de eisen waaraan de coördinatoren moeten voldoen met betrekking tot gegevens.
- Zorgen voor een correct gebruik van slots	Deze maatregel staat toe dat vergoedingen voor de reservatie van slots worden gevraagd en sancties worden opgelegd, en verbetert en versterkt de rol van de coördinator bij de toepassing van artikel 14.
- De slottoewijzing integreren in het gemeenschappelijk Europees luchtruim	De coördinatoren werken volledig mee met de netwerkbeheerder door de nodige slotgegevens te verstrekken voor de werking van het Europees netwerk. De luchtruimcapaciteit en de grondcapaciteit worden allebei efficiënt gebruikt door te zorgen voor samenhang tussen vluchtplannen en slots. In toekomstige prestatienormen voor luchthavens wordt samenhang geëist tussen de prestatiedoelstellingen en de slotcoördinatieparameters van de luchthavens.
Het gebruik van slots verbeteren	De drempel die moet worden overschreden om een slotreeks te behouden, wordt verhoogd tot meer dan de huidige 80% en de minimumlengte van de reeks wordt verhoogd tot boven de actuele 5.
	Probleem 2: het rechtskader is niet meer aangepast aan de ontwikkeling van de luchtvaartmarkt
Een EU-regeling voor secundaire handel vaststellen	De maatregel staat secundaire handel op alle EU-luchthavens toe, binnen één uniform rechtskader. De maatregel lost transparantie- en mededingingsproblemen op door restrictieve overeenkomsten te verbieden en de transparantie vóór en na de handelstransacties te verbeteren.
De primaire toewijzing verbeteren	Er zijn twee maatregelen geïdentificeerd: 1. jaarlijkse intrekking en veiling van een aantal slots. Dit betekent dat een bepaald percentage van de historische slots op sterk overbelaste luchthavens, waar nieuwe gegadigden geconfronteerd worden met ernstige beperkingen, worden ingetrokken. De ingetrokken slots worden vervolgens geveild. 2. Wijziging van de regel inzake nieuwe gegadigden: de definitie van nieuwe gegadigde wijzigen door het aantal slots te verhogen dat een luchtvaartmaatschappij op een luchthaven mag bezitten om nog altijd als nieuwe gegadigde te worden beschouwd.

20. Geen enkele van de hierboven uiteengezette beleidsmaatregelen is op zichzelf voldoende om de doelstelling van optimale slottoewijzing te verwezenlijken. Om een oplossing te vinden voor het probleem van de suboptimale toewijzing en het suboptimaal gebruik van slots, stellen wij naast het basisscenario drie beleidspakketten voor.
21. Het eerste beleidspakket (BP1) *verbetert de effectiviteit van de toewijzing en het gebruik van slots binnen de beperkingen van het huidige administratieve systeem*. BP1 kan worden beschouwd als een optie die op zichzelf staat.
22. Het tweede beleidspakket (BP2) bestaat uit een ambitieuzer pakket maatregelen dat een substantiële herziening van de verordening betreffende slots omvat. BP2 bouwt voort op BP1 en heeft tot doel *marktgebaseerde mechanismen voor slottoewijzing op alle overbelaste EU-luchthavens in te voeren, en de regel inzake nieuwe gegadigden, de 80-20-regel en de eisen inzake slotreeksen te wijzigen*.
23. *Het derde beleidspakket (BP3) is het meest ambitieuze*. Het omvat BP2 plus de intrekking van slots en de toewijzing ervan aan de hoogste bidder door middel van veiling.

	<i>Beleids pakket 1 (BP1)</i>	<i>Beleids pakket 2 (BP2)</i>	<i>Beleids pakket 3 (BP3)</i>
<i>Inhoud van de beleidspakketten</i>	<ul style="list-style-type: none"> - De onafhankelijkheid en transparantie versterken - Zorgen voor een correct gebruik van slots - De slottoewijzing integreren in het gemeenschappelijk Europees luchtruim 	BP1 +	BP1 +
		<ul style="list-style-type: none"> - secundaire handel met transparantie en garanties voor de mededinging - herziening van de regel inzake nieuwe gegadigden 	BP2+
			- intrekking en veiling van slots op de meest overbelaste luchthavens

4. BEOORDELING VAN DE EFFECTEN

24. Het effect van BP1 op het gebruik van de luchthavencapaciteit is beperkt, maar BP2 en BP3 zullen het efficiënte gebruik van de luchthavencapaciteit aanzienlijk verbeteren. BP2 zal leiden tot een toename van het aantal passagiers met 1,6% per jaar; BP3 tot een toename met 1,9 à 2%.
25. BP2 en BP3 leveren veruit de grootste economische voordelen op. BP2 levert een netto economische winst van 5,3 miljard euro op, terwijl BP3 slechts tussen 2,8 en 5 miljard euro oplevert door de hogere werkingskosten voor luchtvaartmaatschappijen en de directe tenuitvoerleggingskosten voor luchtvaartmaatschappijen en autoriteiten.
26. BP1 zal leiden tot 2,4 miljoen euro administratieve kosten, vooral door het verzamelen van slotgegevens voor andere dan gecoördineerde luchthavens of luchthavens met bemiddeling inzake de dienstregelingen. De enige kosten van BP2 zijn de kosten voor het garanderen van de transparantie van de secundaire handel (ongeveer 0,2 miljoen euro). BP3 zal niet tot andere extra kosten dan die van BP2 leiden.
27. BP3 zorgt voor de grootste toename van de werkgelegenheid, maar heeft ook het grootste negatieve effect op de regionale toegankelijkheid. BP2 leidt tot een grote toename van de werkgelegenheid en heeft een beperkt effect op de regionale toegankelijkheid. BP1 heeft geen effect op de regionale toegankelijkheid en heeft een kleiner positief effect op de werkgelegenheid.
28. BP3 en BP2 hebben een groter negatief effect op het milieu dan BP1.

Het gekwantificeerde effect van de verschillende beleidsmaatregelen en combinaties is samengevat in de onderstaande tabel.

Optie/maatregel	Luchthaven	Passagiers (%)	Vluchten (%)	Passagiers (miljoen)	Werkingskosten van de luchtvaartmaatschappijen (€ miljoen)	Directe tenuitvoerleggingskosten (€ miljoen)	Economische voordelen (€ miljoen)	Netto economische voordelen (€ miljoen)	Werkgelegenheid ('000 VTE's)		Tarieven (%)	CO2-emissies ('000 ton)
									Luchthaven	Luchtvaartmaatschappij		
A. Versterking van onafhankelijkheid en transparantie	Totaal EU-wijd	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	8,7	n.v.t.	n.v.t.	0,0	0,0	0,0%	0
B. Vergoedingen voor de reservatie van slots	Totaal EU-wijd	0,3%	0,2%	3,7	0,0	4,7	868,7	864,0	2,5	4,4	-0,2%	719
C. Sancties voor misbruik van slots	Totaal EU-wijd	0,1%	0,1%	1,5	0,0	19,4	352,7	333,3	1,0	1,5	-0,1%	254
BP1 (A+B+C)	Totaal EU-wijd	0,4%	0,3%	4,5	0,0	29,5	1 053,2	1 032,5	3,1	5,1	-0,2%	842
D. Secundaire handel	Totaal EU-wijd	1,2%	0,0%	14,4	0,0	24,7	3 139,7	3 115,1	9,9	34,3	-0,6%	5 140
E. Herziening van de regel inzake nieuwe gegadigden	Totaal EU-wijd	0,0%	0,0%	0,5	0,0	0,0	124,9	124,9	0,4	0,6	0,0%	102
	Heathrow, gemengde wijze	0,2%	0,0%	0,2	0,0	0,2	22,9	23,1	0,1	0,9	-0,2%	138
F. Verhoging van de gebruiksdrempel tot 85%	Totaal EU-wijd	0,1%	0,0%	0,8	0,0	0,0	184,7	184,7	0,5	0,9	0,0%	150
G. Verhoging van de gebruiksdrempel tot 90%	Totaal EU-wijd	0,2%	0,1%	2,3	535,8	0,0	536,2	0,4	1,6	2,6	-0,1%	431
H. Verhoging van de minimumlengte van slotreeksen	Totaal EU-wijd	0,3%	0,2%	3,6	0,0	0,0	876,3	876,3	2,6	4,7	-0,2%	768
BP2 (BP1+D+E+F+H)	Totaal EU-wijd	1,6%	0,2%	23,8	0,0	75,7	5 354,7	5 279,0	16,4	45,6	-0,8%	6 988
I. Intrekking van historische rechten en veiling	Heathrow	2,6% – 3,9%	-0,3% – -1,4%	1,1 – 1,8	708,1 – 2 003,3	25,4	227,6 – 386,1	-347,4 – -1 801,1	0,8 – 1,3	9,8 – 11,3	-1,2% – -2,0%	1 827
	Orly	12,4% – 13,0%	-0,3% – 0,0%	2,8 – 2,9	0,0 – 695,4	20,2 – 20,8	611,7 – 636,9	-104,6 – 616,7	2,0	4,4 – 4,5	-8,4% – -8,7%	611 – 624
BP3 (BP2+I)	Totaal EU-wijd	1,9% – 2,0%	0,2%	27,3 – 28,7	708,1 – 2 698,7	113,6 – 119,2	5 620,0 – 5 804,3	2 807,6 – 4 976,9	17,3 – 17,9	55,2 – 56,7	-0,8%	8 523 – 8 775

Opmerking: Financiële waarden weergegeven als actuele nettowaarden voor kosten/baten 2012-2025. Niet-financiële waarden (passagiers, emissies enz.) weergegeven als gemiddelde jaarlijkse waarden 2012-2025.

Bron: Effectbeoordeling van de herzieningen van Verordening 95/93, Steer Davies Gleave, 2011.

5. VERGELIJKING VAN OPTIES

29. De beleidspakketten worden getoetst aan de criteria effectiviteit, efficiëntie en coherentie.
30. Vanuit het oogpunt van effectiviteit lijkt BP2 het meest aantrekkelijke. Het biedt het grootste potentieel om alle specifieke doelstellingen te verwezenlijken, terwijl BP3 niet het meest efficiënte resultaat voor specifieke doelstelling 2 kan verwezenlijken. BP1 zorgt alleen voor de volledige verwezenlijking van specifieke doelstelling 1.
31. Ook al is er in beleids optie 2 een aanzienlijke wisselwerking tussen het effect op het gebruik van de luchthavencapaciteit plus het positieve economische en sociale effect enerzijds, en het milieueffect anderzijds, toch blijkt uit de analyse van de coherentie tussen de verschillende beleidspakketten dat deze wisselwerking kleiner is dan in beleids optie 3. BP1 is het meest coherent.
32. BP3 is ook het duurst wat de werkingskosten van luchtvaartmaatschappijen en de directe kosten betreft, terwijl BP1 het goedkoopst en het gemakkelijkst uitvoerbaar is.
33. Gezien het voorgaande **wordt BP2 aanbevolen**, omdat de voordelen van dit pakket veel groter zijn dan de kosten. Het doel van dit pakket is het administratieve systeem voor slottoewijzing te herzien door de invoering van marktgebaseerde mechanismen die de tekortkomingen het systeem kunnen verhelpen. Het systeem versterkt de onafhankelijkheid van de coördinatoren, verbetert de transparantie, zorgt voor meer kansen voor nieuwe gegadigden en voert specifieke maatregelen in om de slottoewijzing te verbeteren.

6. TOEZICHT EN BEOORDELING

34. De Commissie beoordeelt de tenuitvoerlegging van de verordening drie jaar na de vaststelling ervan door de wetgever en houdt permanent toezicht op een reeks kernvervoersindicatoren die reeds beschikbaar zijn. Deze indicatoren worden gebruikt om te meten in welke mate de vastgestelde beleids optie de specifieke doelstellingen verwezenlijkt.