



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 24.1.2007
SEC(2006) 1689

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij het

**Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake
luchthavengelden**

Samenvatting van de effectbeoordeling

{COM(2006) 820 definitief}
{SEC(2006) 1688}

Samenvatting

Inleiding

De effectbeoordeling van de ontwerprichtlijn inzake luchthavengelden maakt deel uit van een pakket initiatieven die de Commissie heeft genomen om de doeltreffendheid van de activiteiten van EU-luchthavens te ondersteunen. In de EU bestaan uiteenlopende systemen voor het in rekening brengen van luchthaveninfrastructuur, die niet altijd voldoende gerechtvaardigd zijn. Soms wordt ook onvoldoende informatie over deze systemen verstrekt. De EU-luchtvaartmaatschappijen en de luchthavens kunnen vaak geen overeenstemming bereiken over hoe de systemen voor het heffen van luchthavengelden eruit moeten zien en hoe de luchthavengelden moeten worden vastgesteld. In deze effectbeoordeling worden een aantal opties besproken en worden de gevolgen van die opties beoordeeld.

Doelstellingen

De *algemene doelstellingen* van de ontwerprichtlijn worden bepaald door andere initiatieven, zoals de doelstellingen en uitdagingen van de Commissie die zijn vastgesteld in de Strategische doelstellingen 2005-2009¹, namelijk Europa concurrerender en dynamischer maken zodat het weer op weg naar *welvaart* wordt gezet. De *specifieke doelstellingen* van de voorgestelde richtlijn zijn de doelstellingen die via de richtlijn moeten worden bereikt en die op hun beurt de verwezenlijking van de algemene doelstellingen mogelijk maken. Deze specifieke doelstellingen kunnen als volgt worden samengevat:

- bijdragen tot de eerlijke mededinging tussen EU-luchthavens door gemeenschappelijke beginselen voor het heffen van luchthavengelden op te stellen;
- het bevorderen van transparantere systemen voor het opleggen van heffingen aan gebruikers van de luchthaveninfrastructuur;
- voldoende inkomsten genereren om de luchthaveninfrastructuur optimaal in stand te houden en te voltooien.

De *operationele doelstellingen* houden verband met de verwachte resultaten van de richtlijn. De belangrijkste operationele doelstelling is het opstellen van gemeenschappelijke basisbeginselen voor heffingen in EU-luchthavens.

Raadpleging en deskundigheid

Raadpleging

Alvorens dit voorstel op te stellen werd een raadpleging gehouden om opmerkingen en suggesties van belanghebbenden te verzamelen. De raadpleging is uitgevoerd overeenkomstig de minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen die zijn vastgesteld in de mededeling van de Commissie van 11 december 2002 (COM(2002) 704).

¹ Strategische doelstellingen 2005 – 2009 - Europa 2010: een partnerschap voor Europese vernieuwing, welvaart, solidariteit en veiligheid, COM(2005) 12.

Tijdens de hoorzitting van 7 april 2006 hebben alle verenigingen en organisaties van belanghebbenden de kans gekregen hun standpunten uiteen te zetten. De volgende organisaties waren op deze hoorzitting vertegenwoordigd:

ACI, AEA, CANSO, ECA, EEA, ELFAA, ERA, ETF, IACA, IAHA en IATA.

Uit de bijdragen die tijdens dit raadplegingsproces werden geleverd, kan de volgende tendens worden afgeleid:

De standpunten van de belangrijkste spelers in de luchtvervoerssector, namelijk de luchthavens en de luchtvaartmaatschappijen, liggen minder ver uiteen dan voorheen en de meeste belanghebbenden zijn het erover eens dat er behoefte is aan EU-regelgeving inzake luchthavengelden.

De organisaties van luchtvaartmaatschappijen wijzen op de moeilijke situatie waarin luchtvaartmaatschappijen verkeren in vergelijking met exploitanten van luchthavens. Sinds 2001 hebben luchtvaartmaatschappijen moeten snoeien in hun werkingskosten. In dezelfde periode zijn de luchthavenkosten per passagier gemiddeld met 13% gestegen en in bepaalde luchthavens zelfs met meer dan 20%. 14 van de 25 duurste luchthavens bevinden zich in de EU. De organisaties zijn voorstander van communautaire regelgeving; de ideale regelgeving moet een aantal "gouden regels" bevatten, waaronder een discriminatieverbod, een raadplegingsverplichting, transparantie van de kosten en inkomsten van een luchthaven en de oprichting van een onafhankelijke nationale regelgevende instantie. De lagekostenmaatschappijen zijn een andere mening toegedaan. Zij wijzen erop dat grote luchthavens hun heffingen verlagen door de toegenomen concurrentie met secundaire en regionale luchthavens en dat regelgeving inzake luchthavengelden hierdoor grotendeels overbodig wordt. De regionale luchtvaartmaatschappijen zijn voorstander van economische regelgeving.

De luchthavens benadrukken dat er behoefte is aan nieuwe luchthavencapaciteit en dat in de periode tot 2025 45 miljard euro nodig is om uitbreidingen te financieren. Ze wijzen er ook op dat de luchtvaartmaatschappijen niet de volledige kosten van de luchthaveninfrastructuur betalen. De luchthavens zijn van mening dat de luchthavenheffingen voldoende gereguleerd zijn op nationaal niveau, op basis van de ICAO-beginselen. Zij beweren ook dat het de grootste wens van de luchtvaartmaatschappijen is om de luchthavengelden kruiselings te laten subsidiëren met inkomsten uit de commerciële activiteiten van de luchthavens. De luchthavens benadrukken niettemin dat luchtvaartmaatschappijen en luchthavens in een partnerschapsverband moeten werken. Zij wijzen er ook op dat zij bereid zijn constructieve verbintenissen aan te gaan.

Uit het bovenstaande blijkt dat de verschillende spelers in de sector uiteenlopende standpunten innemen met betrekking tot de specifieke bepalingen die de communautaire regelgeving moet bevatten. De diensten van de Commissie hebben verschillende opties voor communautaire regelgeving vastgesteld.

Deskundigheid

Voor het uitvoeren van de effectbeoordeling is een overeenkomst met een externe consultant gesloten, op basis van een open aanbesteding. De consultant heeft het economische en het milieueffect van het voorstel voor een richtlijn inzake luchthavengelden bestudeerd.

Beleidsopties

De diensten van de Commissie hebben de volgende opties voor communautaire regelgeving vastgesteld:

Optie 1

Geen actie op EU-niveau ondernemen en de status-quo bewaren.

Optie 2

Een scenario waarbij de belangrijkste spelers, d.w.z. de luchtvaartmaatschappijen en de luchthavens, vrijwillig voor de hele EU geldende zelfregulerende maatregelen opstellen en goedkeuren om de problemen op te lossen die door een van beide partijen worden vastgesteld en die worden veroorzaakt door het gebrek aan overeenstemming en wederzijds begrip tussen de partijen over hoe de belangrijkste geschillen het best kunnen worden opgelost.

Optie 3

De opstelling van communautaire regelgeving tot vaststelling van een algemeen kader waarin geëist wordt dat de wijze waarop luchthavengelden worden vastgesteld en opgelegd een weerspiegeling is van een aantal gemeenschappelijke beginselen die door luchthavenexploitanten moeten worden nageleefd. Het basiskader voor de vaststelling van de luchthavengelden wordt op nationaal niveau opgesteld, maar dit kader en de toepassing ervan moeten beantwoorden aan de gemeenschappelijke communautaire beginselen.

Die gemeenschappelijke beginselen hebben onder meer betrekking op verplichte raadpleging, verbod op discriminatie bij de toepassing van de luchthavengelden teneinde gelijke behandeling van luchtvaartmaatschappijen te garanderen, transparante luchthavenrekeningen die inzicht verlenen in de jaarlijkse kosten en inkomsten, de mogelijkheid om luchthavengelden te differentiëren op basis van verschillende kwaliteitsniveaus, en de oprichting van een nationaal orgaan dat verantwoordelijk is voor het toezicht op de uniforme toepassing van de beginselen. Deze optie biedt ook de mogelijkheid om de luchthavengelden af te stemmen op de milieuprestaties van de gebruikte luchtvaartuigen.

In deze opties wordt ook nagegaan welke drempel het best kan worden toegepast, d.w.z. of de richtlijn van toepassing moet zijn op luchthavens van een bepaalde minimumomvang, en zo ja, welke omvang.

Optie 4

De opstelling van communautaire regelgeving tot vaststelling van een rechtskader op EU-niveau, waarin geëist wordt dat luchthavengelden worden vastgesteld en opgelegd op basis van één regelgevend systeem dat op uniforme wijze in de hele EU van toepassing is. Dit betekent ook dat een berekeningsmethode van de luchthavengelden moet worden vastgesteld. Deze methode kan worden gekozen uit de verschillende heffingsmechanismen die in de lidstaten bestaan; een combinatie van (elementen van) dergelijke heffingsmechanismen is eveneens mogelijk. Deze optie biedt ook de mogelijkheid de luchthavengelden aan te passen aan de milieuprestaties van de gebruikte luchtvaartuigen, zoals beschreven in optie 3.

Geen enkele van de bovenstaande opties is afgewezen.

Effectbeoordeling

Als *geen communautaire actie* wordt ondernomen, zal de variatie in de heffingssystemen en de onderliggende beginselen in de lidstaten blijven bestaan. Na verloop van tijd zal dit de spanningen tussen luchthavens en luchthavengebruikers doen toenemen. Deze spanningen zullen nog intenser worden door de voortdurende privatiseringstendens, die tot een toename van de heffingen zal leiden.

Als de belangrijkste belanghebbenden gemeenschappelijke beginselen voor kostentransparantie vaststellen, zoals voorgesteld in *optie 2*, zal het niveau van de luchthavengelden waarschijnlijk niet wijzigen. Dit zal naar verwachting ook leiden tot grotere samenhang van de structuur in de hele EU. Er zijn echter bepaalde hinderpalen voor de opstelling van deze gemeenschappelijke beginselen op vrijwillige basis. Bepaalde lidstaten zullen misschien weigerachtig staan tegenover de vervanging van hun economische regelgevende systemen, die zijn opgesteld om nationale beleidsdoelstellingen te verwezenlijken, door een vrijwillig kader dat voor de hele EU geldt en waarbij de luchthavengelden in verhouding moeten staan tot de kosten.

In *optie 3* worden gemeenschappelijke beginselen vastgelegd in de communautaire regelgeving. Het beginsel van de verplichte raadpleging zal naar verwachting geen grote gevolgen hebben omdat het in de meeste lidstaten al wordt toegepast. Dezelfde redenering geldt voor het discriminatieverbod; dankzij de communautaire regelgeving beschikken de luchthavens tegenwoordig nog slechts over beperkte mogelijkheden om onderscheid te maken tussen luchthavengebruikers. De mogelijkheid voor luchthavens om variatie aan te brengen in de kwaliteitsniveaus zal evenmin een grote invloed hebben op de luchthavengelden. Van het transparantiebeginsel wordt evenwel verwacht dat het een neerwaartse druk zal uitoefenen op het niveau van de luchthavengelden, met name in luchthavens die deel uitmaken van een netwerksysteem. Deze optie zal de administratieve kosten doen toenemen omdat een onafhankelijk toezichtsorgaan moet worden opgericht, maar zal anderzijds de werking van de luchthavensector verbeteren en de luchthavengelden doen dalen. De invoering van milieuheffingen zal naar verwachting een beperkte invloed hebben op het milieu.

Het is onduidelijk of optie 3 tot hogere of lagere luchthavengelden zal leiden, maar over het algemeen zal deze optie een neerwaartse druk uitoefenen op het niveau van de heffingen. Naar verwachting zal de neerwaartse druk van optie 4 echter nog groter zijn, omdat er meer ruimte is voor nationale differentiatie.

Optie 4 omvat een voor de hele EU bindend streefcijfer voor kostenefficiënte luchthavenexploitatie, gebaseerd op een referentieniveau voor de kostenefficiëntie van Europese luchthavens. Deze optie zal naar verwachting aanzienlijke administratieve kosten met zich meebrengen. Deze optie vereist immers dat in elke luchthaven een uniform boekhoudsysteem wordt opgezet. Als optie 4 wordt toegepast, zal de vraag op een aantal luchthavens waarschijnlijk stijgen. De stijging van de vraag naar luchtverkeer zal echter een negatieve invloed hebben op de vraag naar andere vervoerswijzen; met name het treinverkeer over middellange afstand, een concurrent van het luchtverkeer over korte afstand, en het goederenvervoer over de weg zullen daar de gevolgen van ondervinden. De verlaging van de heffingen wordt doorgerekend aan de gebruikers van het luchtvervoer. Sommige tarieven zullen dalen, met name die van vluchten over korte afstand. Dit effect wordt echter tenietgedaan door een toename van de heffingen in luchthavens met lagere kosten.

Vergelijking van de opties

Op basis van de bovenstaande overwegingen wordt geconcludeerd dat optie 3 "Een algemeen EU-kader met gemeenschappelijke beginselen" het meeste potentieel biedt. Verwacht wordt dat alle opties de kosten transparantie zullen doen toenemen. Dit komt de gebruikers ten goede en vereenvoudigt ook het toezicht op de naleving van de staatssteunregels.

Optie 1 zal waarschijnlijk leiden tot een toename van de spanningen tussen luchthavens en gebruikers, met name in het licht van de aan de gang zijnde privatisering van de luchthavens in de EU. Optie 2 is moeilijk toe te passen.

Wat het effect op de kostenefficiëntie betreft, zal optie 4 waarschijnlijk beter presteren dan optie 3. Optie 4 is echter zeer moeilijk toe te passen en zal hoge administratieve kosten tot gevolg hebben. Een directe tussenkomst van de Commissie is derhalve niet gerechtvaardigd en ook niet altijd in het belang van de gebruikers, omdat de kosten niet het enige criterium zijn waarmee de gebruiker rekening houdt.

De invoering van milieuheffingen voor NO_x zal waarschijnlijk aanleiding geven tot een aantal problemen. Hoewel dergelijke heffingen er sterk kunnen toe bijdragen dat luchtvaartmaatschappijen zich bewust worden van lokale problemen met de luchtkwaliteit, met name als de heffingen in de hele EU worden opgelegd, leiden ze toch tot een aantal tegenstrijdigheden met andere milieudoelstellingen (met name CO₂-emissies en geluid).

Toezicht en evaluatie

De Commissie houdt permanent toezicht op de ontwikkelingen op de interne luchtvaartmarkt en evalueert regelmatig het effect van de nieuwe regelgeving. Het effect van de richtlijn op de verhouding tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen zal vooral worden beoordeeld op basis van:

- (i) onderzoeksactiviteiten die door de Commissie worden uitgevoerd;
- (ii) de jaarverslagen van de onafhankelijke toezichthoudende organen die op nationaal niveau moeten worden opgericht. Deze verslagen zijn een belangrijke indicator van het effect dat de richtlijn heeft op luchthavengelden.