

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3475

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 augustus 2022

Op 12 juli 2022 heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel gedaan voor aanpassing van de verordening (EEG) Nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van slots op communautaire luchthavens (hierna: slotverordening) vanwege Covid-19 en militaire agressie van Rusland in Oekraïne¹.

De slotverordening heeft als doel om de beschikbare capaciteit op overbelaste luchthavens in de Europese Unie volgens onpartijdige transparante en niet-discriminerende regels te verdelen. Slots geven luchtvaartmaatschappijen de toestemming om op bepaalde data en tijdstippen gebruik te maken van de luchthaveninfrastructuur op gecoördineerde luchthavens om te landen en op te stijgen. Wanneer een luchtvaartmaatschappij ten minste 80% van haar slotreeks daadwerkelijk heeft gevlogen maakt zij aanspraak op dezelfde slotreeks in de eerstvolgende overeenkomstige dienstregelingsperiode. Deze zogenaamde «use-it-or-lose-it»-regel bepaalt in feite de gebruiksdrempel om vast te kunnen stellen of luchtvaartmaatschappijen aanspraak kunnen blijven maken op een slotreeks (historische slots). Deze brief vervangt een BNC-fiche, gezien de snelheid van het Europese onderhandelingsproces.

De slotverordening is op 30 maart 2020 en op 16 februari 2021 vanwege de Covid-19 pandemie gewijzigd om te voorkomen dat luchtvaartmaatschappijen met (vrijwel) lege vliegtuigen moeten vliegen om hun historische slots te kunnen behouden. De Kamer is daarover schriftelijk

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:334:FIN>.

geïnfomeerd². De gewijzigde verordeningen gaven de Commissie onder meer de mogelijkheid om door middel van een gedelegeerde handeling een lager percentage van de «use-it-or-lose-it»-regel vast te stellen als de vermindering van het luchtverkeer vanwege Covid-19 aanhield. De Commissie heeft hier drie keer gebruik van gemaakt³. De laatste keer, half december 2021, heeft de Commissie het percentage vastgesteld op 64% voor het lopende IATA-zomerseizoen. Dat betekent dat luchtvaartmaatschappijen dit zomerseizoen minimaal 64% van een aan hen toegekende slotreeks moeten gebruiken om aanspraak te kunnen blijven maken op dezelfde reeks in het zomerseizoen 2023.

De termijn waarbinnen de Commissie bevoegd was om dergelijke gedelegeerde handelingen vast te stellen is op 21 februari 2022 verlopen. De overige Covid-19 bepalingen vervallen met ingang van het komende winterseizoen 2022/2023 (dat zondag 29 oktober 2022 van start gaat). Een belangrijke Covid-19 bepaling betreft de «Justified Non-Utilisation of Slots» (hierna: JNUS). Dit houdt in dat wanneer overheden sanitaire maatregelen opleggen die het vliegverkeer beperken of passagiers ernstig belemmeren om te reizen per vliegtuig, luchtvaartmaatschappijen voor die slots «Force Majeure» kunnen aanvragen bij de slotcoördinator. Wanneer de slotcoördinator hiermee instemt tellen deze slots in de huidige situatie mee voor het te behalen percentage om aanspraak te kunnen blijven maken op de betreffende slotreeks.

De Commissie stelt in het voorstel van 12 juli jl. voor om het «use-it-or-lose-it»-percentage terug te brengen naar het normale pre-Covid niveau van 80% en de JNUS-bepaling uit te breiden voor alle maatregelen die zijn opgelegd vanwege epidemiologische situaties, natuurrampen en politieke onrust die luchthavens raken. Het voorstel stelt dat deze slots – anders dan nu het geval is – buiten de berekening gelaten moeten worden, het te behalen percentage geldt voor de resterende slots in de betreffende reeks.

Het voorstel geeft de Commissie opnieuw de mogelijkheid om door middel van een gedelegeerde handeling het percentage van de zogenaamde «use-it-or-lose-it»-regel aan te passen (tussen 0% en 70%), alleen dit keer pas zodra het vliegverkeer voor vier opeenvolgende weken onder de 80% van het niveau van 2019 komt. Dat betekent dat de Commissie – anders dan nu het geval is – gedurende een seizoen het percentage naar beneden bij kan stellen. Ook nieuw is de grens van (een terugval van het vliegverkeer onder de) 80% voordat de Commissie over kan gaan tot gedelegeerde handelingen. De Commissie zal dit percentage onder meer baseren op objectieve data van Eurocontrol, maatregelen van lidstaten en data van de «European Center for Disease Control» en de World Health Organisation (WHO) inzake Covid-19 of andere epidemiologische situaties.

² Kamerstuk 35 420, nr. 2 in bijlage 1: Internationale en Europese maatregelen om economische gevolgen COVID-19 te mitigeren;
Kamerstuk 22 112, nr. 3025 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie.

³ Bij gedelegeerde verordening (EU) 2020/1477 van de Commissie van 14 oktober 2020 houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93 wat betreft de tijdelijke verlenging van uitzonderlijke maatregelen om de gevolgen van de COVID-19-pandemie te bestrijden;
Bij gedelegeerde verordening (EU) 2021/1889 van de Commissie van 23 juli 2021 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad wat betreft de verlenging van maatregelen voor tijdelijke vrijstelling van de regels inzake het gebruik van slots vanwege de COVID-19-crisis;
Bij gedelegeerde verordening (EU) 2022/255 van de Commissie van 15 december 2021 houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad wat betreft de verlenging van maatregelen voor tijdelijke vrijstelling van de regels inzake het gebruik van slots vanwege de COVID-19-crisis.

De termijn waarbinnen de Commissie bevoegd zal zijn om dergelijke gedelegeerde handelingen vast te stellen – indien nodig door middel van een spoedprocedure – wordt vastgesteld op drie opeenvolgende IATA-seizoenen (van 29 oktober 2022 tot en met 26 maart 2024). Deze termijn geldt ook voor de Covid-19 bepalingen die ongewijzigd worden overgenomen, zoals de definitie van nieuwe gegadigden en de drie weken termijn voor het teruggeven van slots.

Het voorstel bevat ook een verduidelijking van de impact van de militaire agressie van Rusland in Oekraïne op de slotsystematiek. Het voorstel regelt onder meer dat voor verbindingen tussen Oekraïne en de EU «force majeure» moet worden toegekend zolang het luchtruim van Oekraïne gesloten is. Zodra het luchtruim van Oekraïne weer toegankelijk is voor burgerluchtvaart geldt een herstelperiode van 16 weken voordat de reguliere slotregels gelden. Ook krijgt de Commissie de mogelijkheid om door middel van een gedelegeerde handeling een afwijkend «use-it-or-lose-it»-percentage vast te stellen voor specifieke routes tussen de EU en Oekraïne. Het voorstel geeft ook aan dat luchtvaartmaatschappijen die op de sanctielijst staan of op de EU-veiligheidslijst geen aanspraak kunnen maken op de JNUS-bepaling en hun slots moeten worden ingetrokken door de coördinatoren om te voorkomen dat schaarse luchthavencapaciteit geblokkeerd wordt.

De Commissie heeft in het voorstel ook artikelen opgenomen om de rol van coördinatoren, voor wat betreft de uniforme interpretatie van de JNUS-bepaling, te versterken. Transparantie bij de toepassing van JNUS-uitzonderingen is erg belangrijk voor luchtvaartmaatschappijen. Coördinatoren worden daarom geacht periodiek «best practices» uit te wisselen. Het voorstel regelt ook dat als een meerderheid van de EU-bevolking wordt getroffen door maatregelen die het vliegverkeer ernstig belemmeren de coördinatoren op basis van unanimititeit en na informeren van de Commissie JNUS-uitzonderingen mogen verlenen aan alle slots.

Reactie slotcoördinatoren op het voorstel van de Commissie

De Nederlandse slotcoördinator (ACNL) heeft mij geïnformeerd dat de EU-slotcoördinatoren (hierna: EUACA) de Commissie hebben laten weten dat het voorstel uitvoerbaar is en hebben daarbij enkele aandachtspunten gemaakt. Waarvan de belangrijkste is dat voor het hele seizoen één gebruikpercentage zou moeten gelden.

Appreciatie

Het kabinet onderschrijft de noodzaak voor tijdelijke aanpassing van de slotverordening in verband met pandemieën (waaronder: Covid-19) en de militaire agressie van Rusland in Oekraïne. Met het voorstel wordt bestaande tijdelijke regelgeving geactualiseerd en uitgebreid zodat er duidelijkheid gegeven kan worden hoe er gehandeld moet worden in geval van een pandemie maar ook in relatie tot de militaire agressie van Rusland in Oekraïne. Het kabinet kan zich hierin vinden.

Het kabinet heeft wel twee aandachtspunten bij het voorstel. Ten eerste de keuze van de Commissie om slots waarvoor «force majeure» wordt toegekend buiten de berekening van het te behalen percentage te houden. Die interpretatie wijkt af van de mondiale afspraken die hierover zijn gemaakt om slots waarvoor force majeure wordt toegekend als gevlogen te beschouwen en mee te tellen in de berekening van het percentage dat

behaald moet worden⁴. Ten tweede de keuze van de Commissie om gedurende een seizoen het percentage aan te kunnen passen. Dat zorgt voor onzekerheid bij luchtvaartmaatschappijen. Het kabinet zal daarom inzetten op aansluiting bij de mondiale afspraken en duidelijkheid voorafgaand aan het seizoen over het te behalen percentage voor het gehele seizoen.

Dit voorstel zal via een versnelde procedure worden behandeld. Zowel binnen de Raad als het Europees parlement is de urgentie van deze wijziging bekend en wordt ingezet op afronding voor ingang van het komende winterseizoen 2022/2023.

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid van de EU als positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 100(2) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Op basis van dit artikel is de EU bevoegd om passende bepalingen op het gebied van luchtvaart vast te stellen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het gebied van vervoer heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub g, VWEU).

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief omdat het grensoverschrijdende karakter van luchtvaart een Europese benadering vereist. Daarnaast betreft het hier een wijziging van bestaande EU-wetgeving, dit kan uitsluitend op het niveau van de EU plaatsvinden.

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit positief. De voorgestelde wijzigingen zijn geschikt om rekening te houden met Covid-19, toekomstige pandemieën, politieke onrust en natuurrampen in het slotallocatieproces. De voortzetting van de reeds bestaande mogelijkheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen als het vliegverkeer significant terugvalt is proportioneel omdat hiermee adequaat kan worden gereageerd op plotselinge fluctuaties in de burgerluchtvaart als gevolg van bovengenoemde oorzaken. Echter zijn er wel een tweetal aandachtspunten. Zoals hierboven aangegeven ten eerste de keuze van de Commissie om slots waarvoor «force-majeure» wordt toegekend buiten de berekening van het te behalen percentage te houden. Ten tweede de keuze van de Commissie om tijdens het seizoen het percentage aan te kunnen passen. Het kabinet zal daarom pleiten voor aansluiting bij de mondiale afspraken om slots waarvoor force majeure wordt toegekend als gevolg te beschouwen in plaats van buiten de berekening van het percentage te houden en voor duidelijkheid voorafgaand aan het seizoen over het te behalen percentage voor het gehele seizoen.

Budgettaire gevolgen

Het voorstel heeft geen financiële gevolgen voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat – indien nodig – de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting van de EU.

Het voorstel heeft eveneens geen gevolgen voor de Rijksbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

⁴ Worldwide Airport Slot Guidelines (WASG artikel 8.8 Justified Non-Utilisation of Slots).

Tot slot wil ik benadrukken dat deze tijdelijke herziening van de slotverordening in verband met pandemieën (waaronder: Covid-19) en de militaire agressie van Rusland in Oekraïne los staat van de geplande algehele herziening van de slotverordening. Ik zal uw Kamer daarover uiteraard via de gebruikelijke BNC-procedure informeren zodra die herziening in EU verband van start gaat.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers