

# De liberalisatie van de luchtvaart in Europa

De liberalisatie van het luchtvaartverkeer lijkt in een stroomversnelling gekomen. In dit artikel wordt getracht uiteen te zetten wat de ontwikkelingen en problemen van de liberalisatie binnen Europa zijn. Er wordt ook een korte beschrijving gegeven van datgene wat er in 1976 in Amerika in gang is gezet in het kader van de deregulering. De bedoeling hiervan is om aan te geven dat de liberalisatie in de EG in omvang niet te vergelijken is met die in de VS, maar dat Europa zeker niet achter kan blijven en gebruik kan maken van opgedane ervaringen in de VS, zonder deze evenwel als blauwdruk te aanvaarden.

**MR. I. ALBERS\***

## Regulering van de luchtvaart

In 1944 werd in Chicago een internationale conferentie gehouden waarin een groot aantal staten in een verdrag probeerde vast te leggen hoe het vervoer door de lucht moest worden geregeld. De Verenigde Staten waren voorstander van het creëren van zoveel mogelijk vrijheid voor luchtvaartmaatschappijen om internationaal vervoer te verrichten. De reden daarvoor lag voor de hand: zij waren op dat moment het land met het grootste aantal vliegtuigen ter wereld. De meeste deelnemers aan de conferentie waren daarentegen van mening dat luchtvervoer niet vrijelijk zou mogen worden verricht en uiteindelijk werd in artikel 1 van het verdrag van Chicago vastgelegd dat de „staten de soevereiniteit hebben over de het luchtruim dat zich boven hun territorium bevindt.” Dit impliceert dat voor vervoer van en naar een bepaalde staat de toestemming van die staat is vereist. Dat was het begin van een systeem van bilaterale verdragen waarin twee staten wederzijds vastleggen dat zij aan (een) door ieder van hen aan te wijzen luchtvaartmaatschappij(en) het recht verlenen geregeld vervoer (lijndiensten) van en naar hun territorium te verrichten.

In de meeste gevallen is in een dergelijke overeenkomst vastgelegd dat iedere overheid één luchtvaartmaatschappij mag aanwijzen, die het geregeld vervoer tussen de twee betrokken landen kan uitvoeren. (De zogenaamde 'national flag carrier'.) Er zijn geen internationale regels gesteld die bepalen aan welke eisen een maatschappij moet voldoen om tot het vervoer te worden toegelaten. Dit wordt nationaal bepaald. In Nederland geeft artikel 16 van de Luchtvaart en het daarbij behorende uitvoeringsbesluit van 29 januari 1970 het kader aan waarbinnen de minister van Verkeer en Waterstaat een vergunning kan verlenen. Deze bepalingen laten een aanzienlijke ruimte voor het voeren van een vergunningbeleid. Bovendien wordt dit artikel momenteel herzien waarbij deze ruimte vermoedelijk nog wordt vergroot. In Nederland is dan ook een relatief groot aantal maatschappijen toegelaten tot het (internationale) luchtvervoer.

Ook in Engeland wordt een liberaal nationaal vergunningbeleid gevoerd: daar zijn zo'n twintig Engelse maatschappijen tot het nationale en internationale luchtruim toegelaten.

In veel Europese landen stelt men zich terughoudend op: Spanje, Portugal, Frankrijk, Italië, Griekenland en Denemarken kennen maar weinig maatschappijen naast de

zogenaamde 'national carrier', soms zelfs in het geheel geen.

Naast een bepaling in iedere luchtvaartovereenkomst waarin het recht wordt verleend om vervoer uit te oefenen, is meestal ook een artikel opgenomen dat aangeeft hoe de capaciteit kan worden bepaald die de (beide) maatschappijen mogen inzetten, dat wil zeggen hoe vaak er gevlogen kan worden en met welke type toestel.

Nederland is voorstander van een regeling die de betrokken maatschappijen zoveel mogelijk ruimte geeft om dit zelf – op basis van marktinschattingen – te bepalen. Veel overheden menen daarentegen dat hun eigen maatschappij het recht heeft op 'de helft' van de verbinding tussen hun eigen land en dat van de bilaterale partner. De door de eigen maatschappij ingezette capaciteit vormt daarbij het criterium. Wil die andere maatschappij vaker vliegen dan wordt dat meestal niet toegestaan met als argument dat daardoor de eigen maatschappij in een 'nadeelige concurrentiepositie' wordt gebracht.

In veel gevallen wordt dan ook door de overheid bepaald dat de maatschappijen een commerciële overeenkomst moeten sluiten waarin onder andere wordt geregeld dat de door beide vervoerde passagiers moeten worden geteld aan het eind van het seizoen, en dat die maatschappij die meer heeft vervoerd dan de ander, (een gedeelte van) de 'extra' inkomsten moet afdragen aan de minder efficiënte of minder succesvolle partner.

In alle bilaterale overeenkomsten is een artikel opgenomen dat stelt dat de overheden de tarieven goedkeuren die de luchtvaartmaatschappijen mogen berekenen. Die tarieven dienen door de (twee) betrokken luchtvaartmaatschappijen met elkaar en met andere geïnteresseerde concurrenten te worden besproken, meestal in het kader van de IATA (International Air Transport Association). Dit houdt in dat de producenten van vervoer met elkaar afspreken voor welke prijs ze – ieder voor zich – hun produkt aan het publiek verkopen. Ook de voorwaarden bij de tarieven worden gezamenlijk vastgesteld. Het grote nadeel van deze methode spreekt voor zich: er is (nauwelijks) concurrentie. Het grote voordeel bij dit systeem vormt de mogelijkheid van 'interlining' het geen betekent dat alle maatschappijen ter wereld bij toepassing van deze overeenge-

\* Werkzaam op de afdeling Luchtvaartpolitieke zaken van de Rijksluchtvaartdienst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

komen tarieven elkaars tickets accepteren. Op met een in Den Haag gekocht en betaald KLM-ticket voor een reis Amsterdam – Istanbul – New Delhi – Singapore kan gevlogen worden met respectievelijk KLM, Turkish Airlines, en Air India zonder dat de passagier iets anders hoeft te doen dan zijn ticket aanbieden aan de employee van de betreffende luchtvaartmaatschappij. De onderlinge verrekening tussen de maatschappijen vindt plaats via het zogenaamde 'clearing house' van de IATA.

## Deregulering in de VS

In de Verenigde Staten gaf de regering Carter in 1976 de aanzet tot een grote verandering in de overheidsbemoediging met de luchtvaart. De nationale wetgeving voorzorg in uitgebreide en langdurige procedures voordat een nieuwe luchtvaartmaatschappij tot de markt werd toegelaten, of voordat een nieuwe route aan een bepaalde luchtvaartmaatschappij werd toegewezen. Alle maatschappijen die voor die route in aanmerking wensten te komen moesten gemotiveerde verzoekschriften indienen en de Civil Aviation Board (CAB) moest na hoorzittingen en andere formaliteiten uiteindelijk beslissen welke maatschappij de gelukkige was.

Omdat er een vervoersplicht was werden ook routes gevlogen die nauwelijks of niet rendabel waren en waarvoor een maatschappij zo nodig subsidie ontving. Bij de goedkeuring van tarieven werd zorgvuldig nagegaan of andere maatschappijen geen schade zouden ondervinden van lagere tarieven van de concurrent.

In 1976 werd vastgesteld dat dit systeem weinig met concurrentie te maken had en besloot men over te gaan tot deregulering: de vervoersplicht werd afgeschaft en nieuwe maatschappijen werden tot de markt toegelaten – zonder na te gaan wat het effect van die toetreding op de reeds aanwezige concurrentie was; allerlei soorten tarieven werden goedgekeurd die zorgden voor een enorme diversificatie in het vervoersaanbod. Kortom: de markt moest maar uitmaken welke maatschappij, welke vlucht en welk tarief de juiste waren. Tegelijkertijd besloot men ook het IATA systeem van tariefafspraken eens onder de loep te nemen. Er werd een 'show cause order' uitgevaardigd waarin de stelling werd geponereerd dat de activiteiten van de IATA niet in aanmerking zouden komen voor 'anti-trust immunity'.

In Europa keek men zeer bezorgd naar de houding van de Amerikaanse overheid. Wanneer de activiteiten van de IATA 'verboden' zouden worden, zou het gehele tariefstelsel overhoop gehaald worden. De Amerikanen hebben de druk die er van deze 'show cause order' uitging gebruikt om ook in Europa iets meer tariefvrijheid te verkrijgen. In het kader van de European Civil Aviation Conference, waarin 22 Europese landen bijeen zijn, is een regeling tot stand gekomen waarin op de routes van die landen naar de VS de tarieven voorzover deze vallen binnen overeengekomen tariefzones automatisch goedgekeurd moeten worden door de betrokken overheden. Ondermeer in ruil voor deze grote tariefvrijheid besloot men in de VS de IATA (voorlopig) ongemoeid te laten.

Deze veranderingen in de binnenlandse Amerikaanse politiek hadden ook hun weerslag op het internationale luchtvervoer. De Amerikaanse regering streefde ernaar de luchtvaartmaatschappijen ook buiten de VS meer ruimte te geven en Nederland was één van de eerste landen waarmee een liberaal akkoord werd afgesloten. Dit voorziet in een onbeperkt aantal deelnemers aan het luchtvervoer tussen beide landen, die zelf hun frequentie en capaciteit kunnen bepalen; daarnaast is slechts plaats voor een terughoudende houding van de overheid bij het afkeuren van tarieven, namelijk alleen wanneer deze 'predatory or excessive' zijn. Een beperking in dit liberale akkoord vormt het feit dat niet het gehele Amerikaanse grondgebied voor Nederlandse geregelde luchtvaartmaatschappijen is opgesteld: slechts 5 landingspunten zijn voorzien. Om-

gekeerd kunnen de Amerikaanse maatschappijen wel naar alle punten in Nederland vervoeren en vandaar naar elders in Europa.

Ook met Duitsland, Engeland en Zwitserland zijn dergelijke overeenkomsten afgesloten, en hiermee hebben de Amerikaanse maatschappijen in Europa een zeer grote bewegingsruimte verkregen. Zij kunnen niet alleen vanuit de VS passagiers vervoeren naar Londen, Amsterdam en Frankfurt, maar ook tussen deze steden. Omgekeerd hebben de Europese maatschappijen niet de mogelijkheid binnen het Amerikaanse grondgebied vervoer te verrichten. Dit recht – 'cabotage' genaamd (het verrichten van vervoer *binnen* het grondgebied van een andere staat) – is inderdaad in bijna alle luchtvaartovereenkomsten uitgesloten. Sommige Europese landen wijzen er nu op dat vervoer binnen Europa ook een soort cabotage is, en dat in ruil daarvoor vervoer binnen de USA ook voor Europese maatschappijen mogelijk moet zijn. Op dit moment is de Engelse regering in een hard onderhandelingsgevecht gewikkeld met de Amerikanen. Het huidige akkoord loopt in juli van dit jaar af. Voor die tijd willen de Engelsen onder andere rechten binnen Amerika verkregen hebben, een interessante onderhandeling voor alle Europese landen.

## Europa

In Europa veranderde er echter niet veel, in tegendeel men was bang voor de gevolgen die de Amerikaanse deregulering teweeg bracht. De voorstanders zezen op het grote aantal nieuwe maatschappijen dat tot de interne Amerikaanse markt was toegetreden, op de toename van het passagiersvervoer en op de verlaging van de prijzen. De tegenstanders zezen op het verdwijnen van een aantal maatschappijen door faillissementen en anderszins. Omdat aan het eind van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig ook de tweede economische crisis plaatsvond is het niet geheel duidelijk of het verdwijnen van een aantal maatschappijen aan de deregulering, aan de crisis of aan een combinatie daarvan is toe te schrijven.

In Europa kunnen Nederland en Engeland worden gerekend tot voorstanders van liberalisatie van het luchtvervoer. In 1984 sloten de ministers van vervoer van beide landen een protocol waarin het bilaterale luchtvervoer zoveel mogelijk werd vrijgesteld van overheidsbemoedigingen.

In de tekst van dit akkoord wordt verwezen naar het EG-verdrag en beide overheden stelden dat zij zich niet langer wilden onttrekken aan de verplichtingen die het verdrag hun op het gebied van concurrentie oplegt. Het Nederlands-Engelse akkoord bevat de volgende bepalingen:

- geen beperking van het aantal deelnemers in de bilaterale markt hetgeen wel betekent dat de nationale overheid door middel van interne wetgeving bepaalt welke onderneming zij toelaat tot luchtvervoer;
- geen beperking wat routes betreft – de maatschappijen kunnen zelf bepalen welke routes zij willen vliegen;
- geen inmenging in de frequenties en de capaciteit (behoudens een bepaling over z.g. 'dunne' routes);
- geen afkeuring van een tarief tenzij beide overheden, menen dat dit tarief niet te verdedigen is ('double disapproval').

Frankrijk, Italië, Spanje, Portugal, Griekenland en de Scandinavische landen kunnen in Europa worden gerekend tot de protectionistische landen, die van mening zijn dat het luchtvervoer strak gereguleerd dient te blijven. In de meeste gevallen zijn de in die landen gevestigde 'national carriers' inderdaad ook voor het overgrote deel in handen van de staat, en worden ze als het vlaggeschip, de nationale trots gezien. (Mede) om die reden wordt zo'n maatschappij omringd door protectie door middel van een gegarandeerd aandeel in het verkeer met de diverse bilaterale partners; een andere reden is natuurlijk dat deze maatschappijen naar het oordeel van betrokken overhe-

den niet geacht worden in een vrijere concurrentieslag hun positie te kunnen handhaven.

## EG

In het EG-verdrag komen bepalingen voor die betrekking hebben op de concurrentie tussen de ondernemingen: deze mogen geen afspraken maken welke de handel tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden of welke de mededinging verhinderen, beperken en vervalsen (artikel 85). Ook mogen ondernemingen geen misbruik maken van een machtspositie (artikel 86). De Europese Raad moet wetgeving vaststellen waarin deze bepaling is uitgewerkt (art. 87); zolang dat niet is gebeurd moeten de autoriteiten in de lidstaten zelf beslissen of afspraken van ondernemingen of feitelijke gedragingen leiden tot de bovenomschreven concurrentiebeperking (art. 88). Onverminderd de zojuist beschreven bevoegdheden van de lidstaten, waakt de Europese Commissie over de toepassing van de concurrentieprincipes. (artikel 89).

Uit de beschrijving die in het eerste gedeelte van dit artikel is gegeven over de feitelijke organisatie van het internationale luchtvervoer, blijkt duidelijk dat de concurrentie in het luchtvervoer – zo deze zich al voor doet – niet voldoet aan de bepalingen die het EG-verdrag daaraan stelt. Veel lidstaten menen dat luchtvervoer een bijzondere activiteit is die niet gelijkgesteld kan worden met iedere willekeurige andere economische activiteit. Om die reden zijn – naar hun mening – de concurrentie-artikelen niet van toepassing op luchtvaart. Vanaf 1957 tot het begin van de jaren tachtig is er in de EG nauwelijks aandacht besteed aan luchtvaart.

De enige communautaire luchtvaartregeling die tot nu toe tot stand is gekomen, dateert uit 1983: een richtlijn inzake interregionale diensten. Deze bepaalt dat de overheden van de lidstaten automatisch toestemming moeten geven wanneer een maatschappij uit een ander lidstaat een route wil vliegen:

- van en naar een kleine luchthaven;
- met een klein toestel (70 zitplaatsen);
- over een traject van tenminste 400 km;
- en indien er geen rechtstreekse of indirecte verbinding bestaat vanuit een nabij gelegen luchthaven.

Voor de eerste en de laatste bepaling die aangeven hoezeer de meeste lidstaten de grote (nationale) maatschappijen willen beschermen, maken dat slechts een zeer klein aantal nieuwe verbindingen is tot stand gekomen op basis van deze regeling. Binnenkort zal de regeling worden herzien en de Europese Commissie heeft al laten weten dat zij nu ook vervoer van en naar de grote internationale luchthavens (Londen, Parijs, Amsterdam enz.) onder deze regeling wil laten vallen. De protectionistische landen hebben daarop reeds laten doorschemeren dat zij daar tegen zijn en hoogstens vervoer met zeer kleine toestellen, bij voorbeeld 20- of 30-zitters' op dergelijke routes – onder deze regeling willen toestaan.

Deze stellingname zal er toe leiden dat de Europese vliegtuigfabrikanten voor hun nieuwe toestellen die bij uitstek geschikt zijn voor de kortere routes in Europa, (50- tot 100-zitters) toch geen markt in Europa zullen vinden op de korte termijn. Die markt zal ze door de protectionistische landen in Europa voorlopig worden onthouden, en zij zullen die in Amerika en b.v. Australië moeten veroveren, tenzij ze een gezamenlijke lobby mobiliseren.

De Europese Commissie heeft in 1984 voor het eerst een poging gedaan om een schets te geven van een communautaire luchtvaartpolitiek. Dit wil niet zeggen dat men zover wil gaan als in de Verenigde Staten. Een totale 'laissez faire' kan leiden tot beheersing van de markt door enkele overblijvende zeer grote luchtvaartmaatschappijen met alle ongewenste bijkomende effecten daarvan. In de VS kan daarbij tegengas worden gegeven door de anti-trustwetgeving. In Europa is men nog niet zover en zal het

beleid er meer op gericht moeten zijn om duidelijke voorwaarden te scheppen waarbinnen de luchtvaartmaatschappijen naar eigen inzicht kunnen handelen. Dit alles uiteraard binnen de bepalingen van het EG-verdrag. In Memorandum nr. 2 van maart 1984 worden voorstellen gedaan voor besluitvorming door de Raad met betrekking tot de ruimte die luchtvaartmaatschappijen dienen te krijgen om zelf te bepalen welke capaciteit zij kunnen inzetten op bilaterale routes; daarnaast is een regeling voorgesteld die er toe moet leiden dat luchtvaartmaatschappijen binnen bepaalde zones kunnen rekenen op automatische goedkeuring door de overheden van hun tarieven. Ten slotte is een regeling voorgesteld die luchtvaartmaatschappijen op grond van de concurrentieregels van het verdrag een zogenaamde 'exemptie' geeft (voor een overgangperiode) voor in feite concurrentiebeperkende onderlinge afspraken. Naast deze voorstellen over capaciteit, tarieven en concurrentie wijst de Commissie op het vierde zeer belangrijke element van een luchtvaartbeleid, namelijk de toelating van meer deelnemers tot de bilaterale markten.

De filosofie die aan het Memorandum ten grondslag ligt is de volgende: in ruil voor het openbreken van de zeer strakke bilaterale capaciteitsregelingen tussen de EG-lidstaten, en in ruil voor een behoorlijke commerciële ruimte voor de luchtvaartmaatschappijen om zelf – individueel – tarieven voor te stellen, is de Commissie, die als een soort bewaker optreedt voor de naleving van het verdrag, bereid nog een beperkt aantal jaren te tolereren dat de luchtvaartmaatschappijen in IATA-verband of anderszins gezamenlijke afspraken maken over tarieven en capaciteit.

Het Memorandum werd, behalve door Nederland en Engeland, door geen enkele Lidstaat enthousiast ontvangen. Dat was ook niet te verwachten, aangezien de voorstellen zijn gericht op het verminderen van de soevereiniteit van de nationale luchtvaartautoriteiten.

Zo werd op *capaciteitgebied* voorgesteld dat in een bepaalde bilaterale relatie de overheid van het ene land pas zou mogen ingrijpen in de capaciteit van de maatschappij(en) van de bilaterale partner wanneer het aandeel van zijn eigen maatschappij(en) in die relatie was gedaald tot 25%. De maatschappij(en) van de bilaterale partner zou(den) mogen uitbreiden totdat zij 75% van het vervoer in handen hebben. Dit voorstel werd door landen als Frankrijk, Italië, Griekenland en Denemarken en later, na toetreding, door Spanje en Portugal nauwelijks serieus genomen.

Op *tarievengebied* wekte het Commissievoorstel minder verontwaardiging omdat daar niet werd voorgesteld de nationale invloed in die zelfde mate terug te dringen. Voorgesteld werd dat zones rond een bepaald tarief zouden worden gecreëerd waarbinnen tarieven automatisch zouden worden goedgekeurd. Een andere mogelijkheid volgens het voorstel was dat een tarief alleen zou worden afgekeurd wanneer beide overheden van mening waren dat dat moest gebeuren (het zogenaamde 'double disapproval principe').

De kern van het *concurrentievoorstel* houdt in dat afspraken tussen luchtvaartmaatschappijen over het verdelende van capaciteit of over het afdragen van gelden in een 'poolafpraak' alsmede het consulteren van elkaar over tarieven voor een periode van 7 jaar zal worden toegestaan; in die periode zal de Commissie de gang van zaken tussen de luchtvaartmaatschappijen nader onderzoeken en aan het eind daarvan met verdere voorstellen komen die de mogelijkheid om onderling afspraken te maken nader moet beperken – ervan uitgaande dat de concurrentiemogelijkheden inmiddels verder zijn verruimd.

Het is nu 1986 en er is in de 2 jaar dat deze voorstellen op tafel liggen nog geen enkel besluit door de Raad genomen. Dit betekent echter niet dat er in Brussel ook niets is gebeurd. Onder het Ierse voorzitterschap (eind 1984) is er veel over luchtvaart gesproken, maar zijn de voorstellen nauwelijks serieus bestudeerd. Niet dat de lerende overheidsregeling in de luchtvaart niet wilden verminderen, maar echt felle pleitbezorgers voor liberalisatie zijn zij ook

niet. Bovendien deden Grieken, Italianen en Fransen ijverig hun best om toch vooral niet over de, in hun ogen, liberale Commissievoorstellen te spreken. De volgende voorzitters waren de Italianen: die hebben weinig tijd aan luchtvaart besteed. Daarna kwam Luxemburg en is een begin gemaakt met serieuze vergaderen.

Toen Nederland op 1 januari van dit jaar de voorzittershamer overnam, was men door alle druk van het Europees Parlement, van consumentenorganisaties en door het feit dat er in Europa toch al een aantal liberale luchtvaartakkoorden was gesloten inmiddels zover, dat alle Europese ministers zich tijdens de informele Raad in Den Haag uit spraken voor liberalisatie in de luchtvaart! Nu spreekt het vanzelf dat de betekenis die aan het woord liberalisatie wordt toegekend per lidstaat kan verschillen, maar toch. De volgende voorstellen staan nu ter discussie.

### Capaciteit

In de discussie over het capaciteitsvoorstel speelt een rapport van de Association of European Airlines (AEA) een belangrijke rol. Deze organisatie van de 'national carriers', stelt nl. voor, daarbij gesteund door de meerderheid van de aangesloten luchtvaartmaatschappijen, dat een lidstaat niet mag ingrijpen als het aandeel van zijn eigen maatschappij(en) is gedaald niet tot 25%, maar reeds bij 45%. Het is niet verwonderlijk dat het rapport van de organisatie waarin maatschappijen als Alitalia, Air France, SAS en Olympic zitting hebben, door de overheden uit die landen van harte wordt verwelkomd. De conservatieve meerderheid in de EG-vergadering pleit dan ook voor een 45-55%-regeling. „Een hele stap vooruit”, aldus de verdedigers van dit voorstel, „immers tot nu toe heeft de bilaterale partner slechts recht op 50% van de markt”.

Door Nederland en Engeland is deze redenering steeds categorisch van de hand gewezen. „Een land dat een maatschappij heeft geen recht op welk deel van de markt dan

ook. Zeker op de interne EG-markt is die redenering niet meer vast te houden. De Europese markt is open, en ieder moet het recht hebben om te concurreren. Degene die het beste presteert – tegen kostendekkende prijzen zal waarschijnlijk een groter deel van de markt veroveren dan zijn concurrenten, maar dat is 'all in the game'”.

Dit is de filosofie die Nederland en Engeland in de praktijk toepassen en die zij ook in de EG willen bereiken, gezien ook de verdragsverplichtingen. Echter, toegegeven moet worden dat totale vrijheid een te grote omwenteling kan zijn voor enkele partners in de EG en daarom heeft Nederland getracht een compromis voorstel te doen in de vorm van een regeling waarbij iedere bilaterale partner ieder jaar een gegarandeerde capaciteitsuitbreidingsmogelijkheid zou moeten krijgen zonder dat de overheid van het andere land zou mogen ingrijpen. Wel zijn daarbij 'safeguards' voorzien om de zwakkere maatschappijen de overgangsfase goed door te helpen komen. Die capaciteitsruimte kan 5% van de totale capaciteit zijn of 10% van het aandeel van de kleinste partner. Het eerste voorstel is het minderheidsvoorstel dat door KLM, British Airways, British Caledonian en Aer Lingus in de AEA is gedaan. Het tweede heeft Nederland in de EG op tafel gelegd.

Jammer genoeg zijn deze voorstellen door de meerderheid van de lidstaten afgewezen omdat zij volgens de conservatieve landen leiden tot overcapaciteit en dus tot faillissementen enz. Duitsland en Ierland hebben zich echter inmiddels bij Nederland en Engeland in het progressive kamp geschaard en steunen het Nederlandse voorstel. Op dit moment bevindt de discussie zich in een impasse.

### Tarieven

Op tariefgebied is er meer voortgang geboekt: men is het inmiddels eens over een tariefgoedkeuringsstelsel dat twee zones heeft waarbinnen tarieven verzekerd zijn van automatische overheidsgoedkeuring. Deze zoge-



Door deregulering kunnen inefficiënte luchtvaartmaatschappijen aan de grond komen te zitten.

(foto ANP)

naamde 'discount'- en 'deep discount'-zones bevinden zich op respectievelijk 90-65% en 65-45% van het 'economy tarief' dat als referentie wordt gehanteerd. Dit laatste dient echter wel door beide overheden te worden goedgekeurd, zoals nu ook het geval is. Tariefvoorstellen kunnen door iedere maatschappij zonder overleg met concurrenten worden ingediend. Bovendien geldt nog een additionele flexibiliteit van 10% voor die tarieven die nu al in de markt liggen en die lager zijn dan de overeengekomen bodem van de deep-discount.

Onenigheid bestaat nog over de voorwaarden die aan de tarieven verbonden dienen te zijn. Het voorstel dat de AEA heeft gedaan, en dat opnieuw door de meerderheid in de EG wordt gesteund, voorziet in vrij starre condities, die het maatschappijen nauwelijks mogelijk maken om zelf met nieuwe soorten tarieven de markt op te gaan. Een voor de hand liggende tariefsoort zou bij voorbeeld kunnen zijn dat consumenten worden beloofd voor het vliegen buiten de piektijden. In de huidige voorstellen wordt dit, onder een automatisch goedkeuringsregiem, onmogelijk gemaakt.

### Concurrentie

Dit is het meest omstreden dossier. Zoals gezegd luidde de filosofie van de Commissie: de (concurrentiebepurende) afspraken tussen de luchtvaartmaatschappijen komen alleen in aanmerking voor 'anti-trust-immuniteit', wanneer het duidelijk is dat de concurrentiemogelijkheden zodanig zijn vergroot, dat die niet worden geschaad door het feit dat sommige maatschappijen onderling afspraken maken - of elkaar consulteren over tarieven. Nederland en Engeland zijn het eens met de Commissie; Duitsland en Ierland volgen inmiddels schoorvoetend.

De conservatieve landen (Frankrijk, Griekenland, Italië, Spanje, Portugal en Denemarken) draaien deze redenering om: zij werken alleen mee aan versoepeling van de capaciteits- en tariefwetgeving wanneer nota bene alle bestaande afspraken tussen luchtvaartmaatschappijen worden gesanctioneerd.

Zij baseerden zich daarbij op de redenering dat de concurrentieregels van het verdrag in het geheel niet op de luchtvaart van toepassing zijn en dat zij dat reeds een concessie doen door te kennen te geven te willen meewerken aan een dergelijke regeling. Bovendien menen zij dat luchtvaartmaatschappijen zelf het beste weten wat goed is voor het publiek. Luchtvaartmaatschappijen moeten volgens hen in staat worden gesteld precies af te stemmen wie welke capaciteit inzet en op welk moment van de dag. Als dat niet gebeurt, leidt dit maar tot overproductie en onderbezetting - en dus tot faillissementen e.d. Ook is het in hun visie niet meer dan logisch dat de meest producerende maatschappij een aandeel in de winst afdraagt aan de minder succesvolle partner (hun 'eigen' 'flagcarrier') en die mogelijkheid willen zij per se behouden. Inmiddels heeft het Hof van Justitie zeer recent een uitspraak gedaan die de progressieve landen en de Commissie steunt. In de zaken 209 t/m 213/84 bepaalt het Hof ondubbelzinnig dat de algemene bepalingen en dus ook de concurrentiebepalingen van het verdrag op de luchtvaart van toepassing zijn en dat nationale overheden geen tarieven mogen goedkeuren die door luchtvaartmaatschappijen tevoren met elkaar zijn afgesproken. Bovendien is aangegeven dat een communautaire concurrentieverordening op voorstel van de Commissie, vanuit het oogpunt van rechtszekerheid onontbeerlijk is.

Deze uitspraak kan het onderhandelingsproces in de EG beïnvloeden. De Commissie heeft inmiddels verklaard dat wanneer het resultaat van de onderhandelingen op capaciteitsgebied zou uitkomen op een 45-55% verdeling, dit voor haar volstrekt onaanvaardbaar is. Zij kan dan haar concurrentievoorstel terugtrekken, zodat er geen besluit tot stand komt. Dit is een situatie die ook de conservatieve landen zullen wensen te vermijden, omdat er dan grote onzekerheid bestaat over de status van alle overeenkomsten en afspraken die de maatschappijen onderling maken.

Volgens de uitspraak van het Hof moeten - bij gebrek aan een communautaire maatregel - de nationale autori-

teiten en de Commissie erop letten dat de luchtvaartmaatschappijen zich aan de concurrentieregels van het verdrag houden.

De Commissie heeft al aangekondigd dat zij naar de rechter zal stappen met enkele van die afspraken wanneer de Raad niet snel een besluit neemt. Bovendien is het zeer waarschijnlijk dat de diverse nationale kartelautoriteiten de afspraken tussen de maatschappijen op verschillende manieren zullen beoordelen. Dit alles zal veel rechtsonzekerheid opleveren, die de luchtvaart waarschijnlijk niet veel goed zal doen.

### Conclusie

Mede door de uitspraak van het Hof over de toepassing van de concurrentieregels van het verdrag en de door belangengroeperingen als consumenten en efficiënte luchtvaartmaatschappijen uitgeoefende druk, mag worden verwacht dat er nog dit jaar een besluit valt over een communautair luchtvaartregiem. Dit regiem zal evenwel de uitkomst zijn van een compromis dat nog geenszins gelijkenis vertoont met de deregulatie in de Verenigde Staten. Met name Nederland en Engeland zullen dat compromis blijven bevechten en trachten te bereiken dat bij voltooiing van een echte interne communautaire markt, de luchtvaart niet achterblijft. Dit is te meer van belang omdat de Europese landen ervoor moeten waken dat ze niet hun Europese concurrenten buiten de deur houden ten faveure van de Amerikaanse maatschappijen die al veel rechten in Europa op zak hebben.

Dit wil echter geenszins zeggen dat gestreefd wordt naar het door de VS gestelde voorbeeld. Niet alleen zit de Europese markt anders in elkaar, ook moet worden afgewogen of een totale *laissez-faire* een wenselijke situatie is. Niemand, en zeker de consument niet, is gebaat bij een situatie waarin een klein aantal (zeer) grote luchtvaartmaatschappijen de markt beheersen. Dit proces lijkt zich te gaan voltrekken in de VS alhoewel verwacht mag worden dat de anti-trustwetgeving het ergste zal voorkomen. Wanneer de EG erin slaagt deze vrijere markt te bereiken onder door de communautaire overheden gestelde randvoorwaarden staat er nog weinig in de weg voor onderhandelingen met de belangrijkste partners over een bredere multilaterale toepassing. Vooral voor Nederland met zijn open economie en zeer beperkte thuishmarkt, is een dergelijke ontwikkeling, voor in dit geval de luchtvaartsector, van levensgroot belang.

### Gebeurtenissen in juni 1986

Het bovenstaande werd in mei 1986 afgerond. In de maand juni hebben echter nieuwe ontwikkelingen plaatsgevonden, die alleszins het vermelden waard zijn, omdat zij van beslissende invloed zijn op het proces dat zich in Europa afspeelt.

Op 18 en 19 juni vond in Luxemburg een EG-Ministeraad over transport plaats, waar de luchtvaart als belangrijk onderwerp op de agenda stond. In de middag van de 18e kwam de Commissie met een document naar buiten waarin zij haar positie met betrekking tot de onderwerpen capaciteit, tarieven en concurrentie aanscherpte. (Tot groot ongenoegen van een groot aantal landen ontbrak het onderwerp 'toegang tot de markt'). Aan de publikatie van het document was naar verluidt een strijd binnen de Commissie voorafgegaan: Commissaris Clinton-Davis (transport) zou bereid zijn om zijn standpunt aan te passen aan de 'conservatieve' meerderheid van lidstaten; commissaris Sutherland (concurrentie) wilde echter voet bij stuk houden. Zo te zien heeft de laatste gewonnen. Wat zegt de Commissie:

- *capaciteit*: uitgaande van een aandeel van de eigen

maatschappij(en) van een bepaalde lidstaat van ten hoogste 45%, mag de overheid van die lidstaat alleen ingrijpen in de capaciteit van de maatschappij(en) van een bilaterale partner, wanneer het aandeel van die bilaterale partner per jaar meer dan 5% toeneemt. Gerekend over 4 jaar zou de bodem van het aandeel van de 'eigen' maatschappijen dus bij 25% komen te liggen;

- *tarieven*: de zones waarbinnen automatische goedkeuring wordt gegeven door de overheden moeten liggen tussen 90-60% van het economy-tarief voor discount-tarieven en tussen 60-40% voor deep-discount. De maatschappijen moeten een ruime keuze kunnen maken uit de voorwaarden die ze aan dergelijke tarieven willen verbinden: 2 bij discount; 3 bij deep discount;
- *concurrentie*: een duidelijker indicatie wordt gegeven van de soorten overeenkomsten en afspraken tussen maatschappijen, die wel en niet in aanmerking komen voor exempties op grond van artikel 85 lid 3 van het verdrag. Zo wordt vastgelegd dat er wel poolovereenkomsten mogen worden gesloten, maar dat hoogstens 1% van de daarvoor in aanmerking komende ontvangsten mag worden overgedragen en alleen wanneer dit een compensatie vormt voor het feit dat de ontvangende maatschappij niet en de andere maatschappij wel op 'drukke' uren heeft kunnen vliegen.

Daarbij stelde de Commissie dat wanneer de Raad niet heel snel langs deze lijnen zou besluiten, de Commissie actie zou nemen tegen luchtvaartmaatschappijen en/of lidstaten, op grond van artikel 89 van het verdrag.

Het tijdstip van publikatie van dit – zeer nuttige en duidelijke – papier, was op z'n minst erg ongelukkig, namelijk tijdens een ministerraadzitting. Een groot aantal ministers reageerde dan ook zeer verontwaardigd: zij lieten zich niet door de Commissie onder druk zetten!

Gezien de late publicatie en ook vanwege een aantal andere omstandigheden besloot de voorzitter van de Raad dat het beter was luchtvaart op een iets later tijdstip aan de orde te stellen, nl. op 30 juni, de allerlaatste dag van het Nederlands voorzitterschap.

Van 23 tot 26 juni vond een vergadering plaats in het kader van de Conference Européenne de l'Aviation Civile (ECAC) te Parijs, een organisatie waarin 22 Europese landen over allerlei luchtvaartzaken spreken, waaronder ook luchtvaartpolitieke ontwikkelingen. Meestal worden in die organisatie geen rechtsgeldige besluiten genomen, doch aanbevelingen gedaan.

Op luchtvaartpolitiek gebied werden de volgende aanbevelingen gedaan:

- wat de door luchtvaartmaatschappijen in te zetten capaciteit betreft, zullen overheden niet ingrijpen wanneer hun eigen maatschappij(en) 45% van de bilaterale capaciteit in handen hebben; in dit experiment dat 3 jaar duurt, zal deze verdeling in het 3e jaar uitgroeien tot 44-56%. Nederland, Engeland en Ierland stemden tegen;
- wat de tarieven betreft, ging en akkoord met 2 zones van 90-65% en 65-45% van het economytarief. Om voor automatische goedkeuring in aanmerking te komen moeten 3 respectievelijk 4 verplichte stringente voorwaarden gelden. Nederland en Engeland stemden tegen.

Op 26 en 27 juni vond in Den Haag de zogenaamde 'Europese Top' plaats. Door Nederland was na de onvoltooid gebleven Transportraad ook de luchtvaart op de agenda gezet; met name werd de aandacht gevestigd op het feit dat er na 30 jaar EG nog steeds geen gemeenschappelijke luchtvaartpolitiek was vastgesteld. Bovendien werd gevraagd om een stimulerende uitspraak van de top in de richting van meer liberalisatie. Die uitspraak kwam er ook: „gebaseerd op de recente Hofuitspraak dienen snel besluiten genomen te worden over capaciteit, tarieven en toegang tot de markt, gebaseerd op de concurrentieregels van het Verdrag.”

Ondubbelzinnig werd dus aangegeven dat de concur-

rentieregels de toon dienen te zetten voor de communautaire maatregelen. Ook een steun in de rug voor Commissaris Sutherland.

De laatste dag van het Nederlands voorzitterschap stond de uitspraak van de top centraal. De conservatieve meerderheid onder leiding van Frankrijk en – een omgezwaaid – Duitsland drong aan op spoedige besluitvorming op basis van de aanbevelingen gedaan in de ECAC, één week eerder. Nederland, Engeland, Ierland en de Commissie verzetten zich. Door Nederland (voorzitter) waren conclusies geformuleerd waarin de diverse stapjes op capaciteit en tariefgebied, waarover men het in z'n algemeenheid eens was werden vastgelegd, echter de punten waarover nog groot verschil van mening bestond waren opengelaten. Van alle kanten werd echter getracht deze conclusies om te buigen in de conservatieve richting. Om dat te vermijden besloot de voorzitter dat alleen die conclusie kon worden aangenomen waarover iedereen het eens was. „The council, taking into account the conclusions of the European council of 26 and 27 June 1986, in the field of air transportation:

- confirms the need for a coherent community air transport system based on a balanced set of instruments promoting increased competition in intra-community air services as regards tariffs, capacity and market entry, in conformity with the competition rules of the treaty;
- agrees in this context that such a system should be established gradually, to that end, the council agrees on an initial period of application 3 years, during which the council will review developments and take decisions on further steps in order to achieve the objective of the completion of the internal market by the year 1992.”

## Nawoord

Hoewel concrete maatregelen opnieuw niet genomen zijn, is er binnen 2 maanden, op luchtvaartgebied in Europees verband een beslissende wending gekomen. Door de uitspraak van het Hof op 30 april dat de concurrentieregels van het verdrag op de luchtvaart van toepassing zijn en de conclusie van de Raad op 30 juni dat in 1992 de interne markt voor luchtvaart gerealiseerd moet zijn, is er geen weg meer terug voor de lidstaten.

Het gaat er nu om dat er maatregelen worden vastgesteld waardoor de overgang tussen de situatie van nu en die van een interne markt in 1992 geleidelijk en soepel verloopt. Doordat ook de Commissie de druk op de luchtvaartmaatschappijen gaat opvoeren, door het op grond van artikel 89 van het verdrag aanpakken van die afspraken tussen luchtvaartmaatschappijen, zoals pools e.d. mag verwacht worden dat ook de industrie gaat inzien dat de 'good old times' nu echt voorbij zijn.

Zij zou er goed aan doen om op deze situatie in te spelen door met een constructief advies te komen over de concrete toepassing van de concurrentieregels. De tot nu toe door bij voorbeeld de AEA ingenomen houding van enigszins hautain achteroverleunen heeft duidelijk niet dat opgeleverd wat verwacht werd. Het beste zou zijn wanneer de overheden en de luchtvaartmaatschappijen in Europa samen proberen de concrete invulling van het overgangsregime tot 1992 gestalte te geven zodanig dat de Europese luchtvaartmaatschappijen en de consument ook werkelijk kunnen profiteren van die grote Europese thuismarkt.

Ook de tweede helft van 1986 – onder Brits voorzitterschap belooft voor de luchtvaart boeiend te worden!

**Irene Albers**