

De luchtvaart in de EG na 1992

De voltooiing van de gemeenschappelijke markt in Europa zal vergaande consequenties hebben voor het luchtvervoer in de EG. De burgerluchtvaart in Europa wordt immers nog gekenmerkt door sterke nationale regulering. Met ingang van 1 januari 1988 is een pakket maatregelen in werking getreden dat een vrij luchtverkeer in de EG dichterbij brengt. Maar voordat sprake is van een werkelijke vrijmaking van de markt zal er toch nog heel wat moeten gebeuren. In dit artikel wordt beschreven wat de stand van zaken is met betrekking tot de liberalisering van het luchtverkeer in Europa en op welke problemen verdere liberalisering stuit.

DRS. A.A. DOORTEN*

Sinds de Europese Akte, waarin de voltooiing van de interne markt wordt voorzien, op 1 juli 1987 in werking trad, is de liberalisering van de luchtvaart in Europa sterk in de belangstelling komen te staan. Op 7 december 1987 heeft de Transportraad een pakket maatregelen aangenomen dat er voor moet zorgen dat de luchtvaart vanaf 1 januari 1988 aan minder strakke regels is gebonden. Het akkoord, dat op 14 december 1987 door de Raad van Ministers werd geformaliseerd, geldt tot 30 juni 1990. Dan zullen de ministers opnieuw (verdergaande) maatregelen moeten nemen voor de duur van 2,5 jaar. Eind 1992 moet de interne markt voltooid zijn. Dan zal het luchtverkeer in de EG geen concurrentiebekkende regels meer mogen kennen en moet de vrije interne EG-markt in principe ook van toepassing zijn op de luchtvaart.

De burgerluchtvaart heeft steeds een grote mate van overheidsbemoeienis gekend. De Conventie van Chicago van 1944, het internationale verdrag dat het begin markeert van de explosieve ontwikkeling van de luchtvaart na de tweede wereldoorlog, bevestigt de overheersende rol van de staten bij de ordening van deze internationale bedrijfstak. Niet de luchtvaartmaatschappijen maar de overheden bepalen wie zich door de lucht mag verplaatsen, met welk type toestel, met welke frequentie en tegen welk tarief. Enerzijds heeft de vliegveiligheid als argument gediend voor deze vergaande regulering. Anderzijds spelen nationalisme en prestige een belangrijke rol.

In het Verdrag van Chicago werd vastgelegd dat staten hun onderlinge luchtvaartbetrekkingen moesten regelen in bilaterale overeenkomsten. De eerste bilaterale overeenkomst werd in 1946 gesloten tussen het Verenigd Koninkrijk en de VS: de Bermuda-overeenkomst. Deze overeenkomst heeft jarenlang als voorbeeld gediend voor andere overeenkomsten. In de meeste gevallen wordt in zo'n overeenkomst vastgelegd dat de twee betrokken overheden één of meer luchtvaartmaatschappijen mogen aanwijzen die het geregeld vervoer tussen de betrokken landen kunnen uitvoeren. Meestal valt de eer te beurt aan de 'national flag carriers'. Daarnaast wordt gewoonlijk een bepaling opgenomen betreffende de capaciteitsverdeling, dat wil zeggen hoe vaak er gevlogen wordt en met welk type toestel. De meeste landen willen dat vijftig procent van het vervoer op de route tussen hun eigen land en dat van hun bilaterale partner door hun eigen

nationale luchtvaartmaatschappij bewerkstelligd wordt op basis van het reciprociteitsbeginsel.

Het feit dat in de luchtvaart nationalisme en prestige een belangrijke rol spelen vormt een groot obstakel bij de onderhandelingen over verdergaande liberalisering. De landen met een nationalistische instelling zien de luchtvaart als een pure staatsactiviteit. De luchtvaartmaatschappijen van deze landen zijn veelal geheel of gedeeltelijk in handen van de staat en worden vaak gezien als de nationale trots. Daarnaast vrezen deze landen dat ze zich in een concurrentiestrijd met de grotere maatschappijen niet zullen kunnen handhaven. Nederland en het Verenigd Koninkrijk, de meer liberale landen, zien de luchtvaart meer als een volwaardige economische activiteit. De luchtvaartmaatschappijen zouden als vrije ondernemers moeten kunnen concurreren op de markt zonder onnodige overheidsbescherming en zonder onderlinge concurrentiebekkende afspraken.

Nederland en het Verenigd Koninkrijk zijn voorstanders van liberalisering, dat wil zeggen dat er op allerlei gebieden meer vrijheid komt voor de bestaande luchtvaartmaatschappijen. Bestaande restricties op de expansie moeten worden opgeheven. Ofschoon velen van mening zijn dat deregulering in essentie een beter systeem is dan regulering, is het nog maar zeer de vraag of de EG het voorbeeld van de VS moet volgen. Daar is van de ene op de andere dag nagenoeg volledig gedereguleerd. In ieder geval moeten de negatieve bijwerkingen, zoals een gebrek aan punctualiteit en een verslechtering van de service, of misbruik van machtsposities op deelmarkten, voorkomen worden. Dit kan door het goed toepassen van de concurrentieregels en vooral door lering te trekken uit de negatieve gevolgen van de Amerikaanse deregulering.

Met de liberalisering van de luchtvaart in de EG wordt uitsluitend een economische liberalisering bedoeld. Het veiligheidsaspect blijft van groot belang; wat dat betreft blijft goede regelgeving noodzakelijk. Vooral met het oog op de huidige groei in de luchtvaart is het van belang dat de infrastructuur blijft meegroeien met de ontwikkelingen. Omdat liberalisering

* De auteur is als stagiaire werkzaam bij de afdeling luchtvervoer van het Directoraat-Generaal Vervoer van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

het groeiproces kan versterken zal de aandacht zich mede moeten richten op de veiligheid op de luchthavens zelf en de veiligheid van de luchtwegen.

Hoewel het bovenstaande alleen het geregelde luchtvervoer betreft moet het belang van de chartermarkt niet onderschat worden. Ongeveer de helft van het vervoer in Europa is chartervervoer. Op dit moment bestaat er een duidelijk onderscheid tussen charters en lijndiensten, maar in de toekomst zal dit onderscheid geleidelijk verdwijnen. De recente groei van de chartermarkt zorgt er voor dat de chartermaatschappijen hun frequenties dusdanig opvoeren dat er sprake is van steeds grotere series geplande vluchten. Daardoor gaan charters steeds meer op een lijndienst lijken. Daarnaast is de belangstelling van de passagier voor het it-produkt (inclusive tour) tanende terwijl er een groeiende vraag is naar het 'seat-only'-produkt dat eigenlijk een lijndienst is. Anderzijds trekken de lijndiensten zich terug uit de chartermarkt (nog slechts 1% van het vervoer van de KLM is chartervervoer) en openen zij op sommige oorspronkelijke charterbestemmingen lijndiensten. Ter illustratie: de KLM heeft onlangs lijndiensten geopend op Faro, Valencia en Izmir. Passagiers die vroeger per charter deze vakantiebestemmingen bezochten doen dit nu per lijndienst.

Het luchtvaartpakket van 1 januari 1988

De resultaten van het besluit van de Transportraad om de Europese luchtvaart te liberaliseren zijn neergelegd in twee verordeningen, één richtlijn en één beschikking, gepubliceerd in *Publikatieblad* L 374 van 31 december 1987. Deze maatregelen zijn uitsluitend van toepassing op het internationale geregelde vervoer binnen de EG en hebben betrekking op de toegang tot de markt, de concurrentie, de tariefstelling en de verdeling van de passagierscapaciteit. In het vervolg van dit artikel worden de respectieve besluiten besproken. Daarbij wordt aangegeven welke gevolgen verdergaande liberalisering kan hebben.

Concurrentie

In de eerste verordening wordt vastgesteld hoe de mededingingsregels van het Verdrag van Rome op luchtvaartondernemingen worden toegepast. Het gaat hierbij om de artikelen 85 en 86. Artikel 85 verbiedt alle overeenkomsten en onderlinge afspraken tussen ondernemingen die de handel tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden en die de mededinging beperken of vervalsen. Voorts verbiedt artikel 86 misbruik van een machtspositie op de gemeenschappelijke markt.

Groepsvrijstellingen

De tweede verordening betreft de toepassing van artikel 85 lid 3 van het Verdrag van Rome. Dit derde lid behandelt de vrijstelling die groepen overeenkomsten en onderlinge afspraken in bepaalde situaties kunnen krijgen op het verbod van artikel 85. Deze vrijstelling kan onder andere verleend worden wanneer een overeenkomst bijdraagt tot de verbetering van de produktie of tot de verbetering van de technische en economische vooruitgang.

Tot voor kort waren de meeste regeringen en luchtvaartmaatschappijen van mening dat de concurrentieregels van artikel 85 en 86 niet op de luchtvaart van toepassing waren vanwege de bijzondere status die de luchtvaart heeft. Het Europese Hof van Justitie heeft deze opvatting echter weerlegd in een rechtszaak die bekend geworden is onder de naam *Nouvelles Frontières*. Het Europese Hof stelde daarin dat de concurrentieregels wel degelijk op de luchtvaart van toepassing waren. Dit betekende concreet dat bezien moest worden of de vele samenwerkingsovereenkomsten en onderlinge afspraken die luchtvaartmaatschappijen met elkaar maken in

aanmerking zouden kunnen komen voor de groepsvrijstellingen van artikel 85 lid 3.

De Raad van Ministers noch de luchtvaartmaatschappijen verbonden meteen conclusies aan deze uitspraak, totdat de Europese Commissie de luchtvaartmaatschappijen in een brief maande een einde te maken aan het stelselmatig overtreden van de concurrentieregels. De luchtvaartmaatschappijen moesten melden welke maatregelen ze wilden treffen om een eind aan de overtreding te maken, anders zou de Commissie een procedure bij het Hof aanhangig maken. Het luchtvaartpakket vormde daarop een eerste stap op weg naar een geliberaliseerd luchtverkeer, waarbij concurrentiebeperkende afspraken het veld moeten ruimen. De totstandkoming van dit pakket was voor de Commissie aanleiding om de in gang gezette procedure stop te zetten en groepsexempties te verlenen.

Een vrijer luchtverkeer in Europa is alleen mogelijk wanneer luchtvaartmaatschappijen geen onderlinge concurrentiebeperkende afspraken maken en wanneer de van overheidswegen opgelegde verplichtingen en beperkingen tot aanvaardbare proporties worden teruggebracht. Wel is het zo dat afspraken tussen luchtvaartmaatschappijen die bijdragen tot een verbetering van de technische en economische vooruitgang voor een vrijstelling in aanmerking kunnen komen. Voorwaarde is dat de gebruikers een billijk aandeel van die verbetering ontvangen.

Met ingang van 30 augustus 1988 zijn drie nieuwe verordeningen van kracht waarin bepaald wordt welke overeenkomsten voor zo'n vrijstelling in aanmerking komen. Deze verordeningen zijn in feite een nadere uitwerking van de eerder genoemde verordening betreffende de groepsvrijstellingen. De eerste hiervan betreft overeenkomsten die betrekking hebben op de gezamenlijke planning en coördinatie van de capaciteit, het delen van de opbrengsten, het overleg over tarieven en het toekennen van landings- en starttijden op luchthavens.

De tweede verordening heeft betrekking op overeenkomsten tussen ondernemingen met betrekking tot geautomatiseerde boekingsystemen voor luchtvervoersdiensten. Deze verordening is feitelijk vooral van toepassing op de Europese reserveringssystemen Galileo (onder andere KLM, Swissair, British Airways, Alitalia, Sabena, Olympic Airways en Covia, een dochteronderneming van United Airlines) en Amadeus (onder andere Air France, Lufthansa, SAS, Iberia). Naast deze verordening zal binnen niet al te lange tijd tevens een 'code of conduct' voor boekingsystemen door de Raad worden aangenomen. Deze gedragscode bevat onder andere voorwaarden voor de uitsluiting van eenzijdige voordelen tussen deelnemende luchtvaartmaatschappijen, bij voorbeeld door de wijze van presentatie op het beeldscherm. De groepsexemptie en de 'code of conduct' dekken het hele terrein van de computerreserveringssystemen in de EG. Zij moeten er voor zorgen dat de systemen optimaal functioneren en dat de voordelen zoveel mogelijk benut worden.

De derde verordening betreft overeenkomsten tussen ondernemingen met betrekking tot gronddiensten op luchthavens, zoals de technische en operationele afhandeling op de grond, de afhandeling van passagiers, vracht, post en bagage en de diensten ter verzorging van de boordrestauratie.

Tarieven

Het derde onderdeel uit het luchtvaartpakket van 1 januari 1988 is de richtlijn betreffende procedures en criteria voor het vaststellen van tarieven voor geregeld luchtvervoer. Voor iedere luchtdienst gelden flexibiliteitszones. Als een tarief daarbinnen valt moeten de betrokken overheden het tarief goedkeuren. In deze flexibiliteitszones geldt dat hoe lager de tarieven zijn, hoe meer voorwaarden onder andere aan verblijfsduur en vertrektijden worden gesteld. Er zijn twee flexibiliteitszones:

- de discountzone, waar tarieven mogelijk zijn van 90% tot 65% van het referentietarief. Als referentie daarvoor geldt in de meeste gevallen het gemiddelde volledig flexibele tarief van de 'economy class';
- de deep-discountzone, waar tarieven van 65% tot 45% van het referentietarief worden toegestaan.

Uiterlijk op 30 juni 1990 moet de Raad besluiten over herziening van de richtlijn. Verwacht wordt dat er een geleidelijke tendens zal zijn naar een soepeler goedkeuringsregime, dat meer overlaat aan het commerciële inzicht van de betrokken luchtvaartmaatschappijen. Daarbij kan gedacht kan worden aan een verruiming van het zonesysteem of aan een systeem van 'double disapproval', dat wil zeggen dat een tarief alleen dan niet geldig is wanneer beide overheden het tarief afkeuren.

In de laatste fase op weg naar een geliberaliseerd luchtverkeer zal misschien een formule waarbij alleen dumping wordt voorkomen voldoende zijn. Belangrijk is wel dat de tarieven transparant en begrijpelijk zijn voor de gebruiker. Een instrument daartoe is een computerreserveringssysteem met duidelijke voorschriften betreffende het gebruik.

Capaciteit

De beschikking uit het luchtvaartpakket betreft de verdeling van de passagierscapaciteit tussen luchtvaartmaatschappijen. Tot 1 januari 1988 was dat in de meeste bilaterale overeenkomsten een 'fifty-fifty'-verdeling. In de nieuwe regeling wordt bepaald dat een lidstaat aan luchtvaartmaatschappijen die gerechtigd zijn internationaal vervoer te verzorgen, toestemming moet verlenen om hun capaciteit aan te passen. Deze aanpassingen moeten tot 1 oktober 1989 binnen een marge van 45 tot 55% blijven. Na die datum wordt die marge uitgebreid tot 40-60%.

Verwacht wordt dat deze tot medio 1990 geldende limiet verder wordt verruimd. Daarbij valt bij voorbeeld te denken aan een verdere verruiming naar een 30-70-verdeling of aan een dynamische formule die een verruiming van bij voorbeeld 5% per jaar mogelijk moet maken. Deze laatste benadering zal waarschijnlijk op vele problemen stuiten in de Raad van Ministers. Vooral de landen met de zwakke maatschappijen, die zich door de concurrentie bedreigd voelen, zullen zich hier tegen verzetten. Om aan deze problemen tegemoet te komen kan aan de tegenstanders van de dynamische formule in de eindfase een ondergrens in de capaciteitsverdeling gegarandeerd worden. Zo kunnen ook de zwakkere luchtvaartmaatschappijen blijven vliegen.

Op dit moment wordt het vervoer met toestellen met minder dan 70 stoelen van luchthavens in de categorie 1, dat zijn de grote luchthavens, naar regionale luchthavens niet meegeteld in de capaciteitsberekening. Het zijn vooral de liberale landen die zich momenteel sterk maken voor een constructie waarbij het aantal stoelen dat niet in de capaciteitsberekening wordt meegeteld, verhoogd wordt. Uiteindelijk zal misschien alleen nog het vervoer van grote luchthavens naar regionale luchthavens in de capaciteit meegeteld worden.

In de beschikking wordt tevens op bescheiden wijze het zogenaamde vijfde-vrijheidsvervoer geregeld, dat wil zeggen het recht om passagiers te vervoeren tussen twee andere staten dan de staat waar het vliegtuig geregistreerd staat. Als voorbeeld: een Franse maatschappij die de route Parijs-Amsterdam-Kopenhagen vliegt, mag ook in Amsterdam passagiers aan boord nemen voor Kopenhagen. Tot 1 januari was dit recht alleen te verkrijgen door middel van een bilaterale overeenkomst. Sinds het pakket van kracht is geworden mag een communautaire luchtvaartmaatschappij een vijfde-vrijheidsdienst onderhouden wanneer de dienst een verlenging is van een reeds bestaande dienst. Voorts moet gevlogen worden tussen twee luchthavens waarvan er ten minste één tot categorie 2 behoort. En ten slotte mag de dienst niet meer

dan 30% van de jaarlijkse capaciteit op de betrokken route gebruiken voor het vervoer van vijfde-vrijheidspassagiers.

In 1992 zouden in principe alle beperkingen opgeheven moeten zijn omdat bij een voltooide interne markt al het communautaire vervoer binnenlands vervoer is, hetgeen in het uiterste geval zou kunnen betekenen dat de KLM een dienst mag onderhouden tussen Parijs en Milaan. Het cabotage-recht, dat wil zeggen het recht van vervoer tussen twee punten in hetzelfde land, strekt zich dan uit over de hele Gemeenschap. Voor het zover is dat de lidstaten zoveel van hun soevereiniteit afstaan, zullen er nog vele politieke hindernissen genomen moeten worden.

Ook regelt de beschikking de zogenaamde 'multiple designation'. Op dit moment moet een lidstaat meervoudige aanwijzing op landenpaarbasis accepteren. Dat wil zeggen dat een lidstaat verscheidene luchtvaartmaatschappijen mag aanwijzen die het vervoer tussen twee lidstaten mogen bewerkstelligen. Meervoudige aanwijzing op stedenpaarbasis is de bewerkstelling van het vervoer tussen twee steden in twee lidstaten en geldt op dit moment alleen nog op hele druk bezette routes (bij voorbeeld op de route Londen-Madrid).

Vrije toetreding tot de Europese markt zou impliceren dat de vergunningen, die momenteel door een nationale autoriteit afgegeven worden, op den duur door een Gemeenschapsorgaan afgegeven moeten worden. Een volledig vrije interne markt zou in feite betekenen dat er één autoriteit zou bestaan die de vergunningen afgeeft. Dit lijkt echter vooralsnog niet haalbaar. Wel zou de Commissie initiatieven kunnen ontplooiën tot het opstellen van randvoorwaarden voor het afgeven van vergunningen.

Steun

De meeste luchtvaartmaatschappijen in de EG zijn staatsmaatschappijen. In veel gevallen ontvangen deze overheidssteun die strijdig is met het Verdrag. Door deze gang van zaken wordt de concurrentie tussen de luchtvaartmaatschappijen vervalst. De Europese Commissie is bezig met een inventarisatie van steun aan de luchtvaart. Binnenkort zal zij met regelgeving komen waarin bepaald wordt welke vormen van steun aan luchtvaartmaatschappijen al dan niet verenigbaar zijn met het Verdrag van Rome.

Enkele overheden verlenen indirecte steun aan luchtvaartmaatschappijen door middel van indirecte subsidies. Luchthavens geven bij voorbeeld zwakke luchtvaartmaatschappijen korting op de landingsgelden. Het tekort dat daardoor ontstaat bij de luchthavens wordt dan later weer bijgepast door de overheid. Overheidsbemoeienis en indirecte steun leiden tot oneerlijke concurrentie. De huidige structuur zou daarom plaats moeten maken voor een systeem van eerlijker met elkaar concurrerende ondernemingen. Alleen dan kan een vrije luchtvaart gegarandeerd worden.

De EG en derde landen

De ontwikkelingen rond de liberalisering van de luchtvaart in Europa betreffen niet alleen het intra-communautaire vervoer, maar ook het vervoer van en naar bestemmingen buiten de EG. De Europese luchtvaart wordt vooral bedreigd door de grote Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen. Deze 'mega-carriers', die ontstaan zijn als gevolg van de deregulering in de Verenigde Staten, openen steeds meer diensten tussen Europa en de Verenigde Staten. Een mogelijkheid om deze problemen het hoofd te bieden is een versterking van de interne markt en een gemeenschappelijk optreden van de lidstaten van de EG, dat wil zeggen het voeren van een gemeenschappelijke luchtvaartpolitiek ten aanzien van derde landen.

Zo'n gemeenschappelijke luchtvaartpolitiek heeft echter verstrekkende gevolgen voor de soevereine bevoegdheden van de afzonderlijke lidstaten. De onderhandelingen over landingsrechten zullen dan multilateraal gevoerd moeten worden en de multilateraal verkregen landingsrechten zullen dan over

de lidstaten verdeeld moeten worden. Het probleem is dan natuurlijk op grond van welke criteria de rechten worden verdeeld.

Port-of-destination

Het wegvallen van de binnengrenzen in de Europese Gemeenschap in 1992 heeft voor de hele luchtvaart ingrijpende gevolgen. Wanneer de interne markt voltooid is krijgt namelijk alle vliegverkeer in Europa een 'domestic' status; het intra-Europese verkeer zal dan geen paspoort- en douanecontrole meer kennen. Voor het intra-Europese verkeer wordt de afhandeling op de luchthavens er dus aanmerkelijk eenvoudiger op.

Op de intercontinentale vluchten vanuit en naar Europa doet zich echter een aantal zeer belangrijke problemen voor. Het gaat daarbij vooral om de vraag of men moet kiezen voor het 'port-of-entry'- of voor het 'port-of-destination'-beginsel, dan wel of op de luchthavens de paspoort- en douanecontrole blijft gelden. Het port-of-entry-principe wil dat alle passagiers die de EG binnenkomen, worden ingeklaard op de eerste EG-luchthaven waar geland wordt. Dit betekent dat op een vlucht New York-Amsterdam-Milaan, alle passagiers in Amsterdam ingeklaard moeten worden. Dit systeem is vergelijkbaar met het Amerikaanse systeem, waarbij alle passagiers op een vlucht Amsterdam-New York-San Francisco in New York worden ingeklaard, waarna ze vrijelijk door de Verenigde Staten kunnen reizen.

Voor de intercontinentale reiziger die via een tussenstop in de EG naar een eindbestemming in de EG vliegt, is dit systeem onplezierig. In het gegeven voorbeeld betekent het dat de doorgaande reiziger in Amsterdam moet uitstappen om zich aan de douaneformaliteiten te onderwerpen. De passagier wordt geplaatst voor ongemakken als bagageclaims, wachttijden voor de douane, het meeslepen van bagage en het wederom inchecken van de bagage.

De meeste Europese landen zijn voorstander van het port-of-destination-principe. Daarbij ondergaat de ruimbagage pas op het eindstation de douanecontrole in plaats van op de eerste luchthaven binnen de EG. Op de route New York-Amsterdam-Milaan zou dit betekenen dat de passagier pas in Milaan de ruimbagage afhaalt en hiermee de douanecontrole passeert. Aangezien de uit New York afkomstige passagier zich op de 'binnenlandse' vlucht Amsterdam-Milaan mengt met de 'binnenlandse' passagiers uit Amsterdam, is het noodzakelijk reeds in Amsterdam het paspoort en de handbagage te controleren. Op deze manier blijft de transfertijd beperkt tot een minimum.

Btw en accijnzen

Het reizigersvervoer op intra-communautaire routes en de verkoop van artikelen in de belastingvrije winkels en aan boord van vliegtuigen, zijn thans onderworpen aan het 0-tarief voor btw. Hetzelfde geldt voor leveringen van diensten (afhandeling, catering, onderhoud) aan vliegtuigen. Met andere woorden, zowel de luchtvaartmaatschappijen als de passagiers worden bij internationaal vervoer niet geconfronteerd met btw. Omdat de binnengrenzen in de EG worden afschaft zullen alle vervoersdiensten tussen twee punten in de EG, alsmede de verkoop van artikelen aan reizigers op EG-bestemmingen, als binnenlandse diensten en verkopen worden gezien, die belast worden met een btw-tarief. Over de hoogte van het tarief bestaat nog geen zekerheid. Voorgesteld wordt dat het tarief per lidstaat mag variëren van 4 tot 9%. De te verwachten verlaging van de tarieven als gevolg van de liberalisering zal door de invoering van de btw deels teniet worden gedaan. Tevens leiden de nu genoemde marges in het lage btw-tarief tot concurrentievervalsing binnen de EG zelf. Daarnaast zullen luchtvaartmaatschappijen uit landen rondom de EG (zoals Oostenrijk en Zwitserland) hun concurrentiepositie kunnen verbeteren omdat op vluchten van buiten de EG naar EG-bestemmingen en vice versa geen btw

wordt geheven en dus goedkopere tarieven kunnen worden aangeboden. Tot slot zullen er vele praktische problemen optreden bij de verrekening van de ticketprijzen tussen de luchtvaartmaatschappijen en de afdracht van btw die daarbij in het geding is. Hoe kan bij voorbeeld een Amerikaanse reisagent die een ticket Washington-Milaan via Amsterdam verkoopt er zorg voor dragen dat voor het stukje Amsterdam-Milaan btw wordt afgedragen? Deze reisagent zal gauw geneigd zijn de boeking te maken op de route Washington-Zürich-Milaan, waarop geen btw geheven wordt.

Naast de plannen voor invoering van btw op het intra-communautaire luchtvervoer bestaan er tevens plannen om de tot op heden bestaande vrijstelling van accijnzen op alcoholische dranken en tabaksprodukten, die worden verkocht aan reizigers met een internationale bestemming, af te schaffen. De verkoop van tax-free-artikelen vormt voor de luchtvaart een belangrijke bron van inkomsten. Belastingvrije verkopen vormen veelal een integraal onderdeel van de luchthavenactiviteiten en het wegvallen ervan heeft dan ook ingrijpende consequenties voor de exploitatie van de luchthavens. Ook de luchtvaartmaatschappijen zullen te maken krijgen met inkomstendering. De verkoop van belastingvrije artikelen aan boord van vliegtuigen zal sterk teruglopen, waardoor de winsten zullen teruglopen. Ook hiervan kan het uiteindelijke effect zijn dat een noodzakelijke aanpassing in de landingsgelden tot gevolg heeft dat de tarieven minder zullen dalen.

Conclusie

De liberalisering van de luchtvaart is met de inwerkingtreding van de Europese Akte op 1 juli 1987 in een stroomversnelling terechtgekomen. De eerste stap op weg naar een vrije luchtvaart in Europa is op 14 december 1987 gezet, toen de Raad van Ministers het zogenaamde luchtvaartpakket aannam. Het doel van een vrijere luchtvaart is dat luchtvaartmaatschappijen naar eigen commercieel inzicht opereren zonder onnodige overheidsinterventie, zonder dat dit leidt tot veel faillissementen, een verslechtering van de service, ongemotiveerd personeel, machtsconcentratie en soms zelfs misbruik van macht op deelmarkten. Wanneer liberalisering leidt tot economische concentratie en mogelijk zelfs tot fusies, moeten de verdragsregels er voor zorgen dat geen misbruik wordt gemaakt van machtsposities. Een ander oogmerk is dat de EG een sterke onderhandelingspartner wordt in luchtvaartonderhandelingen met derde landen. Daarbij moet de mogelijkheid dat de Europese Commissie deze onderhandelingen voert serieus overwogen worden. Verdergaande liberalisering van de luchtvaart in Europa zal op vele praktische maar ook op vele politieke problemen stuiten. Want hoewel de ontwikkelingen in de richting van een vrijere luchtvaart gaan, blijft de vraag in welke mate vrijheid wenselijk is. Enerzijds hebben de gebeurtenissen op de binnenlandse Amerikaanse luchtvaartmarkt ons geleerd dat onbeperkte vrijheid tevens nadelige gevolgen heeft, zoals congestie, routes die niet meer bediend worden en sterk fluctuerende prijzen. Anderzijds moet er voor gewaakt worden dat instabiliteit op de luchtvaartmarkt niet opgevangen wordt door de markt te rereguleren. Er is namelijk een gevaar dat de nu zo veroordeelde regulering zich verplaatst naar een ander niveau, namelijk naar de 'Europese regering'. Wanneer in de EG een gemeenschappelijke luchtvaartpolitiek gevoerd wordt, moet men zich dan ook zeer goed afvragen in hoeverre zo'n beleid regulerend moet zijn. Maar voordat de EG zich met deze vragen bezig zal gaan houden moet de politieke wil om daadwerkelijk een gemeenschappelijke luchtvaartpolitiek te voeren bij de politici aanwezig zijn. De laatste ontwikkelingen wijzen wel in die richting, maar de weg naar een gemeenschappelijke luchtvaartpolitiek is nog lang.

A.A. Doorten