

Brussel, 14 september 2020
(OR. en)

10631/20

**Interinstitutioneel dossier:
2020/0042(COD)**

AVIATION 155

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
ingekomen:	14 september 2020
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2020) 558 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD krachtens artikel 10 bis, lid 5, van Verordening (EU) 2020/459 van het Europees Parlement en de Raad van 30 maart 2020 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van slots op communautaire luchthavens

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2020) 558 final.

Bijlage: COM(2020) 558 final



Brussel, 14.9.2020
COM(2020) 558 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**krachtens artikel 10 bis, lid 5, van Verordening (EU) 2020/459 van het Europees
Parlement en de Raad van 30 maart 2020 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93
van de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van slots op
communautaire luchthavens**

INHOUD

1.	INLEIDING.....	2
2.	EEN ONGEKENDE DALING VAN HET LUCHTVERKEER.....	3
a.	Terugval van het luchtverkeer tussen 2019 en 2020 (overeenkomstige periode)	3
b.	De terugval is te wijten aan de uitbraak van COVID-19	5
c.	De daling van het luchtverkeer zal in de nabije toekomst waarschijnlijk aanhouden	7
3.	DE LUCHTHAVENCAPACITEIT ZO GOED MOGELIJK BLIJVEN BENUTTEN	8
4.	CONCLUSIE	10

1. Inleiding

Sinds begin 2020 heeft de COVID-19-pandemie ernstige negatieve gevolgen gehad voor het luchtvervoer in Europa en de rest van de wereld. In juni kondigde de IATA aan dat de luchtvaartmaatschappijen in 2020 waarschijnlijk een ongekend nettoverlies van 83,4 miljard dollar (3,2 % nettomarge) zouden lijden¹. De gezondheidsmaatregelen en reisbeperkingen die door de EU-lidstaten en derde landen als reactie op de pandemie werden ingevoerd, hebben de vraag en het vertrouwen van de consumenten sterk gedrukt, wat op zijn beurt heeft geleid tot een ongeziene en langdurige daling van het luchtverkeer in de Europese Unie². Het aantal vluchten in het Europese luchtruim is in de periode maart-april 2020 met 90 % gedaald in vergelijking met dezelfde periode in 2019³. Op 1 maart 2020 verwerkten de Europese luchthavens nog altijd meer dan vijf miljoen passagiers, maar op 31 maart 2020 was dat aantal gedaald tot 174 000 (– 97,1 % in vergelijking met dezelfde dag in 2019). Op 26 juli 2020 bedroeg de daling – 72 % ten opzichte van dezelfde dag in 2019⁴.

Op 30 maart 2020 heeft de Europese Unie Verordening (EU) 2020/459 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 95/93 (de “slotverordening”) vastgesteld om de zogenaamde “use it or lose it”-regel voor luchtvaartmaatschappijen te versoepelen. Overeenkomstig artikel 8, lid 2, gelezen in samenhang met artikel 10, lid 2, van de slotverordening moeten luchtvaartmaatschappijen ten minste 80 % van de hun toegewezen slots gebruiken; zo niet verliezen zij het verworven recht op die slots. Met de wijziging wordt afgezien van het vereiste gebruik van een deel van de winterdienstregeling voor 2019/2020 en de zomerdienstregeling voor 2020, die loopt tot en met 24 oktober 2020. De wijziging had tot doel de financiële gezondheid van luchtvaartmaatschappijen te beschermen en de negatieve gevolgen voor het milieu te vermijden van lege of grotendeels lege vluchten die alleen worden uitgevoerd om de onderliggende luchthavenslots te behouden. Volgens de wijziging kan de Commissie tot en met 2 april 2021 de duur van de ontheffing verlengen door één of meer gedelegeerde handelingen.

Overeenkomstig artikel 10 bis, lid 5, van de slotverordening moet de Commissie voortdurend toezicht houden op de toestand van het luchtverkeer en de evolutie van de pandemie, teneinde te voldoen aan de criteria van artikel 10 bis, lid 4, met name:

- een terugval van het luchtverkeer tussen 2019 en 2020 (overeenkomstige periode);
- de terugval is te wijten aan de uitbraak van COVID-19;
- de terugval zal in de nabije toekomst waarschijnlijk aanhouden.

Volgens datzelfde artikel moet de Commissie, op basis van de informatie waarover zij beschikt, uiterlijk 15 september 2020 een samenvattend verslag indienen bij het Europees Parlement en de

¹ Economische prestatie van de luchtvaartsector — juni 2020.

² Op 30 januari riep de Wereldgezondheidsorganisatie de COVID-19-epidemie uit tot “noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid van internationaal belang” en op 11 maart tot een pandemie [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) en <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

³ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-04/draft-performance-review-report-prr2019.pdf>. Ook het vrachtverkeer zakte pijlsnel in: IATA meldde een daling van 27,7 % in de mondiale vrachttonkilometers tussen april 2019 en april 2020 (Alan Dron, Aviation Daily, 4 juni 2020).

⁴ <https://www.aci-europe.org/european-airports-passenger-traffic-1-march-26-july-2020>

Raad en indien nodig een gedelegeerde handeling vaststellen waarbij de duur van de ontheffing wordt verlengd.

In dat samenvattende verslag wordt de situatie beoordeeld op basis van cijfers van Eurocontrol, een steekproef bij luchtvaartmaatschappijen die 70 % van het totale luchtverkeer in de EU voor hun rekening nemen en gegevens van de slotcoördinatoren en van reisbureaus, alsmede op basis van gegevens van het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC), de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en de lidstaten over de epidemiologische situatie en prognoses en over de genomen inperkingsmaatregelen.

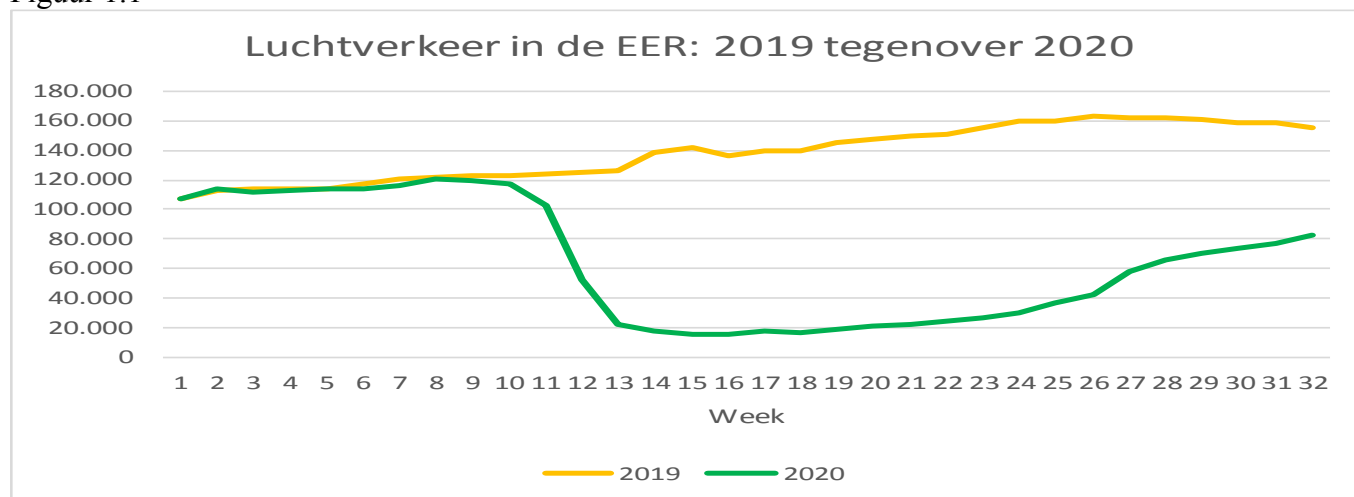
2. Een ongekeerde daling van het luchtverkeer

a. Terugval van het luchtverkeer tussen 2019 en 2020 (overeenkomstige periode)

In dit verslag zijn de gegevens over het luchtverkeer, het slotgebruik, de bezettingsgraad en de geannuleerde vluchten in een bepaalde week van 2020 vergeleken met diezelfde week in 2019.

In de gegevens van Eurocontrol wordt het begin van de daling van het luchtverkeer in de EER vastgesteld in week 11, met een daling van 17 % ten opzichte van dezelfde week in 2019. Die daling zette zich in de weken 12 en 13 snel door tot respectievelijk 59 % en 82 % ten opzichte van 2019. De laagste waarden werden opgetekend in de weken 15 en 16 (daling met 89 %). Daarna trok het luchtverkeer geleidelijk weer aan maar op 22 juni 2020 (week 26) bedroeg het nog steeds maar 26 % van het niveau van 2019, een daling met 74 %. Midden augustus 2020 lag het luchtverkeer nog steeds 47 % onder het niveau van dezelfde periode in 2019.

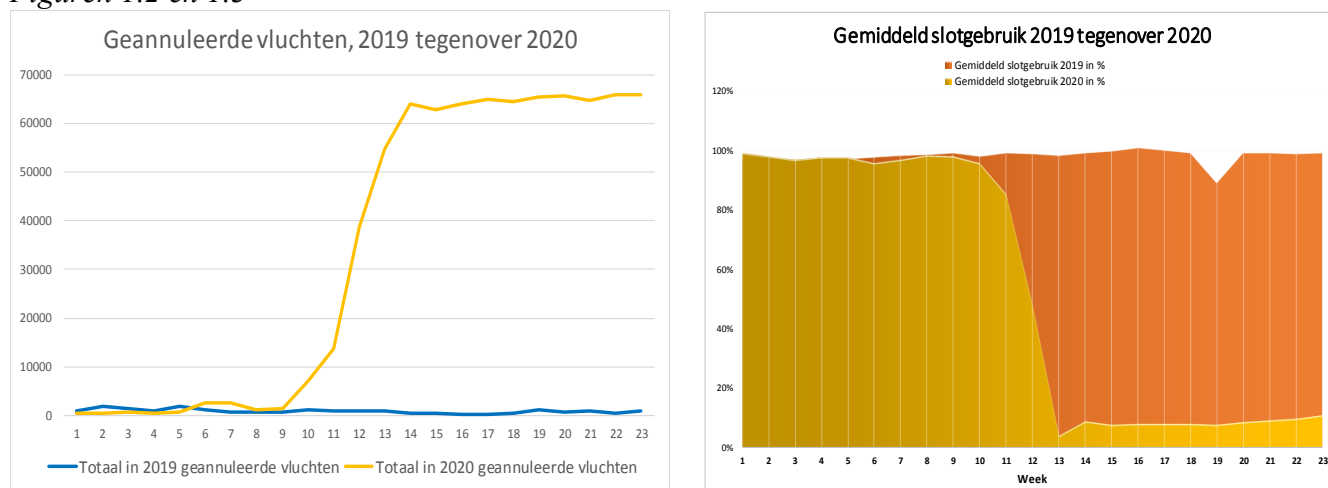
Figuur 1.1



(Bron: Eurocontrol.)

Als gevolg van de daling van het luchtverkeer daalde de benuttingsgraad van de slots sterk (figuur 1.3) en steeg het aantal geannuleerde vluchten snel (figuur 1.2) in vergelijking met dezelfde periode in 2019. Vanaf week 11 kan een sterke daling van het slotgebruik worden waargenomen. Vanaf week 14 bleef het gebruik stabiel, maar op een zeer laag niveau (minder dan 20 %). Vanaf week 9 begon het aantal geannuleerde vluchten te stijgen; vanaf week 11 ging dat steeds sneller.

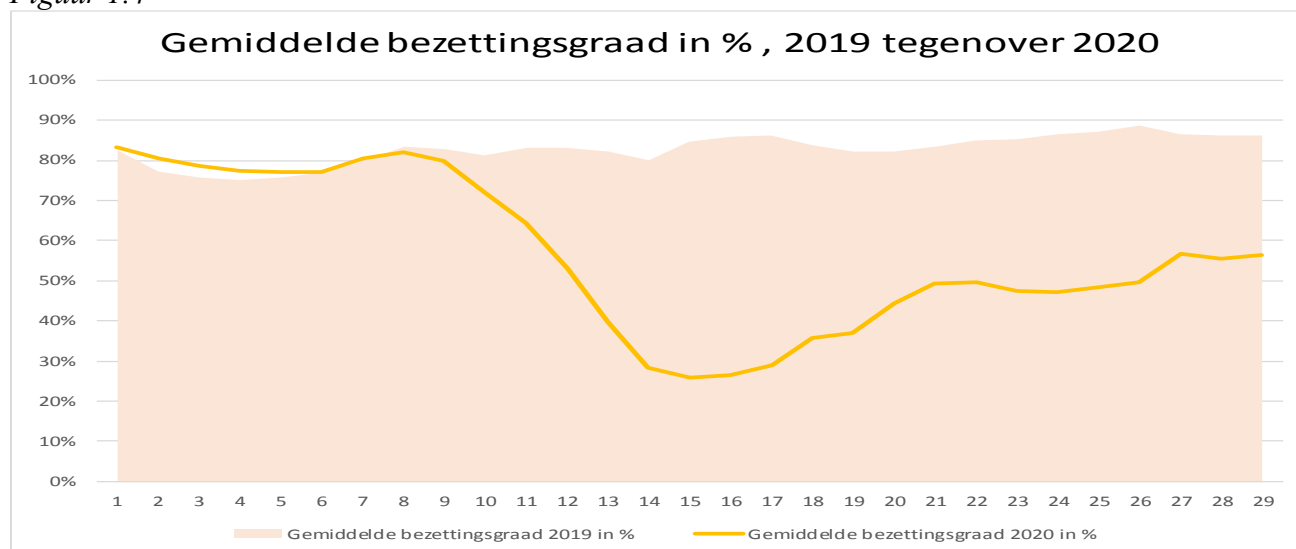
Figuren 1.2 en 1.3



Bron (figuren 1.2 en 1.3): door de Commissie verzamelde gegevens van luchtvaartmaatschappijen⁵.

De gemiddelde bezettingsgraad van de tien Europese luchtvaartmaatschappijen die de Commissie gegevens hebben verstrekt, daalde van 80 % in week 9 naar 26 % in week 15. Niet alleen vliegen de luchtvaartmaatschappijen minder, maar de paar resterende vluchten blijven onderbezet. In week 23, toen vluchten binnen de EU in aanzienlijke mate weer werden toegelaten, steeg de gemiddelde bezettingsgraad naar 44 %; midden augustus bedroeg die 56 %. In dezelfde week in 2019 varieerde de gemiddelde bezettingsgraad van dezelfde luchtvaartmaatschappijen van 75 % (week 4) tot 89 % (week 26).

Figuur 1.4



Bron: door de Commissie verzamelde gegevens van luchtvaartmaatschappijen⁶.

⁵ Negen grote Europese luchtvaartmaatschappijen (traditioneel, lagekosten en regionaal) hebben de Commissie gegevens verstrekt over het slotgebruik. De cijfers hebben betrekking op het aantal gebruikte slots in vergelijking met de beschikbare slots vóór het begin van het seizoen (historische referentiedatum). Tien grote Europese luchtvaartmaatschappijen (traditioneel, lagekosten en regionaal) hebben de Commissie gegevens verstrekt over geannuleerde vluchten.

b. De terugval is te wijten aan de uitbraak van COVID-19

COVID-19 heeft zich over de hele wereld verspreid, met gevallen op vijf continenten. Hoewel de WHO en het ECDC reisbeperkingen in het algemeen niet beschouwen als de doeltreffendste manier om een pandemie te bestrijden, hebben zowel de WHO, samen met de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO), als het ECDC gesuggereerd dat reisbeperkingen van korte duur kunnen bijdragen tot de inperking van de uitbraak⁷. Veel landen reageerden op de COVID-19-uitbraak door de invoering van vliegverboden en reisbeperkingen, waarvan sommige nog altijd van kracht zijn⁸. Dat heeft ernstige gevolgen gehad voor het internationale luchtverkeer omdat beperkingen waarbij alleen “essentiële reizen” zijn toegestaan, de vraag drukken tot een niveau waarop de meeste routes niet langer commercieel kunnen worden geëxploiteerd⁹.

Het vliegverbod binnen de EU werd door de lidstaten gerechtvaardigd als een maatregel om de verspreiding van COVID-19 in te perken, uit bezorgdheid dat de door sommige landen getroffen maatregelen niet afdoende genoeg waren, en door statistieken van de WHO en het ECDC over het aantal nieuwe gevallen¹⁰. De reikwijdte van reis- en vliegverboden varieerde¹¹. Om het vrachtvervoer door de lucht in stand te houden, heeft de Commissie richtsnoeren voor het faciliteren van luchtvrachtactiviteiten tijdens de COVID-19-pandemie ingevoerd¹². Het vliegverbod tussen de lidstaten piekte in de periode van 20 tot en met 26 maart 2020, toen twintig lidstaten een vliegverbod hadden ingesteld¹³. Dat aantal nam daarna langzaam af: op 31 maart hadden nog 16 lidstaten een vliegverbod, op 6 april 14. Sinds 7 juli handhaven zeven lidstaten een vliegverbod naar enkele specifieke landen met een hoger aantal gevallen van COVID-19¹⁴.

Wat vluchten naar derde landen betreft, nam de Commissie op 16 maart 2020 een mededeling¹⁵ aan waarin wordt aanbevolen niet-essentiële reizen vanuit derde landen naar het EU+-gebied¹⁶ tijdelijk te beperken gedurende één maand. Op 17 maart 2020 stemden de staatshoofden en regeringsleiders van de EU ermee in de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen in te voeren. Ook de vier

⁶ Tien grote Europese luchtvaartmaatschappijen (traditioneel, lagekosten en regionaal) hebben de Commissie gegevens verstrekt over de bezettingsgraad.

⁷ <https://www.icao.int/Security/COVID-19/Pages/default.aspx>,

<https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Considerations-related-to-measures-for-travellers-reduce-spread-COVID-19-in-EUEEA.pdf>

⁸ Langdurige reisbeperkingen zijn doorgaans niet langer doeltreffend zodra passende inperkingsmaatregelen zijn getroffen.

⁹ Wordt aangetoond aan de hand van de onder a) beschreven daling van het luchtverkeer, en de reden waarom de ontheffing in de eerste plaats is ingevoerd.

¹⁰ De ICAO eist dat reisbeperkingen die aanzienlijke gevolgen hebben voor het internationaal luchtvervoer, bij de WHO worden aangemeld. In de EU moeten andere lidstaten en de Commissie volgens Verordening (EG) nr. 1008/2008 in kennis worden gesteld van een vliegverbod binnen de EER. Dat verbod moet evenredig, niet-discriminerend en gerechtvaardigd zijn.

¹¹ Een verbod kan worden opgelegd aan een enkele lidstaat of verscheidene lidstaten, en kan betrekking hebben op alle vluchten of alle vluchten met uitzondering van repatriëring, vracht, overheidsvluchten enz.

¹² Richtsnoeren van de Europese Commissie: Luchtvrachtactiviteiten faciliteren tijdens de uitbraak van COVID-19, vastgesteld op 26 maart 2020; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597918301932&uri=CELEX%3A52020XC0327%2803%29>

¹³ De beperkingen kunnen ook een vliegverbod naar en van niet-EER-landen omvatten.

¹⁴ Informatie over de huidige status van vliegverboden is te vinden op: https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_en?modes=3845&category=3800

¹⁵ COM(2020) 115 final van 16.3.2020.

¹⁶ Onder het EU+-gebied worden alle Schengenlidstaten (met inbegrip van Bulgarije, Kroatië, Cyprus en Roemenië) en de vier geassocieerde Schengenlanden verstaan.

geassocieerde Schengenlanden voerden de beperking in. Die beperking is sindsdien herhaaldelijk verlengd.

Afgezien van de regelgeving is consumentenvertrouwen een belangrijke factor die de omvang van het luchtverkeer tijdens de pandemie beïnvloedt en wijst op een verband tussen de daling van het verkeer en de COVID-19-uitbraak. Daarover bestaan nog niet veel gegevens. Het Iers Centraal Bureau voor de Statistiek heeft een enquête gehouden over het vertrouwen van passagiers in vliegtuigreizen. Bijna vier op de vijf respondenten (78 %) gaven aan zich “oncomfortabel” of “zeer oncomfortabel” te voelen in het vooruitzicht van een internationale vliegreis¹⁷.

Uit de economische rapporten die de IATA regelmatig over de crisis publiceert, blijkt dat het aantal boekingen van februari tot ongeveer half april 2020 steeds sneller is gedaald. Sindsdien is dat weer wat gestegen, maar eind juni 2020 lag het niveau nog altijd 82 % lager dan vorig jaar. Er lijkt een verband te bestaan tussen de stijging van het aantal nieuwe gevallen van COVID-19 en de daling van de boekingen¹⁸. Bovendien heeft de IATA sinds de COVID-19-uitbraak geregeld onderzoek laten doen naar het passagiersvertrouwen. In april gaf ongeveer 60 % van de respondenten aan dat zij waarschijnlijk weer zouden gaan reizen binnen enkele maanden nadat de pandemie was geluwd. In juni was dat percentage gedaald tot 45 %. Respondenten geven aan dat zij zes maanden tot een jaar zouden wachten alvorens weer te gaan reizen. Daarom wordt verwacht dat het gebrek aan consumentenvertrouwen de komende maanden zal aanhouden.

Uit het voorgaande blijkt dat er een sterk verband bestaat tussen de daling van het luchtverkeer en de COVID-19-uitbraak.

c. De daling van het luchtverkeer zal in de nabije toekomst waarschijnlijk aanhouden

Onder de huidige omstandigheden is de ontwikkeling van het luchtverkeer moeilijk te voorspellen. Eurocontrol ontwikkelde scenario's¹⁹ voor een gecoördineerde²⁰ of ongecoördineerde benadering van het herstel. Volgens het optimistische, gecoördineerde scenario zal het luchtverkeer vanaf het laagste niveau in april 2020 geleidelijk stijgen tot een niveau dat in augustus 2020 nog altijd 50 % lager ligt in vergelijking met augustus 2019, en in februari 2021 nog altijd 15 % lager in vergelijking met februari 2020. In haar economische prognose vanaf 30 juli 2020 verwacht de IATA dat het aantal betaalde passagierskilometers²¹ in 2020 met iets meer dan 60 % zal dalen in vergelijking met 2019; het niveau van vóór de COVID-pandemie zal ten vroegste bereikt worden in 2024²².

¹⁷ <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-sic19cler/socialimpactofcovid-19surveyjune2020measuringcomfortlevelsaroundtheeasingofrestrictions/>. Er moet worden opgemerkt dat Ierland quarantaine verplicht stelt voor alle internationale reizigers die in Ierland aankomen. Dat beïnvloedt de perceptie van de veiligheid van de luchtvaart door het publiek.

¹⁸ <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/Flexibility-will-be-critical-to-restart/>, dia 4.

¹⁹ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-04/eurocontrol-aviation-recovery-factsheet-27042020.pdf>

²⁰ Het “gecoördineerde maatregelen”-scenario is gebaseerd op een gemeenschappelijke aanpak voor de invoering van operationele procedures en de opheffing van nationale beperkingen. In het “ongecoördineerde maatregelen”-scenario wordt ervan uitgegaan dat er geen gemeenschappelijke aanpak komt.

²¹ Het aantal betaalde passagierskilometers is de som van de producten die worden bekomen door het aantal betalende passagiers dat tijdens elke etappe van een vlucht wordt vervoerd, te vermenigvuldigen met de afstand van de etappe. De uitkomst is gelijk aan het aantal kilometer dat door alle betalende passagiers wordt afgelegd. https://ext.eurocontrol.int/lexicon/index.php/Revenue_passenger-kilometres

²² <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/Five-years-to-return-to-the-pre-pandemic-level-of-passenger-demand/>

Factoren die van invloed zullen zijn op de wijze waarop het luchtverkeer zich ontwikkelt, zijn reisbeperkingen, boekingspatronen van consumenten en de gezondheidsregels voor de sector. Die hangen nauw samen met een mogelijke heropflakking van besmettingen en het ontbreken van een vaccin. Alle prognoses vertonen een hoge mate van onzekerheid.

Wat de onder b) beschreven reisbeperkingen betreft, neemt het aantal vliegverboden binnen de EU momenteel af. De Commissie heeft de Schengenlanden en de geassocieerde Schengenlanden aanbevolen om uiterlijk 15 juni 2020 de controles aan de binnengrenzen op te heffen, wat resulteerde in een stijging van het passagiersverkeer volgens commerciële dienstregelingen (zie figuur 1.1). Op 1 juli deed de Raad een aanbeveling om niet-essentiële reizen naar en van een eerste reeks van derde landen toe te staan; die lijst van landen moet regelmatig opnieuw worden bekeken. Hoewel in de Europese zomerperiode een verdere verbetering van het luchtverkeer wordt verwacht doordat beperkingen worden opgeheven, kan een tweede golf van besmettingen, zoals die is waargenomen in China en op verschillende plaatsen in de EU, leiden tot een nieuwe daling van het luchtverkeer. Hoewel de ziekte-incidentie in Europa over het algemeen een dalende tendens vertoont²³, worden er in de meeste landen van de EU/EER nog altijd lokale besmettingen gemeld en doen zich in een aantal landen heropflakkingen of grote lokale uitbraken voor²⁴. Uit de geschiedenis blijkt ook dat pandemieën zich in verschillende golven ontwikkelen. Dat kan ertoe leiden dat er opnieuw vliegverboden worden afgekondigd en het luchtverkeer daalt.

Wat betreft de toekomstige vraag naar luchtverkeer en het vertrouwen van de consument, verklaarden de belanghebbenden waarmee de Commissie contact heeft opgenomen (luchtvaartmaatschappijen, reisagenten, geautomatiseerde boekingsystemen) dat het zeer moeilijk is om prognoses te maken voor na de winterdienstregeling 2020/2021. Hoewel luchtvaartmaatschappijen in de periode vóór COVID-19 misschien al dienstregelingen voor het volgende jaar konden aanbieden, kampen zij nu met problemen bij het opstellen van dienstregelingen voor het komende seizoen. Zij passen hun vluchtschema's voortdurend aan om te reageren op onvoorspelbare veranderingen in de reis- of vliegbeperkingen en de moeilijk te voorspellen passagiersvraag²⁵.

Uit de maandelijkse gegevens over de boekingen van passagiers blijkt dat tot maart 2021 nog steeds veel minder wordt geboekt dan in dezelfde maand van vorig jaar. Hoewel de boekingen voor de zomer van 2020 binnen de EU weer op gang zijn gekomen, lijken de luchtvaartmaatschappijen het niveau van de voorgaande jaren niet te kunnen halen omdat er drie maanden lang niet is geboekt. Het valt nog te bezien of die vraag voorgoed verloren is of later in het seizoen nog kan worden goedgemaakt, dichterbij de feitelijke vluchtdatum²⁶. Het aantal boekingen voor vluchten buiten de EU ligt nog lager.

²³ Week 25/2020 — <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/surveillance/weekly-surveillance-report>

²⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/RRA-Resurgence-of-reported-cases-of-COVID-19-in-the-EU-EEA.pdf>. De curve van het aantal gemelde gevallen stijgt weer in sommige landen (onder meer Portugal, Zweden, Kroatië en Luxemburg).

²⁵ Nu er geen duidelijke tendensen zijn in gedrag van de consument, de ontwikkeling van de ziekte en de versoepeling van de regels voor slotgebruik moeten luchtvaartmaatschappijen verschillende scenario's plannen en voorbereiden. Dat leidt tot suboptimale beslissingen over infrastructuur-, arbeids- en marketingkosten. Zelfs in een normaal jaar is het winterseizoen voor luchtvaartmaatschappijen een moeilijkere periode, omdat zij hun winst meestal in de zomer maken. Zonder de buffer van een rendabel zomerseizoen zijn de vooruitzichten voor volgende winter problematisch.

²⁶ Luchtvaartmaatschappijen wijzen erop dat consumenten anders zijn gaan boeken. Vroeger boekten zij maanden van tevoren, terwijl zij nu veel later boeken als gevolg van de verminderde voorspelbaarheid en een gebrek aan vertrouwen.

In het kader van de exitstrategie worden in de luchtvaart gezondheidsmaatregelen toegepast, onder meer op basis van de richtsnoeren van het EASA en het ECDC²⁷. Door de maatregelen inzake afstand houden en ontsmetten van ruimten kan het aantal passagiers en vluchten dat luchthavens kunnen verwerken, lager liggen dan vóór de uitbraak. Het is mogelijk dat de effectieve capaciteit van luchthavens (en dus het aantal slots) tijdelijk of blijvend wordt verminderd ten opzichte van vóór COVID-19.

Daardoor verhogen de luchtvaartmaatschappijen de capaciteit van de markt slechts geleidelijk, waarbij zij in vergelijking met 2019 wel een groot aantal routes bedienen, maar met een veel lagere frequentie vliegen en dus minder slots gebruiken.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het luchtverkeer in 2020 niet het niveau van 2019 zal bereiken. De vooruitzichten voor de periode na 2020 zijn hoogst onzeker, maar door de heropflakking van het aantal besmettingen en de noodzakelijke handhaving van de gezondheidsmaatregelen lijkt het erop dat het luchtverkeer het niveau van 2019 niet snel weer zal bereiken.

3. De luchthavencapaciteit zo goed mogelijk blijven benutten

Sinds de ontheffing van de slotbepaling werd goedgekeurd, heeft de Commissie met de belangrijkste belanghebbenden, luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en slotcoördinatoren nauw contact onderhouden om toezicht te houden op de uitvoering van de maatregel. Daaruit is gebleken dat de maatregel tot bepaalde tekortkomingen heeft geleid.

Vroege teruggave van slots

Volgens artikel 10 bis, lid 3, van de slotverordening in de versie van Verordening (EU) 2020/459 is een ontheffing op grond van dit artikel mogelijk op voorwaarde dat de betrokken luchtvaartmaatschappij ongebruikte slots ter beschikking van de coördinator stelt voor hertoewijzing aan andere luchtvaartmaatschappijen. Hoewel in overweging 7 wordt vermeld dat de luchtvaartmaatschappijen dat “onverwijld” moeten doen, is in artikel 10 bis, lid 3, geen specifieke termijn bepaald. In een brief van 16 april 2020 aan luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en slotcoördinatoren hebben de diensten van de Commissie luchtvaartmaatschappijen sterk aangemoedigd om slots ten minste twee weken vóór de oorspronkelijk geplande vluchtdatum terug te geven. Daarmee wilden zij het doel van de ontheffing veilig stellen en waar mogelijk de luchthavencapaciteit optimaal benutten. Luchtvaartmaatschappijen die hun slots voldoende van tevoren teruggeven, zouden hun verworven rechten niet verliezen, maar evenmin zou er onnodig luchthavencapaciteit worden verspild. De ervaring heeft geleerd dat dit voordelen oplevert. Zo konden voor vrachtluchten slots worden gebruikt die waren teruggegeven door luchtvaartmaatschappijen die ze normaal hadden gebruikt voor passagiersvluchten. Verschillende luchtvaartmaatschappijen hebben de Commissie laten weten dat zij zonder problemen slots konden

Uit gegevens van de IATA blijkt dat nu ongeveer 60 % van de boekingen wordt verricht in de twee weken vóór de vlucht, terwijl in dezelfde periode in 2019 meer dan 60 % van de boekingen 11 tot 20 dagen van tevoren zijn gemaakt.

²⁷ https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/EASA-ECDC_COVID-19_Operational-guidelines-for-management-of-passengers-issue-2.pdf

aanvragen om diensten aan te bieden op afwijkende tijdstippen of, in sommige gevallen, op nieuwe routes.

Op een aantal luchthavens heeft de Europese vereniging van luchthavencoördinatoren (EUACA) de teruggave van slots en de timing daarvan gecontroleerd²⁸. Uit de verzamelde gegevens blijkt dat vooral in maart geplande vluchten zeer laattijdig werden geannuleerd en de slots zeer laat — minder dan een week van tevoren — werden teruggegeven. Geleidelijk begonnen de luchtvaartmaatschappijen hun slots vroeger terug te geven. Medio juni 2020 werd het merendeel van de slots op de geselecteerde luchthavens minstens drie weken vóór de geplande vluchtdatum teruggegeven, maar een aanzienlijk deel (34,6 %) werd nog steeds later ter beschikking gesteld²⁹.

Hoewel belanghebbenden uit het vrachtvervoer over het algemeen aangaven dat hun vluchten op korte termijn konden worden gepland, bestond er in het geval van commercieel passagiersvervoer een ruime consensus dat voor de planning van dat soort vluchten meer tijd nodig was. Dat wijst er enerzijds op dat als luchtvaartmaatschappijen slots consequent vroeg genoeg zouden teruggeven, misschien wel meer luchtvaartmaatschappijen die slots op tijdelijke basis zouden kunnen inplannen en gebruiken om verschillende diensten te exploiteren. Dat zou de passagiers en meer in het algemeen de connectiviteit ten goede komen. Anderzijds wijzen sommige luchtvaartmaatschappijen erop dat passagiers hun boekingsgedrag aanzienlijk hebben veranderd en dat zij, zoals hierboven uiteengezet, nu binnen vier weken vóór de geplande vluchtdatum beslissen of zij die vlucht al dan niet boeken. Die luchtvaartmaatschappijen voeren aan dat zij de bezettingsgraad van een vlucht vier weken van tevoren niet voldoende kunnen inschatten om met kennis van zaken te beslissen of zij de vlucht laten doorgaan of het slot teruggeven.

Problemen voor luchthavens en verleners van luchthavendiensten bij de doeltreffende planning van vluchten

Luchthavens hebben de Commissie erop gewezen dat hoe korter vóór de geplande vluchtdatum slots worden teruggegeven, hoe moeilijker en duurder het voor hen wordt om hun activiteiten te plannen. Bij die planning moet rekening worden gehouden met het nodige personeel, de opening van infrastructuur en het gebruik van bijbehorende diensten (bv. beveiligingsapparatuur en -personeel, terminalcapaciteit, aviobruggen, schoonmaakpersoneel, elektriciteit en IT-systemen). Minder luchtverkeer dan verwacht betekent onnodig hoge kosten, terwijl meer luchtverkeer op korte termijn kan leiden tot onderbezetting en moeilijkheden bij de planning van social distancing en gezondheidsmaatregelen. Beide resulteren in aanzienlijke kosten voor luchthavens.

Risico op uitsluiting van concurrentie op luchthavens

Voor de winterdienstregeling 2020/2021 zullen slots zijn toegewezen in de wetenschap dat het seizoen in het teken zal staan van het herstel van de gevolgen van de coronacrisis en dat de vraag in de komende maanden nog altijd op onvoorspelbare wijze kan veranderen. Luchtvaartmaatschappijen zijn zich ervan bewust dat de ontheffing tijdens de toewijzing van slots voor een periode kan worden verlengd en het is mogelijk dat zij slots aanvragen teneinde hun aandeel te verhogen. Zij kunnen een

²⁸ De EUACA verzamelde gegevens op de volgende luchthavens: Amsterdam (NL); Stockholm Arlanda (SE); Barcelona, Palma de Mallorca, Madrid, Las Palmas (ES); Brussel (BE); Parijs Charles de Gaulle, Lyon, Nice, Nantes (FR); Düsseldorf, Frankfurt (DE); Faro, Funchal, Lissabon, Porto, Ponta Delgada (PT); Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Wenen, Salzburg (AT); Helsinki (FI); Heraklion (EL); Krakow, Warschau (PL); Larnaca (CY); Londen Heathrow, Londen Stansted (UK); Oslo (NO); Praag (CZ); Sofia (BG).

²⁹ <https://www.euaca.org/FNewsDetail.aspx?id=388&popup=1>

aantal slots aanvragen dat hoger ligt dan het aantal dat overeenstemt met hun verworven rechten. Dankzij de ontheffing zouden zij die niet hoeven te benutten om toch dezelfde slots te krijgen in het volgende overeenkomstige seizoen. Bovendien zouden zij, in plaats van slots vrij te maken die zij niet benutten, de toegang tot de markt kunnen verhinderen voor concurrenten. Dat is met name een probleem als luchtvaartmaatschappijen al hebben aangekondigd dat zij helemaal niet van plan zijn hun slots te gebruiken, of hun slots niet langer kunnen exploiteren omdat zij besloten hebben hun vloot en personeelsbestand permanent in te krimpen.

Een beoordeling van de situatie moet ook het risico ondervangen dat zich de komende seizoenen een structurele vermindering zou voordoen van de capaciteit die door de luchtvaartmaatschappijen op de markt wordt aangeboden, hetzij door de uitdienstneming van vliegtuigen, hetzij als gevolg van het verlaten van de markt. Mogelijkerwijze stabiliseert de markt op een lager niveau dan in 2019, en dan rijst de vraag op welk punt luchtvaartmaatschappijen zich moeten aanpassen aan het gereduceerde luchtverkeer als gevolg van de pandemie, door de herinvoering van de 80/20-regel (“use it or lose it”).

4. Conclusie

Ondanks een geleidelijke toename is er nog altijd veel minder luchtverkeer in vergelijking met dezelfde periode in 2019. Het is moeilijk te voorspellen hoe het herstel precies zal verlopen, maar redelijkerwijze kan worden verwacht dat een terugkeer naar het niveau van vóór de COVID-19-uitbraak nog niet voor morgen is. De overheidsbeperkingen voor reizen en vluchten naar en van bepaalde bestemmingen, gezondheidsmaatregelen die veilig reizen mogelijk maken en het consumentenvertrouwen zullen een belangrijke rol spelen. De daling en het herstel van het luchtverkeer zijn nauw verbonden met de uitbraak van COVID-19. Er is dus voldaan aan de in de inleiding beschreven voorwaarden van artikel 10 bis, lid 4, om de ontheffing bij gedelegeerde handeling te verlengen na de zomerdienstregeling van 2020.

De huidige maatregelen vertonen echter enkele tekortkomingen, die een aanleiding kunnen vormen om verder na te denken over een passende beleidsreactie.

De Commissie stelt vast dat:

- de versoepeling van de “use it or lose it”-regel na de zomerdienstregeling van 2020 moet worden gehandhaafd;
- er grote onzekerheid blijft bestaan over de toekomstige ontwikkeling van de pandemie, en dus ook over de wijze waarop de intensiteit en de patronen van het luchtverkeer zich zullen stabiliseren na 2020, met name op langere termijn. Daarom kan het nodig zijn regelgevende maatregelen te nemen die verder gaan dan het bij gedelegeerde handeling verlengen van de ontheffing;
- het op langere termijn nodig kan zijn dat de “use it or lose it”-regel op zodanige wijze wordt versoepeld dat eventuele marktverstoringen tot een minimum worden beperkt en een zo goed mogelijk gebruik van de beperkte luchthavencapaciteit wordt gestimuleerd, waarbij wordt gewaarborgd dat dit niet leidt tot extra broeikasgasemissies ten gevolge van lege of nagenoeg lege vluchten die alleen worden gebruikt om de onderliggende luchthavenslots te behouden.

De Commissie zal de versoepeling van de slotregel bij gedelegeerde handeling verlengen in de mate dat dit door de waargenomen situatie wordt gerechtvaardigd.

Voor handelingen op langere termijn zal de Commissie de belanghebbenden blijven raadplegen over de toepassing en de tekortkomingen van de ontheffing van de slotbepaling om een passende beleidsreactie te bepalen.