

VERGUNNINGENNOTA LUCHTVAART

1	Beleidsmatige context	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Afwegingskader routevergunningenbeleid.....	4
1.3	Een vernieuwde Nota	5
1.4	Beleidsrichting	5
1.5	Soevereiniteit en marktontwikkelingen.....	6
1.6	Leeswijzer	7
2	Internationaal, Europees en nationaal kader.....	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Internationaal kader	9
2.3	EU-kader.....	10
2.4	Nationaal kader.....	11
3	Basisvergunningen.....	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Commercial Air Transport Aeroplane & Helicopter.....	15
3.2.1	Basisvoorwaarden voor een exploitatievergunning.....	16
3.2.2	Leasing.....	20
3.2.3	Handhaving volgens Verordening 1008/2008.....	21
3.3	Commercial Air Transport Aeroplane & Helicopter A-to-A (rondvluchten)	21
3.4	Commercial Balloon, Sailplane en MLA	21
3.4.1	Sailplane.....	22
3.4.2	Micro Light Aeroplane	22
3.5	Commercial Aerial work	22
3.6	Non commercial vervoer (eigen vervoer).....	22
3.6.1	Vervoer ten eigen behoefte.....	23
3.6.2	Fractional ownership.....	23
3.6.3	Offshore vervoer/Noordzeevluchten.....	23
3.7	Historische vluchten	24
3.8	Aircraft for State Purposes.....	24
4	Routevergunningen: geregeld luchtvervoer	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Wettelijk kader	26
4.2.1	EU-kader	27
4.2.2	Nationaal kader	28
4.3	Afwegingskader	28
4.3.1	Afwegingskader routevergunningenbeleid	29
4.3.2	Juridische toets.....	29
4.3.3	Economische toets	31
4.3.4	Luchtvaartpolitieke toets.....	32
4.3.5	Afwegingskader routevergunningen: non-EU luchtvaartmaatschappijen	36
4.4	Proces: Luchtvaartpolitieke onderhandelingen.....	36
4.5	Handhaving	37
5	Routevergunningen: ongeregeld luchtvervoer.....	39
5.1	Inleiding	39
5.2	Wettelijk kader	39
5.3	Ad-hoc charters uit andere landen	40
5.4	Toetsing van ongeregeld luchtvervoer.....	40
5.5	Beleidskeuzes naar type ongeregeld luchtvervoer.....	41
5.5.1	Ongeregeld luchtvervoer op basis van losse tickets	41
5.5.2	Pakketreizen.....	42
5.5.3	Toepassingsbereik.....	42
5.6	Beleidskeuzes ongeregeld luchtvervoer ten behoeve van vracht.....	43
5.7	Beleidskeuzes combinaties geregeld/ongeregeld luchtvervoer	44
5.8	Ongeregeld luchtvervoer uit derde landen	44
5.9	Handhaving	45

1 Beleidsmatige context

1.1 Aanleiding

De wereld van de internationale civiele luchtvaart is in beweging: wereldwijde allianties koppelen de netwerken van voormalige concurrenten aan elkaar, supranationale beleidstrends leiden tot beperking van nationale bevoegdheden, nieuwe business modellen doen van zich spreken aan de onder- en bovenkant van de markt en politieke prioriteiten zijn aan verandering onderhevig. Daarnaast hebben gebeurtenissen zoals de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten alsmede de wereldwijde financiële en economische crisis van 2008-2009 sterke – naar verwachting blijvende – druk gezet op de bedrijfsvoering van luchtvaartmaatschappijen. Tevens is de (inter)nationale regelgeving met betrekking tot operationele aspecten van de luchtvaart constant aan vernieuwing onderhevig. Als gevolg hiervan wordt de behoefte gevoeld tot een herijking van het huidige Nederlandse vergunningenbeleid (1994) aan de veranderde luchtvaartpolitieke omstandigheden en regelgeving.

Deze herijking is mede ingegeven door veranderingen in het nationale sectorale landschap. In de jaren van wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog tot begin jaren negentig liepen de belangen van de Nederlandse overheid, de luchthaven Schiphol en de home carrier KLM vrijwel parallel. Alle partijen hadden hetzelfde belang bij uitbreiding van het luchtverkeer van, naar, en via Nederland en de Rijksluchtvaartdienst faciliteerde die behoefte door een op groei gerichte internationale luchtvaartpolitiek te voeren, hetgeen onder meer heeft geleid tot een baanbrekend open bilateraal luchtvaartakkoord tussen Nederland en de Verenigde Staten in 1992.

Nog steeds geldt dat versterking van de Mainport het gezamenlijke doel blijft. Daarbij stelt de overheid de kaders op waarbinnen de sectorpartijen zich manifesteren. Echter, ontwikkelingen zoals de liberalisatie van de luchtvaartmarkt in de Europese Unie alsmede nieuwe (markt-)omstandigheden leiden soms tot divergentie van voorheen gelijklopende belangen. Hierbij valt niet alleen te denken aan marktontwikkelingen in de luchtvaart zoals alliantievorming, de komst van low-cost carriers, nieuwe eigendoms- en zeggenschapsverhoudingen van luchtvaartmaatschappijen uit de Europese Unie, maar ook aan veranderende eigendomsverhoudingen en concurrentie tussen de luchthavens zelf. Als gevolg daarvan zijn de traditionele rollen van luchtvaartmaatschappijen en luchthaven(s) aan verandering onderhevig, zoals bijvoorbeeld bij bilaterale luchtvaartonderhandelingen.

De Vergunningennota Luchtvaart hangt samen met de Luchtvaartnota (april 2009). De Luchtvaartnota belicht de visie van het kabinet op de Nederlandse luchtvaart en berust op een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie binnen een duurzame en sociale context. In de Luchtvaartnota heeft het kabinet zich tot doel gesteld een optimale netwerkqualiteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart verder te ontwikkelen. De Luchtvaartnota stoelt daarbij op de pijlers concurreren, accommoderen en excelleren. De pijler 'concurreren' is gericht op bevordering en optimalisering van de concurrentievoorwaarden en markttoegang alsmede sturing op kwaliteit en kosten. De Vergunningennota Luchtvaart is daartoe onder deze pijler aangekondigd als een van de instrumenten om in Europese en internationale context de concurrentiepositie van Nederland te bevorderen en te optimaliseren met als inzet een open markt onder voorwaarde van een *level playing field*¹.

¹ Luchtvaartnota, p. 44-45

Die uitgangspunten en beleidsmatige doelstellingen van de Luchtvaartnota worden in deze nota nader uitgewerkt tot richtlijnen voor het beoordelen van de verschillende typen vergunningen die nodig zijn om van, naar of vanuit Nederland te opereren.

Met betrekking tot de overige luchthavens wordt voor de toekomst vooral het accommoderen van zogeheten 'point-to-point' routes voorzien. Deze routes kunnen bijdragen aan de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de omliggende regio's. Voor Maastricht is vooral de ontwikkeling van vrachtvervoer van belang.²

1.2 Afwegingskader routevergunningenbeleid

Het afwegingskader routevergunningenbeleid beoogt zowel recht te doen aan de eerder geschetste recente (inter)nationale ontwikkelingen in de luchtvaart, als aan de beleidsmatige flexibiliteit en ruimte die nodig is ter beoordeling van individuele aanvragen en specifieke, vaak unieke, luchtvaartpolitieke situaties.

Daarbij wordt de ruimte voor een nationaal luchtvaartbeleid op gebied van veiligheid, beveiliging en milieu in toenemende mate mede ingevuld en soms ingeperkt door internationale en EU-regelgeving en het externe beleid van de Europese Unie.

Tegelijkertijd stellen infrastructurele beperkingen, technologische ontwikkelingen in de vliegtuigbouw, commerciële samenwerkingsverbanden tussen luchtvaartmaatschappijen en andere dan puur nationale eigendomsstructuren nieuwe eisen en voorwaarden aan de (soms niet) bestaande regelgeving.

Hoewel de ruimte voor een nationaal luchtvaartbeleid door internationale regelgeving is afgenomen ten opzichte van 1994, heeft de overheid nog een discretionaire bevoegdheid. Waar binnen de Europese Unie sprake is van steeds verdere openstelling van de markt, is daarbuiten een dergelijke trend niet dominant aanwezig. In tegenstelling tot de verwachting, geeft het oorspronkelijke, op de Conventie van Chicago gestoelde stelsel van bilaterale afspraken tussen landen, weinig terrein prijs. Verkeersrechten behoren tot de bevoegdheden van nationale staten. Waar binnen de brede politieke en economische integratie van de Europese Unie die rechten grotendeels zijn overgedragen aan een supranationaal lichaam, geldt dat niet voor landen die niet aangesloten zijn bij een dergelijke supranationale organisatie. De luchtvaartautoriteiten van deze landen zijn vaak sterk gehecht aan hun bevoegdheid op gebied van luchtverkeersrechten en bewaken hun nationaal belang en dat van hun nationale luchtvaartmaatschappij(en) met verve.

Veelal geldt dit voor grote landen die van strategisch belang zijn voor de Nederlandse luchtvaartsector zoals China, Rusland, Korea en Japan. Geconstateerd moet worden dat alhoewel de discretionaire bevoegdheid van de overheid binnen de Europese Unie is afgenomen, de overheid in de bilaterale onderhandelingen met landen buiten de Europese Unie nog wel een grote discretionaire bevoegdheid heeft.

Die bevoegdheid richt zich onder andere op het verlenen van toestemming om vluchten uit te voeren. Een luchtvaartmaatschappij die in, van, naar en via Nederland wil vliegen, dient hiervoor een routetoestemming aan te vragen. Indien deze routetoestemming niet gegeven kan worden op basis van de wettelijk vastgelegde afspraken tussen Nederland en/of de Europese Unie enerzijds en de landen die de luchtvaartmaatschappij op de gewenste route aan wil doen anderzijds, zal de Nederlandse overheid een afweging moeten maken of deze toestemming gegeven kan worden en of deze toestemming gegeven moet worden naast de wettelijk vastgelegde afspraken of dat deze wettelijk vastgelegd moeten worden.

Deze afwegingen worden gemaakt op basis van drie toetsen. Een aanvraag wordt in eerste instantie juridisch getoetst waarbij gekeken wordt of de luchtvaartmaatschappij over de benodigde basisvergunningen beschikt (zie hoofdstuk 3). Wanneer aan die

² Luchtvaartnota, p. 37

voorwaarden is voldaan, volgt een economische toets waarbij het effect van een (nieuwe) verbinding op het netwerk in beeld wordt gebracht. Uiteindelijk wordt de aanvraag beoordeeld binnen het kader van luchtvaartpolitieke relatie met het betreffende land.

Het hanteren van een afwegingskader betekent dat er sprake is van een beleidsmatige afweging waarbij de voordelen van het stellen van uniforme regels afgewogen moeten worden tegen de voordelen van het behoud van (nationale) discretionaire beleidsruimte. Omdat de verschillen tussen aanvragen voor routevergunningen groot kunnen zijn, is het van groot belang dat zoveel mogelijk vastgehouden wordt aan die gebieden waar Nederland deze discretionaire ruimte (nog) heeft. Het uiteindelijke streven blijft het verwezenlijken van het doel dat het kabinet zich heeft gesteld in de Luchtvaartnota, te weten 'een optimale netwerkqualiteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart verder te ontwikkelen'.

In deze nota worden de kaders beschreven waarbinnen de afweging plaatsvindt of een (route-)vergunning al dan niet verleend wordt. Waar de Luchtvaartnota de grote lijnen heeft uitgezet van het Nederlandse luchtvaartbeleid, vertaalt de Vergunningennota deze in concrete regels voor het beoordelen en al dan niet toekennen van vergunningen.

Overigens geldt dat het verkrijgen van een routevergunning niet automatisch tot het verkrijgen van een "slot" leidt. Een routevergunning zoals verleend door de Minister van Infrastructuur en Milieu is een voorwaarde voor het verkrijgen van een "slot", maar geeft daar geen recht op. "Slots" worden toegekend door de slotcoördinator die functioneel onafhankelijk is van de Minister van Infrastructuur en Milieu.

1.3 Een vernieuwde Nota

De vorige Vergunningennota Luchtvaart stamt uit 1994 en is sindsdien op bepaalde onderdelen aangepast (Nota routevergunningenbeleid [2004] en Beleidskader Ongeregeld Vervoer [2006]).

Zoals reeds aangestipt, zijn de luchtvaartpolitieke omstandigheden in de loop der tijd op een aantal punten sterk veranderd. Te denken valt aan ontwikkelingen op gebied van milieu en geluid, een toenemende concurrentie tussen luchthavens, ontwikkelingen op Europees gebied (o.a. derde pakket) en het ontstaan van multinationale luchtvaartondernemingen en wereldwijde allianties.

Aangezien in de praktijk is gebleken dat het bestaande vergunningenbeleid op een aantal van deze punten onvoldoende (beleids-)houvast biedt, betekent de huidige Vergunningennota Luchtvaart zowel een herijking op onderdelen, als invoering van hernieuwde kaders waarmee ontwikkelingen in de bestaande regelgeving kunnen worden geïncorporeerd. Met het oog op de in vergelijking tot de tachtiger jaren verminderde discretionaire ruimte, is het van belang dat de Nederlandse overheid de resterende ruimte maximaal benut om de netwerkqualiteit te optimaliseren. Dit alles binnen het raamwerk van de Luchtvaartnota en in het bredere kader van Kabinetsdoelstellingen ten aanzien van duurzaamheid, het terugdringen van administratieve lasten voor het bedrijfsleven, betere regelgeving en meer aandacht voor de belangen van de consument. Een bijkomend praktisch voordeel van deze herijking is dat hiermee de verschillende nota's op vergunningengebied worden gebundeld in één nota.

1.4 Beleidsrichting

Het steeds wisselende sectorale landschap vereist een regelmatige aanpassing van bestaande regelgeving. De Luchtvaartnota geeft op hoofdlijnen de richting aan waarin de Nederlandse luchtvaart zich zou moeten ontwikkelen, maar de concrete invulling daarvan en de daadwerkelijke aanpassing van regelgeving op gebied van vergunningen is de

doelstelling van de vernieuwde Vergunningennota Luchtvaart . De nota beoogt een beeld te geven van het geheel van vergunningen en beoordelingsafwegingen waarmee overheid, sector en publiek inzicht krijgen in het proces van vergunningverlening op nationaal niveau. Deze nota is daarmee deels een noodzakelijke herijking en aanvulling van reeds bestaand beleid en deels een aanzet tot (kaders voor) nieuw beleid.

De belangrijkste richtinggevende documenten voor een vernieuwde Vergunningennota Luchtvaart zijn:

- De Luchtvaartnota;
- Het Alders advies over de toekomst van Schiphol en de regio voor de middellange termijn (tot en met 2020);
- Europese beleidsontwikkelingen en wetgeving op het gebied van luchtvaart zoals Verordening (EG) Nr. 1008/2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap.
- De Bedrijfslevenbrief, waarin het luchtvracht- en logistieke beleid onder het topgebied logistiek is verankerd.

Het uiteindelijke doel dat hiermee gediend wordt, is de blijvende aanwezigheid van een divers, hoogwaardig en duurzaam netwerk van luchtvervoerverbindingen dat Nederland met de rest van de wereld verbindt.

1.5 Soevereiniteit en marktontwikkelingen

Op basis van de Conventie van Chicago (1944, zie hoofdstuk 2) behoort markttoegang op basis van zogeheten "luchtverkeersrechten" voor zowel geregeld als ongeregeld vervoer toe aan soevereine, nationale staten. Op basis van onderlinge, bilaterale afspraken, die in de regel via een luchtvaartovereenkomst (lvo) tussen staten worden vastgelegd, worden dergelijke rechten uitgewisseld. Het betreft dan onder andere het aantal frequenties dat gevlogen mag worden, de bestemmingen die aangedaan mogen worden en het aantal luchtvaartmaatschappijen dat deze luchtdiensten mag uitvoeren. De respectievelijke overheden wijzen vervolgens deze rechten toe aan door hen geselecteerde (nationale) luchtvaartmaatschappijen.

Markttoegang is derhalve geen vanzelfsprekendheid: voor wat betreft de (inter)nationale luchtvaart heeft de overheid traditioneel een marktverdelende, regulerende en interveniërende rol.

Hoewel Nederland in principe voorstander is van vrije markttoegang, blijft luchtvaart een internationale aangelegenheid en is de Nederlandse luchtvaart voor wat betreft bilaterale rechten (mede) afhankelijk van de luchtvaartpolitiek van het betreffende andere land. In de praktijk blijkt dat de internationale luchtvaart nog altijd sterk vanuit nationaal belang gereguleerd is.

De nationale overheid heeft derhalve vanuit historisch perspectief een centrale rol in de verdeling van soms beperkte verkeersrechten, maar de daarvoor beschikbare beleidsruimte staat in sommige gevallen onder druk. Er ontstaan nieuwe structuren zoals multilaterale Open Skies Agreements tussen de Europese Unie en haar lidstaten en bepaalde derde landen³, waaruit blijkt dat de rol van supranationale organisaties zoals de Europese Unie op het gebied van de civiele luchtvaart toeneemt. Hierdoor dienen de lidstaten van de Europese Unie steeds vaker hun nationale luchtvaartpolitieke beleid in Europees verband af te stemmen.

Daarnaast hebben de per 10 oktober 2010 veranderde constitutionele verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden gevolgen voor het Nederlandse luchtvaartpolitieke- en vergunningenbeleid. De transformatie van de BES-eilanden tot

³ Met derde landen worden de landen bedoeld die geen deel uitmaken van de Europese Unie

openbare lichamen van Nederland heeft gevolgen voor zowel de interne als de externe toepasbaarheid van multilaterale en bilaterale luchtvaartverdragen waar het Koninkrijk der Nederlanden partij bij is, alsmede op de vigerende (inter)nationale wet- en regelgeving en vergunningen op het gebied van luchtvaart.

Over deze kwesties wordt zowel interdepartementaal onder regie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken binnen Nederland als met Curaçao en St. Maarten gezocht naar adequate oplossingen om de bestaande (inter)nationale wet- en regelgeving waar nodig aan te passen aan de veranderde situatie. Hierbij geldt als hoofdregel dat multilaterale luchtvaartverdragen die voor de Nederlandse Antillen golden, na 10 oktober 2010 blijven gelden voor zowel Curaçao, St. Maarten als de BES-eilanden en dat de bilaterale luchtvaartverdragen waar Nederland partij bij is, worden uitgebreid tot de BES-eilanden.

Ook de sector is aan verandering onderhevig. Waar luchtvaartmaatschappijen en luchthavens traditioneel veelal staatsbedrijven waren en/of in een beschermde markt konden opereren, evolueren zij steeds meer tot multinationale ondernemingen die in een puur commerciële omgeving moeten concurreren. Daarbij heeft het EU-recht een belangrijke rol gespeeld in de transformatie van traditionele 'home carriers' onder nationaal eigendom en zeggenschap tot communautaire luchtvaartmaatschappijen onder eigendom en zeggenschap van EU-lidstaten en/of EU-onderdanen. Als gevolg van fusies en overnames is er sprake van consolidatie in de sector. Wereldwijde allianties zoals SkyTeam, Star Alliance en One World leiden tot steeds intensievere samenwerking tussen luchtvaartmaatschappijen. Marketingconcepten zoals code sharing krijgen een steeds groter operationeel aandeel en secundaire bestemmingen krijgen een belangrijker aandeel in de vervoersmarkt.

Nieuwe vormen van bedrijfsvoering (bijvoorbeeld low-cost carriers en non-commercial fractional ownership) ontwikkelen zich of breiden zich uit. In steeds meer gevallen vervaagt daarbij de grens tussen het zgn. "geregeld" (lijndiensten) en "ongeregeld" vervoer (charters) alsmede tussen commercieel en niet-commercieel vervoer, hetgeen onder meer tot onduidelijkheid kan leiden ten aanzien van de beoordeling van bepaalde vergunningaanvragen en de hiervoor geldende regelgeving met betrekking tot veiligheid en inspectie.

De toenemende samenwerking die waarneembaar is tussen luchtvaartmaatschappijen die behoren tot één alliantie vertaalt zich echter niet automatisch naar de desbetreffende mainports en andere grote luchthavens van waaruit dergelijke luchtvaartmaatschappijen opereren. Naast de bestaande concurrentie tussen hub-luchthavens neemt de concurrentie tussen luchthavens in eenzelfde verzorgingsgebied toe.

Bij het verlenen van vergunningen speelt onder Europees en nationaal recht de vestigingsplaats en de nationaliteit van de luchtvaartmaatschappij een belangrijke rol. Daarbij valt een belangrijk onderscheid te maken tussen het al dan niet gevestigd zijn in Nederland alsmede tussen gevallen waarin eigendom en zeggenschap van de desbetreffende luchtvaartmaatschappij in handen is van (ingezetenen van) Nederland, een andere EU-lidstaat of van een niet-EU-lidstaat.

Niet altijd gelden dezelfde regels voor de verschillende categorieën. Deze verschillen zullen hierna nader aangeduid worden.

1.6 Leeswijzer

De Vergunningennota Luchtvaart beoogt een overzicht te geven van de bestaande regelgeving en - daar waar nodig - nieuwe regelgeving nader uit te werken.

Om de veranderingen in de vernieuwde Vergunningennota Luchtvaart in de juiste context te kunnen plaatsen, wordt allereerst in hoofdstuk 2 het juridisch kader aangegeven op basis waarvan het toekennen van verkeersrechten plaatsvindt. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de zgn. "basis"vergunningen of economische vergunningen toegelicht. Dit zijn vergunningen die een in Nederland gevestigde

luchtvaartmaatschappij moet hebben om in aanmerking te komen voor het uitoefenen van vervoer door de lucht. Deze vergunningen worden door de Inspectie namens de Minister verleend.

Voordat een dienst uitgevoerd mag worden, heeft een luchtvaartmaatschappij ook toestemming nodig van de Minister ten aanzien van de route en bestemming waarop de voorgenomen dienst van toepassing is. De daarvoor verantwoordelijke beleidsdirectie verleent namens de Minister de routevergunningen.

In hoofdstuk 4 wordt de routevergunning voor geregeld vervoer toegelicht, in hoofdstuk 5 staat het ongeregeld vervoer centraal. Met het oog op het verschillende karakter van deze twee soorten luchtvervoer gelden er voor elk verschillende luchtvaartpolitieke afwegingen en procedures.

2 Internationaal, Europees en nationaal kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de internationale, Europese en nationale kaders en juridische grondslagen van het vergunningenbeleid geschetst. Het hoofdstuk dient als basis en kapstok voor de volgende hoofdstukken, waarin de verschillende typen van vergunning in meer detail aan de orde komen.

2.2 Internationaal kader

De soevereiniteit van het Koninkrijk der Nederlanden over het luchtruim boven haar territoir vormt het primaire uitgangspunt bij luchtvervoer over, vanuit, binnen, of naar Nederland. Dit uitgangspunt is internationaal erkend en verankerd in de Conventie van Chicago van 1944⁴, die tevens de internationale grondslag biedt voor het recht om internationale, civiele geregelde en ongeregelde luchtdiensten te mogen uitvoeren naar of vanuit het territorium van verdragsluitende staten.⁵ Uit de toepassing van het beginsel van soevereiniteit volgt dat het recht om over, vanuit, binnen of naar Nederland te mogen vliegen, onafhankelijk van het type toestel of vervoer, in beginsel altijd afhangt van de toestemming daartoe van de Nederlandse overheid.

Dit beginsel is in nationaal recht geïmplementeerd in artikel 16 Luchtvaartwet, dat bepaalt dat:

Luchtvaartwet Artikel 16: luchtvervoer

Voor zover bij internationale overeenkomst niet anders is bepaald, mag vervoer met luchtvaartuigen in, naar of uit Nederland, of met Nederland als tussenstation, slechts geschieden door luchtvaartmaatschappijen aan wie daartoe door Onze Minister vergunning is verleend.

Uit het soevereiniteitsprincipe volgt tevens dat buitenlandse luchtvaartuigen zich binnen het Nederlandse luchtruim dienen te houden aan de van toepassing zijnde nationale wet- en regelgeving.⁶

Dit uitgangspunt van de Conventie van Chicago vindt internationaal concrete uitwerking in luchtvaartverdragen waarbij landen luchtvaartrechten uitwisselen over het gebruik van elkanders luchtruim. Dit uitwisselen van luchtvaartrechten gebeurt in de regel op basis van reciprociteit, ofwel wederkerigheid.

Hoewel de Conventie van Chicago multilaterale luchtvaartverdragen niet uitsluit, heeft zich in de praktijk een stelsel van bilaterale luchtvaartverdragen tussen staten ontwikkeld. Ten behoeve van deze bilaterale luchtvaartverdragen zijn in de loop der tijd een aantal modellen opgesteld die uiteenlopen van (meer of minder) restrictief tot zeer liberaal (de zogenaamde 'Open Skies verdragen').

In hoofdstuk 4 van deze nota wordt in meer detail ingegaan op het routevergunningenbeleid dat ten grondslag ligt aan het bilaterale stelsel van luchtvaartverdragen met derde landen.

⁴ Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart; (met Bijlagen), Chicago, 7 december 1944, Trb.1954, 18, (laatstelijk) Trb. 2009, 48, zie artikelen 1 en 2.

⁵ Zie artikelen 5 en 6 Conventie van Chicago en paragraaf 2.3 en 2.4 nota Vergunningenbeleid. Luchtvervoer door staatsluchtvaartuigen valt conform de beperking van artikel 3 Conventie van Chicago tot civiele luchtvaartuigen buiten de reikwijdte van de Vergunningennota.

⁶ Dit blijkt tevens uit verschillende onderdelen van de Conventie van Chicago, zie o.m. artikelen 7 tot en met 14, 25, 26, 30, 35, 36, 40.

2.3 EU-kader

Met de invoering van het eerste tot en met het derde liberalisatiepakket (1987-1993) betreffende maatregelen om tot een open 'binnenlandse' luchtvaartmarkt in de Europese Unie te komen, is de oorspronkelijke, volledig nationale beleidsruimte op internationaal luchtvervoer geleidelijk afgekald en tot de gedeelde of gehele competentie van de Europese Unie geworden.

Het zogeheten 'derde pakket' van de interne luchtvaartmarkt, bestaande uit de Verordeningen 2407/92⁷, 2408/92⁸ en 2409/92⁹, heeft een groot effect gehad op het luchtverkeer in Europa en heeft ertoe bijgedragen dat de luchtvervoersdiensten efficiënter en goedkoper zijn geworden. Met het derde pakket verkregen alle zich in handen van EU-ingezetenen bevindende luchtvaartmaatschappijen, ongeacht de vraag in welke lidstaat zij gevestigd waren, de status van 'communautaire luchtvaartmaatschappij' met markttoegang tot de gehele interne markt onder dezelfde voorwaarden.

Sommige maatregelen van het derde pakket bleken echter niet consequent te worden toegepast en niet alle beperkingen op intracommunautaire luchtdiensten bleken opgeheven te zijn. Dit had negatieve gevolgen voor de marktwerking doordat het 'level playing field' binnen Europa verstoord werd. Zo werden de eisen voor het verkrijgen van een exploitatievergunning niet overal op gelijke wijze toegepast en werden de regels voor wet leasing van luchtvaartuigen van derde landen niet consequent toegepast en konden passagiers niet volledig profiteren van de interne markt als gevolg van een gebrek aan prijstransparantie of door discriminerende praktijken op basis van domicilie¹⁰.

In 2006 is de Europese Commissie met een voorstel gekomen om het derde pakket te herzien en te integreren in één nieuwe verordening. Deze herziening van het derde pakket is vastgelegd in Verordening (EG) Nr. 1008/2008 van de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap. Verordening 1008/2008 wordt in meer detail behandeld in hoofdstuk 3 van deze nota.

Markttoegang van en naar derde landen via het traditionele bilaterale stelsel van in beginsel restrictieve luchtvaartovereenkomsten, is na invoering van de interne markt in eerste instantie intact gebleven. Nederland heeft in 1992 met de 'Open Skies overeenkomst' met de Verenigde Staten wel voor een belangrijke doorbraak op dat gebied gezorgd door een veel liberaler regime overeen te komen dan gebruikelijk was. De groeiende wrijving tussen het proces van Europese harmonisatie en het bilaterale stelsel is uitgemond in een juridische procedure van de Europese Commissie tegen acht lidstaten die zogeheten bilaterale 'Open Skies overeenkomsten' met de Verenigde Staten hadden afgesloten.

⁷ Verordening (EEG) Nr. 2407/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de verlening van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen bepaalde de voorwaarden waaronder lidstaten exploitatievergunningen mogen verlenen aan luchtvaartmaatschappijen. Zo diende de hoofdvestiging van deze maatschappijen zich in een lidstaat van de Europese Unie te bevinden, moesten deze maatschappijen direct of indirect door een lidstaat of door onderdanen van een lidstaat worden gecontroleerd en moest het luchtvervoer de voornaamste activiteit van de onderneming vormen.

⁸ Verordening (EEG) Nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes betrof de toegang voor geregelde en niet-geregelde luchtdiensten tot routes in de Gemeenschap voor communautaire luchtvaartmaatschappijen. Deze verordening betekende de afschaffing van beperkingen op zevende vrijheid (het recht om buiten het grondgebied van het land van registratie te opereren en om passagiers, post en goederen komende uit of met bestemming een derde land dat niet de staat van registratie is, af te zetten of aan boord te nemen) en op achtste vrijheid (het recht om passagiers, post of goederen te vervoeren tussen plaatsen in hetzelfde land, dat niet het land is waar het luchtvaartuig is geregistreerd).

⁹ Verordening (EEG) Nr. 2409/92 van de Raad van 23 juli 1992 inzake tarieven voor luchtdiensten

¹⁰ <http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vi8rm2zxnwy7>

Op 5 november 2002 volgde de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in deze 'Open Skies zaken'.¹¹ Hierin heeft het Hof op basis van de 'AETR'-doctrine¹² bepaald dat de Gemeenschap een externe bevoegdheid heeft op grond van de uitoefening van haar interne bevoegdheid, wanneer de internationale verbintenissen binnen de werkingssfeer van de gemeenschappelijke regels vallen of binnen een gebied dat reeds grotendeels door dergelijke regels wordt bestreken.

Het Hof verklaarde daarbij dat de Gemeenschap exclusieve bevoegdheid geniet op de luchtvaartterreinen van slots, elektronische boekingsystemen en intracommunautaire tarieven. Daarnaast concludeerde het Hof dat de nationaliteitsbepalingen in de Open Skies overeenkomsten een schending vormden van het recht op vrije vestiging, dat gebaseerd is op het toenmalige artikel 43 EG-Verdrag (thans artikel 49 EU-Werkingsverdrag).

De Hofuitspraak heeft voor de Europese Unie en haar lidstaten geleid tot een belangrijke herijking van het traditionele bilaterale stelsel van onderhandeling en afsluiting van luchtvaartverdragen met derde landen. Deze herijking heeft gestalte gekregen in het pakket van maatregelen dat door de Transportraad is aangenomen in juni 2003 en dat gebaseerd is op drie pijlers: het horizontaal mandaat, het verticaal mandaat en de Verordening 847/2004¹³. Dit Europese beleid heeft voor Nederland in 2004 al geleid tot een herijking van het Nederlandse routevergunningenbeleid en vormt een belangrijke grondslag van hoofdstuk 4 van deze nota.

2.4 Nationaal kader

Het Nederlandse vergunningenbeleid voor zowel geregeld als ongeregeld vervoer vindt haar juridische grondslag thans in artikel 16 e.v. van de Luchtvaartwet.

De systematiek van artikel 16a, 16c en 16d van de Luchtvaartwet is als volgt:

Artikel 16a van de Luchtvaartwet heeft betrekking op de verlening van de exploitatievergunning.

Luchtvaartwet Artikel 16a

1. Ten aanzien van vergunningen als bedoeld in artikel 16 die vallen onder Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (PbEU L 293), wordt toegepast het wordt toegepast hetgeen bij of krachtens die verordening is bepaald.
2. Een wijziging van het bepaalde bij of krachtens de verordening, genoemd in het eerste lid, treedt voor de toepassing van het eerste lid in werking met ingang van de dag waarop de betrokken wijzigingsregeling in werking treedt.
3. Aan een vergunning als bedoeld in het eerste lid kunnen voorschriften worden verbonden voor zover deze in overeenstemming zijn met de verordening.
4. Onverminderd de verordening kan Onze Minister een vergunning als bedoeld in het eerste lid, schorsen of intrekken:
 - a. Indien de vergunninghouder daarom verzoekt;

¹¹ Zaken C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 en C-476/98 tegen het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Zweden, Finland, België, Luxemburg, Oostenrijk, en Duitsland.

¹² De Europese Overeenkomst nopens de arbeidsvoorwaarden voor de bemanningen van motorrijtuigen in het internationale vervoer over de weg van 1 juli 1970

¹³ Verordening (EG) nr. 847/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake onderhandelingen over en de uitvoering van overeenkomsten inzake luchtdiensten tussen lidstaten en derde landen

- b. Wegens uitoefening van het vervoer in strijd met bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften;
 - c. Wegens niet-inachtneming van aan de vergunning verbonden voorschriften; indien ter verkrijging van de vergunning onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt.
5. Onze Minister kan een vergunning als bedoeld in het eerste lid, op verzoek van de houder wijzigen.

Artikel 16b van de Luchtvaartwet heeft betrekking op de verlening van vergunningen die niet vallen onder artikel 16a (de exploitatievergunning). In feite heeft dit artikel betrekking op de routetoestemming voor geregeld en ongeregeld luchtvervoer.

Luchtvaartwet Artikel 16b

1. Een vergunning als bedoeld in artikel 16 die niet valt onder de in artikel 16a, eerste lid genoemde verordening, wordt verleend voor een bepaalde, daarin genoemde, termijn van ten hoogste vijf jaar. Zij kan door Onze Minister worden verlengd.
2. Aan een vergunning als bedoeld in het eerste lid, kunnen voorschriften of beperkingen worden verbonden.
3. Onze Minister kan een vergunning als bedoeld in het eerste lid, schorsen of intrekken:
 - a. Indien de vergunninghouder daarom verzoekt;
 - b. Wegens niet-uitoefening van het vervoer;
 - c. Wegens uitoefening van het vervoer in strijd met bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften;
 - d. Wegens niet-inachtneming van aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen;
 - e. Indien ter verkrijging van de vergunning onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt.
4. Onze Minister kan een vergunning als bedoeld in het eerste lid, op verzoek van de houder wijzigen.
5. Een vergunning als bedoeld in het eerste lid verliest haar geldigheid zolang en voor zover de vergunninghouder is geplaatst op de communautaire lijst, bedoeld in Verordening (EG) nr. 2111/2005 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 december 2005 betreffende de vaststelling van een communautaire lijst van luchtvaartmaatschappijen waaraan een exploitatieverbod binnen de Gemeenschap is opgelegd en het informeren van luchtreizigers over de identiteit van de exploiterende luchtvaartmaatschappij en tot intrekking van artikel 9 van Richtlijn nr. 2004/36/EG.
6. Een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in het eerste lid, of voor een verlenging voor een dergelijke vergunning wordt afgewezen voor zover de aanvraag betrekking heeft op activiteiten waarvoor de aanvrager op de communautaire lijst, bedoeld in het vijfde lid, is geplaatst.

Artikel 16c van de Luchtvaartwet betreft vrijstelling van vergunningen wanneer het vervoer betreft dat:

- niet-beroepsmatig is; en
- waarvan de startmassa van het te gebruiken luchtvaartuig maximaal 2000 kg is.

Luchtvaartwet Artikel 16c

Bij ministeriële regeling kunnen bepaalde soorten van vervoer worden uitgezonderd van de in artikel 16 vervatte verplichting.

Indien artikel 16c van de Luchtvaartwet niet van toepassing is, kan er eveneens een ontheffing worden afgegeven indien het vervoersstroom van geringe omvang betreft en het gaat over vervoer ten eigen behoeve. Daar artikel 16d van de Luchtvaartwet geen specifieke voorwaarden stelt aan het gewicht van het te gebruiken luchtvaartuig, wordt voor het afgeven van een ontheffing ten eigen behoeve in principe geen grens gesteld aan het gewicht van het te gebruiken luchtvaartuig¹⁴.

Luchtvaartwet Artikel 16d

1. Onze Minister kan ontheffing verlenen van de in artikel 16 vervatte verplichting. Van de beschikking ter zake wordt mededeling in de Staatscourant gedaan.
2. Aan de in het eerste lid bedoelde ontheffingen kunnen voorschriften of beperkingen worden verbonden.
3. Onze Minister kan een ontheffing schorsen of intrekken wegens niet inachtneming van de aan de ontheffing verbonden voorschriften of beperkingen.

De vergunningen die afgegeven kunnen worden, zijn onder te verdelen in twee categorieën, te weten:

1. basisvergunningen;
2. routevergunningen.

De basisvergunningen kunnen op hun beurt onderscheiden worden in de economische vergunning, ook wel exploitatievergunning genoemd en technisch/operationele vergunning, de AOC.

Verordening (EU) 1008/2008 verbindt overigens het verkrijgen van een economische vergunning mede aan het beschikken over een technisch/operationele vergunning. De grondslag voor dergelijke vergunningen is opgenomen in Verordening (EG) 3922/91 inzake de harmonisatie van technische voorschriften en administratieve procedures op het gebied van de burgerluchtvaart.

In het onderstaande wordt ten aanzien van basisvergunningen ook op deze vergunningen ingegaan.

Het bekendste voorbeeld bij deze laatste categorie is het Air Operator Certificate. In hoeverre een eigenaar van een luchtvaartuig over een economische vergunning dan wel technisch/operationele vergunning dient te beschikken, is afhankelijk van het type luchtvaartuig en het doel van de uit te voeren operaties.

¹⁴ Op grond van artikel 16d lid 2 van de Luchtvaartwet kunnen bepaalde voorschriften inzake het gewicht van het te gebruiken luchtvaartuig nog worden verbonden aan de af te geven ontheffing.

De vergunningen die worden afgegeven en de criteria waar een luchtvaartuig aan moet voldoen, zijn verankerd in internationale en nationale wet- en regelgeving. Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 3.

Een vergunning om op een bepaalde route te mogen opereren heeft betrekking op zowel geregeld als ongeregeld luchtvervoer. Deze vergunningen worden besproken in hoofdstuk 4 en 5.

3 Basisvergunningen

3.1 Inleiding

Ondernemingen of personen die in, van, naar en via Nederland willen vliegen, hebben afhankelijk van het soort voertuig en het soort dienst dat geleverd wordt, een basisvergunning nodig. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden in:

1. De economische vergunning (ook wel exploitatievergunning genoemd);
2. De technisch/operationele vergunning.

In bijlage 1 is schematisch weergegeven over welke vergunningen een eigenaar van een luchtvaartuig moet beschikken om toestemming te hebben om te mogen opereren. Hoofdstuk 4 en 5 van deze vergunningennota hebben alleen betrekking op Commercial Air Transport Aeroplane & Helicopter. Om een volledig beeld te schetsen van de soorten vergunningen die in Nederland worden verleend, zal in dit hoofdstuk ook kort ingegaan worden op de overige categorieën luchtvaartuigen en bijbehorende basisvergunningen. Daarbij worden alleen de basisvergunningen beschreven die betrekking hebben op ondernemingen en personen die in Nederland gevestigd zijn en voor een Nederlandse vergunning in aanmerking willen komen. De zogeheten 'Third Country Operators' worden buiten beschouwing gelaten, aangezien de aanvragen voor basisvergunningen via de eigen verantwoordelijke autoriteiten verlopen.

In de European Aviation Safety Agency (EASA) is momenteel regelgeving in voorbereiding waardoor in de toekomst enkel Third Country Operator vluchten naar, binnen of vanuit de Europese Unie mogen uitvoeren indien zij beschikken over een door EASA verleende vergunning.

3.2 Commercial Air Transport Aeroplane & Helicopter

In Nederland gevestigde ondernemingen mogen net als andere in de Europese Unie gevestigde ondernemingen alleen passagiers, post of vracht vervoeren wanneer aan hen een exploitatievergunning is verleend. Dit is vastgelegd in artikel 16 en 16a van de Luchtvaartwet.

Definitie exploitatievergunning

"Een door de bevoegde vergunningverlenende autoriteit aan een onderneming verleende vergunning waarbij haar wordt toegestaan, al naar gelang van het in de vergunning vermelde, luchtdiensten te verstrekken."¹⁵

Door het verlenen van een exploitatievergunning geeft de bevoegde vergunningverlenende autoriteit namens de Minister aan dat de onderneming goedkeuring van de Minister van Infrastructuur en Milieu heeft om als luchtvaartmaatschappij luchtvervoer tegen vergoeding te mogen verrichten. De vergunningverlening is één van de hoofdinstrumenten voor de publiekrechtelijke ordening van het luchtvervoer. In Nederland is de Inspectie de bevoegde vergunningverlenende autoriteit.

Aan toekenning van een exploitatievergunning is een aantal voorwaarden verbonden. Eén van de belangrijkste voorwaarden is dat de onderneming in het bezit dient te zijn van een Air Operator Certificate (AOC). De verplichting om over een AOC te beschikken is vastgelegd in Verordening 1008/2008, en nationaal geïmplementeerd in artikel 16a e.v. van de Luchtvaartwet.

¹⁵ Verordening 1008/2008

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het wettelijk kader van de exploitatievergunning, de voorwaarden waar een onderneming aan moet voldoen om over een exploitatievergunning te beschikken en de wijze waarop naleving van de voorwaarden wordt gehandhaafd door de Minister van Infrastructuur en Milieu.

3.2.1 Basisvoorwaarden voor een exploitatievergunning

In hoofdstuk II van Verordening 1008/2008 is vastgelegd aan welke voorwaarden een communautaire luchtvaartmaatschappij moet voldoen om een exploitatievergunning te krijgen en te behouden. De Inspectie mag alleen een exploitatievergunning aan een onderneming afgeven indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1. De hoofdvestiging bevindt zich in Nederland;
2. De onderneming heeft een door Nederland afgegeven AOC;
3. De onderneming beschikt over één of meer luchtvaartuigen via eigendom of dry lease;
4. Het hoofdbedrijf van de onderneming is het verrichten van luchtdiensten, eventueel in combinatie met andere commerciële exploitatie van luchtvaartuigen of herstelling en onderhoud van luchtvaartuigen;
5. De ondernemingsstructuur is transparant en stelt de Inspectie in staat om de bepalingen uit Verordening 1008/2008 toe te passen;
6. De onderneming is eigendom van lidstaten en/of onderdanen van lidstaten en oefent daadwerkelijk controle uit;
7. De onderneming voldoet aan de vereiste financiële condities;
8. De onderneming voldoet aan de eisen van verzekering;
9. De onderneming voldoet aan de eisen van betrouwbaar bestuur.

Ad 1: Hoofdvestiging

Om in aanmerking te komen voor een Nederlandse exploitatievergunning, dient de hoofdvestiging van de onderneming zich in Nederland te bevinden. Het belang van deze voorwaarde is gelegen in het feit dat Nederland alleen een exploitatievergunning kan afgeven aan een onderneming waarop zij toezicht uitoefent en kan uitoefenen, dat wil zeggen aan een onderneming die haar hoofdvestiging in Nederland heeft.

De term 'hoofdvestiging' wordt in Verordening 1008/2008 als volgt gedefinieerd: Het hoofdkantoor of het geregistreerde kantoor van een communautaire luchtvaartmaatschappij in de lidstaat waar de belangrijkste financiële functies en de operationele controle op de communautaire luchtvaartmaatschappij, met inbegrip van het beheer van de blijvende luchtwaardigheid, worden uitgeoefend.

Voorts wordt aansluiting gezocht bij de volgende aanknopings- en uitgangspunten:

- De uitspraken van het Europese Hof van Justitie, in het bijzonder het arrest 81/87, ECR 5438 (1988, de Daily Mailzaak), waarin de hoofdvestiging is omschreven als de plaats waar de essentiële beslissingen over de activiteiten van de onderneming plaatshebben;
- De aanbevelingen van de ICAO (International Civil Aviation Organisation) en de ECAC (European Civil Aviation Conference) volgens welke als plaats van de hoofdvestiging is te beschouwen "the place where the most important business activities of the undertaking are carried out"; de omschrijving in het ontwerp van de Europese Venootschap (COM/91/273 final) waarin de hoofdvestiging als 'true centre of operations' is aangemerkt komt hiermee overeen;
- De bepalingen in bilaterale luchtvaartovereenkomsten en de Conventie van Chicago over 'regulatory control' en het toezicht van de staat op aangewezen luchtvaartmaatschappijen. Aldus dient helder te zijn dat de activiteiten die de luchtvaartmaatschappij uit hoofde van de exploitatievergunning uitvoert, onder toezicht van de Nederlandse overheid vallen, die ook in staat moet zijn dit toezicht uit te oefenen. Het gaat hierbij met name om 'regulatory control' op de veiligheid en beveiliging van vluchtoperaties. Een en ander zal ook blijken uit de standplaats van

de voor deze aspecten verantwoordelijke personen van de luchtvaartmaatschappij, de aangewezen 'postholders' en de 'accountable manager'.

- De belastingwetgeving, volgens welke als hoofdvestiging is te beschouwen de plaats waar een luchtvaartmaatschappij belastingplichtig is.

Ad 2: AOC

Artikel 6 van Verordening 1008/2008 stelt dat het verkrijgen en behouden van een exploitatievergunning te allen tijde afhankelijk is van het bezit van een geldige AOC. De AOC is een aan een onderneming afgegeven certificaat waarin wordt verklaard dat de luchtvaartexploitant beschikt over de beroepsbekwaamheid en organisatie om de veiligheid van de in dat certificaat gespecificeerde activiteiten te garanderen, overeenkomstig de relevante bepalingen van de Gemeenschapswetgeving, of voor zover van toepassing, het nationaal recht¹⁶. De voor Nederland geldende bepalingen zijn vastgelegd in de Wet Luchtvaart hoofdstuk 4 en EU-Verordening 3922/91 (zoals gewijzigd bij Verordeningen 1899/2006¹⁷ en 8/2008).

De inhoudelijke toetsing van de voorwaarden voor de AOC voor 'fixed-wing aircraft' geschiedt aan de hand van de EU-OPS. Voor helikopters geldt op dit moment de JAR-OPS 3 (Joint Aviation Requirements – Operations)

Vanaf 2012 zullen niet langer de Europese en Joint Aviation Authorities (JAA) regelgeving van toepassing zijn, maar zal de EASA regelgeving gelden.

Ad 3: Beschikking over luchtvaartuigen

Voor het verkrijgen en behouden van een exploitatievergunning moet de onderneming beschikken over ten minste één vliegtuig op basis van eigendom of dry lease¹⁸.

Vliegtuigen moeten in principe in Nederland zijn geregistreerd en tegen wettelijke aansprakelijkheidsrisico's zijn verzekerd. Verordening 1008/2008 stelt echter dat luchtvaartuigen in het nationale register of binnen de Europese Unie geregistreerd moeten zijn. Op dit moment wordt gezien of registratie in andere EU lidstaten in Nederland toegestaan zal worden.

Bij dry lease staat het toestel op de AOC van de huurder. In principe voert het toestel een registratie van het land van de huurder tenzij afspraken zijn gemaakt met de staat van registratie. EASA werkt momenteel aan voorstellen waarin dit alleen nog toegestaan zou worden voor toestellen geregistreerd binnen de Europese Unie. Bij wet lease staat het toestel op de AOC van de verhuurder en blijft de registratie in het land van de verhuurder. Registratie en wet/dry lease zijn dus in principe aan elkaar verbonden maar kunnen los van elkaar staan als daarover afspraken zijn gemaakt tussen de 'State of Operator' (waar het toestel op de AOC staat) en 'State of Registry'.

De eigendom dan wel de huur van een vliegtuig zal via de gebruikelijke uitgangspunten van het betreffende nationale eigendoms- of huurrecht aantoonbaar moeten zijn. Bij de sinds enige jaren in opkomst zijnde nieuwe vormen van gedeelde eigendoms- of huurconstructies zal aantoonbaar moeten zijn dat de vergunninghouder een zelfstandig beschikkingsrecht over de vliegtuigen heeft.

De zogenaamde 'financial lease', waarbij een luchtvaartmaatschappij de economische eigendom heeft van een vliegtuig, terwijl de juridische eigendom bij een externe financier berust, wordt niet als een huur- maar als een eigendomsconstructie gezien.

¹⁶ Verordening 1008/2008 artikel 2.8

¹⁷ Verordening 1899/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad inzake de harmonisatie van technische voorschriften en administratieve procedures op het gebied van de burgerluchtvaart

¹⁸ Een dry lease overeenkomst is een overeenkomst tussen ondernemingen op grond waarvan het vliegtuig wordt geëxploiteerd onder het AOC van de huurder (Verordening 1008/2008 artikel 2.24). Zie ook voetnoot 22, pag. 19.

Ad 4: Hoofdbedrijf

Artikel 4.d van Verordening 1008/2008 stelt dat de exploitatie van luchtdiensten het hoofdbedrijf van een onderneming dient te zijn, dat alleen wordt uitgeoefend of in combinatie met enige andere commerciële exploitatie van luchtvaartuigen of met de herstelling en het onderhoud van luchtvaartuigen.

Met deze voorwaarde wordt voorkomen dat een exploitatievergunning wordt verstrekt aan een onderneming die de vergunning wil gebruiken om een ander bedrijfsdoel dan de exploitatie van luchtdiensten te dienen. In beginsel zal een luchtvaartmaatschappij aan deze voorwaarde voldoen indien sprake is van de volgende situaties:

1. In de statuten is vastgelegd dat luchtvervoer het hoofddoel is;
2. De onderneming kan aantonen verantwoordelijk te zijn voor de planning, organisatie en feitelijke uitvoering van de vervoersdiensten en;
3. De onderneming kan aantonen dat zij verantwoordelijk is voor de betrouwbaarheid en veiligheid van de vervoersdiensten, hetgeen ook blijkt uit de uitgaven van de onderneming voor de exploitatie voor de diensten.

In de Luchtvaartwet (artikel 16c) en de 'Regeling houdende vaststelling van bepaalde soorten van vervoer welke zijn uitgezonderd van de in artikel 16 Luchtvaartwet vervatte verplichting', is bepaald dat slechts niet-beroepsmatig vervoer met een zweefvliegtuig, een motorzweefvliegtuig of een vliegtuig met een maximale startmassa van 2.000 kg wordt uitgezonderd van de verplichting tot het hebben van een vervoersvergunning (vroeger aangeduid als sportvliegers). Onder beroepsmatig vervoer wordt verstaan, het vervoeren op basis van arbeidsovereenkomst of overeenkomst voor het verrichten van diensten.

Bij vervoer voor eigen bedrijf wordt niet tegen betaling vervoerd, maar wel op basis van arbeidsovereenkomst of overeenkomst voor het (beroepsmatig) verrichten van diensten. Op basis van artikel 16d Luchtvaartwet wordt nu tweejaarlijks ontheffing verleend van de in artikel 16 Luchtvaartwet vervatte verplichtingen, ongeacht het gewicht van het toestel. Blijkens de toelichting ziet dit echter toe op vervoer van geringe omvang dat niet op de markt wordt aangeboden, zoals vervoer ten eigen behoeve of ten behoeve van eigen bedrijf.

In dit verband vragen vervoersactiviteiten ten behoeve van verenigingen, coöperaties en dergelijke bijzondere aandacht. Deze activiteiten vallen in beginsel onder genoemde vrijstelling, tenzij blijkt dat luchtvervoer het hoofdbedrijf vormt van deze verenigingen, coöperaties en dergelijke. In dat geval zal voor het luchtvervoer een exploitatievergunning dienen te worden aangevraagd.

Ad 5: Ondernemingsstructuur

Verordening 1008/2008 stelt dat de ondernemingsstructuur transparant dient te zijn en de Inspectie in staat moet stellen de verordening toe te passen, in het bijzonder op het gebied van eigendom en zeggenschap.¹⁹

Ad 6: Eigendom en zeggenschap

Artikel 4.f van Verordening 1008/2008 stelt dat de onderneming in handen moet zijn van een meerderheid van lidstaten en/of onderdanen van lidstaten (de helft plus één van de aandelen). Deze meerderheid dient daadwerkelijk zeggenschap te hebben, hetzij direct, hetzij via een of meer tussenbedrijven, tenzij anders is bepaald in een overeenkomst met een derde land waarbij de Europese Unie partij is.

Daadwerkelijke zeggenschap houdt in dat men het recht heeft om (1) alle of een gedeelte van de activa van een onderneming te gebruiken en (2) het recht een beslissende invloed te kunnen uitoefenen op de samenstelling, het stemgedrag of de

¹⁹ Toezichtsarrangement exploitatievergunningen 2009, blz. 8

besluiten van de onderneming of een anderszins beslissende invloed uit te oefenen op de bedrijfsvoering van de onderneming.²⁰

Indien er geen duidelijk beeld wordt verkregen over de daadwerkelijke zeggenschap kan aanvullende zekerheid worden geëist.

De Inspectie houdt bij onderzoek naar daadwerkelijke zeggenschap rekening met de schaal van de uit derde landen afkomstige investeringen en met de verdeling van de aandelen binnen elke aandeelhoudersgroep, of de verhouding van het gestorte kapitaal door Europese ingezetenen en de middelen of (financiële) faciliteiten die direct of indirect worden ingebracht door niet-Europese partijen. De bedrijfsvoering van de luchtvaartmaatschappij mag niet afhankelijk zijn van faciliteiten van personen of ondernemingen uit derde landen.²¹

Ad 7: Financiële condities

In Verordening 1008/2008 zijn financiële condities vastgesteld voor het verlenen en behouden van een exploitatievergunning. Bij de aanvraag van een exploitatievergunning moet de onderneming onder meer kunnen aantonen dat zij voldoende beginkapitaal heeft om de uitgaven in de eerste drie maanden te dekken zonder rekening te houden met inkomsten. Daarnaast moet de onderneming kunnen aantonen gedurende de eerste 24 maanden haar op realistische veronderstellingen gebaseerde, bestaande en potentiële verplichtingen na te kunnen komen.

Tevens dient de onderneming bij de aanvraag een bedrijfsplan voor ten minste de eerste drie jaren van de exploitatie te kunnen overleggen. Het bedrijfsplan dient beoordeeld te zijn door een onafhankelijke accountant.

Ad 8: Verzekering

Conform Verordening 1008/2008 moet een onderneming aan bepaalde EU-eisen van verzekering voldoen om voor een exploitatievergunning in aanmerking te komen. Zo moet de onderneming voldoen aan de verzekeringsvoorwaarden van Verordening (EG) nr. 785/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende de verzekeringseisen voor luchtvervoerders en exploitanten van luchtvaartuigen.

Ad 9: Betrouwbaar bestuur

Ten slotte moet een onderneming volgens Verordening 1008/2008 voor verlening van een exploitatievergunning voldoen aan de eisen van betrouwbaar bestuur. In de verordening zijn geen instrumenten voorhanden om een fiscaal, economisch of juridisch onderzoek te doen naar (criminele) herkomst van gelden of de voorgeschiedenis van partijen (zoals eerdere faillissementen). De verordening vraagt enkel een bewijs van betrouwbaarheid. De Inspectie vraagt hiervoor een 'Verklaring van Geen Bezwaar' die bij oprichting van de onderneming is verkregen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Indien een recente verklaring niet aanwezig is, dan wordt een 'Verklaring omtrent het Gedrag Rechtspersoon' gevraagd.

²⁰ Verordening 1008/2008 artikel 2.9

²¹ Toezichtsarrangement exploitatievergunningen 2009, blz. 9

De regelgeving kent slechts globale uitgangspunten voor betrouwbaar bestuur. Er zijn in de verordening geen instrumenten voorhanden om onderzoek te doen naar 'betrouwbaar bestuur'. Artikel 7 bevat uitsluitend voorwaarden waaronder een 'Bewijs van Betrouwbaarheid' mag worden geaccepteerd, maar niet de randvoorwaarden. Beleidsmatig wordt om een 'Verklaring van Geen Bezwaar' of een 'Verklaring omtrent het gedrag Rechtspersoon' van de Minister van Veiligheid en Justitie gevraagd. Het bewijs moet betrekking hebben op de persoon die de activiteiten van de onderneming permanent en daadwerkelijk leidt (feitelijke zeggenschap of de uiteindelijke belanghebbende, de zogenaamde UBO, de 'ultimate beneficial owner'.

Het COVOG (Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag) heeft acht werkgebieden gedefinieerd waarbinnen sprake kan zijn van 'macht'. Wanneer deze 'macht' wordt toegekend aan iemand die in het verleden niet integer met een soortgelijke verantwoordelijkheid is omgegaan, kan er een risico voor de samenleving ontstaan (Beleidsregels Verklaring Omtrent het Gedrag-NP-RP 2008 kenmerk 1 april 2008/Nr. DDS-5504342, Staatscourant 24 juni 2008, 119/pag.16) De betreffende verklaring kan dan worden geweigerd.

Onder de huidige regelgeving geldt een eerder faillissement niet als reden om een nieuwe exploitatievergunning te weigeren.

3.2.2 Leasing

Verordening 1008/2008 stelt dat een onderneming eigenaar moet zijn van één of meer luchtvaartuigen, dan wel op grond van een dry leaseovereenkomst over één of meerdere luchtvaartuigen beschikt om voor een exploitatievergunning in aanmerking te komen (zie 3.3.3). Daarnaast staat het de onderneming vrij te beschikken over één of meerdere luchtvaartuigen op grond van zowel dry- als wet leasing²².

Communautaire luchtvaartmaatschappijen mogen vrijelijk op grond van een wet lease overeenkomst geleasede, in de Europese Unie geregistreerde luchtvaartuigen exploiteren behalve wanneer dit de veiligheid in gevaar brengt. Indien een communautaire luchtvaartmaatschappij in een derde land geregistreerde luchtvaartuigen wet leaset, moet daarvoor voorafgaand goedkeuring worden verkregen van de Inspectie. De communautaire luchtvaartmaatschappij moet hiertoe kunnen aantonen dat aan alle veiligheidsnormen, gelijkwaardig aan die van de Europese Unie of de nationale wetgeving, is voldaan. Daarnaast staat in Verordening 1008/2008 dat aan één van de volgende voorwaarden moet zijn voldaan:

1. De communautaire luchtvaartmaatschappij kan de lease rechtvaardigen op basis van uitzonderlijke noodzaak. De Inspectie kan vervolgens goedkeuring verlenen voor een periode van maximaal zeven maanden, die één keer met een nieuwe periode van maximaal zeven maanden kan worden verlengd;
2. De communautaire luchtvaartmaatschappij kan aantonen dat de lease nodig is om te voldoen aan seizoensgebonden capaciteitsbehoeften, waaraan niet redelijkerwijs kan worden voldaan door het leasen van luchtvaartuigen die in de Europese Unie zijn geregistreerd;
3. De communautaire luchtvaartmaatschappij kan aantonen dat leasing nodig is om het hoofd te bieden aan exploitatiemoeilijkheden en dat het niet mogelijk of redelijk is een in de Europese Unie geregistreerd luchtvaartuig te leasen. De Inspectie kan vervolgens goedkeuring verlenen voor de periode die strikt noodzakelijk is om bedoelde moeilijkheden te verhelpen.

²² Een wet lease overeenkomst is een overeenkomst tussen luchtvaartmaatschappijen op grond waarvan het vliegtuig (en eventueel ook de bemanning) voor een kortere periode wordt verhuurd, maar geëxploiteerd wordt onder het AOC van de verhuurder (Verordening 1008/2008 artikel 2.25). Zie ook voetnoot 18, pag.16.

3.2.3 Handhaving volgens Verordening 1008/2008

De exploitatievergunning blijft geldig zolang de communautaire luchtvaartmaatschappij aan de voorschriften van Verordening 1008/2008 voldoet. De onderneming moet te allen tijde aan de Inspectie kunnen tonen dat zij aan de voorschriften voldoet.

Bij wijzigingen die een aanzienlijke invloed hebben op de continuering van de exploitatie, zoals wijziging van de aard en omvang van de exploitatie, fusies of overnames en het staken van de operatie wordt de toelatingstoets herhaald.

Om aan te tonen dat de onderneming in staat is gedurende een periode van twaalf maanden verbintenissen na te komen, wordt in elk geval één desk audit per vergunninghouder per jaar gehouden. Daarnaast mag de Inspectie op elk ogenblik relevante informatie vragen om de financiële prestaties te beoordelen van een communautaire luchtvaartmaatschappij waaraan zij een exploitatievergunning heeft verleend.

Op basis van Verordening 1008/2008 kan de Inspectie op de volgende gronden overgaan tot het schorsen dan wel intrekken van de exploitatievergunning:

1. Indien niet aan de bij de verordening gestelde eisen wordt voldaan;
2. Indien de luchtvaartmaatschappij niet in staat is gedurende een periode van twaalf maanden haar verplichtingen na te komen;
3. Bij het niet tijdig verstrekken van informatie, het verstrekken van valse informatie, bij het schorsen of intrekken van de AOC en bij onbetrouwbare bestuurders.

Daarnaast kan de Inspectie besluiten een tijdelijke vergunning te verlenen in afwachting van een financiële reorganisatie van de onderneming, mits er realistische verwachtingen zijn en de veiligheid niet in het geding komt.

3.3 Commercial Air Transport Aeroplane & Helicopter A-to-A (rondvluchten)

Rondvluchtbedrijven moesten tot 16 juli 2008 beschikken over een exploitatievergunning op basis van artikel 16b van de Luchtvaartwet. Volgens Verordening 1008/2008 is per 1 november 2008 geen exploitatievergunning vereist voor lokale vluchten, dat wil zeggen: rondvluchten. Met de invoering van EU-OPS per 16 juli 2008 (bijlage III bij Verordening EG Nr. 3922/91) moeten rondvluchtbedrijven beschikken over een AOC voor het uitvoeren van A-to-A-vluchten (rondvluchten). Voor helikopters geldt een AOC volgens JAR OPS-3. Per 2012 zal EASA regelgeving van toepassing zijn.

Rondvluchten met het karakter van een lesvlucht, zoals proeflessen of introductievluchten, mogen alleen door een erkende opleidingsinstelling worden geven onder toezicht van een bevoegde instructeur. Hiervoor is dan geen AOC benodigd. Het uitvoeren van proeflessen tegen vergoeding door vliegers zonder 'bevoegdverklaring vlieg'instructeur', of door een niet-erkende opleidingsinstelling, valt onder vervoer met luchtvaartuigen waarvoor een AOC nodig is

3.4 Commercial Balloon, Sailplane en MLA

Volgens Verordening 1008/2008 is per 1 november 2008 geen exploitatievergunning vereist voor luchtdiensten met een niet door een motor aangedreven luchtvaartuig en/of een met een zeer lichte motor aangedreven luchtvaartuig.

Voor vluchten met een ballon en/of een zeppelin is momenteel geen AOC meer verplicht. Op Europees niveau wordt EASA wetgeving voorbereid die er toe moet leiden dat in 2012 een AOC toch weer verplicht wordt gesteld waar het commercieel vervoer met deze categorie toestellen betreft.

3.4.1 *Sailplane*

Omdat het Recreational Pilot License (RPL), Private Pilot License (PPL of Glider pilot licence uitsluitend recreatief is bedoeld, zijn op dit moment commerciële activiteiten zoals luchtwerk met dit soort toestellen niet toegestaan.

3.4.2 *Micro Light Aeroplane*

Een Micro Light Aeroplane (MLA) is een land-, amfibie- of watervliegtuig met niet meer dan twee zitplaatsen, een overtreksnelheid die niet hoger is dan 35.1 knopen gecalibreerde lichtsnelheid en een maximum startmassa van niet meer dan 300 kg voor een landvliegtuig, eenzitter; 450 kg voor een landvliegtuig, tweezitter; 330 kg voor een amfibie- of watervliegtuig, eenzitter, of 495 kg voor een amfibie- of watervliegtuig, tweezitter, mits een micro light die als watervliegtuig en als landvliegtuig gebruikt kan worden, binnen beide daarvoor geldende massalimieten valt.

Gelet op artikel 7 van de Regeling Micro Light Aeroplanes is het verboden met een MLA luchtwerk te verrichten, met uitzondering van het slepen van een zeilvliegtuig

3.5 **Commercial Aerial work**

Voor luchtwerk is op dit moment geen vergunning of ontheffing vereist als met het doel van de vlucht geen vervoer wordt beoogd. Kenmerkend is dat het luchtvaartuig wordt ingezet als "werktuig" voor bedrijfsactiviteiten die op zich los staan van luchtvaart.

Aangezien de bestuurder van het luchtvaartuig de vluchten uitvoert met een financiële tegenprestatie, of anderszins een vergoeding ontvangt, moet deze beschikken over een commercieel brevet (CPL of ATPL). De overige inzittenden moeten een taak aan boord van het toestel hebben die verband houdt met het luchtwerk.

Ook voor deze categorie wordt in EASA verband wetgeving voorbereid die er toe moet leiden dat in 2012 een AOC verplicht wordt gesteld waar het commercieel gebruik van deze categorie toestellen betreft.

3.6 **Non commercial vervoer (eigen vervoer)**

Voor vervoer van personen en/of goederen door de lucht is artikel 16 van de Luchtvaartwet en Verordening 1008/2008 van toepassing. Vervoer met luchtvaartuigen in, naar of uit Nederland, of met Nederland als tussenstation, mag slechts geschieden door luchtvaartmaatschappijen aan wie daartoe door de Minister vergunning is verleend. Verder is het volgens artikel 4.1 van de Wet Luchtvaart verboden met luchtvaartuigen vluchten tegen vergoeding uit te voeren zonder een daartoe door de Minister van Infrastructuur en Milieu afgegeven AOC.

Op basis van artikel 16d Luchtvaartwet kan eventueel ontheffing worden verleend van de in artikel 16 Luchtvaartwet vervatte verplichtingen. Blijkens de toelichting betreft het echter "... vervoerstromen van geringe omvang die niet op de markt worden aangeboden, zoals voor vervoer ten eigen behoeve of ten behoeve van eigen bedrijf ...".

Bij vervoer voor eigen bedrijf moet de onderneming waarvoor het vervoer plaats zal vinden, een ontheffing aanvragen. De ontheffing is primair bedoeld voor ondernemingen die beschikken over een eigen luchtvaartuig. De piloten moeten in dienst zijn van het bedrijf waarvoor wordt vervoerd. Om in aanmerking te komen voor een ontheffing mag de onderneming geen luchtvervoer als hoofddoelstelling hebben. Verder moet worden aangetoond dat het vervoer alleen voor het eigen bedrijf is. Er mag in geen geval sprake zijn van (voorgenomen) vervoer voor derden.

Alleen in Nederland geregistreerde luchtvaartuigen komen in aanmerking voor een ontheffing. De vluchten worden niet beschouwd als verkeersvluchten. EU-OPS is niet van kracht voor deze vluchten en een AOC is niet verplicht. De vluchten dienen volgens het Besluit Vluchtuitvoering en de Regeling Vluchtuitvoering te voldoen aan ICAO Annex 6 Part II. Ten aanzien van training gelden de eisen van JAR-FCL voor het mogen vliegen van het betreffende luchtvaartuig. De verwachting is dat binnen één á twee jaar een operationele verklaring verplicht zal worden onder EASA-regelgeving.

Voor buitenlandse luchtvaartuigen mag dit vervoer volgens de Conventie van Chicago ook in Nederland worden uitgevoerd als ook het land van registratie dergelijke vluchten toestaat (wederkerigheid).

3.6.1 Vervoer ten eigen behoeve

In de Luchtvaartwet (artikel 16c) en de 'Regeling houdende vaststelling van bepaalde soorten van vervoer welke zijn uitgezonderd van de in artikel 16 Luchtvaartwet vervatte verplichting', is bepaald dat slechts niet-beroepsmatig vervoer met een zweefvliegtuig, een motorzweefvliegtuig of een vliegtuig met een maximale startmassa van 2000 kg wordt uitgezonderd van de verplichting tot het hebben van een vervoersvergunning.

Vliegtuigen boven de 2000 kg en helikopters zijn dus niet vrijgesteld. Voor privévervoer moet ontheffing worden gevraagd op basis van artikel 16d luchtvaartwet.

3.6.2 Fractional ownership.

Een relatief nieuw fenomeen in de luchtvaart is het zogenaamde 'fractional ownership'. In de praktijk betekent dit dat een aandeel wordt gekocht in een luchtvaartuig, waarmee de eigenaar toegang krijgt tot meerdere toestellen die ten behoeve van alle (deel-) eigenaren beheerd worden door een derde partij. Omdat het in principe gaat om vluchten die uitgevoerd worden door/voor de eigenaar zelf, worden vluchten die worden uitgevoerd op basis van fractional ownership, beschouwd als behorend tot de categorie 'General Aviation'. De beheerders hoeven derhalve geen AOC te hebben en er gelden lagere veiligheidseisen.

In sommige gevallen is er sprake van inhuur van materieel van buiten de beheergroep en lijkt er sprake te zijn van charteroperaties ten behoeve van de groep van eigenaren. Ook vindt onderling verhuur tussen bedrijven tegen vergoeding plaats. Daarmee vervaagt de scheiding tussen commercieel vervoer en General Aviation en rijzen er vragen ten aanzien van eigendom en safety oversight.

Mogelijk zal in de toekomst de regelgeving op dit punt aangepast worden waardoor ook bij fractional ownership een AOC vereist zal zijn.

3.6.3 Offshore vervoer/Noordzeevluchten

De Inspectie verleent op grond van artikel 16d van de Luchtvaartwet ontheffing aan bedrijven in de offshore-industrie om met helikopters van communautaire helikopterbedrijven vluchten uit te voeren naar helihavens op installaties in het Nederlandse deel van de Noordzee.

Per 1 november 2009 is de 'Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens' (RBML) in werking getreden. Helihavens op installaties in de Nederlandse zones van de Noordzee worden in de RBML als luchthaven beschouwd en moeten voldoen aan de eisen van Bijlage 14 bij de Conventie van Chicago (ICAO Annex 14 Volume II).

Verordening 1008/2008 geeft communautaire helikopterbedrijven recht op vervoer naar of van een luchthaven in de Gemeenschap.

Communautaire helikopterbedrijven mogen volgens deze verordening vluchten uitvoeren van en naar communautaire luchthavens, daaronder vallen de installaties binnen de Nederlandse zones van de Noordzee. Het desbetreffende helikopterbedrijf moet beschikken over een geldige exploitatievergunning en AOC, gebaseerd op JAR-OPS 3 met autorisatie E12 – (Helicopter Offshore Operations). Deze vluchten moeten worden uitgevoerd met inachtneming van de Europese en Nederlandse luchtvaartvoorschriften.

Met de invoering van de RBML en de verordening vervalt de grond om nog langer vast te houden aan het huidige nationale ontheffingsstelsel voor toelating van communautaire helikopterbedrijven. Voor helihavens op installaties in het niet-Nederlandse deel van de Noordzee kan door buitenlandse autoriteiten nog wel een vergunning dan wel toestemming worden gevraagd, als in de nationale wet- en regelgeving van het desbetreffende buitenland staat aangegeven dat boorplatformen (offshore) geen luchthaven zijn.

3.7 Historische vluchten

In 1997 is de 'Regeling Historische Luchtvaart' geschreven. Vluchten onder de Regeling Historische Luchtvaart worden niet gezien als commerciële vluchten. Het type of model luchtvaartuig moet voor Nederland een toegevoegde historische waarde hebben, gelet op de rol die het heeft gespeeld in de historie van Nederland, Nederlandse bedrijven, overheidsdiensten of instellingen, dan wel bij de bevrijding van het Koninkrijk der Nederlanden tijdens de Tweede Wereldoorlog. Verder moet het luchtvaartuig voldoen aan één of meer van de criteria als bedoeld in bijlage II onder a) bij de Europese Verordening (EG) Nr. 1592/2002. Bij vervoer van passagiers moet de organisatie onder andere beschikken over een kwaliteitshandboek waarin die organisatie heeft vastgelegd op welke wijze zij de veilige exploitatie van dat historische luchtvaartuig verzekert.

Vluchten onder de Regeling Historische Luchtvaart met luchtvaartuigen zwaarder dan 2.000 kg zijn niet vrijgesteld van artikel 16 Luchtvaartwet en vinden plaats onder de ontheffing van artikel 16d.

3.8 Aircraft for State Purposes.

Wetgeving met betrekking tot de civiele luchtvaart is niet van toepassing op luchtvaartuigen die ingezet worden voor "state purposes", de zogenaamde 'state aircraft'. De afspraken onder de Conventie van Chicago gelden alleen voor de civiele luchtvaart. State aircraft vallen vanwege de exclusieve soevereiniteit van de staat onder nationale wetgeving. Dit verschil komt tot uiting in onder andere de veiligheidseisen, de economisch-financiële verantwoording, toegang tot het luchtruim van andere staten, verzekering en het recht om het vliegtuig te inspecteren en te onderzoeken.

Er is geen algemeen geaccepteerde definitie voor 'state aircraft'. Als gevolg hiervan kan het voorkomen dat de status van een vlucht of vliegtuig niet geheel helder is. Over het algemeen echter wordt de specifieke aanwending van de vlucht of het vliegtuig gebruikt als basis voor het categoriseren ervan als state aircraft in plaats van civil aircraft, niet de daadwerkelijke registratie in het civiele of in het staatsregister.

Men kan overigens wel een onderscheid maken tussen military state aircraft en non-military state aircraft. Wanneer state aircraft ingezet worden door (onderdelen van) de Nederlandse overheid, niet zijnde de Koninklijke Luchtmacht, dan worden deze civiel geregistreerd. Voorbeelden hiervan zijn toestellen die ingezet worden door of ten behoeve van politie, search and rescue (SAR) en de kustwacht. Deze hebben dus een civiel bewijs van luchtvaardigheid. Military state aircraft zoals bijv. de F16 en de Apache helikopter zijn ingeschreven in het militaire register en hebben dus ook een militair bewijs van luchtvaardigheid.

4 Routevergunningen: geregeld luchtvervoer

4.1 Inleiding

Naast de basisvergunningen (exploitatievergunning en AOC) dienen luchtvaartmaatschappijen die in, van, naar en via Nederland willen vliegen over een routetoestemming te beschikken. Deze routetoestemming heeft betrekking op de vergunningen die aangeven welke feitelijke commerciële mogelijkheden een onderneming heeft nadat de basisvergunningen zijn verkregen. Deze vergunningen kunnen worden onderscheiden in:

1. Vrijstelling van vergunningen voor routeverdeling;
2. De routevergunning (geregeld luchtvervoer);
3. Chartertoestemming (ongeregeld luchtvervoer).

Luchtvaartmaatschappijen met een vrijstelling van vergunningen voor routeverdeling worden niet expliciet behandeld in onderliggende Vergunningennota. Op basis van Verordening 1008/2008 hebben communautaire luchtvaartmaatschappijen het recht intracommunautaire luchtdiensten te exploiteren. Dat wil zeggen dat alle luchtvaartmaatschappijen die beschikken over een exploitatievergunning afgegeven door een van de EU-lidstaten, vervoersrechten mogen uitoefenen op alle routes in de Europese Unie, ook op routes binnen elkaars lidstaten (cabotage). Dit geldt zowel voor geregeld als ongeregeld luchtvervoer. Voor routes in sommige lidstaten is een notificering door de betreffende lidstaat vereist. In Nederland wordt de toestemming echter automatisch verleend zonder administratieve ingreep, afgezien van de melding vooraf bij de luchthaven en luchtverkeersleiding wanneer een dergelijke vlucht wordt uitgevoerd. Dat wil zeggen dat luchtvaartmaatschappijen uit de EU, Zwitserland, Noorwegen en IJsland, niet verplicht zijn bij de Inspectie een notificatie in te dienen.

Met betrekking tot het geregelde- en ongeregelde luchtvervoer is ervoor gekozen de traditionele definities te hanteren. Men ziet echter dat de scheidslijn tussen geregeld- en ongeregeld luchtvervoer vervaagt. Zo kan men pakketreizen boeken bij de traditionele lijndienstmaatschappijen en bieden chartermaatschappijen de mogelijkheid om losse stoelen bij hen te boeken, zij het dat hieraan voorwaarden verbonden zijn (zie hfdst 5.4.1).

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het verlenen van een routevergunning voor geregeld luchtvervoer. De verlening van deze vergunning heeft enkel betrekking op ondernemingen die in Nederland zijn gevestigd en voor een Nederlandse routevergunning voor geregeld luchtvervoer in aanmerking willen komen.

Geregeld luchtvervoer is in artikel 1 lid 2 sub h Regeling Toezicht Luchtvaart gedefinieerd als

"een reeks van verkeersvluchten, waaraan het publiek kan deelnemen en welke worden uitgevoerd ten behoeve van het verkeer tussen twee of meer plaatsen, hetzij in overeenstemming met een gepubliceerde dienstregeling, hetzij met een zodanige regelmaat of frequentie, dat zij een duidelijk herkenbare systematische reeks vormen".

Daarbij zal nader ingegaan worden op de achtergrond van het verlenen van routevergunningen, het wettelijk kader waarop het verlenen van deze vergunningen gebaseerd is, de procedurele aspecten en handhaving.

In hoofdstuk 5 zal nader ingegaan worden op het verlenen van een routevergunning voor ongeregeld luchtvervoer.

4.2 Wettelijk kader

Artikel 1 en artikel 6 van de Conventie van Chicago hebben ertoe geleid dat landen luchtvaartovereenkomsten met elkaar zijn overeengekomen. In deze overeenkomsten zijn de algemene voorwaarden beschreven waaronder luchtvaartmaatschappijen toegang hebben tot de luchtvaartmarkt van de verdragsluitende landen.

Wanneer twee landen een luchtvaartovereenkomst met elkaar afsluiten, wordt er gesproken over bilateralisme. Wanneer meerdere landen afspraken maken over de toegang tot elkaars luchtvaartmarkten spreekt men over multilateralisme.

Afspraken over routes tussen Nederland en landen buiten de Europese Unie vallen grotendeels onder het regime van bilaterale overeenkomsten. Nederland kent meer dan 130 bilaterale luchtvaartovereenkomsten. Daarnaast onderhandelt de Europese Unie de laatste jaren namens de lidstaten met diverse derde landen over zogeheten 'verticale' luchtvaartovereenkomsten.

Bilaterale luchtvaartovereenkomsten hebben een uniforme basis die gelegen is in de Conventie van Chicago, ICAO-standaarden en EU-regelgeving. Desondanks heeft iedere bilaterale luchtvaartovereenkomst zijn eigen karakter. Dit is vaak afhankelijk van verschillende politieke en economische factoren, zoals de marktkracht van de luchtvaartmaatschappij in het land waarmee de luchtvaartovereenkomst gesloten wordt en van overwegingen van operationele en marketingtechnische aard. Overeenkomsten kunnen in meerdere of mindere mate liberaal of restrictief van aard zijn.

Bij een liberaal regime worden weinig of geen beperkingen gesteld aan het aantal luchtvaartmaatschappijen dat onder een overeenkomst mag opereren, de routes die worden bediend tussen de twee verdragspartijen en van/naar derde landen en met welke frequentie dat gebeurt. Onder een restrictief regime daarentegen zullen bijvoorbeeld slechts één of twee luchtvaartmaatschappijen mogen worden aangewezen en de routes welke zij mogen vliegen en de frequentie waarmee dat gebeurt, zijn beperkt.

De afgelopen decennia laten in een beperkt aantal gevallen een ontwikkeling zien van bilaterale luchtvaartverdragen met een restrictief karakter naar een meer liberaal karakter, de zogeheten 'open skiesverdragen'. Daarbij betekent 'open skies' niet noodzakelijk dat er in het geheel geen operationele beperkingen meer zijn. Zo kent het open skiesverdrag tussen de EU en de VS bijvoorbeeld nog beperkingen ten aanzien van het vijfde vrijheidsverkeer, eigendom en zeggenschap, vestiging en cabotage, maar het algemene beeld is dat in een open skiesverdrag het merendeel van de traditionele beperkingen zoals die bestonden in vroegere bilaterale verdragen, opgeheven zijn.

De meerderheid van de huidige bilaterale verdragen kent echter in meerdere of mindere mate beperkingen op het aantal luchtvaartmaatschappijen dat vervoer mag verrichten en/of op het aantal frequenties en/of bestemmingen. Bij het voeren van bilaterale luchtvaartpolitieke onderhandelingen streeft de Nederlandse overheid zo veel mogelijk naar het sluiten van luchtvaartovereenkomsten die aansluiten bij de marktvrage en bij de relatie met belangrijke handelspartners en die een bijdrage leveren aan de netwerkqualiteit.

4.2.1 EU-kader

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2.3 heeft de Transportraad in juni 2003 een pakket aan maatregelen aangenomen, bestaande uit drie maatregelen.

1. Horizontaal mandaat

De Raad heeft aan de Europese Commissie een horizontaal mandaat verstrekt voor onderhandelingen met alle derde landen over de elementen in de bestaande bilaterale verdragen die strijdig zijn met EU-recht. De Commissie heeft hierdoor het recht om namens de (lidstaten van de) Europese Unie met derde landen te onderhandelen over artikelen in de bilaterale luchtvaartovereenkomsten van de lidstaten op het gebied van aanwijzing en intrekking, verwijzingen naar de nationaliteit van onderdanen of luchtvaartmaatschappijen van een lidstaat en grondafhandeling.

2. Verticaal mandaat

Naast het horizontale mandaat kan de Europese Commissie de Raad verzoeken om voor een bepaald land een verticaal mandaat af te geven, zoals tijdens de Transportraad van 5 juni 2003 voor de Verenigde Staten gebeurd is. Dit verticale mandaat geeft de Europese Commissie het recht om namens de lidstaten met een derde land over een breed scala van luchtvaartonderwerpen te onderhandelen. Het uitgangspunt hierbij is het verruimen van markttoegang en daarnaast het overeenkomen van afspraken ten behoeve van verdere convergentie op beleidsterreinen zoals veiligheid, beveiliging, milieu en mededinging.

Het belangrijkste onderscheid tussen een horizontaal mandaat en een verticaal mandaat is dat deze laatste de Europese Commissie het recht geeft om over verkeersrechten te onderhandelen. In tegenstelling tot het horizontale mandaat kenmerkt een verticaal mandaat zich door het gemengde karakter. Aangezien veel luchtvaartonderwerpen onder de exclusieve of gemengde competentie van de lidstaten vallen, zijn de lidstaten - naast de Europese Commissie en het derde land - partij bij de onderhandelingen. Sinds 2003 heeft de Europese Commissie verticale luchtvaartakkoorden afgesloten met onder andere de Verenigde Staten, Canada, Marokko en diverse Europese landen die niet bij de Europese Unie zijn aangesloten.

3. Verordening (EG) Nr. 847/2004

Verordening (EG) Nr. 847/2004 stelt dat lidstaten het recht hebben om met derde landen luchtvaartverdragen af te sluiten, zij het dat zij zich daarbij moeten houden aan de spelregels van deze verordening. Zo moeten de lidstaten alle bestaande bilaterale luchtvaartovereenkomsten die bepalingen bevatten welke in strijd zijn met het EU-recht wijzigen of vervangen door de zogeheten EU-clausules. De EU-clausules zijn gezamenlijk vastgesteld door de Europese Commissie en de lidstaten en wijzigen artikelen op het gebied van aanwijzing en intrekking, verwijzingen naar de nationaliteit van onderdanen of luchtvaartmaatschappijen van een lidstaat en grondafhandeling.

De EU-clausules

- **Standaard aanwijzings- en intrekkingbepaling:** de standaard aanwijzings- en intrekkingbepaling vervangt de relevante bepalingen in de betrokken luchtvaartovereenkomst betreffende de aanwijzing door de lidstaten van een luchtvaartmaatschappij en de rechten van de wederpartij om de vergunning van de Europese luchtvaartmaatschappij te weigeren, in te trekken, te schorsen of te beperken.
- **Standaardverwijzing naar onderdanen of luchtvaartmaatschappijen van een lidstaat:** indien een luchtvaartovereenkomst verwijzingen naar onderdanen of luchtvaartmaatschappijen van een lidstaat bevat, moeten deze worden uitgebreid tot respectievelijk onderdanen en luchtvaartmaatschappijen van alle EU-lidstaten.
- **Standaard-grondafhandelingsbepaling:** indien grondafhandeling overeen gekomen is in een luchtvaartovereenkomst, moeten desbetreffende bepalingen verenigbaar zijn met Richtlijn 96/97/EG van de Raad betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Europese Unie, waarbij de mogelijkheid voor lidstaten om het aantal verleners van grondafhandelingsdiensten en luchtvaartmaatschappijen met het recht op zelfafhandeling te beperken, in aanmerking wordt genomen.

Bij bilaterale luchtvaartonderhandelingen is het lidstaten niet toegestaan een nieuwe overeenkomst met een derde land aan te gaan die een vermindering inhoudt van het reeds toegestane aantal communautaire luchtvaartmaatschappijen en/of het aantal reeds toegestane frequenties, of die op een andere wijze de bestaande luchtvaartmarkt zou beperken.

Daarnaast stelt deze verordening dat Europese luchtvaartmaatschappijen die zich willen vestigen in een andere lidstaat, zonder discriminatie en op transparante wijze de mogelijkheid moeten krijgen om rechten uit te oefenen op grond van de bilaterale luchtvaartverdragen van de desbetreffende lidstaat, mits aan de vestigingseisen van de betreffende lidstaat is voldaan.

4.2.2 *Nationaal kader*

Een routevergunning of chartertoestemming wordt verleend op basis van artikel 16b van de Luchtvaartwet. Dit artikel biedt de mogelijkheid om een vergunning af te geven zoals bedoeld in artikel 16 die niet valt onder artikel 16a met betrekking tot de exploitatievergunning. Op basis van artikel 16b verleent de Minister van Infrastructuur en Milieu luchtvaartmaatschappijen toestemming om binnen, van, naar of via Nederland operaties uit te voeren. Deze vergunning kan worden verleend voor een termijn van ten hoogste vijf jaar. Daarna kan de vergunning door de Minister worden verlengd. Voorts zijn er in artikel 16b voorwaarden opgesteld op basis waarvan de Minister kan besluiten deze vergunning te schorsen of in te trekken.

4.3 **Afwegingskader**

De Nederlandse luchtvaart heeft vele sterke kanten. Zo beschikt Nederland over een hoogwaardig netwerk van verbindingen, een hoog veiligheidsniveau, relatief weinig geluidhinder en is de Nederlandse luchtvaartsector een innovatieve sector op het gebied van duurzaamheid.²³ Er is echter ook een aantal aandachtspunten. Zo kent Nederland een kleine thuismarkt, is het netwerk van verbindingen dat Schiphol ondersteunt in grote mate afhankelijk van transferpassagiers en is er een continue aandacht voor een concurrerend niveau van de zogeheten 'aeronautical costs'^{24, 25}.

²³ Luchtvaartnota, blz. 25-27

²⁴ Aeronautical costs zijn het geheel aan havengelden en ATC- en overheidsheffingen waarin een luchthaven zich van andere luchthavens kan onderscheiden

²⁵ Luchtvaartnota, blz. 28

4.3.1 Afwegingskader routevergunningenbeleid

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het verlenen van een routevergunning voor geregeld luchtvervoer. De verlening van deze vergunning heeft enkel betrekking op ondernemingen die in Nederland zijn gevestigd en voor een Nederlandse routevergunning voor geregeld luchtvervoer in aanmerking willen komen. In paragraaf 4.3.5 wordt kort ingegaan op luchtvaartmaatschappijen uit niet-EU landen die voor een routevergunning voor geregeld luchtvervoer naar Nederland in aanmerking willen komen.

Bij de beoordeling of een aanvraag voor een routevergunning voor geregeld luchtvervoer door een in Nederland gevestigde EU-luchtvaartmaatschappij kan worden goedgekeurd, wordt gebruik gemaakt van het afwegingskader routevergunningenbeleid. Dit afwegingskader bestaat uit een juridische, een economische en een (luchtvaart)politieke component.

Allereerst wordt een aanvraag getoetst op juridische houdbaarheid. Hierbij gaat het met name om internationaal geldende eisen ten aanzien van de exploitatie en veiligheid. Een tweede toets is een maatschappelijk-economische toets. Hierbij gaat het onder andere - maar niet uitsluitend - om een antwoord op de vraag in hoeverre de aangevraagde verbinding bijdraagt aan het netwerk van verbindingen, aan de concurrentiepositie van Nederland, aan de logistieke positie en functie van Nederland en aan de daarmee gemoeide werkgelegenheid en aan de bredere handelsrelatie met het derde land. Ten slotte worden bij de uiteindelijke besluitvorming afwegingen van luchtvaartpolitieke aard betrokken. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de mate waarin de luchtvaartpolitiek van het land aansluit op de Nederlandse en of er sprake is van gelijksoortige concurrentievoorwaarden, het zogeheten 'level playing field'.

Wanneer een in Nederland gevestigde EU-luchtvaartmaatschappij een aanvraag voor een verlening van een routevergunning indient, wordt eerst gekeken of de benodigde verkeersrechten onder de betreffende bestaande bilaterale luchtvaartovereenkomst beschikbaar zijn. Indien deze rechten beschikbaar zijn, wordt een besluit genomen met inachtneming van de normale procedurele voorschriften uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Indien de benodigde rechten niet op grond van de bilaterale luchtvaartovereenkomst beschikbaar zijn of wanneer er gelijktijdig een verzoek wordt ingediend voor dezelfde rechten door twee of meer in Nederland gevestigde EU-luchtvaartmaatschappijen waardoor er schaarste zou ontstaan, wordt het afwegingskader routevergunningen gevolgd. Op basis van dit afwegingskader wordt een afweging gemaakt of de aanvraag alsnog gehonoreerd kan worden en of deze toestemming buiten de reeds wettelijk vastgelegde afspraken gegeven kan worden ("permit") of dat deze wettelijk vastgelegd moeten worden in een schriftelijke afspraak.

4.3.2 Juridische toets

De eerste component van het afwegingskader routevergunningen bestaat uit een juridische afweging. Hierbij wordt gekeken of de aanvrager over de benodigde basisvergunningen beschikt en of hij voldoet aan de Nederlandse vestigingseisen. Zolang de aanvrager niet voor deze juridische toets slaagt, kan de aanvraag niet worden gehonoreerd.

Basisvergunningen

De in Nederland gevestigde EU-luchtvaartmaatschappij dient over alle basisvergunningen volgens Luchtvaartwet Artikel 16a te beschikken. Naast het beschikken over een exploitatievergunning, zoals uiteengezet in hoofdstuk 3.2, speelt veiligheid hierbij een belangrijke rol.

De algemene beleidsdoelstelling van de overheid is "het permanent verbeteren van de luchtvaartveiligheid, ook bij een verdere toename van het luchtverkeer".²⁶ De Nederlandse luchtvaartautoriteiten dragen zorg voor de veiligheid van de Nederlandse luchtvaart door de ontwikkeling van wet- en regelgeving en door middel van toezicht op de naleving er van. De daadwerkelijke veiligheid wordt ingevuld door de bedrijven en de medewerkers in de luchtvaart bij de dagelijkse uitvoering van de luchtvaartoperatie.²⁷ Dit vereist dat de luchtvaartmaatschappij in het bezit is van een geldige AOC. Vervoer mag alleen binnen de randvoorwaarden van deze AOC uitgevoerd worden met inachtneming van de nationaal en internationaal geldende veiligheidseisen. De verlening en de geldigheid van de voor een routevergunning (en chartertoestemming) benodigde exploitatievergunning is te allen tijde afhankelijk van het bezit van een geldige AOC, waarin de onder de exploitatievergunning vallende activiteiten worden gespecificeerd (zie hoofdstuk 3).

Vestiging / Eigendom en zeggenschap

Het is alleen aan in Nederland gevestigde EU-luchtvaartmaatschappijen toegestaan om geregeld luchtvervoer vanuit Nederland te plegen op basis van de Nederlandse rechten onder bilaterale of multilaterale luchtvaartovereenkomst. Uitzondering hierop vormt ad hoc vervoer van beperkte omvang, al dan niet op basis van een reciprociteitsakkoord.

De vestigingseisen waar een communautaire luchtvaartmaatschappij die geregeld vervoer vanuit Nederland wil plegen aan moet voldoen, wijken af van de vestigingseisen die gesteld worden aan luchtvaartmaatschappijen die in aanmerking willen komen voor een Nederlandse exploitatievergunning. Uit de EU-jurisprudentie en regelgeving blijkt dat sprake kan zijn van twee soorten vestigingen:

1. De zogenaamde 'postbus-vestiging', waarbij een bedrijf in een land gevestigd is zonder bepaalde activiteiten uit te voeren. Het Europese Hof van Justitie heeft in het arrest Inspire Art gesteld dat het in principe mogelijk is dat een onderneming in een bepaalde lidstaat zijn hoofdvestiging heeft, maar zijn activiteiten hoofdzakelijk elders in de Europese Unie uitvoert. Deze zaak handelde vooral over het wel of niet openbaar maken van bepaalde bedrijfsgegevens.
2. De 'duurzame vestiging', waarbij aan het gevestigd zijn in een bepaalde lidstaat zwaardere eisen worden gesteld. Zo kan uit verschillende zaken van het Hof van Justitie EU worden afgeleid dat een bedrijf in een lidstaat is gevestigd wanneer sprake is van het duurzaam voor onbepaalde tijd verrichten van beroepswerkzaamheden waarbij gebruik gemaakt wordt van een bepaalde infrastructuur.

De vraag welke vorm van vestiging van toepassing is op een bepaalde onderneming zal vooral afhangen van de rechten die de onderneming op grond van de vestiging wil laten gelden. Verordening (EG) Nr. 847/2004 geeft aan dat bij verwerven van luchtverkeersrechten sprake moet zijn van duurzame vestiging.

Uit jurisprudentie kunnen de volgende criteria voor duurzame vestiging worden afgeleid:

- Deelname aan het economisch leven van de staat van vestiging;
- door middel van identieke gelijksoortige beroepswerkzaamheden;
- die duurzaam voor onbepaalde tijd worden uitgeoefend;
- met behulp van een bepaalde infrastructuur waarmee men zich onder andere tot onderdanen van de lidstaat richt.

Aan communautaire luchtvaartmaatschappijen die aanspraak willen maken op de door Nederland overeengekomen verkeersrechten wordt een aantal eisen gesteld. De door de communautaire luchtvaartmaatschappij uitgeoefende beroepswerkzaamheden en de deelname aan het economisch verkeer moeten substantieel genoeg zijn om vanuit

²⁶ Luchtvaartnota, blz. 102

²⁷ Luchtvaartnota, blz. 102

Nederland een luchtvaartvloot dan wel een deel daarvan te opereren waarmee de luchtverkeersrechten kunnen worden uitgeoefend. Een deel van de luchtvaartvloot dient in Nederland gestationeerd te zijn en onderhouden te worden. De infrastructuur moet dusdanig zijn ingericht dat het de vestiging in Nederland in staat stelt zelfstandig de bedoelde werkzaamheden uit te oefenen. De werkzaamheden zouden, gelet op de rest van de criteria, voor langere tijd moeten plaats vinden. Het zou dus niet slechts moeten gaan om het in Nederland voorradig hebben van filialen of bijkantoren van waaruit passagiersgegevens worden bijgehouden en publieksservice wordt verleend.

Voor wat betreft het eigendom van een in Nederland gevestigde luchtvaartmaatschappij geldt dat eigendom en de zeggenschap in handen moeten zijn van personen of overheden met de nationaliteit van een EU-lidstaat. Aangezien er buiten de politieke eenheid van de EU vrijwel geen sprake is van supranationale politieke entiteiten, houdt Nederland bij bilaterale onderhandelingen in principe vast aan nationaal eigendom en zeggenschap van de betreffende luchtvaartmaatschappijen van het andere land. In voorkomende gevallen kan, afhankelijk van de merites van de specifieke luchtvaartpolitieke relatie met een land, hiervan afwijken worden ten gunste van een ruimere clausulering waarin meerderheidseigendom en of vestiging in het andere land geaccepteerd worden als basis voor aanwijzing.

4.3.3 Economische toets

De tweede component van het afwegingskader routevergunningenbeleid, bestaat - naast een beoordeling van het bredere maatschappelijk-economische belang - uit een toets waarbij gepoogd wordt een beeld te krijgen van de effecten die (het verlenen van) een vergunning op het gehele netwerk van verbindingen in Nederland zouden hebben.

Netwerkkwaliteit

Een goede internationale bereikbaarheid door de lucht wordt bepaald door de kwaliteit van het netwerk van verbindingen. Optimale netwerkkwaliteit houdt in dat niet alleen het aantal verbindingen telt, maar ook de kwaliteit en de concurrentiekracht van het netwerk als geheel. Dit netwerk moet qua verbindingen en frequentie aansluiten bij de ambitie en behoeften van de Nederlandse en regionale economie. Bovendien moet de omvang van het netwerk zijn afgestemd op verschillende andere belangen zoals op gebied van concurrentie, milieu, economische groei en ecologie.

Nederland beschikt over een dergelijk hoogwaardig netwerk van verbindingen, hetgeen voornamelijk te danken is aan de convergentie van de belangen en ambities van luchthaven Schiphol en netwerkcarrier. Door de vraag uit verschillende regio's te combineren, biedt de netwerkcarrier een keur aan Europese en intercontinentale bestemmingen en biedt de luchthaven een hoogwaardig transferproduct aan. Hierdoor kan op de nationale luchthaven een uitgebreid netwerk aangeboden worden aan zowel Nederlandse consumenten als consumenten van elders in Europa en de rest van de wereld, al dan niet met een overstap. Dit - in combinatie met het netwerkaanbod van andere luchtvaartmaatschappijen - zorgt ervoor dat Nederland beschikt over een groot en divers netwerk van internationale verbindingen.²⁸ De huidige netwerkkwaliteit, gebaseerd op zowel een sterk herkomst- en bestemmingsproduct als op een sterk transferproduct, vormt de basis voor een gezonde en concurrerende Nederlandse luchtvaart.²⁹

Het effect op het netwerk van luchtverbindingen van, naar en via Nederland speelt een belangrijke rol bij het verlenen van toestemming aan een luchtvaartmaatschappij voor het uitvoeren van geregelde diensten op een route buiten de Europese Unie. Of voldoende wordt bijgedragen aan de netwerkkwaliteit zal onder andere worden

²⁸ Luchtvaartnota, blz. 26

²⁹ Luchtvaartnota, blz. 33

beoordeeld vanuit het perspectief van de in- en uitstappende reizigers enerzijds, en de overstappende reizigers³⁰ anderzijds.

Bij de in- en uitstappende reiziger gaat het om de 'bereikbaarheidskwaliteit' door de lucht van Nederland (in casu Schiphol). Bij de overstappende reiziger gaat het tevens om de 'transferkwaliteit': het via Schiphol realiseren van een zo gunstig mogelijke doorverbinding. Aspecten die bijdragen aan de beoordeling van de netwerkqualiteit zijn onder andere de bestemming die wordt aangedaan (sluit de bestemming aan bij het netwerk) en op welke wijze dat gebeurt in termen van frequentie, het aantal reeds op die bestemming opererende aanbieders, een directe of een indirecte verbinding, de overstaptijden bij een indirecte verbinding, codesharing arrangementen en de concurrentiegraad op de route. Centraal staat daarbij het positieve effect op de netwerkqualiteit. Ingeval van beperkt beschikbare verkeersrechten zal een directe verbinding van de Nederlandse overheid in principe zo veel mogelijk voorrang krijgen boven een indirect uitgevoerde verbinding, maar ook hier geldt dat (behoud van) de kwaliteit van het netwerk het primaire streven is.

Voor de ontwikkeling van Maastricht Aachen Airport (MAA) is met name het aantrekken van luchtvrachtoperaties van belang. MAA vervult een belangrijke functie in het faciliteren van (lucht)vrachtvervoer, door de gunstige ligging ten opzichte van 1) de grote bevolkingsconcentraties in Noordwest Europa 2) de vele high tech distributiecentra en 3) de grote noord-zuid en oost-west wegverbinding.

4.3.4 Luchtvaartpolitieke toets

Naast de juridische en economische aspecten zijn ook luchtvaartpolitieke aspecten onderdeel van het afwegingsproces. Kernthema blijft de vraag in hoeverre de gevraagde routevergunning bijdraagt aan de ontwikkeling van een optimale netwerkqualiteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart. Onderdeel van luchtvaartpolitieke overwegingen zijn aspecten zoals frequentie, capaciteit en concurrentiegraad van de operatie, maar ook commercieel/operationele aspecten en aspecten van duurzaamheid.

Frequentie

Over het algemeen geldt dat hoe beter de transferfaciliteiten van de luchthaven(s) zijn en hoe hoger de frequentie waarmee een bestemming bediend wordt door de (netwerk-) carriers, hoe meer het totale Nederlandse transferproduct gewaardeerd wordt door de reiziger en hoe meer dit een bijdrage levert aan de mainport functie. Echter, niet alle bestemmingen lenen zich voor een dagelijkse service. Nieuwe bestemmingen worden soms met een minder dan dagelijkse service bediend. Uitbreiding volgt dan naarmate deze markt zich verder ontwikkelt. Ook zijn er verbindingen waar de vervoersvraag - ook na langere tijd - onvoldoende is om een dagelijkse service te rechtvaardigen. Daarnaast zijn er bestemmingen waarvan de vraag seizoensgebonden is zoals die voor vakantievervoer.

In de meeste gevallen levert aansluiting bij en/of inpassing in het bredere netwerk van verbindingen een voordeel voor de reiziger en voor het transferproduct van de luchthaven. Voor typische vakantiebestemmingen die merendeels herkomst- en bestemmingsverkeer genereren, geldt dit in mindere mate, alhoewel ook vanuit zogenaamde "leisure bestemmingen", zakelijk verkeer kan worden aangetrokken dat vervolgens aan kan sluiten op het grotere netwerk.

Met het oog op gezonde concurrentieverhoudingen wordt een adequaat, bij de marktvrage aansluitend frequentiebeleid gevoerd. In principe gaat de overheid daarbij

³⁰ Daar waar "in- en uitstappende reizigers" staat, kan met evenveel recht worden gelezen "verladers die vracht in- of uitvoeren". Daar waar "overstappende reizigers" staat, kan met evenveel recht worden gelezen "verladers die vracht doorvoeren".

toekomstgericht te werk. Dat wil zeggen dat bij bilaterale onderhandelingen onder voorwaarde van een level playing field, ingezet wordt op het vastleggen van verkeersrechten waarmee wederzijds ruimte wordt gecreëerd voor marktgroei in de daarop volgende periode.

Capaciteit

Naast het aantal toegestane frequenties zijn er andere factoren die het vervoersvolume tussen Nederland en een ander land kunnen beïnvloeden. Te denken valt aan het aantal aan te wijzen carriers, de toegestane bestemmingen en het type vliegtuig dat op een route ingezet mag worden.

Aanwijzing gebeurt binnen de kaders van de overeenkomst die de luchtvaartrelatie tussen Nederland en een ander land reguleert. Dat kan een bilateraal luchtvaartakkoord zijn of het kan gebaseerd zijn op een tussen de Europese Unie en dat land gesloten overeenkomst. In een beperkt aantal bilaterale luchtvaartovereenkomsten (die meestal lange tijd geleden zijn afgesloten) is er nog sprake van enkelvoudige aanwijzing. Dit resulteert in de praktijk in een monopoliepositie voor de aangewezen luchtvaartmaatschappij met mogelijke (prijs-)consequenties voor de consument van dien. De Nederlandse overheid streeft daarom bij herziening van dergelijke overeenkomsten in principe naar een meer dan enkelvoudige aanwijzing.

In het algemeen geldt dat de overheid geen beperking oplegt aan andere landen voor wat betreft de luchthavens in Nederland waarvoor de luchtvaartovereenkomst geldt. Amsterdam Airport Schiphol is de meest voor de hand liggende luchthaven voor wat betreft het intercontinentale en het transferverkeer en slechts zelden wordt er een beperking opgelegd aan andere landen voor wat betreft Nederlandse luchthavens. Een uitzondering zijn overeenkomsten met landen die zelf een dergelijke beperking opleggen. Vaak gaat dit in de vorm van zogeheten 'city-pairs', waarbij op initiatief van het andere land voor elke route tussen steden een aparte aanwijzing geschiedt. De aangewezen carrier kan dan alleen maar geregeld vervoer aanbieden tussen de twee genoemde bestemmingen.

Ook voor wat betreft het te gebruiken type vliegtuig legt Nederland in principe geen beperkingen op. Het te gebruiken type toestel is een commerciële en/of operationele keuze van de luchtvaartmaatschappij, althans zolang deze voldoen aan de hiervoor geldende wettelijke voorwaarden. Waar het de Nederlandse overheid betreft, wordt capaciteit uitgedrukt in het aantal frequenties, ongeacht het type toestel. Een uitzondering hierop wordt gevormd wanneer het vanuit oogpunt van gelijke concurrentieverhoudingen (het zgn. 'level playing field') noodzakelijk blijkt een dergelijke beperking op te leggen of wanneer andere landen zelf zo'n beperking opleggen in de bilaterale luchtvaartovereenkomst.

In het algemeen geldt dat zo veel mogelijk gestreefd wordt naar aansluiting bij de marktvraag, want juist in markten waar vraag en aanbod op elkaar aansluiten, wordt het beste luchtvaartproduct gerealiseerd.

Concurrentiegraad

Een voorwaarde voor een markt in evenwicht is dat er sprake is van meerdere aanbieders die in onderlinge concurrentie aan meerdere vragende partijen een vrij aanbod van producten leveren. Onder het stelsel van bilaterale luchtvaartovereenkomsten is aanbodbeperking in de zin van het aantal aan te wijzen luchtvaartmaatschappijen en het aantal toegestane frequenties en/of bestemmingen in de loop der jaren in veel gevallen tot norm geworden. Onder invloed van autonome marktontwikkelingen en EU-regelgeving op gebied van mededinging wordt echter steeds meer aangestuurd op een vrij(er) aanbod en daarmee vrije concurrentie tussen aanbieders van luchtvervoer.

De rol van de Nederlandse overheid hierin is randvoorwaardenscheppend. De overheid kan via de bilaterale overeenkomsten in principe alleen de aanbodkant van het luchtvervoer beïnvloeden. Zij doet dit onder andere door middel van het al dan niet toestaan van meerdere aanbieders en het toekennen van meer of minder frequenties en bestemmingen. Bij het aangaan van zo'n wederzijdse overeenkomst is de Nederlandse overheid echter ook afhankelijk van de mate waarin het andere land bereid is marktwerking toe te staan en marktopening te bieden. Wanneer sprake is van (semi-) protectionistische maatregelen van een ander land die het belang van vanuit Nederland opererende luchtvaartmaatschappijen schaden, zal de Nederlandse overheid zich inzetten voor het doen opheffen hiervan.

Wanneer er sprake is van ongelijke concurrentievoorwaarden, is het in een aantal gevallen moeilijk om vast te stellen of er sprake is van beleidsconcurrentie, bijvoorbeeld wanneer sprake is van geen of zeer lage milieukosten, gunstige financieringsvoorwaarden, lage luchthaventarieven, lage winstbelastingen en dergelijke, en wanneer er daadwerkelijk sprake is van concurrentievervalsing, zoals wanneer bepaalde vervoersverboden of andere restricties opgelegd worden aan de buitenlandse carrier welke niet gelden voor de eigen nationale carrier. Met name aspecten uit deze laatste categorie kunnen er toe leiden dat Nederland een minder ruimhartig beleid voert ten opzichte van luchtvaartmaatschappijen uit een land waar aantoonbaar sprake is van concurrentieverstorende maatregelen.

Naast concurrentie tussen aanbieders van luchtvervoer, is er ook sprake van een zekere vorm van concurrentie tussen luchthavens. Wanneer de capaciteit van een luchthaven direct of indirect beperkt is, kan dit leiden tot het uitwijken van vervoersstromen naar andere luchthavens en - in extremis - zelfs tot het niet langer in beeld zijn van de luchthaven bij luchtvaartmaatschappijen van andere landen omdat men van te voren al weet dat er middels de luchtvaartovereenkomst geen capaciteit beschikbaar zal worden gesteld voor het initiëren of uitbreiden van een verbinding.

Codesharing

Codesharing is een commerciële en een marketingovereenkomst tussen twee luchtvaartmaatschappijen waarbij vluchten voor de ene luchtvaartmaatschappij (de marketing carrier) worden uitgevoerd door een andere luchtvaartmaatschappij (de operating carrier). Deze ene vlucht heeft codes van beide luchtvaartmaatschappijen, maar vindt plaats onder de AOC van de operating carrier. De Europese Commissie is van mening (COM/2000/365) dat in geval van codesharing de eisen ten aanzien van veiligheid gelijk moeten zijn aan de eisen die gelden binnen de Europese Unie. De marketing carrier is ook verplicht de reiziger vooraf op de hoogte te stellen van het feit dat de vlucht uitgevoerd wordt door een andere maatschappij (operating carrier) dan die waarbij de reiziger zijn vlucht geboekt heeft (de marketing carrier).

Omdat codesharing een marketinginstrument is en geen verkeersrecht, is de rol van de Nederlandse overheid bij het toestaan en het uitvoeren van een codeshare operatie beperkt tot een toetsing aan de bilaterale overeenkomst met het land van herkomst van de codeshare partner. De Nederlandse overheid en de Inspectie hebben geen bevoegdheid op gebied van veiligheid buiten het Nederlandse grondgebied. De marketing carrier stelt daarom zelf vast aan welke veiligheidseisen de operating carrier moet voldoen om als codeshare partner geselecteerd te worden. Meestal geldt hiervoor het IATA Operational Safety Audit programma (IOSA), maar de Nederlandse overheid heeft geen invloed op een besluit tot codesharing, noch is zij gerechtigd toezicht te houden op de veiligheid van een buitenlandse carrier op buitenlands grondgebied. Dit sluit aan bij het standpunt van EASA, dat voor ogen heeft dat de beoordeling van de veiligheid wordt overgelaten aan de EU-luchtvaartmaatschappijen die codeshare contracten aangaan. EASA is echter wel voornemens eisen te stellen aan veiligheidsnormen die EU-luchtvaartmaatschappijen aan hun codeshare partners stellen.

Met betrekking tot codesharing geldt dat voor vluchten van, naar en via Nederland vanuit de Nederlandse overheid in principe alleen aanwijzing van de uitvoerende maatschappij (operating carrier) noodzakelijk is. Onder de afspraken met sommige landen is het echter vereist dat ook de marketing carrier aangewezen is onder de luchtvaartovereenkomst en kan een vergunning voor de uitvoering van vluchten vereist zijn. Dit zou bij enkelvoudige aanwijzing van een marketing carrier kunnen betekenen dat er geen ruimte resteert om een andere in Nederland gevestigde communautaire luchtvaartmaatschappij aan te wijzen die zelf als operating carrier een dienst zou willen gaan uitvoeren. Bij meervoudige aanwijzing met een beperkt aantal frequenties kan het er toe leiden dat het aantal frequenties waarop de marketing carrier aanspraak maakt, de activiteiten voor een eventuele andere operating carrier zou beperken of zelfs verhinderen. In geval van schaarse verkeersrechten, zal daarom bij het toewijzen van verkeersrechten in principe voorrang worden verleend aan een in Nederland gevestigde operating carrier boven een in Nederland gevestigde marketing carrier. In voorkomende gevallen zal Nederland dan ook streven naar het verkrijgen van voldoende verkeersrechten om zowel de operating carrier als de marketing carrier in staat te stellen hun diensten uit te voeren. Wanneer het andere land volhardt in een restrictief beleid zal Nederland in principe reciprociteit eisen.

Voor codeshare operaties die op basis van luchtvaartovereenkomsten reeds zijn toegestaan, kunnen de marketing carriers voor hun reeds bestaande operaties aanspraak blijven maken op hun rechten, zij het met inachtneming van de in de routevergunning gestelde voorwaarden en nadere bepalingen. Daarbij heeft een codeshare operatie die een rechtstreekse dienst op een bestemming in een ander land mogelijk maakt de voorkeur boven een codeshare operatie die eerst via een buitenlandse luchthaven een verbinding naar de eindbestemming mogelijk maakt.

Wanneer een luchtvaartmaatschappij toestemming heeft verkregen voor het uitvoeren van vluchten op een bepaalde route en voornemens is de directe bediening op deze route om te zetten in een indirecte bediening via codeshare, dan dient zij de Minister van Infrastructuur en Milieu hiervan op de hoogte te stellen. Indien er ten behoeve van de bovengenoemde aanpassing in wijze van bediening of ten behoeve van nieuwe codeshare operaties aanleiding bestaat tot luchtvaartpolitieke onderhandelingen waardoor wijzigingen optreden in het rechtenpakket, zal de Minister op basis van de beleidsuitgangspunten opnieuw beoordelen op welke wijze de rechten worden verdeeld.

Duurzame luchtvaart

De Nederlandse luchtvaart heeft een toppositie op het gebied van duurzaamheid. Het Nederlandse luchtvaartbeleid is erop gericht om deze toppositie vast te houden door zuiniger, schoner en stiller te vliegen.³¹ Hiertoe worden in het luchtvaartbeleid prikkels ingebouwd waarmee de prestaties op milieugebied verder kunnen worden verhoogd. Op het gebied van klimaatbeleid biedt het Europese Emissiehandel Systeem (ETS) een dergelijke prikkel. Daarnaast wordt met selectiviteitsmaatregelen, naast het afstemmen van vraag en aanbod van luchtverkeer, een duurzame luchtvaart gestimuleerd. Hiertoe zijn er door diverse betrokken partijen instrumenten ingezet, overeenkomstig het 'Convenant Hinderbeperkende maatregelen' en het 'Convenant Behoud en Versterking Mainportfunctie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol'.

Dergelijke instrumenten zijn:

1. Een forse tariefsverhoging en ontmoediging van de onderkant hoofdstuk 3-vliegtuigen;
2. Tariefdifferentiatie voor het vliegverkeer overdag en in de nacht;
3. Restricties ten aanzien van het aantal vliegbewegingen op Schiphol.³²

³¹ Luchtvaartnota, blz. 89

³² Luchtvaartnota, blz. 90

In dit kader kunnen geluid- en emissiekenmerken van de voor de uitvoering op een bepaalde route te gebruiken luchtvaartuigen een rol spelen. Aangezien niet alle Nederlandse milieudoelstellingen gelijkmatig gedeeld worden door derde landen, dient bij het implementeren van milieueisen rekening te worden gehouden met onverwachte effecten op de concurrentiepositie van in Nederland gevestigde luchtvaartmaatschappijen. Waar EU-regelgeving zorgt voor standaardisatie - en daarmee gelijke kansen - op gebied van milieu binnen de Europese Unie, kan dit voor andere delen van de wereld leiden tot ongelijke concurrentieverhoudingen. Daar bevoegdheid internationaal ontbreekt, zal de Nederlandse overheid in elk geval voor alle naar, in en van Nederland opererende luchtvaartmaatschappijen (dus ook die van derde landen) een eensluitend regime ten aanzien van geluids- en emissie eisen voeren.

4.3.5 Afwegingskader routevergunningen: non-EU luchtvaartmaatschappijen

Luchtvaartmaatschappijen die gevestigd zijn in derde landen kunnen tevens een verzoek indienen bij de Nederlandse luchtvaartautoriteiten voor het verlenen van een routevergunning voor geregeld luchtvervoer naar, vanuit of via Nederland. In dat geval wordt in eerste instantie gekeken of de benodigde verkeersrechten onder de betreffende bestaande luchtvaartovereenkomst voor maatschappijen van het derde land beschikbaar zijn. Het gaat hierbij om de rechten die het derde land tot zijn beschikking heeft. Op de Nederlandse rechten kan geen aanspraak worden gemaakt. Indien de aanvrager over de benodigde verkeersrechten en basisvergunningen beschikt, wordt de aanvraag goedgekeurd door de Inspectie. Indien de benodigde verkeersrechten niet beschikbaar zijn, wordt bekeken of de aanvraag alsnog gehonoreerd kan worden en of deze toestemming buiten de wettelijk vastgelegde afspraken gegeven kan worden of dat deze wettelijk vastgelegd moeten worden. Deze afweging wordt gemaakt op basis van de economische en luchtvaartpolitieke toets van het afwegingskader routevergunningen (zie paragraaf 4.3.3 en 4.3.4). De Nederlandse luchtvaartautoriteiten kunnen vervolgens de gevraagde toestemming geven op tijdelijke basis of kunnen deze toestemming tijdens luchtvaartpolitieke onderhandelingen formeel trachten vast te leggen. Het algemene uitgangspunt hierbij is het tegemoetkomen aan daadwerkelijke markt vraag onder gelijktijdig behoud van het level playing field.

4.4 Proces: Luchtvaartpolitieke onderhandelingen

Bij luchtvaartpolitieke onderhandelingen spelen de belangen van de in Nederland gevestigde communautaire luchtvaartmaatschappijen en die van de Nederlandse luchthaven(s) een belangrijke rol. Twee keer per jaar organiseert het Ministerie van infrastructuur en Milieu een consultatiebijeenkomst waarvoor alle in Nederland gevestigde communautaire luchtvaartmaatschappijen en de luchthaven(s) worden uitgenodigd. Tijdens deze bijeenkomsten kunnen zij hun wensen kenbaar maken en wordt bepaald met welke landen bilaterale luchtvaartonderhandelingen worden aangevraagd. Daarnaast kunnen andere landen op basis van de luchtvaartovereenkomst bij Nederland een verzoek indienen om luchtvaartonderhandelingen te openen.

Wanneer een in Nederland gevestigde communautaire luchtvaartmaatschappij een verzoek tot onderhandelingen indient, wordt vooraf overwogen of het verzoek van de geïnteresseerde luchtvaartmaatschappij past binnen de beleidsuitgangspunten en of de luchtvaartmaatschappij voldoet aan alle eisen. Daarnaast worden andere belanghebbenden geconsulteerd met betrekking tot hun eventuele wensen voor onderhandelingen en krijgen alle belanghebbenden de mogelijkheid om de onderhandelingen bij te wonen.

Bij deze onderhandelingen streeft de overheid er naar tegemoet te komen aan de wensen en belangen van alle in Nederland gevestigde en bij de onderhandelingen betrokken luchtvaartmaatschappijen. In sommige gevallen resulteren onderhandelingen in de aanwijzing van slechts een beperkt aantal luchtvaartmaatschappijen die gebruik kunnen maken van - eveneens beperkte - verkeersrechten.

Wanneer een luchtvaartmaatschappij het verzoek indient om aangewezen te worden onder een dergelijke luchtvaartovereenkomst, wordt op basis van de juridische, maatschappelijk-economische en luchtvaartpolitieke beleidsuitgangspunten een afweging gemaakt welke van de betreffende luchtvaartmaatschappijen aangewezen zal/zullen worden. Hierbij wordt onder andere rekening gehouden met de mate waarin de maatschappij met deze verbinding bijdraagt aan het totale netwerk, aan het belang van de Nederlandse consument en of de maatschappij financieel en operationeel in staat wordt geacht deze verbinding langdurig uit te voeren. Daarbij worden de reeds bestaande aanwijzingen en daarmee de toegekende routes (incl. reeds bestaande non-scheduled services) gerespecteerd met inachtneming van de in de routevergunning gestelde voorschriften en beperkingen. Na besluitvorming in Nederland wordt een aanwijzing verstuurd naar de bilaterale relatie via de geëigende diplomatieke kanalen. Met het oog op de uitspraak van het Hof van Justitie EU naar aanleiding van de Open Skieszaken (zie hoofdstuk 2.3) dient de procedure vanaf de luchtvaartonderhandelingen tot het moment van afsluiten van de luchtvaartovereenkomst ook voor andere dan nationale communautaire luchtvaartmaatschappijen transparant en non-discriminatoir te zijn.

In paragraaf 1.5 van deze nota worden de gewijzigde constitutionele verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden genoemd. Op grond daarvan vallen de luchthavens van de BES-eilanden sinds 10 oktober 2010 onder de bilaterale luchtvaartverdragen van Nederland en zijn zij aan te merken als punten in Nederland. Dit heeft effect op zowel alle bestaande luchtvaartverdragen tussen Nederland en derde landen waarbij alle punten in Nederland in de routetabel voorkomen als op de Nederlandse positie ten aanzien van alle punten in Nederland bij toekomstige bilaterale luchtvaartonderhandelingen. Voor wat betreft de bestaande luchtvaartverdragen zullen de derde landen moeten worden ingelicht over de veranderde constitutionele verhoudingen en zullen zij de effecten daarvan op het desbetreffende bilaterale luchtvaartverdrag formeel moeten accepteren of tot heronderhandeling overgaan. Voor toekomstige luchtvaartonderhandelingen zal Nederland van geval tot geval moeten bepalen of alle punten in Nederland worden toegestaan. Dit zal met name voor wat betreft de BES-eilanden een rol spelen bij bilaterale luchtvaartverdragen tussen Nederland en landen in de regio Zuid-Amerika en het Caribische gebied.

4.5 Handhaving

De routevergunning biedt de mogelijkheid om de vergunning voor routes waar langer dan een jaar niet op wordt gevlogen, in te trekken. Wanneer er na een jaar nadat toestemming is verleend om op bepaalde routes te opereren, blijkt dat een luchtvaartmaatschappij op de betreffende route minder dan 80% van de ingeplande frequenties over dat jaar heeft uitgevoerd, kan de Minister van Infrastructuur en Milieu de toestemming voor de betreffende route intrekken door deze van de lijst van daadwerkelijk te bedienen routes te verwijderen.

De Minister zal de verleende toestemming echter niet intrekken wanneer de luchtvaartmaatschappij kan aantonen dat het onderbenutten van de geplande frequenties het gevolg is van buitengewone omstandigheden die zelfs door het treffen van alle redelijke maatregelen niet voorkomen had kunnen worden. Hieronder kan onder andere een situatie zoals die na een terroristische aanslag of in geval van een epidemie worden verstaan, maar ook bijvoorbeeld noodzakelijke beperkingen uit onderhandelings tactische overwegingen of andere luchtvaartpolitiek gerelateerde zaken.

Voor herverdeling van ingetrokken routes kunnen alle in Nederland gevestigde communautaire luchtvaartmaatschappijen, dus ook de luchtvaartmaatschappij die tot de intrekking toestemming had om op deze route te vliegen, in aanmerking komen via de toekenningsprocedure. Hiertoe dienen de luchtvaartmaatschappijen hun interesse om op een bepaalde route vluchten te gaan uitvoeren, ruim van tevoren via een schriftelijke aanvraag kenbaar te maken. Op basis van de aanvraag en de beschikbaarheid van rechten, zal de Minister voorts een besluit nemen met inachtneming van de toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen uit de Algemene Wet Bestuursrecht.

De Minister kan echter ook besluiten niet tot intrekken over te gaan ondanks de beperkte invulling van frequenties. Bijvoorbeeld wanneer geen andere luchtvaartmaatschappij haar interesse voor de uitvoering van operaties op de betreffende route kenbaar heeft gemaakt.

5 Routevergunningen: ongeregeld luchtvervoer

5.1 Inleiding

Vluchten die niet onder een bilaterale luchtvaartovereenkomst vallen tenzij in de overeenkomst anderszins is bepaald, vallen onder de noemer ongeregeld luchtvervoer. In de praktijk wordt veelal gesproken over charterbeleid en chartertoestemmingen, terwijl het strikt genomen niet alleen gaat om ongeregeld luchtvervoer dat volledig gecharterd wordt door een reisorganisatie. Om die reden wordt in deze nota gesproken over ongeregeld luchtvervoer.

Ongeregeld luchtvervoer vindt haar internationale grondslag in Conventie van Chicago.

Conventie van Chicago: Artikel 5 – Right of non-scheduled flight

Each contracting State agrees that all aircraft of the other contracting States, being aircraft not engaged in scheduled international air services shall have the right, subject to the observance of the terms of this Convention, to make flights into or in transit non-stop across its territory and to make stops for non-traffic purposes without the necessity of obtaining prior permission, and subject to the right of the State flown over to require landing. Each contracting State nevertheless reserves the right, for reasons of safety of flight, to require aircraft desiring to proceed over regions which are inaccessible or without adequate air navigation facilities to follow prescribed routes, or to obtain special permission for such flights. Such aircraft, if engaged in the carriage of passengers, cargo, or mail for remuneration or hire on other than scheduled international air services, shall also, subject to the provisions of Article 7, have the privilege of taking on or discharging passengers, cargo, or mail, subject to the right of any State where such embarkation or discharge takes place to impose such regulations, conditions or limitations as it may consider desirable.

Wanneer een luchtvaartmaatschappij meer of voor een langere periode vluchten die buiten een reguliere dienstregeling vallen naar, via of vanuit Nederland wil opereren, dient hiervoor toestemming te worden gevraagd aan de Minister. Uitzondering hierop vormen de vluchten die een vrijstelling van vergunningen voor routeverdeling hebben zoals bijvoorbeeld vluchten binnen de Europese Unie (zie hoofdstuk 4.1).

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het verlenen van een vergunning voor ongeregeld luchtvervoer aan in Nederland gevestigde communautaire luchtvaartmaatschappijen. Daarbij zal nader ingegaan worden op het wettelijk kader van ongeregeld luchtvervoer, het verschil tussen ongeregeld luchtvervoer en geregeld luchtvervoer en de beleidskeuzes naar type ongeregeld vervoer. Voorts zal er kort ingegaan worden op de beoordeling van ongeregeld luchtvervoer uit derde landen. Tot slot worden de procedures die gevolgd moeten worden bij de aanvraag voor ongeregeld luchtvervoer en de handhaving ervan beschreven.

5.2 Wettelijk kader

Toestemming voor het uitvoeren van ongeregeld luchtvervoer wordt - evenals toestemming voor geregeld luchtvervoer - verleend op basis van artikel 16b van de Luchtvaartwet en het Besluit ongeregeld luchtvervoer (BOL, Besluit van 2 mei 1975/Stb. 1975, 227). Er kan zowel toestemming worden gegeven voor een individuele vlucht (ad-hoc) als voor een serie ongeregelde vluchten.

5.3 Ad-hoc charters uit andere landen

Toestemming voor ad hoc charters wordt afgegeven door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Vaak betreft het enkelvoudige vluchten of een kleine serie van vluchten voor een specifiek doel. Voor elke vlucht of serie daarvan dient toestemming gevraagd te worden. Diverse EU-lidstaten hanteren daarbij een no-objection beleid: wanneer een luchtvaartmaatschappij uit een andere EU-lidstaat een aanvraag indient, worden eerst de eigen nationale luchtvaartmaatschappijen benaderd met de vraag of zij de vlucht zouden kunnen uitvoeren in plaats van de maatschappij uit de andere EU-lidstaat. Indien dat het geval is, wordt geen toestemming verleend aan de carrier uit de andere EU-lidstaat om de vlucht uit te voeren.

De Nederlandse overheid is van mening dat een dergelijke procedure in strijd is met EU-regelgeving op gebied van concurrentie en markttoegang. Derhalve voert Nederland zelf geen no-objection beleid. In plaats daarvan brengt Nederland in voorkomende gevallen het eigen standpunt onder de aandacht van de andere EU-lidstaat en streeft het er naar reciprociteitsverklaringen te verkrijgen van andere EU-lidstaten waarbij wederzijds toestemming wordt verleend voor ad hoc charters van in de andere EU-lidstaat gevestigde luchtvaartmaatschappijen. Wanneer geen reciprociteitsverklaring is afgesloten met het andere land, wordt de aanvraag beoordeeld binnen de discretionaire ruimte die de overheid daarbij heeft. Dat betekent dat te allen tijde de luchtvaartpolitieke relatie met het desbetreffende land betrokken wordt bij de beoordeling van aanvragen voor ad hoc charters. Ten aanzien van de besluitvorming zijn – evenals bij de besluitvorming bij het verlenen van routevergunningen en chartertoestemmingen – de regels uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.

5.4 Toetsing van ongeregeld luchtvervoer

Het onderscheid tussen geregeld en ongeregeld luchtvervoer is gebaseerd op het al dan niet vallen buiten de reguliere dienstregeling. De keuze om een luchtvaartpolitieke overeenkomst als onderscheidende factor te bestempelen, houdt verband met de garantie voor continuïteit van een dienst. Het derde land waarmee bilaterale afspraken zijn gemaakt, kan namelijk niet eenzijdig het geregelde luchtvervoer weren of beperken zolang aan de afgesproken voorwaarden wordt voldaan.

Dit stelt de luchtvaartmaatschappij in staat om vluchten met een zodanige regelmaat of frequentie aan te bieden dat zij een duidelijk herkenbare systematische reeks vormen. Daarbij dient het merendeel van de tickets zodanig te worden aangeboden dat het publiek er direct aan kan deelnemen.

Alhoewel ook in het overgrote deel van het huidige ongeregelde luchtvervoer een aanzienlijke mate van continuïteit kan worden waargenomen, ontbreekt hiervoor veelal de bilaterale juridische basis. Veel bestemmingen worden het gehele jaar door aangevlogen, met uitzondering van een aantal bestemmingen dat vanwege het klimaat seizoensgebonden is of waarvoor de vraag sterk afhankelijk is van externe factoren. Toestemmingen voor ongeregeld luchtvervoer dienen per seizoen te worden aangevraagd, maar kunnen tot anderhalf jaar van te voren worden aangevraagd en toegekend of afgewezen. Daardoor kunnen veranderende omstandigheden zowel de luchtvaartmaatschappij als de betrokken autoriteiten doen besluiten om de luchtvervoersdiensten in een volgend seizoen te staken, respectievelijk te verbieden.

Het ongeregelde luchtvervoer kan echter niet getoetst worden aan het begrip netwerkkwaliteit. De maatschappelijk-economische toets is in belangrijke mate gebaseerd op het systeem dat bij geregelde diensten wordt gehanteerd om inkomende en uitgaande vluchten op elkaar aan te sluiten. De basis daarvoor is het reserveringssysteem voor geregeld vervoer.

Juist omdat het ongeregelde luchtvervoer niet gebonden is aan bilaterale afspraken, kunnen bijvoorbeeld vervoersverbindingen aangeboden worden die als gevolg van bilaterale restricties voor het geregelde luchtvervoer niet mogelijk zouden zijn. Dit gebrek aan restricties in het ongeregelde luchtvervoer blijft echter een punt van aandacht wanneer er op routes wordt gevlogen waar ook geregelde diensten zijn.

Met name op de routes waar in de luchtvaartovereenkomsten beperkingen zijn opgenomen ten aanzien van het aantal aan te wijzen luchtvaartmaatschappijen en/of het aantal frequenties, kan het ongelimiteerd toestaan van ongeregeld luchtvervoer zonder restricties botsen met het beleid dat ten aanzien van geregelde vluchten wordt gehanteerd. Op typisch seizoensgebonden bestemmingen zou dit kunnen leiden tot het zeer selectief aanbieden van vervoersdiensten, de zgn. "krenten uit de pap" waarbij alleen tijdens het winstgevend hoogseizoen ongeregeld vervoer zou plaatsvinden waardoor het geregelde vervoer in laagseizoen niet meer winstgevend uit te voeren is en de bestemming uit het netwerk zou verdwijnen.

Concurrentie zonder vergelijkbare restricties zou de luchtvaartmaatschappij die de geregelde diensten aanbiedt, ertoe kunnen bewegen om voor een andere operationele invulling te kiezen. Wanneer dit leidt tot het minder frequent of niet langer aanbieden van vluchten, staat dit op gespannen voet met het in stand houden en/of versterken van de netwerkqualiteit.

De Minister zal in dergelijke gevallen, zolang er geen liberalere luchtvaartovereenkomst kan worden afgesloten, terughoudendheid betrachten bij het toestaan van ongeregeld luchtvervoer wanneer hierdoor onevenredige schade zou worden toegebracht aan het geregelde vervoer, c.q. de netwerkqualiteit.

Alhoewel de kaders voor geregeld en ongeregeld luchtvervoer ook op andere vlakken van elkaar afwijken, wordt er los van deze specifieke bestemmingen die gebonden zijn aan luchtvaartpolitieke restricties, zo min mogelijk geïntervenieerd in de markt. Zowel het geregeld als ongeregeld luchtvervoer kennen immers operationele en bedrijfsmatige voordelen, maar ook nadelen op basis waarvan marktpartijen hun keuze maken.

Communautaire luchtvaartmaatschappijen die vanuit Nederland ongeregeld luchtvervoer willen plegen, vallen onder het afwegingskader routevergunningen zoals geschetst in hoofdstuk 4.3, waar onder netwerkqualiteit, veiligheid, milieu en vestiging. Een dergelijke aanvraag zal beoordeeld worden binnen de bredere luchtvaartrelatie met het land van vestiging. Uitzondering hierop vormen luchtvaartmaatschappijen uit Europese landen waarmee Nederland een zogeheten reciprociteitsverklaring overeen is gekomen. In een dergelijke verklaring heeft Nederland met het betreffende land vrijheidsrechten uitgewisseld waarbij het wederzijds niet meer vereist is dat de aangewezen luchtvaartmaatschappijen in Nederland gevestigd dienen te zijn. Nederland is dergelijke verklaringen overeengekomen met Zwitserland en Luxemburg.

5.5 Beleidskeuzes naar type ongeregeld luchtvervoer

Met inachtneming van de beleidsuitgangspunten van het Nederlandse luchtvaartbeleid, zijn de volgende beleidskeuzes ten aanzien van de verschillende soorten ongeregeld luchtvervoer gemaakt. Bij het besluit ongeregeld luchtvervoer al dan niet toe te staan, worden de regels uit de Awb in acht genomen.

5.5.1 Ongeregeld luchtvervoer op basis van losse tickets

Tenzij het met het oog op de luchtvaartpolitiek wenselijk is om op die bestemmingen waar een geregelde dienst wordt uitgevoerd geen ongeregeld luchtvervoer op basis van losse tickets toe te staan, mag het ongeregeld luchtvervoer dat geheel of gedeeltelijk op basis van losse tickets wordt aangeboden, worden uitgevoerd.

Wanneer de markttoegang vrij is en er geen onderscheid bestaat tussen geregeld en ongeregeld luchtvervoer, zoals bij diverse door de Europese Unie afgesloten verticale akkoorden het geval is, zal de Minister geen beperkingen opleggen aan het ongeregeld luchtvervoer op basis van losse tickets.

In geval van gelijktijdige aanvraag waarbij een keuze gemaakt moet worden tussen een geregelde en een ongeregelde dienst, geniet de geregelde dienst de voorkeur aangezien deze een zekerder bijdrage levert aan de netwerkqualiteit.

5.5.2 Pakketreizen

Een luchtvaartmaatschappij heeft op alle bestemmingen de mogelijkheid om ongeregeld luchtvervoer ten behoeve van pakketreizen aan te bieden. Een dergelijke pakketreis wijkt namelijk in zijn aard sterk af van het geregelde luchtvervoer aangezien deze vervoersvorm weinig flexibiliteit kent. Pakketreizen kunnen dan ook in alle gevallen worden toegestaan, tenzij deze in strijd zijn met het luchtvaartpolitieke afwegingskader. Op de toegestane pakketreizen mag bovendien vrachtruimte in de belly van het vliegtuig worden aangeboden aangezien het vanuit zowel economisch- als milieuperspectief onaantrekkelijk is om deze ruimte niet te gebruiken.

Voor de beoordeling van de vraag wat een pakketreis behelst, wordt aangehaakt bij de wettelijke regeling voor pakketreizen van Richtlijn 90/314/EEG betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreis pakketten, zoals geïncorporeerd in Boek 7, Titel 7a, artikel 500-513 BW (Reisovereenkomst). Vanwege onder meer de ontwikkeling van het internet, de opkomst van low-cost carriers en toename van de vraag naar vervoer sinds de jaren negentig, heeft de Europese Commissie besloten de Richtlijn pakketreizen te herzien. Het herzieningsvoorstel wordt in 2011 verwacht.

Uit de huidige regeling blijkt dat een dergelijke reisovereenkomst gedefinieerd wordt als een overeenkomst waarbij een reisorganisator zich jegens zijn wederpartij verbindt tot het verschaffen van een door hem aangeboden en van tevoren georganiseerde reis die een overnachting of een periode van meer dan 24 uren omvat alsmede ten minste twee van de volgende diensten: 1) vervoer; 2) verblijf; 3) een andere niet met vervoer of verblijf verband houdende, toeristische dienst die een significant deel van de reis uitmaakt (artikel 7:500 lid 1 sub b BW).

5.5.3 Toepassingsbereik

Wanneer in de hiervoor genoemde beleidskeuzes een verband wordt gelegd met de aanwezigheid van geregelde diensten op bestemmingen, gaat het – ongeacht van welke luchthaven in Nederland het ongeregelde luchtvervoer wordt aangeboden – om bestemmingen die door die geregelde dienst direct vanaf Schiphol worden aangevlogen, waarbij de door Nederland aangewezen luchtvaartmaatschappij ook daadwerkelijk de luchtvaartmaatschappij is die de vlucht uitvoert. Indirecte verbindingen die door codeshare worden gerealiseerd, worden in beginsel niet in de afweging meegenomen. Er wordt bovendien alleen gedoeld op die bestemmingen die nog luchtvaartpolitieke restricties kennen en niet op bestemmingen waar een "open skies" regime van toepassing is.

Voorts gelden de genoemde beleidskeuzes niet wanneer een in NL gevestigde EU-luchtvaartmaatschappij besluit een geregelde dienst aan te bieden op routes waar langer dan 1 jaar ongeregeld luchtvervoer wordt aangeboden door een in Nederland gevestigde EU-luchtvaartmaatschappij. In dat geval mag de ongeregelde dienst onverminderd voortgezet worden. Het niet meer toestaan van ongeregeld luchtvervoer vanaf het moment dat er een geregelde dienst op die bestemming zou worden ingezet, zou immers een inbreuk zijn op de rechtszekerheid van de ongeregelde luchtvervoerder die voor langere termijn wenst te investeren in een dienst op een bepaalde bestemming.

Overigens betekent het verstrekken van een toestemming voor ongeregeld luchtvervoer niet dat de houder van deze toestemming geen rekening hoeft te houden met in andere kaders gestelde voorschriften zoals bijvoorbeeld de vergunningvoorschriften van autoriteiten van het derde land waarheen gevlogen wordt of de beschikbaarheid van slots.

5.6 Beleidskeuzes ongeregeld luchtvervoer ten behoeve van vracht

Alhoewel ongeregeld luchtvervoer uitsluitend voor het vervoer van vracht, eveneens valt te scharen onder de in 5.5 genoemde typen ongeregeld luchtvervoer, is er voor gekozen om - gezien zijn specifieke aard - dit vervoer geheel ten behoeve van vracht, apart te belichten.

In algemene zin wijkt het luchtvrachtvervoer op een aantal aspecten af van het luchtvervoer van passagiers. Zo gaat het om business-to-business vervoer, waar de consument – de verlader – een geheel andere is dan de individuele passagier. De afweging van een verlader om gebruik te maken van luchtvervoersdiensten vanaf een bepaalde luchthaven wordt dan ook op basis van andere factoren, gerelateerd aan alle schakels in de luchtvrachtketen, gemaakt. Flexibiliteit speelt daarbij, gezien het feit dat vracht eenrichtingsverkeer betreft en afhankelijk van de lading seizoensfluctuaties kent, een belangrijke rol.

Bovendien wordt vracht voor een groot deel over de weg aangevoerd. Gezien het goede wegtransport netwerk binnen Europa betekent dit voor een groot aantal producten dat de verlader de keuze heeft uit meerdere Europese luchthavens en luchtvaartmaatschappijen, waardoor zijn lange termijn binding met Nederlandse luchthavens beperkt is. Voor een aantal producten die specialistische logistieke ondersteuning vereisen zoals bloemen, is de geografische ligging van een luchthaven wel van belang. Daarnaast speelt ook de infrastructuur op en rondom een luchthaven een grote rol voor de keuze van een bepaalde luchthaven. Vanuit de substantiële economische betekenis van het luchtvrachtvervoer voor Nederland is het dan ook wenselijk om de verladers zoveel mogelijk in Nederland te houden of naar Nederland toe te trekken.

Gezien het bovenstaande worden voor aanvragen voor het ongeregeld luchtvervoer naar derde landen door in Nederland gevestigde communautaire luchtvaartmaatschappijen geheel ten behoeve van vracht in alle gevallen toestemming verleend, tenzij restricties met het oog op de luchtvaartpolitiek noodzakelijk zijn. Dit past in de luchtvaartpolitieke tendens tot een liberalere houding ten aanzien van vracht dan ten aanzien van passage.

Daar waar voor geregelde diensten bilaterale partners niet bereid zijn tot verruiming voor passagiersdiensten, is de bereidheid ten aanzien van vracht veel groter gezien het gedeelde economische belang van export, respectievelijk import. Steeds vaker worden daarom bepalingen met betrekking tot het vervoer van vracht als apart item opgenomen in luchtvaartovereenkomsten.

Desalniettemin bestaan er, ook ten aanzien van vracht, op dit moment nog luchtvaartpolitieke restricties. Restricties zouden opgelegd kunnen worden wanneer reciprociteit ontbreekt, waarbij een Nederlandse luchtvaartmaatschappij die zich in een andere lidstaat vestigt geen toestemming krijgt van de plaatselijke autoriteiten om ongeregeld luchtvervoer naar derde landen uit te voeren. Daarnaast zijn de luchtvaartovereenkomsten waar nog geen onderscheid wordt gemaakt tussen passagiers- en vrachtfrequenties nog omvangrijk, waardoor ook ongeregeld luchtvervoer geheel ten behoeve van vracht luchtvaartpolitieke consequenties kan hebben voor geregelde passagiersdiensten.

5.7 Beleidskeuzes combinaties geregeld/ongeregeld luchtvervoer

Een communautaire luchtvaartmaatschappij die aangewezen is als lijndienst op een bepaalde route, kan een aanvraag indienen om deze lijndienstoperatie te combineren met een bestemming waar geen routevergunning voor is verleend. Deze combinatie van ongeregeld en geregeld luchtvervoer op een vlucht kan, net als bij de combinatie van twee geregelde diensten op een vlucht, gebruikt worden om in een beperkte vraag op een bestemming te voorzien wanneer deze niet de volledige capaciteit van een luchtvaartuig zou kunnen invullen.

In het binnen de Europese Unie geldende wettelijke kader ontbreekt het onderscheid tussen ongeregelde en geregelde diensten. Combinatiediensten aldaar zijn dan ook onvoorwaardelijk mogelijk. Door de ontwikkelingen ten aanzien van onderhandelingen met derde landen zal deze mogelijkheid ook steeds breder van toepassing zijn.

In dit kader kiest het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ervoor om de combinatie geregeld en ongeregeld luchtvervoer in beginsel toe te staan. Of en op welke bestemmingen dergelijke combinaties worden toegestaan, zal worden getoetst aan het beleid ten aanzien van ongeregeld luchtvervoer.

Dit betekent dat de combinatie niet wordt toegestaan als het ongeregelde deel van de vlucht wordt aangeboden op een bestemming waar voor de geregelde dienst een restrictief kader geldt, tenzij het pakketreizen betreft.

Daarnaast is het niet toegestaan om op dergelijke geregelde/ongeregelde combinaties vijfde vrijheidsvervoer te plegen, maar wel is "own stop over" vervoer toegestaan. Het betreft hier vervoer van passagiers waarbij op de eerste bestemming die de vlucht aandoet een gedeelte van de passagiers uitstapt, maar geen nieuwe passagiers aan boord mogen worden genomen tenzij het eigen passagiers zijn die eerder op deze bestemming zijn afgezet en nu terugkeren naar huis. Op de terugvlucht mogen dus geen passagiers tussen de twee gecombineerde punten worden vervoerd, anders dan de eigen passagiers die op terugreis zijn naar Nederland.

Aangezien het een combinatie met geregeld vervoer betreft, geldt overigens wel dat meer dan de helft van de capaciteit op een dergelijke combinatievlucht als geregelde dienst moet worden aangeboden. Zo blijft gewaarborgd dat het luchtvervoer naar de bestemming van de geregelde dienst direct aan het publiek beschikbaar blijft en de beschikbare rechten in een bilaterale overeenkomst optimaal benut worden.

5.8 Ongeregeld luchtvervoer uit derde landen

Bij aanvragen voor ongeregeld luchtvervoer uit derde landen wordt toestemming verleend wanneer dit binnen de beleidsuitgangspunten past (zie hoofdstuk 4.3) en voldaan is aan de basis eisen ten aanzien van exploitatie en veiligheid. Met name veiligheid speelt daarbij een grote rol. Daarnaast is het al dan niet toelaten van buitenlandse, niet-EU luchtvaartmaatschappijen sterk afhankelijk van de luchtvaartpolitieke relatie met het land waarin de buitenlandse luchtvaartmaatschappij gevestigd is.

Voor wat betreft de randvoorwaarde ten aanzien van eigendom en zeggenschap geldt in dit geval dat van buitenlandse niet-EU luchtvaartmaatschappijen die vanuit derde landen ongeregeld luchtvervoer naar Nederland plegen, de substantiële eigendom en daadwerkelijke zeggenschap in handen dienen te zijn van het betreffende derde land of onderdanen van dat derde land. Het beginpunt van het ongeregeld luchtvervoer dat wordt aangeboden door een buitenlandse luchtvaartmaatschappij dient bovendien te liggen in het derde land waar de eigendom door meerderheidsdeelneming en daadwerkelijke zeggenschap van de betreffende luchtvaartmaatschappij in handen is, tenzij er nadere luchtvaartpolitieke afspraken zijn gemaakt.

Reciprociteit is een belangrijk uitgangspunt bij het toelaten van ongeregeld luchtvervoer uit derde landen. Wanneer de Nederlandse overheid dit beginsel als enige niet zou hanteren, kan dit immers tot ongelijke concurrentieverhoudingen leiden tussen de in Nederland gevestigde luchtvaartmaatschappijen en die uit derde landen.

5.9 Handhaving

De handhabingsbepalingen die verbonden zijn aan de verlening van de vergunning voor ongeregeld luchtvervoer zijn, evenals bij de exploitatievergunning en de routevergunning, verankerd in artikel 16 van de Luchtvaartwet. Zo kan de Minister een ontheffing schorsen of intrekken wegens niet in achtname van de aan de ontheffing verbonden voorschriften of beperkingen.

Bijlage 1: Overzicht vergunningen

Categorie	Vervoer		Veiligheid		
	Verordening	Nationaal	OPS Verordening	Nationaal 2010	EASA 2012
commercial					
Commercial Air Transport Aeroplane	1008/2008	Lvw 16a	3922/91 EU OPS	EU OPS via Besluit vluchtuitvoering	PART-CAT
Commercial Air Transport Helicopter	1008/2008	Lvw 16a		JAR OPS 3 via Besluit vluchtuitvoering	PART-CAT
Commercial AtoA Aeroplane	1008/2008 vrijstelling	n.v.t.	3922/91 EU OPS	EU OPS light via Besluit vluchtuitvoering Diverse verlichtingen geaccepteerd door CIE	PART-CAT of SPO
Commercial AtoA Helikopter	1008/2008 vrijstelling	n.v.t.	n.v.t.	JAR OPS 3 light via Besluit vluchtuitvoering	PART-CAT of SPO
Commercial Balloon	1008/2008 vrijstelling	n.v.t.	n.v.t.	Vrijstelling AOC via Besluit vluchtuitvoering	PART-CAT of SPO
Commercial Sailplane, ELA1, MLA	1008/2008 vrijstelling	n.v.t.	n.v.t.	vervoer verboden via besluit vluchtuitvoering	PART-CAT of SPO
Commercial Aerial work	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	ICAO annex 6 II via Besluit vluchtuitvoering	PART SPO specialised operations
non commercial					
Vervoer eigen bedrijf vliegtuigen > 5700 kg	n.v.t.	Lvw 16d	n.v.t.	ICAO annex 6 II/3 via Besluit vluchtuitvoering	PART NCC complex motor-powered aircraft
Vervoer eigen bedrijf vliegtuigen < 5700 kg	n.v.t.	Lvw 16d	n.v.t.	ICAO annex 6 II/2 via Besluit vluchtuitvoering	PART-NCO other-than-complex motor-powered aircraft
Privevervoer vliegtuigen > 5700 kg	n.v.t.	Lvw 16d	n.v.t.	ICAO annex 6 II/3 via Besluit vluchtuitvoering	PART NCC complex motor-powered aircraft
Privevervoer vliegtuigen >2000 kg <5700 kg	n.v.t.	Lvw 16d	n.v.t.	ICAO annex 6 II/2 via Besluit vluchtuitvoering	PART-NCO other-than-complex motor-powered aircraft
sportvliegen met vleugelvliegtuigen of zweven		lvw 16c vrijstelling tot 2000 kg		ICAO annex 6 II/2 via Besluit vluchtuitvoering	PART-NCO other-than-complex motor-powered aircraft
Fractional Owner Management (operator)	1008/2008?	lvw 16a	3922/91 EU OPS	EU OPS via Besluit vluchtuitvoering	blijft Non commercial volgens bovenstaand schema? Of Part SPO?
Historische vliegtuigen > 5700 kg (erfgoed)	n.v.t.	Lvw 16d	n.v.t.	ICAO annex 6 II/3 via Besluit vluchtuitvoering	n.v.t. (Annex II toestel)
Historische vliegtuigen >2000 < 5700 kg (erfgoed)	n.v.t.	Lvw 16d	n.v.t.	ICAO annex 6 II/2 via Besluit vluchtuitvoering	n.v.t. (Annex II toestel)

Historische vliegtuigen < 2000 kg (erfgoed)		lvw 16c vrijstelling tot 2000 kg	n.v.t.	ICAO annex 6 II/2 via Besluit vluchtuitvoering	n.v.t. (Annex II toestel)
Oude vliegtuigen geen erfgoed uit BASA land	n.v.t.	lvw 16d/16c vrijstelling tot 2000 kg	n.v.t.	ICAO annex 6 II/2/3 via Besluit vluchtuitvoering + ICAO BvL besl LW	n.v.t. (Annex II toestel)
Oude vliegtuigen geen erfgoed geen BASA land	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	niet toegelaten	n.v.t. (Annex II toestel)
Amateurbouwvluchtvaartuig	n.v.t.	lvw 16c vrijstelling tot 2000 kg	n.v.t.	Regeling amateurbouwvluchtvaartuigen	n.v.t. (Annex II toestel)
MLA	n.v.t.	lvw 16c vrijstelling tot 2000 kg	n.v.t.	Regeling MLA	n.v.t. (Annex II toestel)

Bijlage 2: Overzicht in Nederland in juli 2011 geregistreeerde luchtvaartmaatschappijen.

Helikopter		9		
14	CHC Helicopters Netherlands B.V.	04-04-2006	LOB/06.555475	CAT (H) Scheduled
15	Medical Air assistance B.V.	10-11-2003	DL/OV/03.556896	HEMS
30	Heli Holland Air Service B.V.	22-11-1994	DGRLD/JBZ/L94.009055	Heli Taxi
33	Helicon B.V.	04-02-1999	VI/L 99.310156	Heli Taxi
35	Swanenberg Heli Services B.V.	05-04-2000	VI/L 00.310372	Heli Taxi
36	Lelykopters B.V.	19-12-2001	DL/OV/01.551752	Heli Taxi
37	Prince Helicopters	09-09-2010	VENW/IVW-2010/8987	Heli Taxi
53	Anti Gravity B.V.	24-02-2006	LOB/05.555312	Heli Taxi
69	Rotarywings B.V.	11-11-2010	VENW/IVW-2010/12458	Heli Taxi
Fixed wing <19 pax		6		
12	Jet Management Europe B.V.	07-02-2000	VI/L 00.310127	Air Taxi Corporate Jet
13	Special Air Services B.V.	30-05-1997	DGRLD/JBZ/L 97.500310	Air Taxi SE
52	Solid-air B.V.	13-01-2006	LOB/06.555067	Air Taxi Corporate Jet
57	Air Charters Europe B.V.	03-11-2008	VENW/IVW-2008/13849	Air Taxi ME
58	KammAir B.V.	08-07-2009	VENW/IVW-2009/9500	Air Taxi SE
62	AirKub B.V.	22-07-2009	VENW/IVW 2009/9530	Air Taxi ME
Fixed wing >19 pax		10		
1	Transavia Airlines C.V.	28-02-1995	DGRLD/JBZ/L95.001851	CAT Unscheduled
2	KLM Cityhopper B.V.	14-12-1994	DGRLD/JBZ/L 94.009746	CAT Scheduled
3	Koninklijke Luchtvaart Mij. N.V.	29-05-1995	DGRLD/JBZ/L 95.004407	CAT Scheduled
4	Martinair Holland N.V.	02-03-1995	DGRLD/JBZ/L 95.001943	CAT All Cargo
38	JetNetherlands B.V.	14-06-2002	DL/OV/02.550935	Air Taxi Corporate Jet
49	TUI Airlines Nederland B.V.	06-04-2005	DL/OV/05.555498	CAT Unscheduled
54	AllPlanes B.V.	14-04-2006	LOB/06.555541	CAT Unscheduled
56	Amsterdam Airlines B.V.	19-08-2008	VENW/IVW-2008/11236	CAT Unscheduled
66	Denim Air ACMI B.V.	19-02-2010	VENW/IVW-2010/1528	Out base wet lease
68	Corendon Dutch Airlines B.V.	29-04-2011	IENM/IVW-2011/4961	CAT Unscheduled
actief		25		
AtoA operators		8		
59	Sky Service Netherlands bv		n/a	Sight Seeing
60	Sand Air		n/a	Sight Seeing
61	CessAir		n/a	Sight Seeing
63	Vliegbedrijf Tom van der Meulen b.v.		n/a	Sight Seeing
64	Tessel Air B.V.		n/a	Sight Seeing
65	Air Service Limburg		n/a	Sight Seeing
70	Vlietschool Seppe		n/a	Sight Seeing
71	Aero Noord B.V.		n/a	Sight Seeing

AOC-nummer, maatschappij, datum toelating, beschikking, soort operatie volgens EASA
 CAT= Commercial Air Transport, ME Multi Engine SE single Engine (H)=Helicopter HEMS
 Emergency Medical Service

AtoA bedrijven maken alleen rondvluchten en hebben geen exploitatievergunning.

Bijlage 3: Overzicht vergunningaanvragen.

	EU-carrier in NL Intra-EU	EU-carrier in NL buiten EU	EU-carrier niet in NL Intra EU	EU-carrier niet in NL buiten EU	Non-EU Intra EU	Non-EU buiten EU
Exploitatievergunning	IVW	IVW	andere lidstaat	andere lidstaat	derde land	derde land
AOC	IVW	IVW	andere lidstaat	andere lidstaat	derde land	derde land
Routevergunning	open	DGLM	open	DGLM	DGLM	DGLM
Chartervergunning	open	DGLM	DGLM	DGLM	DGLM	DGLM