

Evaluatie Exploitatievergunning

DGTL, Directie Luchtvaart - Programma Marktordening

18 Oktober 2005

Inhoudsopgave

Management samenvatting	3
1 Opdracht en werkwijze	7
1.1 Inleiding	8
1.2 Opdracht	8
1.3 Doel	8
1.4 Reikwijdte	8
1.5 Werkwijze	9
1.6 Leeswijzer	10
2 Het wettelijk kader	11
2.1 Documenten wettelijk kader	11
2.2 Doel en betekenis exploitatievergunning	11
2.3 Voorwaarden van Vo 2407/92	12
2.3.1 <i>De eigendom en zeggenschap van een luchtvaartmaatschappij</i>	12
2.3.2 <i>De financiële draagkracht van een luchtvaartmaatschappij</i>	13
2.3.3 <i>De betrouwbaarheid van de bestuurders</i>	14
2.3.4 <i>De veiligheid van dienstverlening</i>	14
2.3.5 <i>Sancties</i>	15
2.4 Wettelijk kader in relatie tot recente ontwikkelingen	15
2.5 Herziening van Vo 2407/92	16
2.6 Vereenvoudiging vergunningverlening	16
3 Analyse van het Nederlands beleid en de uitvoering	18
3.1 De beleidsregels	18
3.2 De uitgangspunten van het beleid tot nu toe	18
3.3 De uitvoering van het wettelijk kader	19
3.3.1 <i>Eigendom en zeggenschap van een luchtvaartmaatschappij</i>	19
3.3.2 <i>De financiële draagkracht van een luchtvaartmaatschappij</i>	20
3.3.3 <i>De betrouwbaarheid van de bestuurders</i>	21
3.3.4 <i>De veiligheid van de dienstverlening</i>	21
3.4 Het beleid en uitvoering in relatie tot recente ontwikkelingen	22
4. Omgevingsverkenning buurlanden en andere transportmodaliteiten	24
4.1 Verenigd Koninkrijk	24
4.2 Frankrijk	27
4.3 Andere lidstaten	30
4.4 Andere transportmodaliteiten: bus- en zeevervoer, spoor	31
4.5 Wet Bibob	32
5. Betekenis van het externe advies	34
5.1 Doel en aanpak van het advies	34
5.2 Resultaten onderzoek in het kort	34
6. Conclusies	37
7. Aanbevelingen	40

Bijlage 1: Overzicht onderzoeksresultaten

Bijlage 2: Rapport Rebel Group

Management samenvatting

I Het onderzoek

A. Doel van een exploitatievergunning

De exploitatievergunning is de basisvergunning voor een luchtvaartmaatschappij. De vergunning geeft aan dat de onderneming in beginsel financieel gezond, bereid en in staat is luchtvervoer te verrichten. Dit houdt in dat de bedrijfseconomische grondslag van de onderneming voldoende solide is voor een betrouwbare dienstverlening, een hoog veiligheidsniveau en een bescherming van consumenten tegen risico's.

B. Vertrekpunt van het huidige beleid

Het huidige beleid voor het verlenen van exploitatievergunningen is opgesteld in het licht van de liberalisering van de Europese luchtvervoersmarkt waarbij concurrentie en daarmee de toetreding van nieuwe marktpartijen wordt gestimuleerd. Bij die liberalisering hoort een wettelijk kader voor het verlenen van vergunningen. De lidstaten kunnen dit aanvullen met uitvoerings- en interpretatieregels, dan wel volstaan met een globale toetsing. Nederland heeft in verband met de liberalisering voor dat laatste gekozen.

In deze context is het staande beleid voor de exploitatievergunningen dan ook gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Bij een aanvraag voor vergunningen heeft een marginale toetsing plaats van de vraag of een luchtvaartmaatschappij aan de financieel-economische voorwaarden voor een exploitatievergunning voldoet.
- De veiligheidsvoorwaarden van de AOC hebben prioriteit; de voorwaarden van de exploitatievergunning zijn daarop aanvullend.
- De vergunningverlening mag slechts beperkte administratieve en andere lasten voor de luchtvaartmaatschappijen met zich meebrengen

C. Opdracht

Tot voor kort volstond het huidige beleid voor exploitatievergunningen en was er weinig discussie over. Er was eerder sprake van een discussie over afschaffing van het instrument dan aanscherping. Bij recente ontwikkelingen rondom faillissement van luchtvaartmaatschappijen is echter zowel vanuit politiek als publiek oogpunt, de aandacht gevestigd op de handelwijze van de overheid bij het verlenen en behouden van vergunningen aan luchtvaartmaatschappijen. Deze ontwikkelingen zijn:

- Toename van faillissementen van luchtvaartmaatschappijen.
- Toename van nieuwe luchtvaartmaatschappijen die deel uitmaken van nieuwe, vaak ondoorzichtige, ondernemingstructuren.
- Aandacht voor de bescherming van de consumenten tegen een onbetrouwbare dienstverlening.
- De toegenomen aandacht voor veiligheidsrisico's van het luchtvervoer.

De ontwikkelingen geven aanleiding tot zorgpunten en klachten vanuit de samenleving over de continuïteit van de diensten en de betrouwbaarheid van de luchtvervoerders. Die

zorgpunten stellen de overheid voor de uitdaging daar een gepast beleidsantwoord op te geven.

In 2005 heeft het Directoraat Generaal Transport en Luchtvaart opdracht gekregen om in samenwerking met de Inspectie V&W te onderzoeken of het huidige vergunningenbeleid voor wat betreft de exploitatievergunning anders ingevuld dan wel aangescherpt dient te worden.

D. Werkwijze

Voor het evaluatieonderzoek is naast een deskresearch ook een extern consultantsbureau ingeschakeld. De adviezen van dit bureau komen vooral tot uitdrukking in de aanbevelingen voor de verscherpte toetsing. Daarnaast heeft een aantal interviews plaatsgevonden met de counterparts in Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en België.

II De resultaten van het onderzoek

Wettelijk kader

De voorwaarden voor een exploitatievergunning zijn primair in Europees kader bepaald en vastgesteld in de EG verordening 2407/92 omtrent de verlening van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen (hierna: Vo 2407/92).

De belangrijkste doelstelling van het wettelijk kader betreft het bevorderen van een betrouwbare en adequate dienstverlening zodat een luchtvaartmaatschappij te allen tijde onder gezonde en economische voorwaarden met inachtneming van een hoog veiligheidsniveau werkt. Bij de voorwaarden, die Vo 2407/92 voor de afgifte van vergunningen aangeeft, ligt het accent op de voorwaarden voor een gezonde, financieel-economische basis van de luchtvaartmaatschappijen.

Het onderzoek bevestigt dat het wettelijk kader van de Europese verordening 2407/92 grote ruimte over laat aan de lidstaten om invulling te geven aan de voorwaarden voor het afgeven en behouden van een exploitatievergunning. Vo 2407/92 biedt op dat punt een gebrekkige grondslag. Als gevolg daarvan worden de lidstaten bij de vergunningverlening met een fors aantal interpretatievragen geconfronteerd. Dit jaar zal de Europese Commissie ook een voorstel indienen voor een herziening van deze verordening. Het voorstel, dat volgens planning in 2006 op de agenda van de Transportraad staat, omvat betere omschrijvingen van voorwaarden voor de vergunningverlening waarvan de toepassing op dit moment onduidelijkheid zijn.

Bevindingen extern adviseur over de toepassing van het huidige beleid

De externe adviseur komt tot de conclusie dat het doel van de huidige vergunningverlening van het ministerie als gevolg van de marginale toetsing niet helder is. Het onderzoek bevestigt dat het ministerie, op basis van het huidige beleid, op een aantal belangrijke punten slechts beperkt zicht heeft op de vraag of de onderneming aan de vergunningeisen voldoet. Dit beperkte zicht betreft onder meer:

- . het kunnen nakomen van verbintenissen;
- . de vraag wie zeggenschap heeft over een onderneming die deel uitmaakt van een concern, waarvan de eigendom in vreemde handen kan zijn;
- . de integriteit van de bestuurders;
- . beperkte maatregelen voor doorlopend toezicht op ondernemingen;
- . beperkt toepasbare sanctiemechanismen.

Omgevingsverkenning

Een beschouwing van de handelwijze van andere Europese landen leert dat veel landen met dezelfde vragen en beperkingen zijn geconfronteerd als Nederland. Daartegenover staat de vergunningverlening van de ministeries van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk die op een veel intensiever toezicht en benutting van de criteria van Vo 2407/92 is gegrond. Hoewel ook die ministeries aangeven dat de huidige Vo 2407/92 teveel interpretatieruimte laat, hebben zij een veel beter zicht op hetgeen zich in de markt afspeelt en welke probleemgevallen zich daar voordoen. In het bijzonder geldt dit voor de Civil Aviation Authority in het Verenigd Koninkrijk. Deze luchtvaartautoriteit heeft diverse criteria ontwikkeld voor de toepassing van met name de financiële voorwaarden.

Mogelijkheden voor aanvullende maatregelen

Het onderzoek biedt voorts een aantal instrumenten waarmee de overheid een meer effectief dan wel stringent toezicht op de exploitatievergunningen kan houden. De bevindingen zijn gebaseerd op het advies van een extern adviseur en de resultaten van de omgevingsverkenning. Een aantal van deze instrumenten is relevant met het oog op de actuele marktontwikkelingen.

Aanbevelingen

Gezien de geconstateerde knelpunten en het advies van de externe adviseur is een herziening van de *doelstelling* van het beleid voor de exploitatievergunningen gewenst. Het gaat hierbij ook om de vraag of het Ministerie een reactieve, signalerende of garanderende opstelling inneemt bij de invulling van haar verantwoordelijkheid jegens:

- de belangen van consumenten bij continuïteit van de dienstverlening;
- de veiligheid van de dienstverlening;
- het voorkomen van faillissementen.

Op basis van de bevindingen van het onderzoek over de huidige toepassing en over de mogelijkheden voor verscherpt beleid, zijn voor de beleidskeuze drie opties te onderscheiden:

1. Handhaving van het huidige beleid

Dit houdt in dat de financiële draagkracht van luchtvaart-maatschappijen marginaal wordt getoetst.

2. Aanvulling van het huidige beleid met uitgebreider vooronderzoek en toezicht

- Bij deze vorm van toelating en toezicht gaat het vooral om een beter inzicht in de financiële draagkracht en zeggenschap van een luchtvaartmaatschappij. Deze beleidsoptie lijkt in sterke mate op het toelatingsbeleid van de CAA-UK.
- De aanvullende maatregelen bestaan uit ondermeer aanvullende beoordelingscriteria en risico-analyses voor de uitgaven op de korte en lange termijn. Daarnaast heeft een stelselmatig heronderzoek plaats van bedrijfsplannen van luchtvaartmaatschappijen die in financiële problemen verkeren.

3. Een stringent toelatingsbeleid

- Het verscherpte toelatingsbeleid komt tot uitdrukking in extra toelatingsvoorwaarden voor luchtvaartmaatschappijen. Voorbeelden daarvan zijn:
 - een verplichte verzekering voor repatriëring van gestrande passagiers die stranden als gevolg van het uitvallen van diensten.
 - Een verplicht antecedentenonderzoek naar de ondernemers.
 - Het aanwijzen van toezichthouders bij luchtvaartmaatschappijen die in financiële problemen verkeren.

De opties vergen een aantal vervolgacties. De aanvullende maatregelen zullen in regelgeving dan wel beleidsregels moeten worden verwerkt. Daarnaast is een beperkte

uitbreiding van de personele capaciteit van het ministerie gewenst (afhankelijk van de te kiezen optie 2 tot 4 fte).
Het herziene beleid is ook als insteek te nemen voor het overleg in de EG over de herziening van de wetgeving.

Hoofdstuk 1: opdracht en werkwijze

1.1 Inleiding

De exploitatievergunning is het basisinstrument waarmee de overheid bevestigt dat een onderneming zich als luchtvaartmaatschappij in ons land mag vestigen. De Minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor de afgifte van exploitatievergunningen. De Inspectie V&W (toezichteenheid Luchtvaartoperationele Bedrijven) zorgt voor de feitelijke vergunningverlening, het Directoraat-Generaal Transport en Luchtvaart (Directie Luchtvaart) is verantwoordelijk voor de beleidsregels voor die vergunningverlening.

De voorwaarden voor een exploitatievergunning zijn primair in EU kader bepaald. De discretionaire bevoegdheid die de lidstaten bij de uitvoering van de betreffende Vo 2407/92 hebben, is door Nederland van oudsher op een zo liberaal mogelijke manier ingevuld.

Tot voor kort volstond het huidige beleid voor exploitatievergunningen. Er was weinig discussie over. Bij recente ontwikkelingen (bijvoorbeeld faillissement van luchtvaartmaatschappijen Holland Exel en Air Holland) is zowel vanuit politiek als publiek oogpunt, de vraag opgekomen of de huidige praktijk voor het verlenen van vergunningen afdoende is en of er behoefte is aan aanvullende toelatingsvoorwaarden voor luchtvaartmaatschappijen om de nadelige effecten van deze ontwikkelingen het hoofd te bieden.

De genoemde ontwikkelingen zijn:

- **Toename van faillissementen van luchtvaartmaatschappijen:** in de afgelopen twee jaren zijn vijf (Air Holland, Dutchbird, V Bird, Holland Exel en Air Exel) van de negen grote en middelgrote luchtvaartmaatschappijen failliet gegaan.
- **Aandacht voor bescherming van consumenten tegen onbetrouwbare dienstverlening:** de consumenten ondervinden hinder van het staken van de dienstverlening van luchtvaartmaatschappijen als gevolg van faillissement of andere bedrijfseconomische problemen; met name omdat in deze sector tickets veelal van tevoren dienen te worden betaald.
- **Aandacht voor de integriteit:** vragen vanuit de media en de politiek over de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat jegens het onderzoeken van de integriteit van de bestuurshandelingen van luchtvaartmaatschappijen.
- **Toename van nieuwe luchtvaartmaatschappijen met een ondoorzichtige ondernemingsstructuur:** opkomst van nieuwe ondernemingsvormen en typen ondernemingen, waarbij moeilijk is na te gaan waar de zeggenschap over de financiering ligt. Deze situatie wordt versterkt als investeerders uit derde landen vanwege het gunstige vestigingsklimaat in Europa indirect zeggenschap kunnen krijgen over een Nederlandse onderneming.
- **Toegenomen aandacht voor veiligheidsrisico's van het luchtvervoer:** versterkte aandacht voor de veiligheid van luchtvaartmaatschappijen, in het bijzonder ondernemingen met een zwakke financieel-economische basis.

1.2 Opdracht

Medio 2005 heeft het Directoraat Generaal Transport en Luchtvaart de opdracht gekregen om in samenwerking met de Inspectie Verkeer en Waterstaat te onderzoeken of het huidige vergunningenbeleid voor wat betreft de exploitatievergunning anders ingevuld dan wel aangescherpt dient te worden. De onderzoeksresultaten zullen gebruikt worden voor een afweging van voor- en nadelen voor aanscherping van het huidige beleid.

De voorstellen dienen goed uitvoerbaar en handhaafbaar te zijn. Zij moeten passen in de Europese ontwikkelingen en recht doen aan de publieke belangen, die met de vergunningverlening worden behartigd.

De feitelijke opdrachtgever is de programmaleider Marktordening. Het projectteam bestond uit:

Pieter Mulder (DGTL)
Kirsten Oude Vrielink (DGTL)
Matthieu Burgers (Inspectie)
Richard de Wal (Inspectie)

1.3 Doel

Het doel van de evaluatie exploitatievergunning is om:

- Inzicht te geven in de interpretatieruimte die bestaat tussen het gehanteerde beleid, de uitvoering ervan en de eisen die in de EU zijn opgelegd;
- Inzicht te geven in de handelwijze van VenW zijde tot nu toe en bezien of het gehanteerde beleid en de toepassing ervan voldoende is gegeven de ervaringen in het recente verleden en de huidige ontwikkelingen;
- Aanbevelingen doen, indien verscherping van het gehanteerde beleid noodzakelijk en gewenst blijkt, voor mogelijkheden van aanscherping van de voorwaarden voor het toelaten en behouden van luchtvaartmaatschappijen tot de markt.

Bovenstaand doel wordt beantwoord aan de hand van een aantal onderzoeksvragen:

- I. Welk Europees en nationaal kader ligt aan de vergunningverlening ten grondslag?
- II. Wat is de interpretatieruimte voor de nationale overheden?
- III. Hoe geeft V&W toepassing aan het gegeven kader en welke knelpunten ondervindt het daarbij?
- IV. Hoe is de EU Vo 2407/92 geïmplementeerd in andere lidstaten?
- V. Wat zijn de mogelijkheden voor aanscherping van de voorwaarden voor het afgeven en behouden van vergunningen voor luchtvaartmaatschappijen?

1.4 Reikwijdte

Het rapport heeft uitsluitend betrekking op de exploitatievergunning. De rapportage gaat niet in op de andere vergunningen voor luchtvaartmaatschappijen, te weten:

- de vergunning tot vluchtuitvoering – ook wel Aircraft Operator Certificate (AOC) genoemd, de vergunning die bevestigt dat de onderneming technisch in staat is het vervoer op veilige en verantwoorde wijze te verrichten;
- de routetoestemming, de vergunning die een luchtvaartmaatschappij het recht geeft op het bedienen van een route naar een bestemming buiten Europa.

De evaluatieopdracht omvat alle aspecten van overheidsbetrokkenheid bij de exploitatievergunning namelijk, het beleid, de uitvoering, het toezicht en de handhaving.

1.5 Werkwijze

De projectgroep heeft in maart 2005 een begin gemaakt met zijn werkzaamheden. Eind maart is het Plan van Aanpak vastgesteld, dat in drie fasen voorzagt:

- verzamelen van de benodigde gegevens
- formuleren onderzoeksopdracht consultant
- uitwerken van voorstellen

De projectgroep is een aantal malen bijeengekomen. Onderlinge resultaten zijn met elkaar besproken. Daarnaast heeft een aantal interviews plaatsgevonden met de counterparts in Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en België.

Bij het uitwerken van concrete voorstellen heeft het projectteam gebruik gemaakt van informatie uit tal van bronnen.

- **Nationale en internationale regelgeving**
Vo 2407/92 betreffende de verlening van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen, de Wet Bibob inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten, de Nota Vergunningenbeleid van maart 1994 en het Handboek OV van 1 april 2005 van de Inspectie V&W voor de vergunningverlening.
- **Onderzoek optimalisatie verlening van exploitatievergunningen luchtvaart**
Aan de Rebel Group (extern adviseur) is een opdracht verstrekt die meerdere deelopdrachten omvat (zie hiervoor de bijlage 2). In grote lijnen gaat het om het onderzoeken van de toepassing van financiële criteria bij vergunningverlening, de ministeriële verantwoordelijkheden jegens reizend publiek, het analyseren van de aspecten van handhaving en sanctiemechanismen en het uitvoeren van een ondernemersrechtelijke toets. Aansluitend zijn er aanbevelingen gedaan voor hernieuwde invulling van financiële criteria.
- **Inventarisatie andere vergunningssystemen**
De projectgroep heeft een inventarisatie gemaakt van de vergunningverlening in vergelijkbare transportmodaliteiten. Zo is gekeken naar de vergunningverlening bij busvervoer, scheepvaart en spoor. Er is ook gesproken met een aantal luchtvaartmaatschappijen.
- **Internationale benchmark met een aantal lidstaten**
Aan de hand van een vragenlijst zijn interviews gehouden met de counterparts in Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en België. De counterparts in Duitsland hebben te kennen gegeven, gezien de beperkte capaciteit, geen tijd te hebben voor een interview. Er is ook gebruik gemaakt van een landenoverzicht van informatie die verkregen is bij de consultatieronde van de Europese Commissie.

1.6 Leeswijzer

- Hoofdstuk 2 beschrijft het kader dat ten grondslag ligt aan de vergunningverlening. Daarbij is ook aangegeven in welke mate er sprake is van sluitende voorwaarden dan wel voorwaarden die ruimte laten voor aanvullende eisen. Dit is een feitelijke toelichting op de wetgeving. Mocht u reeds beschikken over de nodige kennis hierover, dan kunt u dit hoofdstuk overslaan.
- Hoofdstuk 3 gaat in op de wijze waarop het Ministerie het wettelijk kader vorm heeft gegeven.
- Hoofdstuk 4 is een omgevingsverkenning. Daarin is samengevat hoe andere landen het vergunningenbeleid vorm geven. Daarnaast is een kort inzicht gegeven in de voorwaarden voor vergunningen in andere vervoerssectoren alsmede in de voorwaarden van de wet Bibob.
- Hoofdstuk 5 is het belang en de resultaten van het extern advies aangegeven.
- In hoofdstuk 6 zijn de conclusies van de bevindingen van de hoofdstukken twee tot en met vijf opgenomen.
- Hoofdstuk 7 is het sluitstuk van dit rapport en bevat de aanbevelingen voor de mogelijkheden van aanvullingen op het huidige beleid.

Elk hoofdstuk wordt afgesloten met korte deelconclusies om de leesbaarheid van het geheel te vergroten.

Hoofdstuk 2 Het wettelijke kader

2.1 De documenten die het wettelijk kader vormen

De kern van het wettelijk kader is de EG-verordening 2407/92 (hierna te noemen Vo 2407/92). Deze verordening bevat, zoals de titel aangeeft, de gemeenschappelijke regels voor de verlening van exploitatievergunningen. De verordening kwam tot stand bij de liberalisering (1992) van de markttoegang van luchtvervoer binnen de Europese Gemeenschap. De verordening maakt deel uit van het derde pakket luchtvaart, waarin de liberalisering is neergelegd. De andere verordeningen van het pakket zijn Vo 2408/92 over de markttoegang en Vo 2409/92 over de tarieven die de luchtvaartmaatschappijen mogen hanteren. Geen van deze verordeningen is aangevuld met uitvoeringsverordeningen van de Europese Commissie.

Het nationale wettelijke kader is de Luchtvaartwet. Daarin is in artikel 16 a bepaald dat de regels van Vo 2407/92 rechtstreeks van toepassing zijn op de exploitatievergunningen voor Nederlandse luchtvaartmaatschappijen. Regelingen ter uitvoering van het bepaalde in artikel 16 zijn er niet.

2.2. Doel en de betekenis van de exploitatievergunning

De exploitatievergunning is de basisvergunning voor luchtvaartmaatschappij. De vergunning houdt in dat de onderneming goed is bevonden om zich luchtvaartmaatschappij te noemen en luchtvervoer te verrichten.

De in de overwegingen genoemde doelstellingen van de gemeenschappelijke regels van Vo 2407/92 zijn:

- Een gelijke behandeling van gegadigden voor een exploitatievergunning (non-discriminatie beginsel).
- Het bevorderen van een betrouwbare en adequate dienstverlening, er van uitgaande dat luchtvaartmaatschappijen onder gezonde economische voorwaarden en met een hoog veiligheidsniveau werken.
- De bescherming van gebruikers en andere partijen; vergunninghouders dienen voldoende verzekerd te zijn.

De tweede doelstelling is de belangrijkste. Het bevorderen van het hoge veiligheidsniveau is voorzien via de al eerder genoemde vergunning tot vluchtuitvoering, de AOC. Deze veiligheidsvergunning is ook een prelabelle voorwaarde voor het verkrijgen van een exploitatievergunning. De AOC wordt dan ook al wel als een tweede basisvergunning gezien. Voor de beoordeling van een aanvraag voor een exploitatievergunning ligt het accent op de juridisch-economische aspecten van de dienstverlening. De exploitatievergunning wordt daarom in de praktijk ook wel als de economische vergunning aangeduid. Dit betekent dat de overheid haar beoordeling van afgifte en behoud van een exploitatievergunningen vooral betreft op de continuïteit en financieel-economische basis van de aangeboden vervoersdiensten.

De eerste doelstelling, over de gelijke behandeling, houdt verband met de algemene beginselen van het EG-Verdrag (non-discriminatie en vrijheden van vestiging etc). De derde

doelstelling heeft, volgens de overwegingen van VO 2407, betrekking op duidelijkheid omtrent de aansprakelijkheid als gevolg van schade door de handelingen van vergunninghouders.

Vo 2407/92 legt de uitgangspunten neer voor de vergunningverlening door de lidstaten. Een groot aantal bepalingen heeft een algemene strekking en laat ruimte over aan de nationale overheden om nadere toepassingscriteria vast te stellen. In dat opzicht lijkt de verordening eigenlijk meer op een richtlijn. Indertijd is evenwel voor een verordening – rechtstreeks werkend dus – gekozen om het belang van gemeenschappelijke regels voor het functioneren van de interne markt te benadrukken.

2.3 De voorwaarden van Vo 2407/97

Vo 2407/92 begint en eindigt met een aantal algemene en procedurele bepalingen. Hieronder vallen de bepalingen over de ondernemingen die een vergunning moeten hebben (art 1 en 3), over de geldigheid en geldigheidsduur van vergunningen (11.2, over de procedurele verplichtingen voor de lidstaten (art 13 en 14). De toepassing van deze voorwaarden levert geen knelpunten op. De evaluatie gaat, behoudens de bepaling over de geldigheidsduur, ook niet verder op deze voorwaarden in.

In de artikelen 4 t/m 12 staan de voorwaarden, die verband houden met de doelstellingen van Vo 2407/92. Deze betreffen achtereenvolgens

1. De aspecten van eigendom en zeggenschap
2. De financiële draagkracht van de onderneming
3. De betrouwbaarheid van bestuurders
4. De veiligheid van de operaties en het gebruik van geleast materieel.

In de hierna volgende subparagrafen 2.3.1 t/m 2.3.4 is de strekking van deze voorwaarden toegelicht. Daarbij is aangegeven welke de interpretatieruimte is bij de verschillende voorwaarden, die de lidstaten kunnen aanvullen met nationale toepassingscriteria. In subparagraaf 2.3.5 zijn de sanctiemogelijkheden voor de handhaving toegelicht

2.3.1 Voorwaarden voor de eigendom en zeggenschap

De belangrijkste voorwaarden waaraan de vergunninghouders moeten voldoen, zijn de volgende:

- De statutaire zetel en hoofdvestiging van een onderneming moeten zich in een lidstaat bevinden, art 4.1.a. De bepaling geeft geen nadere omschrijving van hetgeen in dit kader onder een hoofdvestiging is te verstaan. Vooral bij ondernemingen met meerdere vestigingen is er behoefte aan een duidelijk criterium; het is aan de nationale wetgever om, rekening houdend met de algemene uitgangspunten van het Europese en nationale vestigingsrecht, te bepalen welke verdere criteria aan een hoofdvestiging zijn te stellen.
- Luchtvervoer dient het hoofdbedrijf van de vergunninghouder te zijn, dat alleen of in combinatie met enig andere commerciële exploitatie dan wel herstelling of onderhoud van luchtvaartuigen wordt gecombineerd, art.4.b. Deze voorwaarde waakt tegen een oneigenlijk gebruik van de exploitatievergunning ingeval van het inruilen van het luchtvervoer tegen andere meer lucratieve activiteiten. Zo'n verandering is al gauw nadelig voor de betrouwbaarheid van de dienstverlening.
Vo 2407/92 geeft geen nadere omschrijving van de in deze bepaling genoemde activiteiten. Het is aan de nationale overheid om voor de interpretatie van deze voorwaarde zorg te dragen.
- De eigendom van de luchtvaartmaatschappij moet in handen zijn van EU-lidstaten of van onderdanen van deze lidstaten (art 4.2). De bepaling bevestigt het algemene

uitgangspunt van het vestigingsbeleid op grond waarvan Nederlandse luchtvaartmaatschappijen in handen kunnen zijn van onderdanen van andere lidstaten. De voorwaarde kan in de praktijk vragen oproepen, met name ingeval een luchtvaartmaatschappij onderdeel uitmaakt van een concern, dat in handen is van onderdanen van niet-EU landen.

- De zeggenschap van vergunninghouders moet bij lidstaten of hun onderdanen berusten (art 4.2). Duidelijkheid over de zeggenschap is belangrijk om na te gaan of de luchtvaartmaatschappij in staat is haar verbintenissen na te komen en voor een betrouwbare dienstverlening te zorgen. Vo 2407/92 geeft in artikel 2 (definities) een nadere omschrijving van de criteria die bij een beoordeling van de zeggenschap zijn te stellen; de zeggenschap moet blijken uit de activa, de rechten die aan aandelen zijn verbonden en de ondernemingsstructuur. De toetsing van deze zeggenschapsvoorwaarde blijft evenwel complex bij luchtvaartmaatschappijen die deel uitmaken van holdingmaatschappijen. Het is aan de lidstaten overgelaten hoe zij een en ander interpreteren en van uitvoeringsregels willen voorzien.
- In geval van fusie of bedrijfsovername of een andere wijziging in de ondernemingsstructuur mag de vergunningverlener besluiten dat de vergunning van een luchtvaartmaatschappij aan een volledig nieuwe beoordeling te onderwerpen, als ware het een aanvraag voor een beginnende onderneming, art 11.3. Het is aan de nationale overheid overgelaten of en onder welke condities zij een zodanig heronderzoek instellen.

2.3.2 De financiële draagkracht van een onderneming

De bepalingen van Vo 2407 onder deze noemer richten zich op de in de doelstellingen genoemde gezonde economische basis voor de diensten die de luchtvaartmaatschappij levert. De belangrijkste voorwaarden in dit verband zijn:

- De eis voor een beginnende luchtvaartmaatschappij om aan te tonen dat ze over financiële middelen beschikt om, ook in het geval er geen inkomsten uit activiteiten zouden zijn, de vaste kosten en bedrijfsuitgaven gedurende een periode van drie maanden van de bedrijfsuitoefening (art 5.1.b) te kunnen voldoen. De vergunningverlenende overheid zal moeten aangeven welke financiële dekking voor de vaste kosten en bedrijfsuitgaven tenminste moet worden aangetoond, met andere woorden wat voor een bepaalde dienstverlening als minimum voor de vaste kosten en bedrijfsuitgaven geldt. Deze kosten en uitgaven moeten ook gebaseerd zijn op realistische veronderstellingen. De vergunningverlener zal moeten bepalen wat zij in dit verband met realistische veronderstellingen bedoelt.
- De eis dat gedurende een periode van 2 jaar de op realistische veronderstellingen gebaseerde bestaande en potentiële verbintenissen kunnen worden nagekomen (art 5.1.a). Om dit goed te kunnen toetsen zal de vergunningverlener in beleidsregels moeten aangeven wat onder potentiële verbintenissen wordt verstaan. De verordening geeft hier geen nadere aanwijzing voor.
- De voorwaarde aan nieuwe ondernemingen om een bedrijfsplan voor de periode van twee jaar in te dienen (art 5.2). De gegevens die daarbij moeten worden overlegd, zijn omschreven in de bijlage van de Vo 2407/92 (bijlage A); het gaat ondermeer om het overleggen van informatie over de herkomst van de financiering, overzichten van uitgaven voor verzekeringen, etc. Dit behoeft verder geen nadere uitwerking in nationale regelgeving.
- De voorwaarde voor vergunninghouders om, voor het behoud van de vergunning, elk boekjaar de door de extern accountants gecontroleerde jaarrekeningen te verstrekken (art 5.6 en Vo 2407/92 bijlage C). De voorwaarde is duidelijk en laat verder weinig interpretatieruimte over.
- De voorwaarde voor een vergunninghouder om zich te verzekeren tegen aansprakelijkheid bij ongevallen (art 7). In dit artikel is niet aangeduid om welke typen

verzekeringen het gaat. Het is aan de vergunningverlenende instantie om dit te beoordelen. De luchtvaartmaatschappij zal zich in ieder geval aan verzekeringsvoorwaarden voor luchtvervoer moeten houden.

In aansluiting op deze voorwaarden staat het de nationale overheden vrij om twee aanvullende voorwaarden te stellen:

- De goedkeuring van een herzien bedrijfsplan ingeval er sprake is van aanzienlijke wijzigingen van de exploitatie of van de eigendomsverhoudingen (bijvoorbeeld in het geval een luchtvaartmaatschappij door een andere wordt overgenomen (art 5.4).
- Een positief oordeel over de vraag of een luchtvaartmaatschappij die in financiële problemen verkeert (bijv. in surcéance van betaling) de bestaande en potentiële verbintenissen gedurende een periode van een jaar kan nakomen (art 5.5).
- Een heronderzoek van de draagkracht in geval van fusie of bedrijfsovername of een andere wijziging in de ondernemingsstructuur opnieuw kan instellen (art 11.3 van Vo 2407/92).

2.3.3 De betrouwbaarheid van de bestuurders

Over de voorwaarde van betrouwbaarheid en bekwaamheid van de personen die leiding geven aan de luchtvaartmaatschappij is de verordening summier. Artikel 6 bepaalt dat lidstaten elkaars verklaringen van goed gedrag aanvaarden. De voorwaarde is bovendien facultatief. Het staat de lidstaten vrij of ze een voorwaarde van goed gedrag en bekwaamheid verlangen. Kennelijk vond de Europese wetgever het belang van een communautaire eigendom groter dan de zorg over een mogelijke onbetrouwbaarheid of onbekwaamheid van bestuurders.

2.3.4 De veiligheid van de dienstverlening en het gebruik van geleast materieel

In de artikelen 8, 9 en 10 van Vo 2407/92 zijn de veiligheidsvoorwaarden genoemd die direct met de exploitatie verband houden. De belangrijkste voorwaarde is die van het hebben van een geldige AOC, waarin is gespecificeerd met welke middelen en voorzieningen de exploitatieactiviteiten worden uitgevoerd (art 9).

Zoals hiervoor aangegeven is de AOC een prelabelle voorwaarde voor het verkrijgen van een exploitatievergunning. De voorwaarden voor het verkrijgen en behouden van een AOC zijn geregeld in de Wet Luchtvaart op basis van de voorschriften van de JAA, de ICAO en binnenkort de EG en de EASA.

De overige bepalingen van de verordening onder deze noemer hebben betrekking op voorwaarden voor het beschikken over een 'eigen' vloot. De verordening stelt als simpele eis dat de luchtvaartmaatschappij over tenminste één vliegtuig moet beschikken (art 8.1). Voorzover hetzelfde veiligheidsniveau is verzekerd, is het toegestaan daarbij gebruik te maken van vliegtuigen die van een andere onderneming zijn 'geleast' (art 8.2 t/m 8.4 en art 10). De eisen die hieraan zijn te verbinden worden bepaald door de eerder genoemde veiligheidsregels. Ook bij die regels is er behoorlijk wat interpretatieruimte voor de vergunningverlenende nationale overheden. Een lastige interpretatievraag betreft de vraag of een exploitatie met een enkel vliegtuig wel aanvaardbaar is.

Op dit punt kunnen de veiligheidseisen en de bepaling dat de luchtvaartmaatschappij de over tenminste één vliegtuig moet beschikken, elkaar in de weg staan. Het is dan aan de overheid om desgewenst nadere criteria te stellen.

2.3.5 Sancties

Vo 2407/92 en de nationale wetgeving geven voor de handhaving van de vergunningvoorwaarden enkele sancties mee:

- De belangrijkste sanctie is intrekking van de vergunning ingeval de luchtvaartmaatschappij niet meer kan aantonen aan de voorwaarden te voldoen (art 4.2 en 12 van Vo 2407/92). Intrekking of schorsing van de vergunning is mogelijk indien de overheid er niet langer van overtuigd is dat de luchtvaartmaatschappij, bij financiële problemen, in staat is haar bestaande en potentiële verbintenissen na te komen, zie hierboven onder 3.3.2.
- De vergunningverlener kan in de zojuiste genoemde situatie ook besluiten een tijdelijke vergunning af te geven. Daarin kunnen ook de beperkende voorwaarden worden verbonden die de overheid, zoals aangegeven onder 3.3.4, in de AOC kan opstellen.

Genoemde sancties raken, behalve de mogelijkheid om beperkingen te stellen, de exploitatie als geheel. Sancties voor het niet nakomen van een enkel element van de vergunningvoorwaarden zijn er niet. Het is aan de nationale overheid om daar eventueel een voorziening voor te treffen.

2.4 Het wettelijk kader met het oog op recente ontwikkelingen

Voor de in paragraaf 1.1 genoemde, recente ontwikkelingen is thans geen toegesneden wettelijk kader beschikbaar. Ingeval de overheid maatregelen wil nemen tegen ongewenste effecten van deze ontwikkelingen zal zij gebruik moeten maken van de bestaande wettelijke instrumenten. In dit verband zijn vooral de volgende bestaande wettelijke instrumenten van belang.

- Toename van faillissementen van luchtvaartmaatschappijen*

De wettelijke instrumenten zijn in de eerste plaats de bevoegdheden op grond van Vo 2407/92 die hiervoor voor het toetsten van de financiële draagkracht zijn genoemd. De luchtvaartwetgeving biedt geen andere instrumenten. Voor andere sectoren, zoals de banksector, zijn er wel wettelijke grondslagen voor het optreden voor vergelijkbare ontwikkelingen. De externe adviseur heeft de mogelijkheden hiervan beschreven (hoofdstuk 4 van het rapport van RebelGroup).

- Aandacht voor bescherming van consumenten tegen onbetrouwbare dienstverlening*

Vo 2407/92 geeft hiervoor, behoudens de overweging over consumentenbescherming, geen instrumenten. De Europese noch nationale luchtvaartwetgeving bieden handzame oplossingen. Ingeval de overheid haar bevoegdheden met het oog op de consumentenbelangen bij exploitatievergunningen zou willen uitbreiden, is aanvullende regelgeving nodig. Aanknopingspunten zijn te vinden in de kaders voor de reizigersbelangen; het gaat daarbij evenwel om brancheregelingen. Het rapport van RebelGroup gaat hier op in (hoofdstuk 5).

- Toename van nieuwe luchtvaartmaatschappijen met een ondoorzichtige ondernemingsstructuur*

Hiervoor geldt grosso modo hetzelfde als voor het handelen met het oog op het groeiend aantal nieuwkomers en faillissementen.

- Aandacht voor integriteit van vergunninghouders*

Naast het hierboven beschreven instrument van art 6 van Vo 2407/92, bieden de Europese noch nationale luchtvaartwetgeving een grondslag voor het Ministerie om op te treden.

- *Toegenomen aandacht voor veiligheidsrisico's*

De luchtvaartwetgeving biedt hiervoor, zoals aangegeven, voldoende instrumenten. Het gaat dan om de bevoegdheden zo goed mogelijk toe te passen.

2.5 Herziening van Vo 2407/92

In het licht van de veranderingen die de markt sinds en waarschijnlijk ook dankzij het derde pakket heeft ondergaan, is de Europese Commissie begonnen met de voorbereiding van een herziening van de drie verordeningen. Die voorbereiding bestaat uit een in 2003 gehouden consultatieronde. Thans is een externe adviseur belast met het doen van voorstellen voor een herziening van de tekst. Daarbij is de adviseur gevraagd ook te bezien welke instrumenten er zijn om ontwikkelingen als faillissementen en gedupeerde reizigers het hoofd te bieden. De voorbereiding is in een gevorderd stadium. De Europese Commissie heeft laten weten nog dit jaar een voorstel aan de Raad en het Europees Parlement te willen voorleggen. Deze herziening zal waarschijnlijk in 2007 van kracht gaan (bespreking van dit voorstel staat op de voorlopige agenda van de EG-Transportraad voor 2006).

Hoewel de inhoud van het voorstel dat de Commissie in voorbereiding heeft niet bekend is, is het te verwachten dat in de herziening verbeteringen/aanpassingen van de volgende aard aan de orde zullen komen:

- . Aanvulling van een aantal voorwaarden van Vo 2407.
- . Voorzieningen ter bescherming van de positie van passagiers.
- . Enkele weigeringsgronden en gronden voor het intrekken van een vergunning.
- . Verduidelijking van de voorwaarden voor het gebruik maken van geleaste vliegtuigen.

Voor meer toelichting is te verwijzen naar het rapport van de externe adviseur.

In hoeverre deze herziening een wezenlijke verandering betekent van het wettelijk kader is afhankelijk van de beoordeling door de Raad en het Europees Parlement. Dan zal ook blijken of de herziening een aanknopingspunt biedt voor het aanpassen van de vergunningverlening aan de nieuwe marktontwikkelingen. Als lidstaat kan Nederland daarbij invloed uitoefenen op de aanpassing van het wettelijke kader.

2.6 Vereenvoudiging vergunningverlening

In het kader van de versterking van de vitaliteit van de Nederlandse economie heeft het ministerie van Economische Zaken in 2005 uitgebreid onderzoek gedaan naar voorstellen voor een vereenvoudiging van de vergunningverlening. Deze vereenvoudiging staat tevens in het teken van de vermindering van administratieve lasten.

De door EZ ingezette vereenvoudiging van de vergunningverlening is van horizontale betekenis voor de ontwikkeling van de 897 vergunningstelsels. Bij eventuele aanpassingen van het kader voor de exploitatievergunning voor luchtvaartmaatschappijen zal ook met deze horizontale vereenvoudiging rekening moeten worden gehouden.

In verband daarmee zijn in het bijzonder de volgende resultaten van het onderzoek van EZ van belang:

De vereenvoudiging is niet zozeer gericht op een afschaffing van het aantal vergunningen als wel op het afschaffen van vergunningen die geen duidelijk doel of nut hebben.

- Voor nut en noodzaak geeft het onderzoek een toetsingskader mee. Vergunningen die niet gunstig uit deze toets komen zijn als overbodig te beschouwen.
- De vergunningverlening stelt eisen aan de professionaliteit van de overheidsinstantie die de vergunning afgeeft.
- Termijnen en andere procedurele voorschriften moeten de vergunningverlening niet onnodig belemmeren.
- Voor met name buitenlandse aanvragers dient er één loket te komen.

Conclusies

- Exploitatievergunning is de basisvergunning voor luchtvaartmaatschappijen
 - veronderstelt dat de onderneming financieel gezond, bereid en in staat is het vervoer te verrichten en voor een betrouwbare dienstverlening kan zorgdragen
 - wordt pas afgegeven als de onderneming een Aircraft Operator's Certificate (AOC) (veiligheidsvergunning) heeft: de onderneming is technisch in staat het vervoer op veilige en verantwoorde wijze te verrichten
 - welke ook in eigendom kunnen zijn van onderdanen van andere EG-lidstaten
- Voorwaarden van de exploitatievergunning zijn neergelegd in EG wetgeving, Vo 2407/92 met als belangrijke elementen:
 - Eigendom & zeggenschap
 - Financiële randvoorwaarden
 - Betrouwbaarheid bestuurder
 - Voorwaarden voor veiligheid van de operaties
- Vo 2407/92 geeft algemene uitgangspunten. De lidstaten kunnen de interpretatieruimte aanvullen met uitvoeringsregels en toepassingscriteria
- Sancties zijn beperkt, betreffen de gehele operatie
- Herziening van VO 2407/92 in 2006, opent mogelijkheden voor verbeteringen
- Interdepartementale vereenvoudiging van vergunningaanpak stelt toetsingskader dat ook voor de exploitatievergunning relevant is.

Hoofdstuk 3 Analyse van het beleid en de uitvoering van Nederland

De analyse van het tot nu toe gevoerde beleid dient er toe om inzicht te bieden in de mate waarin V&W invulling geeft aan het wettelijke (Europese) kader voor de vergunningverlening. Een tweede oogmerk is het verkrijgen van inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van het huidige beleid jegens de nieuwe marktontwikkelingen en de daarmee verbonden maatschappelijke neveneffecten.

Dit hoofdstuk bevat een beknopte beschrijving van de bevindingen.

3.1 De beleidsregels

De beleidsregels en -aanwijzingen voor de uitvoering door V&W voor de afgifte van exploitatievergunningen zijn neergelegd in:

- De Nota Vergunningenbeleid van maart 1994, hoofdstuk 4A. De nota is per brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 6 april, kenmerk RLD/VI/L94.002677, aan de Tweede Kamer gezonden. De nota bestrijkt een breder terrein dan dat van het verlenen van de exploitatievergunningen en richt zich op ook op de toepassing van de voorwaarden voor routevergunningen.
- Het Handboek OV van 1 april 2005. Deze handleiding is vastgesteld door de Inspectiedienst Luchtvaart Operationele Bedrijven (LOB), tot 1 juli 2005 de unit Operaties en Vervoer van de divisie Luchtvaart, van de Inspectie V&W. De handleiding, welke de status van concept heeft, is te beschouwen als een interne werkprocedure waarin de procedure, die deze dienst volgt bij de beoordeling en uitvoering van de vergunningaanvragen, is beschreven. De werkprocedure geeft ook een aantal criteria voor de afweging bij de beoordeling van aanvragen. Een voorbeeld van zo'n criterium is de norm van 20% solvabiliteit waaraan een luchtvaartmaatschappij moet voldoen om een goedgekeurd bedrijfsplan te krijgen. In aansluiting op dit handboek heeft de Inspectie een brochure opgesteld met vragenlijsten en aanwijzingen voor aanvragers van vergunningen. Deze aanwijzingen helpen de aanvragers bij het aanreiken van gegevens maar bevatten geen inhoudelijke aanwijzingen voor de beoordeling van aanvragen.

3.2 De uitgangspunten van het beleid tot nu toe

De strekking van het beleid voor de exploitatievergunningen kan niet los worden gezien van de context waarin het in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw tot stand kwam. Die context was een vergaande liberalisering van de luchtvervoersmarkt in Europa tegenover een verder gereguleerde intercontinentale luchtvervoersmarkt. Nederland steunde die liberalisering zeer vanuit het bevorderen van een zo open mogelijke markt met verruiming van de markttoegang en de daarmee verbonden vervoersrechten. Daarbij gold de overweging dat bedrijven in staat dienen te worden gesteld zoveel mogelijk hun eigen bedrijfsvoering te bepalen. In dat opzicht was het toezicht op de vraag of de dienstverlening van individuele ondernemingen wel was gebaseerd op een gezonde financiële basis, gezien ook het beperkte aantal deelnemers (KLM, Martinair, Transavia en Air Holland), een vraag van aanvullend belang.

Gegeven deze context van 1994 is het beleid voor de exploitatievergunningen dan ook gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Bij aanvragen voor vergunningen heeft een marginale toetsing plaats van de vraag of een luchtvaartmaatschappij aan de financieel-economische voorwaarden voor een exploitatievergunning voldoet.
- De exploitatievergunning heeft een beperkte meerwaarde ten opzichte van de vergunning tot vluchtuitvoering, de AOC. De met de AOC verbonden veiligheidsaspecten hebben prioriteit. Bij de toelating van van luchtvaartmaatschappijen werd de exploitatievergunning dan ook als marktordeninginstrument van beperkte waarde beschouwd.
- Een beperkte druk van administratieve en andere lasten voor de luchtvaartmaatschappijen.

Deze beleidsvisie is neergelegd in de Nota Vergunningenbeleid en is nog steeds geldend. Kijken we naar de doelstellingen van Vo 2407/92, dan is de conclusie te trekken dat het Nederlands beleid marginaal invulling geeft aan het oogmerk van een betrouwbare en adequate dienstverlening en een gezond economische klimaat voor luchtvaartmaatschappijen.

3.3 De uitvoering van het wettelijk kader

Er zijn geen wettelijke uitvoerings- en interpretatieregels voor de interpretatie van de voorwaarden uit Vo 2407/92 vastgesteld. De afweging en beoordeling van het Ministerie bij de uitvoering van die vergunningverlening is in beginsel dan ook uitsluitend op de tekst van de bepalingen van Vo 2407 gebaseerd, zij het met gebruik van de praktijkervaringen en de interne aanwijzingen van het Handboek OV.

Het resultaat van de uitvoering is in onderstaande subparagrafen toegelicht aan de hand van de in paragraaf 2.3 genoemde vier categorieën van voorwaarden voor de toelating van luchtvaartmaatschappijen. Daarbij is aangegeven welke knelpunten het Ministerie ondervindt als gevolg van het ontbreken van uitvoerings- en interpretatieregels.

3.3.1 Eigendom en zeggenschap van een luchtvaartmaatschappij

- De voorwaarde van art 4.1.a dat de *hoofdvestiging* zich in Nederland moet bevinden. Het Ministerie gaat aan de hand van de statuten en andere gegevens van de onderneming na of de voorwaarde is vervuld. In de praktijk ondervindt het Ministerie problemen bij het toepassen van de voorwaarde bij ondernemingen die onderdeel uitmaken van een concern met meerdere vestigingen. Er kan dan onduidelijkheid zijn over de vraag of het kantoor van de Nederlandse dochteronderneming als hoofdvestiging is aan te merken. Een ander knelpunt komt voort uit de vraag of het hebben van een Nederlandse hoofdvestiging ook moet inhouden dat de werkelijke activiteiten vanaf Nederlands grondgebied plaats hebben. Zouden die activiteiten zich in hoofdzaak buiten Nederland plaats hebben, dan zou het Ministerie geen feitelijk toezicht op de onderneming kunnen uitoefenen en kunnen nagaan of deze bijvoorbeeld aan de veiligheidsvoorwaarden voldoet. Recentelijk heeft het Ministerie op deze grond een aanvraag voor een vergunning aangehouden van een onderneming waarvan de feitelijke dienstverlening vanuit Keulen plaats zou hebben.
- De voorwaarde van art 4.1.b dat luchtvervoer het *hoofdbedrijf* is. Ook deze voorwaarde wordt aan de hand van de statuten gecontroleerd. De aard van de bedrijvigheid kan gemakkelijk wijzigen. Er zijn geen criteria om vast te stellen of een wijziging van activiteiten zodanig is dat geen sprake meer is van het hoofdbedrijf. Een nieuwe vorm van luchtvaartondernemingen ontstaat wanneer een onderneming het operationeel management scheidt van het commerciële risico. Dit doet zich voor bij de zogenaamde ACMI constructies (Aircraft Crew Maintenance Insurance). Daarbij

treedt de luchtvaartmaatschappij op als een soort broker en laat het bedrijfsrisico aan een andere partij over. Het is de vraag of zo'n ACMI opzet als luchtvervoer is te beschouwen. Een dergelijke luchtvaartonderneming heeft weinig eigen kapitaal, maar ook beperkt commercieel risico. Slechts bij wegvallen van ACMI contracten komt de bedrijfsvoering van de luchtvaartmaatschappij in gevaar zoals is gebleken bij concerns als Air Holland en de Exel group.

- De voorwaarde van *eigendom* en *zeggenschap* van de Nederlandse vergunninghouder over de onderneming, art 4.2.
In het kader van de globale toetsing beoordeelt het Ministerie de zeggenschap vooral aan de hand van de investeringen. Die gegevens bieden evenwel weinig garantie op de vraag of de feitelijke zeggenschap zich niet elders bevindt. De feitelijke zeggenschap wordt zeker ook bepaald door de interne verhoudingen in de onderneming. Het Ministerie beschikt op dit punt niet over bevoegdheden om eisen te stellen aan de ondernemingen, voorzover er al een gerechtvaardigd vermoeden is dat de feitelijke zeggenschap buiten de macht van de vergunninghouder ligt. Het onderzoeken van de voorwaarde is in het bijzonder lastig bij luchtvaartmaatschappijen die onderdeel uit maken van een concern. In paragraaf 3.4 wordt hier verder op ingegaan.

3.3.2 De financiële draagkracht van een luchtvaartmaatschappij

De toetsing van het ministerie van de voorwaarden onder deze noemer is in beginsel marginaal van aard, zij het dat de Inspectie V&W, de uitvoerende instantie van het ministerie, voor die toetsing een aantal praktische methoden heeft ontwikkeld. Deze methoden houden in dat het ministerie aan de hand van gestorte aandelen en/of bankgaranties nagaat of er voldoende basiskapitaal is voor de eerste drie maanden. Voor het verifiëren van de voorwaarden voor een de bedrijfsplannen voor nieuwe en bestaande ondernemingen houdt de Inspectie een solvabiliteitsnorm (20%) aan. Hanteerbare sancties om naleving van de voorwaarden af te dwingen, zijn er niet. Ook hier geldt dat de sanctie van intrekken of schorsen van de vergunning te zwaar en nadelig is.

Aldus ondervindt het ministerie bij de toetsing van de financiële voorwaarden de volgende knelpunten:

- Het beoordelen van de vraag of een bedrijfsplan voor de eerste twee jaar van de exploitatie op realistische gronden is gebaseerd (art 5.1.a). Er is geen maatstaf voor het bepalen van wat wel of niet als realistisch is te beschouwen; het ministerie beschikt niet over een ander criterium dan de solvabiliteitstoets om een aanvraag op deze grond af te wijzen. Een soortgelijk knelpunt is er bij het bepalen van de potentiële verbintenissen die in het bedrijfsplan moeten worden meegenomen.
- Het ontbreken van een middel om van de beginnende onderneming te verlangen dat het kapitaal- of bankgaranties overlegt als bewijs voor voldoende middelen voor de eerste drie maanden van de operatie van een luchtvaartmaatschappij (art 5.1.b).
- Het toepassen van de bevoegdheid ingevolge art 5.4 en 11.3 om in geval van een wijziging in de opzet van de exploitatie dan wel de eigendom van de luchtvaartmaatschappij een nieuw onderzoek van het bedrijfsplan te starten. Het ministerie beschikt niet over beleidsregels om zo'n onderzoek, dat belangrijk kan zijn om de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen, te starten.
- Het besluit om de financiële prestaties van een luchtvaartmaatschappij die met financiële problemen kampt te onderzoeken (art 5.5). Ook op dit punt zijn, gegeven het beleid voor de globale toetsing, geen criteria voor de ernst van de financiële problemen vastgesteld op grond waarvan de uitvoerende instantie, de Inspectie, een onderzoek kan instellen.

- Het nemen van een maatregel ingeval het Ministerie tot de conclusie komt dat de luchtvaartmaatschappij niet meer in staat is de bestaande en potentiële verbintenissen gedurende een periode van een jaar na te komen. De sanctie van een schorsing van de vergunning levert dan vaak geen voordelen meer op (dan wordt de dienstverlening zeker gestaakt); voor de mogelijkheid om een vergunning onder voorwaarden af te geven zijn geen uitvoeringsregels aanwezig.
- Schorsing, intrekking of beperking van de vergunning ingeval van surséance van betaling (art 12); hierbij ondervindt het Ministerie ook het knelpunt dat een zodanig besluit de belangen van de schuldeisers van de in surséance verkerende onderneming kan schaden. Beleidsregels voor het omgaan met dergelijke situaties zijn er niet. Het Ministerie handhaaft een vergunning in dat geval zolang aan de veiligheidsvoorwaarden wordt voldaan.

3.3.3 De betrouwbaarheid van de bestuurders

- Gegeven de in de Nota Vergunningenbeleid aangegeven marginale toetsing heeft het Ministerie de mogelijkheid van artikel 6 van Vo 2407/92 buiten beschouwing gelaten. De leiding van de luchtvaartmaatschappij is niet onderworpen aan een verklaring van geen bezwaar noch een andere toets voor betrouwbaarheid en professionele bekwaamheid.
- Er zijn ook geen rechtsgronden om een vergunning in te trekken of te schorsen wanneer de onderneming of de leidinggevende, zoals bij Air Holland en Holland Exel is gebleken, na afgifte van de exploitatievergunning in opspraak raakt. Enig soelaas biedt nog wel de toets van de bekwaamheid van degene die leiding geeft aan de veiligheidszorg; deze is evenwel, zoals ook bij de inmiddels failliet gegane ondernemingen het geval is, doorgaans niet degene die met de algehele leiding van het bedrijf is belast.

3.3.4. De veiligheid van de dienstverlening

Voor het toezicht op de veiligheid van de dienstverlening zijn zeer gedetailleerde uitvoeringsregels beschikbaar. In het kader van de evaluatie van het beleid voor de exploitatievergunningen is het relevant hoe de informatie die beschikbaar is op grond van het onderzoek naar de hierboven toegelichte 'economische' voorwaarden' wordt afgestemd met de informatie uit het toezicht op de veiligheid. De externe adviseur komt tot de conclusie dat bij het toezicht op de veiligheid beter gebruik kan worden gemaakt van de gegevens over de financiële draagkracht. Wanneer dit zou gebeuren zou het ministerie mogelijk beter inzicht hebben in de vraag of een zwakke financiële basis voor de dienstverlening risico's oplevert voor de veiligheid van de dienstverlening. Overigens zijn er geen aanwijzingen dat zo'n risico zich heeft voorgedaan. De veiligheid van de dienstverlening van de ondernemingen die in de afgelopen jaren failliet zijn gegaan, was geen punt van zorg.

3.4 Het beleid en de uitvoering in relatie tot de nieuwe marktontwikkelingen

Zoals in de inleiding is aangegeven, worden het beleid en de uitvoering geconfronteerd met nieuwe marktontwikkelingen. Alvorens in het tweede deel van deze rapportage (hoofdstuk 5) in te gaan op de mogelijke beleidsaanpassingen die in verband met die ontwikkelingen

relevant zouden zijn, is in deze paragraaf kort weergegeven hoe en met welke instrumenten het Ministerie op deze nieuwe ontwikkelingen reageert.

- *Toename van faillissementen van luchtvaartmaatschappijen*

Een aantal ondernemingen heeft de afgelopen jaren door financiële problemen de dienstverlening moeten staken. Het toezicht dat het ministerie op deze ondernemingen hield verliep conform de in paragraaf 3.3 beschreven toetsing. De knelpunten die daar zijn aangegeven (geen heldere criteria om bijvoorbeeld een heronderzoek van het bedrijfsplan op straffe van een hanteerbare sanctie te gelasten) doen zich ook voor bij de ondernemingen die dreigen failliet te gaan. Het Ministerie is wel extra alert op de financiële basis voor de dienstverlening van nieuwkomers, maar beschikt daarbij, zoals toegelicht in paragraaf 3.3 slechts over beperkte mogelijkheden.

- *Aandacht voor bescherming van consumenten tegen onbetrouwbare dienstverlening*

In het kader van de vergunningverlening beschikt het Ministerie niet over directe beleidsinstrumenten om aan de belangen van reizigers bij een ongestoorde dienstverlening tegemoet te komen. Het toezicht op de financiële draagkracht van een onderneming biedt slechts een indirect instrument, nog los van de beperkingen van dat toezicht.

Bij staking van de dienstverlening is het Ministerie afhankelijk van vervangend aanbod van andere luchtvaartmaatschappijen, die bereid zijn de gestaakte diensten over te nemen. Het Ministerie heeft zich in het verleden daarbij vooral geconcentreerd op het faciliteren van tijdelijke vergunningen om de gedupeerde passagiers over te laten nemen door andere ondernemingen. In de praktijk heeft dit er toe geleid dat de hinder voor gestrande reizigers zo veel mogelijk is geminimaliseerd.

- *Toename van nieuwe luchtvaartmaatschappijen met een ondoorzichtige ondernemingsstructuur*

Het beoordelen van een vergunningaanvraag voor een luchtvaartmaatschappij die deel uitmaakt van een concern, vraagt om extra alertheid bij de vraag of aan de gestelde vergunningvoorwaarden wordt voldaan. Dit betreft allereerst de voorwaarde omtrent de zeggenschap over de luchtvaartmaatschappij. De zeggenschap is dan niet goed vast te stellen zonder een serieuze toetsing van de concernverhoudingen. Het Ministerie beschikt in het kader van de vergunningverlening niet over criteria om deze toetsing afdoende in te vullen. Uit het onderzoek van de externe adviseur blijkt dat de bevoegdheden van de overheid op grond van het ondernemingsrecht ook weinig aanknopingspunt bieden.

Zo heeft het Ministerie bij de vergunningen voor Air Holland, Holland Exel en Air Exel niet goed kunnen nagaan of de vergunninghouder ook werkelijk de zeggenschap over de onderneming had, dan wel dat deze bij het concern lag, dat geen vergunning had. Naar het zich laat aanzien heeft Air Exel geen zeggenschap gehad over de beslissingen van het Exel concern om bepaalde uitgaven van het concern en van andere dochterondernemingen ten laste te brengen van de exploitatie van Air Exel. Holland Exel heeft moeten bijdragen aan de verliezen van hetzelfde concern; de directie van Holland Exel was hierbij gebonden aan de besluiten van concern-zijde.

Een ondoorzichtige ondernemingsstructuur levert ook een knelpunt op voor de toetsing van de voorwaarden op het vlak van de eigendom en zeggenschap en de financiële draagkracht. Bij de eigendom en zeggenschap gaat het dan bijvoorbeeld om de vraag of deze in handen van EU onderdanen is, ingeval de onderneming deel uitmaakt van een concern dat in een derde land is gevestigd. Die vraag is actueel nu investeerders uit derde landen vanwege het gunstige vestigingsklimaat in Europa in toenemende mate geïnteresseerd zijn in deelname in communautaire luchtvaartmaatschappijen.

- *Aandacht voor integriteit van vergunninghouders*

Behoudens de bevoegdheid om op grond van art 6 van Vo 2407/92 een verklaring van geen bezwaar te vragen – van welke bevoegdheid het Ministerie, ingevolge de marginale toetsing geen gebruik maakt – zijn er in het kader van de vergunningverlening geen andere instrumenten om maatregelen te nemen tegen onrechtmatige gedragingen. Het kader voor het toezicht op de financiële draagkracht van een luchtvaartmaatschappij biedt ook geen soelaas; investeringen met een dubieuze achtergrond, zoals die kennelijk hebben plaats gehad bij Air Holland, zijn nu niet te vermijden.

Conclusies

- Huidig NI-beleid: marginale toetsing om een zo open mogelijke markt te bewerkstelligen
- Ontbreken heldere uitvoeringsregels en criteria voor het beoordelen van de voorwaarden die aan luchtvaartmaatschappijen zijn te stellen
- Ontbreken heldere criteria voor het toetsen van beslissende invloed in onderneming wanneer het deel uitmaakt van een grotere concernstructuur
- Financiële toetsing is beperkt omdat heldere toetsingscriteria ontbreken.
- Geen goed zicht op financiële problemen van luchtvaartmaatschappijen en daarmee verbonden risico voor de dienstverlening.
- Knelpunten bij het beoordelen van de vergunningen van luchtvaartmaatschappijen die deel uitmaken van grotere concerns.
- Geen goede sancties om naleving van de vergunningvoorwaarden af te dwingen
- Geen voorwaarden van de betrouwbaarheid en professionele bekwaamheid van de leiding.
- Beperkte instrumenten om bescherming te bieden aan gedupeerde consumenten
- Beperkte instrumenten voor het toetsen van integriteit van vergunninghouders.

Hoofdstuk 4 Omgevingsverkenning in buurlanden en ander transportmodaliteiten

4.1 Verenigd Koninkrijk

Organisatiestructuur

Hoewel de CAA-UK formeel onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Transport valt, treedt deze overheidsdienst op als een onafhankelijke regulator, die geheel gefinancierd wordt door de luchtvaartsector op basis van vergoedingen voor vergunningverlening en een toeslag op ATC en route charges. Deze dienst telt 4 onderdelen: Safety Regulation Group, Economic Regulations Group, Directorate of Airspace Policy, Consumer Protection Group. Het verlenen van exploitatievergunningen valt onder de Consumer Protection Group.

Bij de CAA Consumer Protection Group werken in totaal 8 werknemers waarvan 4 eigen financiële analisten, die naast de luchtvaartmaatschappijen ook nog de touroperators doorlichten. Daarnaast zijn er nog 4 werknemers die zich bezighouden met het toezicht op de ondernemingsstructuur, eigendom en zeggenschap (ownership & control), verzekeringen en levensvatbaarheid van een luchtvaartmaatschappij.

Rol CAA

De dienst maakt onderscheid tussen type A en B vergunningen. Bij Type B gaat het om kleine operators met kleine vliegtuigen (onder de 20 stoelen). Bij de CAA wordt bijna uitsluitend gekeken naar de type A vergunningen (+/- 38 ondernemingen) omdat de consequentie van een faillissement bij deze operators meerdere malen groter is.

De CAA ziet de vergunningverlening als een gemeenschappelijk project tussen de CAA en de luchtvaartmaatschappij, waarbij de CAA conceptplannen beoordeelt en aangeeft wat men niet realistisch acht (op grond van ervaring en uitgebreide database). De wijzigingen worden verwerkt en opnieuw bezien totdat het bedrijfsplan uiteindelijk wordt geaccordeerd. De CAA probeert hierbij de kosten voor de luchtvaartmaatschappij zo laag mogelijk te houden door zoveel mogelijk te werken met documenten/jaarstukken die in ieder geval al beschikbaar zijn bij een luchtvaartmaatschappij. De CAA hierbij een sterk adviserende rol inneemt.

Beleid en uitvoering van het wettelijk kader

Eigendom en zeggenschap

Met de toepassing van de voorwaarden van deze bepaling van Vo 2407/92 heeft de CAA vergelijkbare problemen zoals V&W die heeft. Volgens de CAA moeten deze voorwaarden bij de komende herziening van de Vo 2407/92 worden aangescherpt of voorzien van betere beoordelingscriteria. Om toch invulling hieraan te kunnen geven heeft de dienst de wijze van toepassing vastgelegd in een document 'Guidance on criteria for judging nationality of ownership and control'.

Kort gezegd komt het erop neer dat eerst gekeken wordt naar de beslissingsbevoegdheid binnen de organisatiestructuur (wie trekt er bij ingewikkelde beslissingen echt aan de touwtjes en wie brengt welke financiële middelen op).

Uit praktijkvoorbeelden blijkt dat de CAA veel energie steekt in gedetailleerd onderzoek en zich ook hard opstelt bij gerede twijfel. In sommige gevallen eist de CAA een aandeelhoudersovereenkomst waarbij bijvoorbeeld voor belangrijke besluiten een bepaald quorum is vereist. Beursgenoteerde public companies worden op de voet gevolgd wanneer het gaat om aandelenbezit door meerdere partijen in verband met ownership & control. Een aandelenbezit van 49% in buitenlandse handen wordt te hoog gevonden. Er is, naar het oordeel van de CAA dan een te groot risico dat het buitenlands bezit op gemakkelijke wijze de grens van 50% overschrijdt.

Financiële toetsingscriteria

De CAA hanteert een uitgebreid monitoring systeem met een uitgebreide database met maandelijkse cijfers van de luchtvaartmaatschappijen. De methode voor financiële beoordelingscriteria zijn in het document 'Financial framework for the grant of a type A operating licence' neergelegd. De operating licenses worden voor onbepaalde tijd verstrekt en op basis van benchmarks wordt continue bijgehouden of airlines nog aan de financiële eisen voldoen.

De CAA-UK maakt gebruik van een systeem van maandelijkse beoordeling van de financiële situatie waarbij één keer per half jaar wordt gekeken naar de eigendom en zeggenschapsstructuur. De CAA kijkt daarbij eerst naar het eigen kapitaal. Achtergestelde leningen worden, in tegenstelling tot Nederland, niet tot het (garantie)kapitaal, maar tot de leningen gerekend. Als een luchtvaartmaatschappij onderdeel uitmaakt van een holding (bijv. TUI Airlines Nederland dochter van het TUI-concern), wordt zowel gekeken naar de airline als 'stand alone' onderneming als naar de financiële situatie van de holding zelf. Het door CAA-UK berekende kapitaal moet voldoende zijn om de in Vo 2407/92 genoemde verbintenissen gedurende de periode van 12 of 24 maanden na te kunnen komen. Zodra dit niet het geval is, zet de CAA in tijd uit hoe lang het kapitaal nog toereikend is. Binnen deze tijd moet de operator een financiële reorganisatie uitvoeren of zorgen voor nieuw kapitaal. CAA-UK stuurt er op dat eventueel intrekken van de vergunning niet in het zomerseizoen valt, om (capaciteits)problemen met betrekking tot gestrande passagiers te vermijden.

Handhaving exploitatievergunning bij financiële wanprestaties

Indien een luchtvaartmaatschappij de signalen van de CAA niet in acht neemt dan wordt dit beschouwd als een 'licence without approval'. De CAA start dan uiteindelijk een juridische procedure. De CAA kan binnen 6 weken een vergunning opschorten. Dit is echter een last resort maatregel en in de praktijk streeft men er naar het dilemma voor die tijd al op te lossen. De CAA kan de vergunning overigens niet zelf intrekken. Men geeft een advies aan de Minister van Transport die vervolgens een besluit neemt.

Het beleid en de uitvoering in relatie tot de nieuwe marktontwikkelingen

- *Toename van faillissementen van luchtvaartmaatschappijen*

De CAA kan niet garanderen dat luchtvaartmaatschappijen niet failliet gaan. Een goed beleid kan alleen de kans daarop mitigeren en de gevolgen voor de consument, etc. minimaliseren. Volgens de CAA is een streng systeem goed voor de economie en moeten eendagsvliegen voorkomen worden. Deze zijn niet goed voor de sector, het publieke belang en uiteindelijk het politieke draagvlak.

- *Aandacht voor bescherming van consumenten tegen onbetrouwbare dienstverlening*

In het kader van de vergunningverlening beschikt de CAA niet over directe beleidsinstrumenten om aan de belangen van de reizigers bij een ongestoorde dienstverlening tegemoet te komen. Echter, de vergunningverlening is bij de Consumer Protection Group belegd die een uitgebreid consumentenbeleid heeft ontwikkeld.

De bescherming van passagiers bij faillissementen van zowel een touroperator als een luchtvaartmaatschappij wordt gegarandeerd door middel van een soort garantiefonds dat valt onder 'ATOL' (Air Travel Organisers' Licensing). Dit fonds zorgt ervoor dat de CAA getroffen

passagiers ofwel hun geld kan terugbetalen ofwel een vervangende reis kan aanbieden indien de betreffende organisatie tijdens het verblijf van de passagier failliet gaat. Het bedrag is in het ticket opgenomen als de organisatie aangesloten is bij ATOL. Daarnaast is er een overheidsfonds (Air Travel Trust) dat aangesproken kan worden als blijkt dat de financiële middelen van het ATOL-fonds ontoereikend zijn om getroffen passagiers te helpen.

- *Toename van nieuwe luchtvaartmaatschappijen met een ondoorzichtige ondernemingsstructuur*

De CAA heeft naar aanleiding van een casus waarbij 51% in Europese en 49% in niet-EU handen is, in informele samenspraak met de Europese Commissie een aantal extra criteria bepaald om te voorkomen dat bij verlening van de vergunning de eigendom in handen van derden zou komen.

Deze criteria houden in dat wanneer er sprake is van eigendom/meerderheidsdeelneming in een onderneming, het vereist is dat ten minste de helft plus één van de aandelen in het kapitaal van de luchtvaartmaatschappij eigendom is van onderdanen van Lidstaten. De CAA eist bij dergelijke constructies dat de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen statutair wordt vastgelegd. De onderneming moet zelfstandig beslissingen kunnen nemen (act in own right). Het stemrecht van de aandelen dient zodanig te zijn, dat door middel van de normale aandelen die in handen zijn van EU ingezetenen ten alle tijden een beslissende stem kan worden gegeven ten opzichte van alle overige aandelen in de onderneming. Daarnaast dient bij (Board) beslissingen altijd een meerderheid van EU ingezetenen aanwezig te zijn. De onderneming dient financieel onafhankelijk te zijn van de niet EU eigenaren en mag ook niet steunen op eventueel gunstige financiële middelen van niet EU eigenaren. Er mag geen sprake zijn van 'indirecte controle' van buiten de EU.

- *Aandacht voor integriteit van vergunninghouders*

De CAA heeft geen rol ten aanzien van het opsporen van drugsgeld, witwasoperaties, e.d. De CAA kijkt niet naar de herkomst van financiën.

Conclusies

- Liberaal land
- Actieve monitoring financiële gegevens
- Uitgewerkte criteria
- Goed zicht op ondernemingen in de 'gevaarzone'
- Mogelijk conflicterende positie in verband met nauwe samenwerking overheid en luchtvaartmaatschappij

4.2 Frankrijk

Organisatiestructuur

In Frankrijk is de vergunningverlening voor luchtvaartmaatschappijen belegd bij de hoofdafdeling voor economische aspecten van de DGAC (Direction Générale de l'Aviation civile). De dienst telt drie bureaus: Franse luchtvaartmaatschappijen, openbare luchtvervoersdiensten en registraties. Bij deze dienst van DGAC zijn 5 tot 10 full-time medewerkers met het beleid, de afgifte en het toezicht inzake exploitatievergunningen belast. Het aantal Franse luchtvaartmaatschappijen waarvoor DGAC de vergunningen

verstrekt is ruim 60. Daarnaast zijn er nog ruim 60 kleine lokale luchtvaartmaatschappijen die vergunningen van de regionale directies of van prefecten van de departementen verkrijgen.

Rol DGAC

De verplichtingen van Vo 2407/92 zijn in de wetgeving (wet en amvb) opgenomen. In een aanvullend Aide mémoire is de informatie die aanvragers van vergunningen moeten verstrekken en de procedure voor beoordeling van aanvragen nauwkeurig aangegeven. De sector weet dan ook qua procedure waar die aan toe is. De aide mémoire is juridisch als een beleidsregel te beschouwen.

De in de Vo 2407/92 opgenomen algemene voorwaarden zijn overgenomen. Dit geldt ook voor de voorwaarden die de lidstaten naar keuze kunnen invullen. Zo worden de vergunningen na het eerste jaar na de start van de onderneming en vervolgens na elke periode van 5 jaar opnieuw onderzocht. Ook zijn de vergunningen in verschillende klassen ingedeeld. Voor het commerciële vervoer is er een A- (nationale en internationale vluchten) en B-klasse (rondvluchten of vluchten binnen de regio). De centrale overheid richt zich op de eerste categorie. De afgifte van B-vergunningen is aan de regionale autoriteiten gedelegeerd.

Om de beoordeling van de DGAC te legitimeren is in de Franse systematiek een onafhankelijke commissie met vertegenwoordiging van het bedrijfsleven, werknemersorganisatie, etc. - Conseil Supérieure de l'Aviation Marchande, CSAM - ingesteld, die de Minister over alle vergunningaanvragen en verlengingen adviseert. De minister neemt als regel het advies van de CSAM over. De DGAC zorgt voor het secretariaat van de CSAM.

Eigendom en zeggenschap

Met de toepassing van de voorwaarden van deze bepaling van de verordening zijn geen nadere beoordelingscriteria uitgewerkt. Dit is zo gedaan omdat zodanige criteria, naar het oordeel van de DGAC, gemakkelijk op gespannen voet kunnen staan met de uitgangspunten van Vo 2407/92 en de verdere Europese regelgeving voor de markttoegang in algemene zin.

Financiële toetsingscriteria

In de praktijk richt de toetsing van de overheid zich er vooral op dat, op basis van het bedrijfsplan, nieuwe ondernemingen kunnen aantonen aan de voorwaarden voor voldoende startkapitaal en reserves (de 3-en 24-maandentoets) te kunnen voldoen. De DGAC hanteert hiervoor een aantal financiële rekenmethoden. Deze zijn evenwel niet schriftelijk vastgelegd en ook het toepassen van de rekenmethoden hangt af van het soort bedrijfsoperatie. Het gaat hier om ad hoc beslissingen die gebaseerd zijn op ervaring en expertise.

Daarbij zijn echter wel, op grond van opgedane ervaringen, beoordelingsmaatstaven aangehouden die de DGAC in de praktijk hanteert. Voorbeelden hier van zijn:

- Een minimum startbedrag van 1.8 mln euro direct opeisbaar voor de eerste drie maanden van de voorziene operatie.
- Het steeds kunnen overleggen van garanties voor de kosten voor lease-contracten (via een gereserveerde som, welke bij grotere ondernemingen 8 mln euro zou bedragen), voor het onderhoud van het vliegend materieel en voor de opleiding van het personeel.
- Het opnemen van voorziene verliezen voor de eerste twee jaar van een startende onderneming in de in te dienen bedrijfsplannen.

Bij de toetsing van bestaande luchtvaartmaatschappijen concentreert de DGAC zich vooral op de bedrijven waarvan sprake is van een verandering van de bedrijfsoperaties, van financiële problemen of van verandering van de bedrijfsstructuur.

Handhaving exploitatievergunning bij financiële wanprestaties

Ingeval een onderneming in financiële problemen verkeert, gaat deze een traject in van intensief contact met de DGAC om te zien welke maatregelen nodig zijn om uit de problemen te komen. Indien de problemen zich lijken te herhalen dan wel indien de vergunninghouder de maatregelen niet neemt, legt de DGAC de zaak voor aan de CSAM. De DGAC richt zich, net als de CAA UK, in de eerste plaats op om er uit te komen. Om daartoe in staat te zijn, volgt het de ontwikkelingen van de ondernemingen ook nauwgezet.

Het intensieve contact met de luchtvaartmaatschappijen vanaf de indiening van een aanvraag voor een exploitatievergunning, illustreert het belang dat aan preventie wordt gehecht.

Het aantal sancties is ook beperkt. De sanctie van intrekking van een vergunning wordt net als in Nederland als een vaak te zwaar en onevenredig middel beschouwd. De DGAC zoekt het liever in maatregelen vooraf, zonodig in tijdelijke vergunningen. Tot intrekking wordt overgegaan:

- Ingeval van faillissement (hoewel dit bij Air Exel nog niet leidde tot intrekking van de routevergunningen voor de openbare diensten vanaf Straatsburg, St Etienne en Nantes).
- Ingeval van een negatief advies van de luchtvaartveiligheidsdienst over de AOC.

Daarnaast zijn administratieve boetes voorzien ingeval een onderneming in strijd handelt met de voorwaarden die aan haar exploitatievergunning zijn verbonden.

Beleid en uitvoering in relatie tot nieuwe marktontwikkelingen

- *Toename van faillissementen van luchtvaartmaatschappijen*

Ook in Frankrijk heeft een aantal ondernemingen de afgelopen jaren door financiële problemen de dienstverlening moeten staken (bijv. Air Bourbon). DGAC heeft bij de toetsing van het bedrijfsplan van Air Bourbon aanvullende eisen gesteld omdat er twijfels waren over de realiteit en uitvoerbaarheid van het plan. Dit heeft een faillissement echter niet doen voorkomen. DGAC is weliswaar alert op de financiële levensvatbaarheid van een onderneming maar beschikt niet over de middelen om de ingebrachte financiering te toetsen op zekerheid van continuering van de dienstverlening.

In opdracht van de Minister De Robien is onderzoek gedaan naar de oorzaken van de faillissementen van een aantal Franse luchtvaartmaatschappijen en naar de mogelijke maatregelen die de overheid hierin kan nemen. De uitkomst van dit onderzoek is nog niet bekend.

- *Aandacht voor bescherming van consumenten tegen onbetrouwbare dienstverlening*

Gegeven de ervaringen met een aantal faillissementen van luchtvaartmaatschappijen denkt de DGAC ook na over de voorzieningen die zijn in te zetten indien passagiers die een vervoerscontract hebben, stranden omdat de luchtvaartmaatschappij zijn verplichtingen niet meer kan nakomen.

Voorbeelden voor zulke voorzieningen zouden kunnen zijn:

- Extra heffingen (verzekeringspremie) op tickets (treft evenwel ook goede ondernemingen);
- Het reserveren van geld in een fonds dat aangesproken kan worden wanneer er sprake is van een faillissement of noodgeval;
- Een regeling waarbij de betalingen van touroperators en passagiers voor vliegreizen pas naar de luchtvaartmaatschappij worden overgemaakt indien deze de vlucht uitvoert. Daarbij is ook belangrijk dat naar de voorwaarden van touroperators (en de EG-richtlijn daarvoor) wordt gekeken.

- *Toename van nieuwe luchtvaartmaatschappijen met een ondoorzichtige ondernemingsstructuur*

Het is niet bekend hoe de Franse DGAC hiermee omgaat.

- *Aandacht voor integriteit van vergunninghouders*

De DGAC gaf aan geen criteria te hebben voor het toetsen van de herkomst van financiële middelen (bijv. witwassen van drugsgelden) of investeringen met een dubieuze achtergrond.

Internationale aspecten van het vergunningenbeleid

De Franse DGAC ondervindt de laatste jaren problemen met het ontbreken van een procedure voor afstemming met andere landen bij het verlenen van de routevergunningen en exploitatievergunningen. Die afstemming is vooral belangrijk wanneer een luchtvaartmaatschappij, die een routevergunning in Frankrijk heeft gekregen, een exploitatievergunning van een ander land heeft. Frankrijk is nu afhankelijk van het toezicht dat een ander land uitoefent op de exploitatievergunning. Frankrijk zou hierover graag in Europees verband over willen overleggen.

Overigens zou de DGAC ook op andere onderdelen graag zien dat er regulier Europees overleg is. Dat zou de DGAC en de andere nationale overheden ook kunnen helpen om tot een betere toepassing van Vo 2407/92 te komen.

Conclusies

- Liberaal beleid met uitvoerige procedures
- Weinig uitgewerkte criteria, wel intensief contact met luchtvaartmaatschappijen
- Onafhankelijke commissie met adviserende rol
- Beslissingen op basis van expertise en ervaring
- Geen extra regels in verband met zorg verstoring level playing field
- Hecht belang bij internationale afstemming
- Duidelijke ideeën over consumentenbescherming

De ervaringen van de andere lidstaten (België, Ierland, Denemarken, Zweden, Finland, Estland) met de verlening van exploitatievergunningen zijn ondermeer af te leiden uit de consultatieronde van het derde pakket van de liberalisering van het luchtvervoer van 1992. Met de Belgische luchtvaartautoriteit heeft een gesprek plaats gevonden. De ervaringen komen overeen met hetgeen hiervoor is toegelicht over de Britse, Franse en Nederlandse situatie. In aanvulling daarop zijn de volgende bevindingen relevant.

De uitvoering van het wettelijk kader van Vo 2407/92

Een aantal landen (Ierland, Denemarken, Zweden, Finland en Estland) heeft net als Nederland beleidsmatig gekozen voor een marginale toetsing van de voorwaarden die in Vo

2407/92 voor het verlenen van een exploitatievergunning zijn aangegeven. Deze beleidskeuze is doorgaans het gevolg van de prioriteit die aan de markttoegang en aan de veiligheidseisen wordt verleend. Wanneer een onderneming goed is bevonden voor een AOC en een dienst kan leveren die aanvullend is op het bestaande netwerk, is het verkrijgen van de exploitatievergunning niet meer zo moeilijk. Interessant is de argumentatie in België ten faveure van een marginale toetsing. Die is ingegeven door de volgende overwegingen:

- Een toetsing van de voorwaarden voor een vergunningverlening is maar een momentopname. Het Ministerie realiseert zich, ook bij een positief oordeel over bijvoorbeeld een bedrijfsplan, nog geen echt inzicht te hebben in over de vraag of ook daarna sprake is van een 'gezond economisch' beleid van de vergunninghouder.
- De overheid en het politieke bestuur leggen het publiek dan ook steeds uit dat hun controle niet meer is dan het is. Een toetsing gericht op het zoveel mogelijk voorkomen van faillissementen is volgens de Belgische counterparts een onhaalbaar doel. Zo'n doel staat ook haaks op het uitgangspunt van een open markt faillissementen horen daar nu eenmaal bij.

De conclusie is dan ook dat de Belgische overheid het uitgangspunt van een 'gezond economisch' in algemene zin interpreteert en niet vertaalt in strakke bedrijfseconomische voorwaarden voor iedere vergunninghouder.

De behoefte aan aanvullende beoordelingscriteria

Niettegenstaande de in de jaren 90 gemaakte beleidskeuzes dat de uitvoering van de verordening liberaal is ingevuld, hecht een toenemend aantal luchtvaartdiensten (waaronder Martinair en TUI Airlines NI) belang aan duidelijkere instrumenten om de exploitatievergunningen te toetsen. Er is aangegeven dat bepaalde voorwaarden van beoordelingsmaatstaven zouden moeten worden voorzien. Die oproep heeft met name betrekking op de voorwaarden voor de financiële draagkracht (artikelen 5, 11 en 12 van Vo 2407) en de zeggenschap (art 4.2) in het bijzonder bij ondernemingen die deel uitmaken van een groter concern. Voor wat betreft deze laatste voorwaarde gaven Ierland en Zweden aan behoefte te hebben aan Europese richtsnoeren om te beoordelen of van een zeggenschap sprake is.

Sancties

Alom is het gevoelen dat de sanctie van schorsing of intrekking van een exploitatievergunning een te zwaar middel is om toe te passen ingeval een onderneming in een situatie komt dat het de opgelegde voorwaarden niet meer naleeft. De meeste overheden hebben behoefte aan sancties die er toe bijdragen dat de onderneming weer in staat is aan de gestelde eisen te voldoen.

In de praktijk worden de sancties van intrekking of schorsing, behoudens gevallen van faillissementen of het niet meer kunnen voldoen aan de AOC, zelden toegepast.

De mogelijkheid van een tijdelijke vergunning wordt door sommige landen wel als probaat middel gezien. De Zweedse CAA vroeg om Europese richtsnoeren voor deze maatregel.

Capaciteit

De personele capaciteit die met het afgeven van en toezien op de exploitatievergunningen is belast is anders dan bij de UK-CAA en de Fr-DGAC bij de meeste landen beperkt tot 1 of 2 medewerkers voor de afgifte voor alle ondernemingen. Het aantal ondernemingen verschilt per land. In de Belgische federale dienst is net als in Nederland één ambtenaar voor dit werk beschikbaar. Bij V&W is deze verhouding bij de vergunningverlening 0.6 fte op 25 à 30 ondernemingen.

4.4 Andere transportmodaliteiten

Busvervoer

Voor het personenvervoer per bus is een Collectief Personenvervoer Vergunning (CPV) , op basis van Vo 96/96, noodzakelijk. De CPV geeft toegang tot de nationale markt van personenvervoer per bus. Voor busvervoer binnen de Europese Unie is een communautaire vergunning (CV) vereist.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat draagt bij aan de veiligheid in de busbranche. De busondernemer wordt getoetst op vakbekwaamheid, betrouwbaarheid en kredietwaardigheid. Elke busonderneming wordt eens in de vijf jaar onderworpen aan een uitgebreide bedrijfscontrole. Hierbij toetst de Inspectie onder meer de voorwaarden verbonden aan vergunningverlening.

Een vakbekwame busondernemer dient bijvoorbeeld over een vakdiploma te beschikken. Daarnaast moet hij een verklaring omtrent het gedrag overleggen. Daaruit blijkt dat hij in het verleden niet is veroordeeld vanwege zaken die een veilige uitoefening van de dienstverlening in de weg staan. Een kredietwaardige busondernemer kan aantonen dat hij over een bepaald kapitaal beschikt. Bij navraag is gebleken dat voor deze kredietwaardigheid een financiële toetsing plaatsvindt waarbij wordt gekeken of de onderneming een bepaald bedrag aan kapitaal kan inbrengen. De hoogte van dit bedrag is vastgelegd in de Wet Personenvervoer 2000. De wijze van toetsing biedt echter geen aanknopingspunten voor de toetsing bij afgifte van de exploitatievergunning voor luchtvaartmaatschappijen omdat uitsluitend wordt gekeken naar het startkapitaal en er geen tussentijdse toetsingen plaats vinden. Daarnaast kent de vergunningverlening voor busvervoer geen uitgebreide toetsingscriteria voor de financiële draagkracht.

Scheepvaart

Voor de scheepvaart zijn de regels voor ondernemers in de binnenvaart in de Wet binnenvaart (Wvb) geregeld. Deze wet is gericht op een goede bedrijfsuitvoering bij het vervoer van goederen en personen per binnenschip. De wet bevat voorschriften waaraan de organisatie moet voldoen om in aanmerking te komen voor een vergunning waarmee mag worden deelgenomen aan de beroepsvaart.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat verstrekt de vergunning of inschrijving als het schip en de ondernemer aan de volgende eisen voldoet:

- De eigenaar of exploitant van een binnenvaartschip heeft een door de Minister erkend diploma nodig. Dit diploma geeft recht om een bedrijf te beginnen.
- Het schip moet technisch gekeurd worden.

Voor de koopvaardij is naast de nationale regelgeving ook de internationale en Europese regelgeving van toepassing. De Schepenwet staat echter centraal. Deze wet is van toepassing op alle zeeschepen onder Nederlandse vlag. De wet richt zich op de veiligheid van het schip en de bemanning, de bedrijfsvoering en de belading. De vergunningverlening voor scheepvaart biedt weinig concrete aanknopingspunten voor het oplossen van knelpunten bij de vergunningverlening voor het luchtvervoer. Er bestaat geen afgifte van een exploitatievergunning. De afgifte van een zeebrief komt hier nog het meest mee overeen maar hiervoor zijn geen financiële toetsingscriteria geformuleerd.

Spoor

Voor spoorwegondernemingen zijn de regels voor de verlening van vergunningen in de richtlijn 95/18/EG geregeld. Deze richtlijn betreft de criteria voor de verlening, verlenging of wijziging, door een lidstaat, van vergunningen voor spoorwegondernemingen die in de gemeenschap gevestigd zijn of zich daar zullen vestigen. Daarnaast kan een onderneming pas beginnen als het ook beschikt over een geldig veiligheidscertificaat. De criteria voor het toetsen van de financiële levensvatbaarheid van een onderneming staan in het bedrijfsvergunningenattest. Deze criteria zijn beperkt en worden alleen toegepast bij het toetreden van een nieuwe onderneming. Eenmaal toegetreden geldt de regel van zelfregulerende markt en treedt de overheid niet op in de vorm van bijvoorbeeld tussentijdse toetsing. Deze richtlijn ligt dichtbij Vo 2407/92, de toepassing is alleen nog liberaler.

4.5 Wet Bibob (wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur)

De wet Bibob is een extra middel voor bestuursorganen om ongewilde facilitering van illegale praktijken te kunnen weren. Deze wet biedt namelijk de mogelijkheid tot het weigeren en of intrekken van vergunningen of subsidies (beschikking) als er sprake is van ernstig gevaar dat de gewenste beschikking mede zal worden gebruikt om strafbare feiten of onrechtmatige handelingen te plegen of dat bij het verkrijgen van de gewenste beschikking een strafbaar feit is gepleegd.

Een bestuursorgaan kan echter zonder tussenkomst van het Bureau Bibob een vergunning weigeren of intrekken op basis van de Wet Bibob. Bestuursorganen moeten in dat geval op basis van de voor hen beschikbare informatie aantonen dat er sprake is van een juiste verhouding tussen de intrekking dan wel weigering en de mate van risico's op illegale praktijken. De Algemene Wet Bestuursrecht verplicht bestuursorganen immers om de beslissingen grondig te motiveren. De meeste bestuursorganen beschikken echter niet over een wettelijke basis om bepaalde informatie (justitieel, financieel) te achterhalen waarmee zij de aanwezigheid van risico's onomstotelijk kunnen vaststellen. Het Bureau Bibob kan hierin een rol vervullen middels een diepgaand bronnenonderzoek.

De toepassing van dit instrumentarium bij de verlening van de exploitatievergunning is niet vanzelfsprekend. De extra weigerings- en intrekingsgrond die de wet Bibob biedt, is nieuw en de werking ervan moet nog bewezen worden. Om die reden is gekozen voor een beperkt toepassingsgebied, namelijk in de bouw, horeca en transport (personenvervoer).

De evaluatie van de wet vindt in 2006 plaats. Onduidelijk is of andere transportmodaliteiten ook binnen het toepassingsgebied zullen vallen. Daarnaast blijkt uit de praktijk dat deze wet nog weinig wordt toegepast. Afgezien van de reikwijdte van deze wet, zal verder moeten worden onderzocht of er knelpunten zijn tussen de Wet luchtvaart en de Wet Bibob bijvoorbeeld op het punt van risico's van aansprakelijkheid en bestuursrechtelijke risico's van bezwaar en beroep van gedupeerden en derde belanghebbenden in kaart te brengen.

Daarnaast moet het Bibob-instrumentarium worden gezien als een aanvullend middel. Het is daarom eerst aan te bevelen de eigen bronnen te raadplegen en de mogelijkheden van reeds bestaande weigerings- en intrekingsgronden te onderzoeken, voordat gebruik wordt gemaakt van de wet Bibob.

Een andere mogelijkheid is, afgezien van de wet Bibob, het vragen van een 'Verklaring Omtrent het Gedrag voor rechtspersonen' van het Ministerie van Justitie. Dit komt er op neer dat het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag een onderzoek instelt naar de BV en de bij de Kamer van Koophandel bekende natuurlijke en rechtspersonen screent.

Conclusies

- Andere landen ondervinden vergelijkbare knelpunten bij de toepassing van Vo 2407/92
- CAA-UK heeft diverse criteria ontwikkeld voor de toepassing van met name de financiële voorwaarden
- CAA-UK en DGAC Frankrijk beschikken over uitvoerige procedures
- Franse vergunningverlening wordt gelegitimeerd door een onafhankelijke commissie
- Gebrek aan hanteerbare sancties is algemene klacht
- Behoefte aan afstemming tussen nationale overheidsdiensten
- Europese afstemming over uitvoerig vergunningverlening is van belang om level playing field en om gelijke behandeling van communautaire ondernemingen te bevorderen
- Toezicht busvervoer kent exploitatievergunning; kapitaaleis is eenvoudig. Geeft geen aanknopingspunten voor vergunningverlening luchtvaart
- Scheepvaart kent geen afgifte van exploitatievergunning zoals in de luchtvaart
- Het spoorvervoer kent een richtlijn die sterk lijkt op Vo 2407/92. Er is toetsing van nieuwe ondernemingen, de levensvatbaarheid wordt overgelaten aan de zelfregulerende markt.
- Wet Bibob biedt aanknopingspunten maar is nog onderwerp van evaluatie en heeft tot nu een beperkt toepassingsgebied (geen luchtvaart)

Hoofdstuk 5 Betekenis van het externe advies

5.1 Doel en aanpak van het advies

De externe adviseur, Rebel Group, is gevraagd advies te geven en te onderzoeken of er financiële criteria zijn te ontwikkelen die de huidige toepassing van het beleid kunnen aanscherpen en binnen het EU kader passen. De externe adviseur heeft in het bijzonder ook gekeken naar de mogelijkheden voor versterking van het toezicht naar analogie van de toezichtstructuren uit het ondernemingsrecht en het bankwezen; tenslotte is onderzocht hoe tot een betere bescherming van de belangen van het reizend publiek is te komen en hoe de overheid het hoofd kan bieden aan de effecten van recente ontwikkelingen. De precieze opdrachtvragen zijn weergegeven in het rapport van de externe adviseur, de Rebel groep. Het rapport is als bijlage 2 bij deze rapportage opgenomen.

Het externe advies is ingewonnen vanwege:

- het belang van een onafhankelijk oordeel over de wijze waarop het Ministerie haar verantwoordelijk invult en kan versterken;
- de behoefte aan een beter inzicht in instrumenten en sancties die het Ministerie bij haar marktordeningstaak kunnen bijstaan; het gaat daarbij met name om de financiële, ondernemingsrechtelijke elementen;
- het belang van een effectief werkend vergunningenbeleid om ongewenste omstandigheden gegeven de huidige marktontwikkelingen beter het hoofd te bieden.

De wijze waarop de adviseur zijn onderzoek heeft verricht, is toegelicht in het rapport van Rebel Group. De externe adviseur heeft zich bij zijn onderzoek kunnen baseren op een goed inzicht in de te verwachten voorstellen voor de herziening van de Europese regelgeving en beleid. Rebel Group heeft de relevante overwegingen bij die herziening dan ook in zijn advies verwerkt. Vanwege dit inzicht heeft de externe adviseur ook aan één van de werkbezoeken aan overheidsinstanties van andere landen deelgenomen.

5.2 Resultaten onderzoek in het kort

De extern adviseur komt in zijn analyse tot de volgende bevindingen.

Toepassing van het wettelijk kader en van overheidsverantwoordelijkheden

Hoewel de EU verordening de nodige ruimte voor nationale interpretatie overlaat, herhaalt de Nederlandse wet slechts de normen zoals deze zijn opgetekend in Vo 2407/92 zonder deze nader uit te werken. Door het ontbreken van deze interpretatie, zijn de normen echter niet helder uit te leggen.

Echter, het ontwikkelen van een nieuwe financiële toets of aanvullende toetsingscriteria kan niet zonder eerst heldere doelstellingen geformuleerd te hebben. Het beleid dat indertijd is geformuleerd (Nota Vergunningenbeleid), is namelijk beperkt tot een kader en is niet uitgewerkt in een heldere en consistente uitwerking van beleidsdoelen en beleidsuitvoering.

De enige consistente beleidsuitgangspunten van het Nederlandse beleid zijn die welke zich richten op een zo open en vrij mogelijk vergunningbeleid met zoveel mogelijk ruimte voor

marktontwikkeling en een laagdrempelige markttoegang waarbij de hoogste prioriteit wordt gegeven aan de veiligheid. Er is geen actief beleid gericht op consumentenbescherming of op het signaleren van faillissement.

Huidige financiële toets is momentopname

Bij de vergunningverlening heeft de externe adviseur gekeken naar de 3-maands en de 24-maands toets, die de Inspectie V&W thans hanteert. Deze toetsing biedt naar het oordeel van de adviseur onvoldoende garantie dat een luchtvaartmaatschappij niet op korte termijn met liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen te kampen krijgt omdat

1. de solvabiliteitsratio een momentopname is;
2. de 3-maandentoets een korte termijn horizon is;
3. de vooruitkijkende gegevens uit het Bedrijfsplan onzeker zijn.

Daarnaast geldt bij het behouden van de vergunning een 12-maands-toets. In de praktijk is onduidelijk of deze toetsing toereikend is. Opgemerkt wordt dat bij deze toetsing geen rekening wordt gehouden met sectorspecifieke ontwikkelingen (SARS, terroristische aanslagen) of met de levensfase van de onderneming (onderscheid nieuwkomers vs. bestaande, rendabele ondernemingen). Deze ontwikkelingen kunnen namelijk van invloed zijn op de eisen die de overheid stelt aan een onderneming.

Beperkt toezicht en handhaving

De sancties van het intrekken/schorsen van de vergunning die nu kunnen worden toegepast, zijn veelal niet proportioneel en daardoor in het merendeel van de gevallen onbruikbaar om op te treden tegen luchtvaartmaatschappijen die hun verplichtingen op grond van de exploitatievergunning niet nakomen. Dit houdt in dat de mogelijkheden van toezicht na de aanvraag van exploitatievergunningen vaak beperkt zijn en er geen consistente lijn is tussen de bevindingen uit het toezicht en de maatregelen die bij de handhaving worden getroffen.

De adviseur benadrukt allereerst het belang van een heldere doelstellingen en adviseert deze doelstellingen langs de volgende lijnen in te vullen:

- garanderende rol ten aanzien van veiligheid: veiligheid komt nooit in gevaar vanwege bedrijfseconomische omstandigheden van een vergunninghouder;
- garanderende rol ten aanzien van consumentenbescherming: consument wordt niet financieel gedupeerd door mogelijk faillissement van de onderneming;
- signalerende rol ten aanzien van faillissementen: faillissement kunnen niet voorkomen worden, maar in een vroeg stadium gesignaleerd worden.

De adviseur heeft aangegeven hoe de financiële toetsing meer effect kan sorteren door een soort 'ondernemingsrechtelijke toets' op te stellen die de toezichtstructuur in beeld brengt. Hiervoor zijn instrumenten aangereikt die geput zijn uit de banksector. Deze indicatoren geven beter inzicht in de solvabiliteit, de lange termijn financiering en de verschillende reserves die luchtvaartmaatschappijen voor onderhoudskosten, lange termijn verbintenissen, repatriëring van passagiers, andere verzekeringen, etc. moeten hebben. Het ondernemingsrecht (toezicht op rechtspersoon) daarentegen biedt geen tot weinig aanknopingspunten voor een versterking van de toezichtfunctie van de overheid bij het verlenen van exploitatievergunning. Er zijn echter wel eisen te stellen aan een betere informatievoorziening.

Te denken valt aan doorlopende informatieverplichtingen, het geven van bindende aanwijzingen door de toezichthouder, het verbinden van nieuwe voorwaarden aan een vergunning, het opleggen van boetes en openbaarmaking van bepaalde maatregelen, een garantieregeling voor rekening van de branche, het doorlichten van antecedenten van

bestuurders op basis van systeem Vennoot '98, een aanwijzing of last onder dwangsom en het vereisen van een inzichtelijke ondernemingsstructuur (niet transparant kan reden zijn voor weigeren vergunning).

Gelet op de verschillen tussen de banksector en de luchtvaart, dienen de voorgestelde instrumenten als opties te worden beschouwd, aan de hand waarvan is te bezien hoe een en ander in de vergunningverlening voor de luchtvaart is toe te passen. Die toepassing dient vervolgens vertaald te worden in de Wet Luchtvaart en de daaraan gerelateerde regelingen om het ook effectief te laten worden voor luchtvaartondernemingen.

Analyse van beleid en de uitvoering in relatie tot de nieuwe marktontwikkelingen

- *Toename van faillissementen van luchtvaartmaatschappijen*

Gegeven de ontwikkelingen van onder andere faillissementen, de toenemende interesse uit landen buiten de EU om luchtvervoer onder Nederlandse vergunning te bedrijven en de verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van het reizend publiek bij een verstoorde dienstverlening, volstaat het huidige beleid niet meer.

- *Aandacht voor bescherming van consumenten tegen onbetrouwbare dienstverlening*

Uit het rapport blijkt verder dat in de praktijk van vergunningverlening voornamelijk wordt geleund op de toepassing van financiële criteria bij de aanvraag van nieuwe toetreders. De hiervoor gekozen vorm van toezicht is naar het oordeel van de adviseur te beperkt om de verantwoordelijkheden van de overheid goed te kunnen borgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om verantwoordelijkheden zoals het waarborgen van consumentenbescherming.

- *Toename van nieuwe luchtvaartmaatschappijen met een ondoorzichtige ondernemingsstructuur / Aandacht voor integriteit van vergunninghouders*

Het huidige wettelijk instrumentarium is echter onvoldoende verfijnd om de bedrijfseconomische toetsing een betere invulling te geven. Bij Air Holland en de Exel group bleek onder meer dat de concernstructuur ondoorzichtig was, er twijfels bestonden ten aanzien van de integriteit van de bestuurders en dat het inzicht in de financiële toestand van de vergunninghoudende vennootschap ontbrak.

Conclusies

- Extern advies is ingewonnen vanwege onafhankelijk oordeel over de wijze waarop het Ministerie haar verantwoordelijkheden invult
- Behoefte aan een beter inzicht in instrumenten en sancties bij de vergunningverlening
- Advies bevat aanvullende methoden om de voorwaarden van de voorwaarden van Vo 2407/92 beter te toetsen
- Betere toetsing levert verscherpt toezicht op
- Drie aanbevolen doelstellingen: garantie veiligheid, garantie consumentenbescherming, signalering faillissementen

Hoofdstuk 6 Conclusies

Op grond van de onderzoeksvragen van hoofdstuk 1 zijn de volgende conclusies te trekken:

I. Welk Europees en nationaal kader ligt aan de vergunningverlening ten grondslag?

- Het kader voor de vergunningverlening is gegeven in Vo 2407/92 en de daarop gebaseerde nationale wetgeving en beleidsregels.
- De belangrijkste doelstelling voor dit kader betreft het bevorderen van een betrouwbare en adequate dienstverlening zodat een luchtvaartmaatschappij te allen tijde onder gezonde economische voorwaarden en met inachtneming van een hoog veiligheidsniveau werkt.
- Bij de voorwaarden die Vo 2407/92 voor de afgifte van vergunningen aangeeft, ligt het accent op de voorwaarden voor een gezonde, financieel-economische basis van de luchtvaartmaatschappijen.
- De Europese Commissie dient nog dit jaar een voorstel in voor een herziening van de Vo 2407/92. De aandacht gaat daarbij uit naar een betere omschrijving van voorwaarden voor de vergunningverlening, die nu aanleiding geven tot onduidelijkheid over de toepassing.

II. Wat is de interpretatieruimte voor de nationale overheden bij de toepassing van het Europese kader

Vo 2407/92 geeft uitgangspunten voor de voorwaarden die de nationale overheden aan het afgeven van vergunningen kunnen verbinden. De uitwerking van die uitgangspunten is overgelaten aan de discretie van de lidstaten. Het invullen van deze interpretatieruimte is met name aan de orde bij het invullen van de voorwaarden die zijn te stellen over:

- a. De hoofdvestiging van de onderneming.
- b. De zeggenschap ingeval de onderneming deel uitmaakt van een concern, of banden heeft met ondernemingen uit niet EU lidstaten.
- c. De financiële draagkracht van een nieuwe onderneming. De Vo 2407/92 geeft slechts globale maatstaven om vermogensconstructies en bedrijfsplannen voor de eerste drie maanden en de vervoersdiensten in de eerste twee jaren goed te keuren of af te wijzen.
- d. De financiële draagkracht van een bestaande onderneming die in financiële problemen verkeert. De nationale overheid zal moeten bepalen hoe ze nagaat of een onderneming haar verbintenissen gedurende een periode van een jaar kan nakomen.
- e. Toe te passen sancties.

III. Hoe geeft V&W toepassing aan het gegeven kader en welke knelpunten ondervinden we daarbij?

- Er zijn geen wettelijke uitvoerings- en interpretatieregels voor de interpretatie van de voorwaarden uit Vo 2407/92 vastgesteld. De afweging en beoordeling van het Ministerie bij de uitvoering van de vergunningverlening zijn in beginsel uitsluitend op de tekst van de bepalingen van Vo 2407/92 gebaseerd.
- In het Nederlandse beleid is de exploitatievergunning – gegeven de keuze voor een marginale toetsing van de financieel-economische aspecten - ten opzichte van de andere vergunningen voor luchtvaartmaatschappijen een relatief ondergeschikt instrument.
- Het is niet helder welke doelstelling Nederland bij de afgifte van exploitatievergunningen nastreeft. Het is ook de vraag of het Nederlandse beleid voldoende instrumenten heeft om de in Vo 2407 genoemde doelstelling van een betrouwbare en adequate dienstverlening van luchtvaartmaatschappijen te kunnen bevorderen.
- De thans gevolgde beoordeling van de financiële draagkracht van ondernemingen is in beperkte mate effectief. Aldus is er weinig inzicht op het behoud van die draagkracht van

een onderneming na de eerste drie maanden en zijn er onvoldoende en soms te statische instrumenten om na te gaan of een onderneming zijn verbintenissen kan nakomen.

- De overheid beschikt niet over hanteerbare sancties om de naleving van de voorwaarden die aan de vergunningverlening zijn verbonden af te dwingen.
- In de praktijk worden jegens een onderneming, die in financiële problemen verkeert, pas maatregelen genomen indien deze niet meer aan de veiligheidseisen kan voldoen of in surseance verkeert.
- Het Ministerie heeft ontoereikende instrumenten om te beoordelen bij wie de zeggenschap van een onderneming berust; dit is in het bijzonder het geval bij ondernemingen die deel uit maken van een concern. Dit bemoeilijkt het toezien op de vraag of een onderneming onder gezonde economische omstandigheden werkt en of bij financiële problemen niet te veel wordt afgeknepen op veiligheid.
- Het toezicht op de veiligheidseisen is – behoudens het traject rond het afgeven van een AOC – ex post. Het leunt op de controle van naleving van de eisen ten aanzien van de directe veiligheidseisen. De informatie over de financiële draagkracht wordt in de beoordeling van het veiligheidsniveau betrokken maar kan, naar het oordeel van de externe adviseur, beter gebruikt te worden, dit mede om het directe veiligheidstoezicht efficiënter (gericht op de probleemgevallen) te kunnen laten plaats vinden.
- In de praktijk blijkt alleen het zoeken naar vervangende stoelcapaciteit een oplossing te bieden voor het voorkomen van gestrande passagiers, die de dupe zijn van een onderneming, die als gevolg van een gebrek aan middelen de dienstverlening moet staken.
- Bij de vergunningverlening wordt niet gevraagd naar de voorwaarde van een verklaring van goed gedrag en beroepsmatige bekwaamheid van bestuurders. Overigens biedt deze verklaring weinig garantie voor de vraag of bestuurders integer zijn.
- Er zijn in het kader van de vergunningverlening ook geen andere instrumenten om in te grijpen indien bestuurders de onderneming gebruiken van gedragingen die niet overeenkomen met de integriteit.
- De capaciteit die bij V&W voor het verlenen van de exploitatievergunningen zorgt, is beperkt, namelijk 0,6 fte. Of dit te weinig is, is afhankelijk van de doelstellingen die met de vergunning worden meegegeven. Voor een marginale toetsing is het wellicht voldoende. Bij bredere ambities ten aanzien van veiligheid en consumentenbescherming is het te beperkt.

IV. Hoe is de EU Vo 2407/92 geïmplementeerd in andere lidstaten?

- De luchtvaartautoriteiten van een meerderheid van de Europese landen ondervinden, voorzover bekend, vergelijkbare knelpunten bij de vergunningverlening als gevolg van een gebrek aan beoordelingscriteria.
- De CAA-UK en de Franse DGAC hebben de procedurele kant van de vergunningverlening uitvoerig geregeld. De sector weet waar die aan toe is.
- Beide luchtvaartdiensten houden nauw contact met de sector; in geval van financiële problemen wordt getracht in overleg tot oplossingen te komen. Deze werkwijze kan echter geen faillissement voorkomen.
- De Franse vergunningverlening wordt gelegitimeerd door een onafhankelijke adviescommissie, waarin ook de sector is vertegenwoordigd.
- Het gebrek aan hanteerbare sancties is een algemeen gehoorde oorzaak van een gevoel dat de vergunningverlening niet effectief is. Het gemis aan sancties en toepassingscriteria leidt bij verschillende nationale luchtvaartdiensten tot een zeker onvermogen om een goed toezicht te kunnen uitoefenen.
- Landen die een stringenter beleid voeren bij het afgeven van exploitatievergunningen zien het risico van nadeel voor het level playing field, omdat ondernemingen zich dan liever in andere lidstaten vestigen.

- Er is behoefte aan meer afstemming tussen de nationale diensten. Die behoefte komt met name van landen, zoals Frankrijk, die te maken krijgen met dienstverlening binnen hun territorium van luchtvaartmaatschappijen die exploitatievergunningen van andere lidstaten hebben gekregen.

V. Wat zijn de mogelijkheden voor aanscherping van de voorwaarden voor het afgeven en behouden van vergunningen aan luchtvaartmaatschappijen?

- Aan de hand van indicatoren die in gebruik zijn bij accountantskantoren en financiële instellingen is een beter inzicht te krijgen in de solvabiliteit, de lange termijn financiering en de verschillende reserves die luchtvaartmaatschappijen voor onderhoudskosten, lange termijn verbintenissen, repatriëring van passagiers, andere verzekeringen, etc. moeten hebben. Dit inzicht wordt versterkt indien de controles frequent worden toegepast.
- Het ondernemingsrecht (toezicht op rechtspersonen) biedt geen tot weinig aanknopingspunten voor een versterking van de toezichtfunctie van de overheid bij het verlenen van exploitatievergunningen. Wel zijn eisen aan een betere informatievoorziening te stellen.
- Het toezicht in de financiële sector biedt instrumenten voor het aanstellen van toezichthouders bij vergunninghouders en het opleggen van informatieverplichtingen aan de betrokken ondernemingen.
- De reisbranche kent een regeling voor een sectorfonds dat gedupeerde reizigers schadevergoeding biedt. Het bankwezen kent garantieregelingen voor gedupeerde klanten. Beide regelingen bieden een aanknopingspunt voor een eventueel te treffen regeling voor gedupeerde reizigers in de vliegwereld.
- De CAA-UK heeft diverse criteria ontwikkeld voor de toepassing van met name de financiële voorwaarden.
- De Franse vergunningverlening wordt gelegitimeerd door een onafhankelijke commissie.
- De vergunningverlening voor het zeevervoer en het vervoer per bus levert geen aanknopingspunten op voor een versterking van de vergunningverlening in de luchtvaart.
- Het spoorvervoer daarentegen kent een vergelijkbare Europese verordening waarbij de huidige toepassing ervan op liberale wijze gebeurt. Startende ondernemingen worden aan een financiële toets onderworpen, daarna wordt de levensvatbaarheid bepaald door de zelfregulerende markt.
- De wet Bibob zou in de toekomst mogelijke aanknopingspunten bieden, maar staat op dit moment nog relatief in de kinderschoenen en is nog maar op een beperkt aantal sectoren van toepassing. Dit instrument levert extra administratieve lasten op.
- Het Ministerie van Justitie hanteert de 'Verklaring Omtrent het Gedrag voor rechtspersonen' waarbij de BV en de bij de KvK bekende natuurlijke en rechtspersonen worden onderzocht.

Hoofdstuk 7 Resultaat analyse mogelijkheden aanscherping beleid

Herdefiniëring doelstellingen en rol overheid

Gezien de in hoofdstuk 3 genoemde knelpunten en het advies van de externe adviseur is een herziening van de doelstelling van het beleid voor de exploitatievergunningen gewenst. Het gaat hierbij ook om de vraag of het Ministerie een reactieve, signalerende of garanderende opstelling inneemt bij de invulling van haar verantwoordelijkheid jegens:

- de belangen van consumenten bij continuïteit van de dienstverlening;
- de veiligheid van de dienstverlening;
- het voorkomen van faillissementen en onrechtmatige gedragingen van vergunninghouders.

Een reactieve opstelling komt overeen met handhaving van het huidige beleid van marginale toetsing.

De keuze voor een signalerende of een garanderende opstelling hangt af van de vraag of de overheid voor de vergunningverlening kiest voor een aanvulling van het huidige beleid met beperkte waarborgen dan wel voor een stringent toelatingsbeleid. Afhankelijk van die keuze zullen meer of minder van de in de conclusies samengevatte mogelijkheden voor aanscherping van het beleid gebruikt kunnen worden. Per keuzeoptie is daarbij het volgende aan te bevelen:

1. Aanvulling van het huidige beleid met uitgebreider vooronderzoek en toezicht

Bij deze vorm van toelating en toezicht gaat het vooral om een beter inzicht in de financiële draagkracht van een luchtvaartmaatschappij. De volgende mogelijkheden voor een verscherpt toezicht zijn dan te gebruiken:

- aanvullende beoordelingscriteria voor het korte en lange termijn vermogen op basis van het verkregen externe advies;
- risico-analyses van de middelen om verbintenissen na te komen;
- stelselmatig heronderzoeken van bedrijfsplannen van luchtvaartmaatschappijen die in financiële problemen verkeren;
- overnemen van criteria die de CAA-UK en de DGAC-Fr toepassen bij het beoordelen van bedrijfsplannen en zeggenschapsvragen;
- een frequenter toezicht op de vergunninghouders overeenkomstig aan de procedures van de CAA-UK.

Deze optie geeft een handvat voor het tijdig en adequaat signaleren van de risico's die met de in paragraaf 1.1 genoemde ontwikkelingen zijn gemoeid. De optie biedt evenwel geen garanties voor het voorkomen of afdekken van die risico's. Deze optie geeft echter wel antwoord op de kritiek op de beleidsdoelstelling.

2. Een stringent toelatingsbeleid

Bij deze beleidskeuze zijn de volgende mogelijkheden voor een verscherpt toelatingsbeleid te gebruiken:

- De voorwaarde van een verplichte verzekering of een garantiefonds voor vergunninghouders in geval van een noodzakelijke repatriëring van passagiers die stranden als gevolg van het uitvallen van diensten.
- Een verplicht antecedentenonderzoek naar de ondernemers. Daarbij is nader te onderzoeken hoe de wet Bibob bij de vergunningverlening is te gebruiken. Dit instrument levert extra administratieve lasten op.

- Het aanwijzen van toezichthouders bij luchtvaartmaatschappijen die in financiële problemen verkeren.
- Weigering van een vergunning ingeval een luchtvaartmaatschappij deel uitmaakt van een ondoorzichtige ondernemingstructuur.
- Het eventueel instellen van een externe adviescommissie voor het afgeven of weigeren van vergunningen.
- Instellen van sanctiemaatregelen overeenkomstig het advies.\

Deze optie sluit het beste aan bij de onder paragraaf 1.1 genoemde ontwikkelingen. Deze optie geeft een zekere garantie voor repatriëring van gestrande passagiers en voorziet in een uitgebreid toezicht op de bedrijfseconomische basis van een onderneming. Het is de vraag of de extra inspanning die deze optie met zich meebrengt, opweegt tegen het resultaat: het Ministerie zal weliswaar met behulp van bepaalde extra eisen voor vergunninghouders de kans op nadelige effecten kunnen verminderen, het voorkomen van faillissement, etc. blijft lastig.

Zowel optie 1 als optie 2 sluiten aan bij een aanpassing van de beleidsdoelstellingen die in dit rapport als ook door de externe adviseur is aanbevolen.

2. Vervolgacties

- In het geval de keuze over de herziening van de beleidsdoelen op de onder 1 genoemde optie valt zijn de volgende acties uit te voeren:
 - Uitwerken van de aanvullende maatregelen in beleidsregels en een toezichtarrangement.
 - Uitbreiding van de personele capaciteit voor de vergunningverlening van 0.6 naar ruim 2 gekwalificeerde fte.
- In het geval de keuze over de herziening van de beleidsdoelen op de onder 2 genoemde optie valt zijn de volgende acties uit te voeren:
 - Uitwerken van de aanvullende vergunningvoorwaarden in een wettelijke regeling.
 - Uitbreiding van de personele capaciteit voor de vergunningverlening tot 3-4 gekwalificeerde fte.
- Verwerken van de gekozen beleidsherziening in de kaderinstructie voor de Nederlandse delegatie in het overleg in de EG over de herziening van Vo 2407/92.
- Bevorderen van regulier overleg tussen de overheidsdiensten die met de vergunningverlening te maken hebben.
- Versterken van de afstemming tussen DGTL en de Inspectie V&W, door middel van een vergunningenteam waarin de verschillende beleids- en uitvoericgsvragen over exploitatievergunningen en andere vervoersvergunningen voor luchtvaartmaatschappijen.