



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 2.7.2002
COM (2002) 320 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**inzake verzekeringen in de luchtvervoersector na de terroristische aanslagen op
11 september 2001 in de Verenigde Staten**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

inzake verzekeringen in de luchtvervoersector na de terroristische aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten

1. INLEIDING

1. Na de terroristische aanslagen op 11 september 2001 kwam het verstrekken van verzekeringen tegen aansprakelijkheid van derden ter dekking van oorlogs- en terrorismerisico's aan de luchtvervoersector op losse schroeven te staan. Tot die datum maakte dit type verzekering, dat luchtvaartmaatschappijen en andere dienstverleners in staat stelt de kosten te dragen van schadevergoedingen voor persoonlijk letsel en schade aan eigendommen die worden veroorzaakt bij een aanval waarbij een vliegtuig is betrokken, normaal deel uit van de algemene polis van elke maatschappij in de luchtvaartsector. De extreem hoge schade in New York was echter aanleiding voor de verzekeringssector om deze situatie opnieuw te bezien, waarna vrijwel alle verzekeringen tegen aansprakelijkheid van derden ter dekking van oorlogs- en terrorismerisico's werden ingetrokken.
2. Meteen na de aanslagen hielden de meeste in de luchtvervoersector opererende maatschappijen, met inbegrip van luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en andere dienstverleners, zoals grondafhandelings- en verkeersleidingsdiensten, slechts een minimale dekking van 50 miljoen USD voor dergelijke risico's over, of waren vanaf dat moment zelfs helemaal onverzekerd. Ter vergelijking kan worden vermeld dat vóór de aanslagen de typische dekking voor de meeste grote luchtvaartmaatschappijen en luchthavens ruim 1 miljard USD bedroeg. Voor bepaalde ondernemingen, met name bedrijven voor veiligheidscontrole, werd het vrijwel onmogelijk nog een verzekering af te sluiten, gezien hun fundamentele rol bij de instapcontrole.
3. Hierdoor kwam de sector in een onaanvaardbare situatie te verkeren. Luchtvaartmaatschappijen, met name die welke vliegtuigen leasen en dus financiële verplichtingen hebben, zijn op zoek naar de financiële veiligheid die wordt geboden door verzekeringspolissen die een maximum aan eventualiteiten dekken, met name die waarbij schade aan derden optreedt. Bij een incident met veel schade zal een onvoldoende verzekerde luchtvaartmaatschappij uit eigen middelen schadevergoeding moeten betalen, waardoor zij mogelijk niet meer aan haar financiële verplichtingen kan voldoen met uiteindelijk een faillissement als gevolg. Veel luchthavens en dienstverleners zijn eveneens van mening dat het van essentieel belang is dat zij een voldoende hoge verzekeringsdekking kunnen verkrijgen voor de schade die het gevolg zou kunnen zijn van een ernstig incident.
4. Met deze mededeling wordt beoogd de huidige stand van de ontwikkelingen op de markt weer te geven, de op internationaal niveau en door de verzekerings- en luchtvaartmaatschappijen ondernomen initiatieven te analyseren en mogelijke nieuwe stappen in het vooruitzicht te stellen.
5. In deze mededeling wordt met name rekening gehouden met de tijdens de Raad Vervoer op 17 juni 2002 gehouden besprekingen, waarbij werd geconcludeerd dat

elke oplossing voor de huidige problemen dient te voorzien in voorwaarden waardoor de commerciële markt niet onnodig wordt ingeperkt en het risico voor de overheid tot een minimum wordt teruggebracht. Een tweede conclusie was dat regelingen op wederzijdse basis grondig moeten worden geëvalueerd.

1.1. Herstel van de essentiële dekking

6. Gezien het belang van ten minste een gedeeltelijk herstel van de dekking van oorlogs- en terrorismerisico's voor derden, heeft de Raad van Ministers zich er op 22 september 2001 voor uitgesproken dat de lidstaten bij wijze van uitzondering dekking zouden verlenen voor oorlogs- en terrorismerisico's, op voorwaarde dat die steun tijdelijk zou zijn, aan strikte regels zou zijn onderworpen en naar behoren bij de Commissie zou worden gemeld. In haar mededeling van 10 oktober 2001 over de gevolgen voor de luchtvaart na de aanslagen in de Verenigde Staten¹ schetste de Commissie de perspectieven voor de luchtvaartverzekeringsmarkt in de nasleep van die gebeurtenissen en gaf zij de criteria aan op grond waarvan de Commissie verzekeringsmaatregelen van de nationale overheden in overeenstemming zou achten met artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag. Deze bepaling staat staatssteun toe die bedoeld is "tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen".
7. Vervolgens hebben de lidstaten van de EU tijdelijke verzekeringsregelingen met een looptijd van dertig dagen ingevoerd. Veel landen over de hele wereld, waaronder de Verenigde Staten, Australië en Canada, hebben soortgelijke maatregelen getroffen. In Europa werd de dekking oorspronkelijk voor 30 dagen aangeboden. De Commissie heeft in haar mededeling benadrukt dat indien de situatie na die eerste periode van 30 dagen ongewijzigd zou blijven, de lidstaten zouden kunnen besluiten een aanvullende garantie aan de verzekeringsmaatschappijen te blijven verstrekken, dan wel het risico zelf te dragen. De uiterste termijn was oorspronkelijk vastgesteld op 31 december 2001, maar toen duidelijk werd dat de verzekeringsmarkt zich niet snel zou herstellen, is de duur van de overheidsbemoeienis tot tweemaal toe verlengd, uiteindelijk tot 30 juni 2002. Slechts één lidstaat heeft sindsdien zijn verzekeringsregeling volledig ingetrokken.
8. Een ad hoc-verzekeringsgroep werd door de Raad opgezet om er zoveel mogelijk voor te zorgen dat alle verzekeringen op vergelijkbare voorwaarden werden aangeboden, alsook om de marktontwikkelingen permanent te volgen. Binnen deze groep, die gezamenlijk werd voorgezeten door het Voorzitterschap en de Commissie, werd overeenstemming bereikt over een reeks gemeenschappelijke principes voor het verstrekken van verzekeringen, inclusief over de hoogte van de te verlenen dekking en de te betalen premies. Vanaf het begin werd ervan uitgegaan dat de begunstigden van de dekking de overheid een marktconforme vergoeding voor de verzekering zouden betalen. De ad hoc-groep is regelmatig bijeengekomen en heeft de richtsnoeren maandelijks opnieuw gezien.
9. Zoals vermeld in de vorige mededeling van 10 oktober 2001 was de Commissie van oordeel dat de door de lidstaten ingevoerde verzekeringsregelingen als staatssteun dienden te worden aangemerkt en bijgevolg bij de Commissie dienden te worden aangemeld. Op grond van haar verantwoordelijkheid krachtens het Verdrag heeft de

¹ COM(2001) 574 def. van 10.10.2001.

Commissie de aangemelde maatregelen bij elke hernieuwing daarvan getoetst aan artikel 87, lid 2, onder b), zoals hierboven vermeld.

2. RESPONS VAN DE VERZEKERINGSSECTOR

2.1. Markontwikkelingen

10. Parallel met de invoering van de overheidsregelingen hebben bepaalde verzekeringsmaatschappijen polissen op de markt gebracht die dekking bieden boven de door alle verzekeraars voor passagiers en aansprakelijkheid van derden aangeboden basisdekking van 50 miljoen USD. Enkele maatschappijen hebben hun pakket geleidelijk uitgebreid totdat zij uiteindelijk 1 miljard USD aan dekking tegen oorlogs- en terrorisme risico's voor derden konden aanbieden.
11. De thans commercieel beschikbare dekking bedraagt in totaal minder dan die welke de meeste grote luchtvaartmaatschappijen vóór 11 september 2001 hadden afgesloten, maar de premies zijn vele malen hoger dan de totale premie die door de meeste luchtvaartmaatschappijen voor een volledige verzekeringspolis werd betaald. Sinds september variëren de tarieven van 1,85 USD tot ongeveer 1,30 USD per passagier per vlucht.
12. Niet alleen was de polis duurder dan vóór 11 september, maar bleef aanvankelijk ook de standaardopzegtermijn van 7 dagen gelden die vóór 11 september voor alle polissen werd gehanteerd en die juist de crisissituatie op de verzekeringsmarkt in de hand had gewerkt. Er zijn aanwijzingen dat wat dit aspect van de polissen betreft enige mate van concurrentie op gang komt en het is nu mogelijk een polis aan te schaffen die een opzegclausule bevat die pas van toepassing wordt na een reeks van vier zware incidenten.

2.2. Internationale context

13. Zoals hierboven vermeld hebben verschillende landen soortgelijke maatregelen getroffen als die van de lidstaten van de EU. De Verenigde Staten, Australië en Canada behoren tot de belangrijke luchtvaartlanden die de vereiste dekking geheel of gedeeltelijk hebben geleverd. Sommige hebben premies aangerekend, hoewel deze vaak aanzienlijk lager zijn dan die welke in Europa in rekening worden gebracht, terwijl andere hun luchtvaartmaatschappijen kosteloos een staatsgarantie hebben aangeboden.
14. Veel landen, met name ontwikkelingslanden, hebben echter moeite gehad om via overheidsmaatregelen hun luchtvaartmaatschappijen een adequate verzekering te verschaffen vanwege de zware aansprakelijkheidslast die ze zo op zich zouden moeten nemen. Aangezien veel van die luchtvaartmaatschappijen op internationale bestemmingen vliegen, was het van essentieel belang dat zij over een dergelijke verzekering konden beschikken. Er zat dus niets anders op dan de beschikbare commerciële dekking tegen de gevraagde premies in te kopen.
15. Een en ander heeft geleid tot discrepanties in de positie van de luchtvaartmaatschappijen en de dienstverleners uit verschillende landen op de internationale luchtvervoersmarkt en tot een onaanvaardbaar lage dekking voor sommige luchtvaartmaatschappijen.

3. OPTIES VOOR TOEKOMSTIGE MAATREGELEN

16. Op langere termijn is de Commissie van mening dat het voor nationale overheden niet vol te houden is om op deze ad hoc-basis de dekking tegen oorlogs- en terrorismerisico's voor derden die bedoeld was voor uitzonderlijke omstandigheden te blijven verzorgen. Het huidige systeem heeft de instorting van zowel het luchtvervoersysteem als de verzekeringsmarkt voor deze soorten luchtvaartrisico's voorkomen, maar is niet stabiel genoeg om de maatschappijen en overheden de mate van zekerheid te verschaffen waaraan deze behoefte hebben.
17. De Commissie is van oordeel dat er in dit stadium twee fundamentele opties voor verdere maatregelen openstaan: een terugkeer naar de commerciële markt of de oprichting van een of ander type wederzijds verzekeringsfonds. De vorming van een dergelijk fonds is op mondiaal niveau voorgesteld binnen de internationale burgerluchtvaartorganisatie, in de Verenigde Staten onder auspiciën van de Air Transport Association, waarin de belangrijkste Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen verenigd zijn, en in Europa onder auspiciën van de vereniging van Europese luchtvaartmaatschappijen. Deze laatste geniet de steun van alle belangrijke spelers in het luchtvervoer in Europa: IACA (International Air Carriers' Association), ERA (Vereniging van luchtvaartmaatschappijen van Europese regio's), ACI (Airports Council International) en AECMA (Europese vereniging van fabrikanten van lucht- en ruimtevaartmaterieel).
18. Deze voorstellen zijn hieronder beschreven, maar vermeld dient te worden dat ook andere voorstellen denkbaar zijn die voorzien in andere dekkingsniveaus, andere regelingen voor overheidsbemoeienis of een andere mate van overheidsbemoeienis, die mogelijk kan worden beperkt door middel van commerciële herverzekering of door alleen garanties te verlenen. Andere opties naast het oprichten van een fonds, zoals de mogelijkheid eventuele bezorgdheid over opzegging op te vangen door een overheidstoezegging de dekking alsnog over te nemen indien de commerciële markt zich terugtrekt, kunnen ook worden overwogen.
19. Bij de plannen voor de toekomst is het van belang al te veel concurrentievervalsing tussen luchtvaartmaatschappijen en tussen dienstverleners binnen de Gemeenschap te voorkomen. Ook al zijn er richtsnoeren voor het verstrekken van deze verzekering overeengekomen, toch zijn er momenteel verschillen in de aanpak van de verschillende lidstaten die, samen met een groot aantal andere factoren, duidelijk van invloed zijn op de concurrentie tussen maatschappijen in de luchtvervoersector en tussen verzekeraars. Zoals reeds vermeld heeft één lidstaat reeds zijn overheidsregeling ingetrokken. Andere lidstaten hebben de beschikbare dekking ingeperkt of hebben hun tarieven verhoogd.

3.1. Terugkeer naar de commerciële markt

20. Een eenvoudige manier om verschillen tussen regelingen van nationale overheden weg te werken en de situatie enigszins te normaliseren zou zijn een datum overeen te komen voor volledige stopzetting van de overheidsregelingen in de EU, waarna alle luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en verleners van diensten zoals grondafhandeling en luchtverkeersleiding weer commerciële dekking zouden moeten inkopen. Daardoor zou de markt weer aan zet zijn en zou een einde worden gemaakt aan elke door verschillen in overheidsregelingen veroorzaakte distorsie die van invloed is op het functioneren van zowel het luchtvervoer als de verzekeringssector.

3.2. Een oplossing op basis van een "wederzijds fonds"

21. Zoals hierboven vermeld worden oplossingen op basis van een wederzijds fonds bestudeerd in de Verenigde Staten, in Europa en op mondiaal niveau. Een overzicht van de drie voorgestelde regelingen is opgenomen in de tabel in de bijlage.

3.2.1. "EQUITIME" - het initiatief van de luchtvaartsector van de VS

22. In de Verenigde Staten heeft de Air Transport Association (ATA) een plan ontwikkeld dat de naam "Equitime" heeft gekregen. Het houdt de vorming in van een fonds dat wordt gefinancierd uit door luchtvaartmaatschappijen en belangrijke dienstverleners opgebrachte premies, maar dat een overheidsgarantie behoeft om te kunnen worden opgericht. Dit fonds zou dekking verschaffen tot een maximum van 2 miljard USD voor primaire en bijkomende aansprakelijkheid van passagiers en derden, zonder een "scheme cap" (verliesdrempel waarboven herziening plaatsvindt), die opzegbaar zou zijn met een termijn van zeven dagen bij niet-betaling van de premie of anders met een termijn van 90 dagen. De jaarlijkse "retention amount", namelijk het bedrag dat eenmalig aan de verzekerde wordt uitbetaald na enig voorval, zal worden vastgesteld op 300 miljoen USD voor het eerste jaar dat de regeling functioneert. De overheid van de VS zou een garantie moeten verstrekken ter dekking van aansprakelijkheid die de opgebouwde middelen van het fonds te boven gaat.
23. De ATA heeft voorstellen ter beoordeling aan de regering van de VS voorgelegd, maar in dit stadium is nog geen verdere informatie beschikbaar over de voortgang van de besprekingen. De VS zijn voornemens hun overheidsverzekeringssysteem te handhaven tot medio augustus terwijl intussen nadere analyses worden verricht.

3.2.2. De ICAO-regeling

24. Op mondiaal niveau heeft de internationale burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) toezicht gehouden op de ontwikkeling van een voorstel voor een wederzijds fonds dat dekking tegen aansprakelijkheid van derden voor oorlogs- en terrorisme risico's zou verschaffen aan de luchtvaartsector als geheel. Zoals bij Equitime zou een fonds worden gevormd uit de door deelnemende maatschappijen opgebrachte premies. De regeling zou een dekking tussen 50 miljoen en 1,5 miljard USD garanderen. Zij zou niet opzegbaar zijn en de totale aansprakelijkheidslimiet zou worden vastgesteld op 15 miljard USD. "Drop down" zou mogelijk zijn om de primaire aansprakelijkheid van derden en passagiers te dekken mocht de commerciële markt een bericht van opzegging met een termijn van zeven dagen doen uitgaan. Alle ICAO-lidstaten zouden kunnen toetreden en zij zouden gezamenlijk de kosten dragen van het verstrekken van een onderliggende overheidsgarantie, waarbij het aandeel van elk lid in verhouding zou staan tot zijn bijdrage aan de begroting van de organisatie.
25. Het ICAO-voorstel is zeer gedetailleerd uitgewerkt. Nadat het voorstel eerst binnen de Raad van de ICAO is besproken worden de ICAO-lidstaten thans geraadpleegd en gevraagd of zij in principe bereid zijn tot de regeling toe te treden. Indien een aantal leden waarvan het gezamenlijke aandeel in de begroting ten minste 51% bedraagt, toezegt, wordt de regeling ingevoerd.

3.2.3. *Eurotime - het door de AEA voorgestelde Europese initiatief*

26. De vereniging van Europese luchtvaartmaatschappijen (AEA) heeft, met steun van de belangrijkste spelers binnen de Europese luchtvervoersector, als reactie op de ontwikkelingen in de Verenigde Staten en binnen de ICAO, een eigen voorstel voor een regionaal wederzijds fonds, "Eurotime" genaamd, opgesteld.
27. Het voorstel is in sterke mate gebaseerd op de binnen de ICAO verrichte werkzaamheden en de regeling kan als grotendeels verenigbaar worden beschouwd met de breder opgezette mondiale regeling die binnen die organisatie wordt voorgesteld. Net zoals in het ICAO-voorstel zou niet alleen aan luchtvaartmaatschappijen, maar ook aan de dienstverleners in de sector een verzekering worden verstrekt.
28. Volgens het voorstel zou geleidelijk een wederzijds fonds worden gevormd waaruit schade zou worden vergoed. Dit fonds zou worden gefinancierd met door de maatschappijen opgebrachte premies. Volgens de promotors van de regeling zou het systeem een door de overheden van de deelnemende landen verstrekte onderliggende garantie vereisen om claims te kunnen honoreren terwijl het fonds nog wordt gevormd en om te waarborgen dat de maatschappij in alle omstandigheden adequaat gefinancierd wordt.
29. De regeling bevat stringente voorschriften ten aanzien van de omvang van het kapitaal waarover een verzekeringsmaatschappij moet kunnen beschikken en de wijze waarop voorzieningen worden getroffen voor mogelijke schadeclaims. Vanzelfsprekend zijn de grote commerciële verzekeraars die momenteel op deze markt producten aanbieden reeds stevig gevestigd en voldoen zij aan alle financiële eisen. Eurotime zal de nodige financiering moeten vinden om aan die voorschriften te voldoen. In het voorstel in zijn huidige vorm stellen de promotors voor dat de nationale overheden de kapitalisatie financieren uit de premies die zij van de luchtvaartmaatschappijen hebben ontvangen voor de dekking die zij sinds september 2001 hebben verstrekt. Bovendien zou de nationale overheden aanvankelijk worden verzocht hun garantie te verlengen voor ten minste drie jaar, namelijk tot het moment waarop de promotors verwachten dat Eurotime wordt vervangen door of opgaat in de mondiale ICAO-regeling. Vanaf die datum zouden overheidsgaranties moeten worden verlengd volgens de voorwaarden van de ICAO-regeling. Indien de Eurotime-regeling daarna echter wordt voortgezet zou de garantieperiode moeten worden verlengd.
30. De promotors van Eurotime hopen op de steun van alle EU-lidstaten plus de overige Europese leden van de Europese burgerluchtvaartconferentie (ECAC), dus ook alle partners van de Gemeenschap in Midden- en Oost-Europa. Zij stellen voor dat de nationale overheden betaling zouden ontvangen (door de promotors vastgesteld op 20% van de ontvangen premies) in ruil voor de geboden garantie.

4. **EVALUATIE**

4.1. **De commerciële markt**

31. Een terugkeer naar de markt zou veel voordelen bieden, aangezien daardoor opnieuw een natuurlijk evenwicht tot stand zou kunnen komen en de nodige ruimte zou

worden gecreëerd voor aanpassing van de premies naarmate de verzekeraars in de komende jaren hun aansprakelijkheid en potentiële toekomstige risico's herbeoordelen.

32. Door de luchtvervoersector zijn echter drie bezwaren tegen deze oplossing naar voren gebracht:
- In hoeverre er sprake is van concurrentie op de markt is nog niet aangetoond en de kosten van de aangeboden verzekeringspolissen blijven historisch hoog vergeleken met de vóór 11 september 2001 geldende tarieven.
 - Tenzij de commerciële premies verder dalen kunnen Europese luchtvaartmaatschappijen en dienstverleners een kostennadeel ondervinden indien andere landen hun overheidsregelingen handhaven of besluiten een eigen wederzijds fonds op te richten. Deze situatie zou nog kunnen worden verergerd indien EU-maatschappijen gedwongen worden naar de markt terug te keren vóór hun concurrenten en voordat de markt zich verder heeft ontwikkeld.
 - Tenslotte verschillen de condities van de thans beschikbare commerciële verzekeringspolissen weliswaar per offerte, maar omvatten zij nog steeds opzeggingsclausules die vergelijkbaar zijn met die welke golden vóór 11 september en op grond waarvan verzekeraars zich binnen zeven dagen konden terugtrekken. Dit zou betekenen dat, mocht zich een nieuw ernstig incident of een reeks incidenten voordoen, de sector en de nationale overheden zich weer in dezelfde positie als onmiddellijk na 11 september zouden kunnen bevinden, namelijk zonder dekking, en na intussen zeer hoge premies aan de verzekeraars te hebben betaald.
33. Het staat buiten kijf dat de kosten van verzekeringen tegen aansprakelijkheid van derden voor oorlogsrisico's historisch hoog zijn, hoewel het in zekere mate als normaal moet worden beschouwd dat verzekeringskosten stijgen wanneer verzekeraars meer schadeclaims binnenkrijgen en naarmate risico's opnieuw worden geëvalueerd.
34. Wat concurrentievervalsing tussen luchtvaartmaatschappijen betreft, zijn verzekeringen weliswaar een belangrijker element van de bedrijfskosten gaan vormen, maar moet worden toegegeven dat het concurrentievervalsende effect dat hogere verzekeringskosten kunnen hebben beperkt is, met name op intercontinentale routes waar hogere ticketprijzen worden aangerekend.
35. Van de aangehaalde problemen lijkt de dreiging van instabiliteit en opzeggingen het ernstigst. Het risico van opzegging binnen zeven dagen is weliswaar niet nieuw, maar het zou de voorkeur verdienen een herhaling van de situatie in september 2001 te voorkomen, toen door een plotselinge opzegging van de dekking een periode van onzekerheid begon en de nationale overheden gedwongen waren met spoed op te treden. De in dit deel van de markt opererende verzekeraars hebben gepoogd het probleem van opzegging op korte termijn op te lossen, maar bij opzegging van de primaire polis zou het echter nog steeds noodzakelijk zijn opnieuw over de polis oorlogsrisico's voor derden te onderhandelen zodat deze een deel van de eerder in het kader van de primaire polis verleende dekking kan overnemen.

36. Gezien de ervaringen in de afgelopen acht maanden, waarin verzekeringen alleen op ad hoc-basis met overheidssteun werden verstrekt, gaat het er vooral om een oplossing te vinden die meer stabiliteit biedt dan de huidige regeling. De gespannen internationale situatie en de reactie van de verzekeringssector bij de hertoetsing van de aan de luchtvaart verbonden risico's kunnen betekenen dat het moeilijk zal zijn voor de commerciële markt om voor de nodige stabiliteit te zorgen. Het is niet duidelijk in welke mate de huidige overheidsverzekeringsregelingen deze markt hebben verstoord en maatschappijen ervan hebben weerhouden dit type verzekeringen aan te bieden, maar wel kan worden gesteld dat een terugkeer naar de situatie van vóór 11 september hoogst onwaarschijnlijk is.
37. Drie maatschappijen bieden momenteel producten aan in dit compartiment van de verzekeringsmarkt. Nu zij het door hen gedragen oorlogs- en terrorismerisico hebben kunnen beperken tot 50 miljoen USD voor de primaire polis, stellen veel traditionele verzekeraars zich echter nog terughoudend op wat het aanbieden van bijkomende dekking tot 1 miljard USD betreft. Ook zijn verdere consequenties voor de markt mogelijk wanneer de herverzekeringsbranche het voor haar aan de luchtvaartsector verbonden risico opnieuw beziet. Het vinden van herverzekeringsdekking voor polissen ten behoeve van het luchtvervoer kan dan moeilijker worden.
38. Geconcludeerd kan worden dat, hoewel meer op tarieven wordt geconcentreerd en de gunstiger opzeggingsclausules in het commerciële aanbod een stap in de richting van meer stabiliteit zijn, uit de gebeurtenissen van vorig jaar blijkt dat ook bij een marktgerichte oplossing de nationale overheden toch nog gedwongen kunnen zijn tijdelijke ad hoc-maatregelen te treffen. Een duurzamer en stabielere oplossing is dan ook wenselijk.

4.2. De "Eurotime"-regeling

39. In de door de AEA voorgestelde vorm lijkt Eurotime als voordeel te hebben dat een stabiele dekking wordt geboden door onderliggende overheidsgaranties en in een later stadium door een met premies gefinancierd fonds van aanzienlijke omvang. Hierdoor wordt het opzeggingsrisico grotendeels weggenomen en wordt de afhankelijkheid van de sector van de commerciële verzekerings- en herverzekeringsmarkt doorbroken. Bij deze regeling zou echter overheidsinterventie vereist zijn zodra zich een ernstig incident voordoet en de in dit fonds bijeengebrachte middelen opgebruikt zijn.
40. Opgemerkt dient te worden dat de overheidsgaranties voor Eurotime substantieel zouden zijn, met name in de eerste jaren na de start ervan. Als limiet voor de aansprakelijkheid van derden zou een bedrag van 1 miljard USD per incident worden gehanteerd, maar het eerste jaar zou slechts maximaal 150 miljoen USD worden uitgekeerd indien het thans voorgestelde premieniveau van 0,50 USD wordt gehandhaafd. In geval van een ernstig incident in het eerste jaar van de regeling zouden de lidstaten dus het verschil moeten bijpassen tussen het uitbetaalde bedrag en het maximumbedrag waarin de polis voorziet. Het risico voor de lidstaten zou nog hoger zijn indien de primaire verzekeringsmarkt instort en de "drop-down"-clausule in de regeling wordt ingeroepen om de luchtvaartmaatschappijen naast de dekking voor hun primaire aansprakelijkheid als derde partij ook dekking voor passagiersaansprakelijkheid te verschaffen.

41. Volgens de promotors van de regeling is een belangrijk voordeel van Eurotime dat daarmee ook kostenbesparingen worden gerealiseerd. Op basis van de voorgestelde premie van 0,50 USD kunnen de onderliggende overheidsgaranties en de besparing voor de luchtvaartmaatschappijen van de EU, uitgaande van een passagiersaantal van naar schatting 420 miljoen per jaar, op circa 300 miljoen USD worden geschat. Voor de leden van de ECAC als geheel zouden met circa 650 miljoen vervoerde passagiers de waarde van de overheidsgaranties en de omvang van de besparing voor de luchtvaartmaatschappijen ongeveer 500 miljoen USD kunnen bedragen. Hoeveel de ondersteuning van deze regeling de nationale overheden precies gaat kosten moet nader worden bekeken.
42. Dit lijkt een aanzienlijke kostenbesparing, hoewel in latere jaren eventueel minder zal worden uitgespaard, aangezien bij het uitblijven van claims de commerciële verzekeraars de premies kunnen verlagen via een "no claims bonus", waardoor hun prijzen dichterbij de buurt van de voorgenomen Eurotime-premie zouden komen. In geval van een incident zou Eurotime de premies moeten verhogen om de potentiële schade te dekken en de borgstaande overheden te vergoeden, waardoor het kostenvoordeel nogmaals zou verkleinen.
43. De Eurotime-regeling kan aantrekkelijk zijn voor de Europese luchtvaartsector door de stabiliteit die zij biedt, aangezien bij een ernstig incident bijna automatisch overheidsgaranties in werking zouden treden, en bij een terugkeer naar de commerciële markt de betrokken overheden gedwongen kunnen zijn nogmaals ad hoc en op tijdelijke basis in te grijpen.

4.3. De ICAO-regeling

44. De ICAO-regeling kan van start gaan indien een brede mondiale consensus kan worden bereikt over de totstandbrenging daarvan. Zoals hierboven opgemerkt is zij vergelijkbaar met de voorgestelde Eurotime-regeling, maar zou zij alle luchtvaartmaatschappijen en dienstverleners uit de ICAO-landen de mogelijkheid bieden een adequate dekking te verkrijgen voor zowel aansprakelijkheid van derden als passagiersaansprakelijkheid, indien nodig. Op haar beurt zou de invoering van een communautaire geharmoniseerde aanpak voor een minimumdekkingsregeling daardoor worden vergemakkelijkt, aangezien alle luchtvaartmaatschappijen uit derde landen die vliegdiens ten naar en binnen de Gemeenschap onderhouden de nodige dekking zouden kunnen verkrijgen tegen redelijke kosten.
45. De Europese landen moeten de last echter niet alleen gaan dragen, hetgeen betekent dat ten minste een ander belangrijk luchtvaartland, met name de VS of Japan, aan de regeling moet deelnemen opdat deze volledige Europese steun kan verkrijgen. Aangezien voor het opstarten van de regeling de steun vereist is van een aantal leden waarvan het gezamenlijke aandeel in de ICAO-begroting ten minste 51% bedraagt, lijkt het echter onwaarschijnlijk dat de regeling van de grond kan komen zonder de VS (circa 30% van de begroting) en Japan (circa 15% van de begroting). De lidstaten van de Europese Unie nemen samen circa 32% van de ICAO-begroting voor hun rekening.
46. Voorts ziet het ernaar uit de invoering van de ICAO-regeling een complex proces zal zijn, gezien het grote aantal leden van die organisatie. De promotors van Eurotime denken dat dit proces drie jaar in beslag kan nemen. Daardoor zullen de Europese

nationale overheden mogelijk gedurende een aanzienlijke periode dekking willen verstrekken om de leemte op te vullen tot de ICAO-regeling op gang komt.

47. Een mondiale regeling zou belangrijke voordelen hebben. In de eerste plaats zou daaraan kunnen worden deelgenomen door alle ICAO-leden, waardoor de regeling binnen het bereik van ontwikkelingslanden komt. Dit zou ervoor kunnen helpen zorgen dat alle luchtvaartmaatschappijen adequaat zijn verzekerd - een belangrijke doelstelling, daar veel luchtvaartmaatschappijen uit ontwikkelingslanden op de Gemeenschap vliegen. Ook zal het daardoor gemakkelijker worden gemaakt voor alle luchtdiensten zowel naar als binnen de Gemeenschap gemeenschappelijke regels voor adequate verzekering op te leggen die op geharmoniseerde wijze worden toegepast. Tenslotte zou door de ruime risicospreiding over een groot aantal ICAO-leden elke staat een geringere individuele aansprakelijkheid dragen.

5. CONCLUSIE

Met betrekking tot de invoering van een wederzijdse regeling:

48. In het licht van de tijdens de Raad Vervoer van 17 juni 2002 bereikte conclusies en op basis van de in deze mededeling gepresenteerde analyse en de huidige marktomstandigheden, is de Commissie van oordeel dat de luchtvervoerssector op korte termijn verder dient te werken aan een op een wederzijds fonds gebaseerde oplossing, hetzij Eurotime hetzij de ICAO-regeling, varianten daarop of een combinatie van beide, ten einde de luchtvaartmaatschappijen een stabiele werkomgeving te bieden door de dekking tegen oorlogs- en terrorismerisico's voor derden in stand te houden zonder gevaar voor de continuïteit in de toekomst. De vertegenwoordigers van de Europese luchtvervoerssector dachten nog eens drie maanden nodig te hebben om overeenstemming te bereiken over de details van het Eurotime-voorstel.
49. Dergelijke regelingen moeten echter te allen tijde verenigbaar zijn met de Verdragsregels, met name die inzake mededinging en staatssteun. De Commissie herinnert de lidstaten aan hun verplichting de Commissie tijdig op de hoogte te brengen van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen (artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag). Deze mededeling loopt in geen enkel opzicht vooruit op het naar aanleiding van een dergelijke kennisgeving door de Commissie in te nemen standpunt.
50. Bovendien mag een regeling het functioneren van de commerciële markt niet onnodig belemmeren en tot al te grote risico's voor de nationale overheden leiden en dient zij tevens te voorzien in een duidelijke uitstapprocedure voor de betrokken overheden.
51. In dit stadium is het duidelijk dat noch aan Eurotime, noch aan de voorgestelde ICAO-regeling "speciale en exclusieve" rechten zouden worden verleend, maar dit neemt niet weg dat beide systemen wel degelijk een aanzienlijk effect zouden hebben op de kansen van commerciële verzekeraars om succesvol op deze markt te opereren. In beide gevallen zou een nieuwe onderneming met overheidskapitaal en gedekt door een overheidsgarantie aanzienlijk financiële voordelen genieten ten opzichte van haar commerciële concurrenten.

52. Gezien de effecten die de invoering van een van overheidswege gesteunde wederzijdse regeling kan hebben op de verplichtingen van de Gemeenschap inzake financiële diensten in het kader van de GATS, in welk verband zij heeft toegezegd haar markten voor buitenlandse verzekeringsmaatschappijen open te stellen, zal de Commissie voorts moeten nagaan of de keuze voor een wederzijds fonds zou kunnen worden beschouwd als een *de facto* belemmering voor de verkoop van luchtvaartverzekeringen binnen de EU. Bij de oprichting van een dergelijk fonds is het dus van belang erop toe te zien dat de communautaire verplichtingen ten aanzien van handelspartners niet worden uitgehold.
53. Het tot een minimum beperken of afzien van overheidssteun zou een grote hulp zijn bij het aanpakken van deze kwesties. De nationale overheden zullen zowel hun risico op verliezen als de omvang van hun deelname aan een regeling willen minimaliseren. In dit verband zullen de promotors van de wederzijdse regelingen goed naar de voorgestelde premies moeten kijken. Indien de premies worden verhoogd zodat de fondsen sneller kunnen worden opgebouwd, en de luchtvervoersector gebruik zou maken van eigen kapitaal om de regeling op poten te zetten, in plaats van op overheidsgeld te steunen, zou de rol van de overheid aanzienlijk worden beperkt.

Met betrekking tot het bestuderen van zuiver private oplossingen:

54. Aangezien een aantal verzekeringsmaatschappijen in dit marktsegment actief is, zouden de commerciële opties grondig moeten worden verkend, alsook de mogelijkheid eventuele bezorgdheid over opzegging op te vangen door een overheidstoezegging de dekking alsnog over te nemen indien de commerciële markt zich terugtrekt. Ook moet worden nagegaan in hoeverre een oplossing op wederzijdse grondslag haalbaar zou zijn met alleen private financiering en verzekering.

Met betrekking tot de huidige overheidsmaatregelen voor het verschaffen van verzekeringsdekking:

55. Om de ontwikkeling van en onderhandelingen over een dergelijk initiatief mogelijk te maken is volgens de Commissie een periode van stabiliteit nodig. Het lijkt passend een verdere verlenging van de huidige verzekeringsregelingen van de overheid overeen te komen om een grondige analyse van de wederzijdse Eurotime- en ICAO-regelingen mogelijk te maken en deze de kans te geven uit te kristalliseren tot definitieve voorstellen waarin met het bovenstaande rekening is gehouden. De lidstaten zullen dan ook wellicht nog eens gedurende vier maanden, namelijk tot 31 oktober 2002, basisdekking willen verzorgen via hun eigen nationale regelingen.
56. Aangezien sommige lidstaten hun luchtvaartmaatschappijen verplichten hun verzekeringen op de markt in te kopen en om gelijke voorwaarden voor alle Europese spelers in stand te houden, is het echter wenselijk de voor het verstrekken van overheidsgaranties in rekening gebrachte premies op één lijn te brengen met de gunstigste marktofferte.
57. De Commissie is van mening dat, gezien de situatie op de luchtvaartverzekeringmarkt, de uitzonderlijke gebeurtenissen waardoor de toepassing van artikel 87, lid 2, onder b), van het Verdrag, namelijk het geven van toestemming voor nationale steunregelingen, werd gerechtvaardigd, nog steeds aanwezig zijn. Daarom moeten lidstaten die dergelijke steunregelingen willen

verlengen dit bij de Commissie melden. Mits de overige in bovenvermelde mededeling van de Commissie genoemde voorwaarden eveneens zijn vervuld, zal de Commissie een verlenging tot 31 oktober 2002 goedkeuren, onder voorbehoud van herziening bij sterk gewijzigde omstandigheden.

Met betrekking tot de vaststelling van een gemeenschappelijke aanpak voor voorstellen op internationaal niveau:

58. De Commissie vindt dat de lidstaten hun standpunten onderling zullen moeten afstemmen zodat zij gezamenlijk een eerste reactie op de ICAO-voorstellen kunnen geven binnen de door de ICAO gestelde termijn (17 juli 2002). Op basis van de thans beschikbare informatie is de Commissie van mening dat de lidstaten zich positief dienen op te stellen ten aanzien van de invoering van een dergelijke regeling, op voorwaarde dat de belangrijkste ICAO-leden meedoen²; ook vindt zij dat de regeling het functioneren van de commerciële markt niet onnodig belemmert en het risico voor de nationale overheden tot een minimum beperkt en dat tevens is voorzien in een duidelijke uitstapprocedure voor de betrokken overheden.

De lidstaten zullen pas met een definitief standpunt over de ICAO-regeling kunnen komen na een volledige analyse van die regeling; de Commissie zal deze bijtijds voorleggen voor de in oktober 2002 geplande Raad Vervoer.

Met betrekking tot verdere regelgeving:

59. De Commissie doet de toezegging met de lidstaten samen te werken bij een diepgaand onderzoek van de merites van de twee regelingen, alsook van de diverse compatibiliteitsproblemen met het Gemeenschapsrecht, zodat zij een goed onderbouwd standpunt kan presenteren tijdens de volgende Raad Vervoer, die gepland is voor oktober 2002.
60. Daarnaast heeft de Commissie in haar mededeling van 10.10.2001 toegezegd een onderzoek te zullen doen naar a) een herziening van de voor de afgifte van een vergunning vereiste verzekerde bedragen en verzekeringscondities en b) de mogelijkheid om op Europees niveau het verzekeringsrisico op wederzijdse basis te dekken, hoewel zij onderkent dat een compensatiefonds voor extreme schade die verzekerbare risico's te boven gaat ook tot de mogelijkheden behoort. De Commissie zal de ontwikkelingen op de luchtvaartverzekeringsmarkt die in dit verband relevant zijn blijven volgen. Indien zij van mening is dat nader moet worden doorgegaan op de onder a) en b) hierboven vermelde aspecten, en verdere stappen moeten worden gezet in de richting van hetzij de Eurotime-, hetzij de ICAO-regeling of beide, zal zij nagaan of wetgevingsvoorstellen ter zake nodig en passend zijn.

² Australië, Brazilië, Canada, Japan, Russische Federatie, Verenigde Staten.

**Bijlage: VERGELIJKENDE TABEL VAN DE ONTWERPREGELINGEN VOOR
WEDERZIJDSE FONDSEN EN DE VERZEKERINGSMARKT**

<i>ELEMENTEN</i>	<i>ICAO</i>	<i>EQUITIME</i>	<i>EUROTIME</i>	<i>MARKT</i>
DEKKING	Bijkomende TPL* - drop down en PAX**	TPL en PAX primair en bijkomend	Bijkomende TPL - drop down en PAX	Eén gecombineerde limiet voor primaire TPL-dekking - 50 miljoen USD en bijkomende TPL
WIE IS GEDEKT	Alle luchtvervoers-exploitanten en alle dienstverleners	Aandeelhouders en belangrijkste dienstverleners	Alle luchtvervoers-exploitanten en alle dienstverleners (ECAC)	Alle luchtvervoers-exploitanten en alle dienstverleners
LIMIET	1,5 miljard USD/ 2 miljard USD incl. PAX	1,5 - 2 miljard USD	1,5 miljard USD/ 2 miljard USD incl. PAX	1 miljard USD
RAMING JAARLIJKS AANTAL PASSAGIERS	1 700 000 000	680 000 000	650 000 000 (totale raming van ECAC)	Wereldwijd aangeboden, geen enkel land uitgezonderd
GEPLANDE PREMIE	0,50 USD	Basisprijs - 0,64 USD	0,50 USD, verhoogd tot 0,75 USD incl. PAX	Tussen 1,25 en 1,85 USD per passagier
SCHEME CAP***	15 miljard USD	Geen	10 miljard USD	Tot 4 miljard USD
KAPITAALINLEG	Zoals vereist door de plaatselijke regelgeving****	50 miljoen USD betaald door de leden	Zoals vereist door de plaatselijke regelgeving***	Niet van toepassing
MAXIMALE UITKERING PER JAAR	Geen	300 miljoen USD het eerste jaar 500 miljoen USD het tweede jaar 1 miljard USD het derde jaar	150 miljoen USD het eerste jaar 250 miljoen USD het eerste jaar 500 miljoen USD het eerste jaar*****	Niet van toepassing
PRIMARY CAP	50 miljoen USD TPL in totaal per luchtvaartmaatschappij	Geen	50 miljoen USD TPL in totaal per luchtvaartmaatschappij	50 miljoen USD TPL in totaal per luchtvaartmaatschappij
BASIS HERVERZEKERING DOOR DE OVERHEID	Kredietverschaffing in laatste instantie	Bedrag boven jaaruitkering	Exclusief PAX-bedrag boven primary cap en jaaruitkering	Niet van toepassing
MINIMAAL AANTAL DEELNEMENDE LANDEN	Landen die samen 51% van de ICAO-begroting opbrengen	Alleen VS	"meerderheid" van de ECAC-landen	Niet van toepassing

KOSTEN HERVERZEKERING DOOR OVERHEID	Deel van het bijgepaste bedrag	Minder dan 0,10 USD per PAX	20% van de aan het eind van elk jaar betaalde premie	Niet van toepassing
PERIODE	Minimum 3 jaar/tot 5 jaar of meer	Voortschrijdende periode van 12 maanden - FAA zegt op met een termijn van 180 dagen	Minimum 3 jaar/ (onderling overeengekomen - goedgekeurd door ICAO)	1 jaar vanaf sluiting
AANPASSING PREMIE	Met een aankondigingstermijn van 30 dagen	Hetgeen noodzakelijk is ter dekking van de jaaruitkering	Hetgeen noodzakelijk is ter dekking van de jaaruitkering	Sommige verzekeraars bieden no claim bonus na 1 jaar, kunnen ook naar boven bijstellen
OPZEGGING	Niet- opzegbaar*****	90 dagen	Niet opzegbaar*****	Varieert: sommige verzekeraars bieden niet-opzegbare dekking, andere handhaven opzegging met termijn.
GERAAMDE WAARDE VAN DE OVERHEIDSGARAN- TIE	Ca. 0,80 USD per PAX 1,36 miljard USD	Kan niet worden berekend aangezien de regeling zowel PAX als TPL dekt	Ca. 0,80 USD per PAX 520 miljoen USD	

*..... TPL = aansprakelijkheid van derden

**.....PAX = passagiers

***.... Scheme Cap = verliesdrempel voor herziening van de regeling
en opzegging binnen 90 dagen

****... Vereiste kapitaalinleg hangt af van de vestigingsplaats van de
beheerder van de regeling

***** Bedragen exclusief PAX-dekking; inclusief PAX-dekking zou
de jaaruitkering verdubbelen

*****Opzegtermijn van 30 dagen bij niet-betaling van de premie