

Fiche 7: Mededeling inzake communautair burgerluchtvaartbeleid

Titel:

Mededeling van de Commissie - Versterking van de luchtvaartrelaties met Chili

Mededeling van de Commissie - De ontwikkeling van een communautair burgerluchtvaartbeleid ten aanzien van Nieuw-Zeeland

Mededeling van de Commissie - De ontwikkeling van een communautair burgerluchtvaartbeleid ten aanzien van Australië

Mededeling van de Commissie - De ontwikkeling van een communautair burgerluchtvaartbeleid ten aanzien van de Republiek India

Mededeling van de Commissie - De ontwikkeling van een gemeenschappelijke luchtvaartruimte met Oekraïne

Datum Raadsdocument: 6 september 2005
13 september 2005
6 september 2005
6 september 2005
27 september 2005

Nr Raadsdocument: 12039/05
12276/05
12044/05
12045/05
12752/05

Nr. Commissiedocument: COM (2005) 406
COM (2005) 407
COM (2005) 408
COM (2005) 409
COM (2005) 451

Eerstverantwoordelijk ministerie: Verkeer en Waterstaat i.o.m. FIN, BZ, EZ

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Vervoer, Transportraad

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

In Brussel speelt al jarenlang de discussie over wat de rol van de Gemeenschap moet zijn bij onderhandelingen over luchtverkeersrechten en de daarmee samenhangende onderwerpen. Een juridische strijd tussen de Commissie en verschillende lidstaten heeft in November 2002 tot een uitspraak van het Europees Hof van Justitie geleid (de zogeheten 'open skies' arresten). Door deze uitspraak moesten de Commissie en lidstaten gezamenlijk oplossingen bedenken voor de vastgestelde juridische problemen. Daaronder met name de strijdigheid van de nationale eigendomsclausule in bilaterale luchtvaartverdragen met het vrije recht op vestiging binnen de EU, alsmede de vaststelling dat de Gemeenschap op een aantal onderdelen die doorgaans is opgenomen in bilaterale luchtvaartverdragen exclusieve of gedeelde bevoegdheid heeft. Tijdens de Transportraad van 5 juni 2003 werd een pakket aan maatregelen overeengekomen, waaronder verlening van een horizontaal mandaat aan de Commissie voor onderhandelingen met alle derde landen over de elementen in de bestaande bilaterale verdragen die strijdig zijn met EU recht.

De Commissie heeft medio 2005 horizontale akkoorden bereikt met Chili, Nieuw-Zeeland, Australië en Oekraïne over sommige aspecten van luchtdiensten die de nationale clausules vervangen door een EU-clausule.

In de Raadsconclusies van juni 2005 is vastgesteld dat mandaten voor verdere onderhandelingen met derde landen alleen worden verleend, indien de toegevoegde waarde die deze onderhandelingen kunnen hebben voor de Europese Gemeenschap is aangetoond. De Europese Commissie zou graag met

Chili, Nieuw-Zeeland, Australië, Oekraïne én India tot verticale akkoorden komen aangezien zij van mening is dat akkoorden op verticaal niveau met deze landen van toegevoegde waarde zijn voor de Europese lidstaten (een verticaal akkoord is een breed akkoord met een derde land waarin o.a. markttoegang wordt geregeld, het gaat dus veel verder dan een horizontaal akkoord waarin alleen enkele clausules uit bilaterale verdragen EU recht conform worden gemaakt). Deze verticale akkoorden, ook wel Gemengde Akkoorden genoemd, moeten door alle lidstaten afzonderlijk geratificeerd worden. Horizontale akkoorden worden afgesloten als Gemeenschapsakkoorden, waarbij ratificatie alleen door de Raad geschiedt.

De Commissie stelt voor om te onderhandelen met Chili, Nieuw-Zeeland, Australië, India en Oekraïne over verticale akkoorden en nodigt de Raad uit om de Commissie te autoriseren om namens de EU onderhandelingen op verticaal niveau aan te gaan

Chili:

De Europese Commissie is een groot voorstander om met Chili tot overeenstemming te komen m.b.t. liberalisatie van het wederzijdse luchtvervoer. Door te streven naar een liberale luchtvaartmarkt tussen Chili en de EU wordt de keuze voor Europese passagiers en verscheperen groter. Daarnaast kunnen meer luchtvaartdiensten tussen Chili en de Europese lidstaten leiden tot een toename in de wederzijdse handels- en toerismestroom.

Chili is het eerste land wereldwijd geweest dat een horizontale overeenkomst met de EU heeft afgesloten. De Europese Commissie is echter van mening dat de EU een verticaal akkoord met Chili moet sluiten. Een allesomvattend luchtvaartverdrag kan volgens de Commissie de commerciële en politieke banden tussen de EU en Chili verder versterken. Daarnaast biedt een verticaal verdrag met Chili een uitstekende basis voor het versterken van de luchtvaartrelaties met andere Latijns-Amerikaanse landen.

Nieuw-Zeeland en Australië:

De Europese Commissie is tevens een groot voorstander om met Nieuw Zeeland en Australië tot overeenstemming te komen m.b.t. liberalisatie van het wederzijdse luchtvervoer. De Commissie ziet in deze landen een logische- en veelbelovende kandidaat voor de EU aangezien ook zij een marktgeoriënteerd economisch- en transportbeleid kennen naast een strakke regelgeving.

De Commissie is van mening dat volledige liberalisatie van de luchtvaart alleen tot stand kan komen door onderhandelingen op gemeenschappelijk niveau. Om die reden adviseert de Commissie de Raad om de Commissie autoriteit te verlenen om met Nieuw Zeeland over een open luchtvaartruimte te onderhandelen. Een open luchtvaartruimte brengt voor de EU-gemeenschap de volgende voordelen met zich mee:

1. Het kan ertoe leiden dat luchtvaartmaatschappijen hun efficiëntie verder vergroten en de internationale concurrentiepositie verbeteren;
2. Passagiers en verscheperen profiteren doordat zij meer keuze hebben;
3. Vliegvelden, luchtvaartgerelateerde diensten en de vliegtuigproductie industrie zouden profiteren van een toename in luchtvaart;
4. Een toename in het verkeer zou ervoor kunnen zorgen dat de handel en het toerisme toenemen.

India:

Alhoewel de Commissie reeds een mandaat heeft om een horizontaal akkoord met de Republiek van India te bereiken, is zij hier tot op heden niet in geslaagd. Ondanks dit gegeven, is de Commissie van mening dat zij de laatste tijd vorderingen heeft gemaakt in haar onderhandelingen met India. De Commissie adviseert de Raad om de Commissie toestemming te geven om te beginnen met onderhandelingen over een open luchtvaartruimte met India. De Commissie heeft berekend dat een

volledig geliberaliseerde EU-India luchtvaartmarkt, op de lange termijn een economisch voordeel van mogelijk 200 miljoen € per jaar kan opleveren.

Oekraïne:

De Europese Commissie wil een gemeenschappelijke luchtvaartruimte tot stand brengen met haar oostelijke en zuidelijke bureu. Hierdoor zouden de marktexploitatie-egels die gelden voor de lidstaten, tevens gelden voor de landen die ten oosten en zuiden grenzen aan de EU. De Commissie wil dan ook graag met Oekraïne onderhandelen teneinde een gemeenschappelijke luchtvaartruimte met Oekraïne te ontwikkelen. Het toepassen van de Europese normen in de Oekraïne is zowel van politiek als van economisch belang.

De Commissie redeneert dat door het sluiten van een verticaal akkoord er een intensievere samenwerking tussen de EU en Oekraïne kan ontstaan. Dit kan leiden tot een verbetering van het veiligheids- en beveiligingsniveau van de luchtvaartsector, het scheppen van kansen voor de luchtvaartindustrie door de opstelling van gemeenschappelijke normen en certificeringsprocedures en deelname van Oekraïne aan belangrijke EU-projecten en -activiteiten.

Rechtsbasis van het voorstel: n.v.t.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: n.v.t., want het betreft een mededeling van de Commissie

Instelling nieuw Comitologie-comité: n.v.t.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

De volgende stap na deze mededeling is een verzoek voor een onderhandelingsmandaat bij de Raad op grond van artikel 300 EG. Het gaat hier dus uitdrukkelijk niet om mededeling waar een wetgevingsvoorstel uit voortvloeit.

Subsidiariteit: Het betreft een mededeling dus strikt genomen niet van toepassing, echter: twijfelachtig.

Indien de Raad in de toekomst een mandaat aan de Commissie verleend dan zal dit alleen zijn wanneer er sprake is van een akkoord dat wordt afgesloten tussen de Gemeenschap en haar lidstaten met een derde landen dus een zogeheten gemengd akkoord. Op dit moment is nog onduidelijk waar de meerwaarde ligt van deze voorstellen van de Commissie voor de luchtvaartsector. Er ontbreekt nog een duidelijke strategie en visie met betrekking tot waarom en met welke landen de Commissie een open luchtvaartruimte wil afsluiten. Op langere termijn wordt wel meerwaarde verwacht van een communautaire aanpak richting derde landen en zou het oordeel positief kunnen zijn.

Proportionaliteit: Het betreft een mededeling dus strikt genomen niet van toepassing, echter: twijfelachtig.

De onderhandelingsmandaten waarom de Commissie verzoekt zullen door de Raad gegeven worden wanneer de meerwaarde van deze voorstellen wordt bewezen in de bilaterale relatie met deze derde landen om een open luchtvaartruimte af te sluiten. Deze meerwaarde voor de luchtvaart is in de mededelingen nog onvoldoende onderbouwt.

Consequenties voor de EU-begroting: geen

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: n.v.t.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): n.v.t.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: n.v.t.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: geen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland legt de prioriteit bij de onderhandelingen tussen de EU en de VS. Alvorens er met Chili, Nieuw-Zeeland, Australië, India en Oekraïne gesproken gaat worden, dienen eerst de onderhandelingen met de VS te worden afgerond. Inhoudelijk moet de vraag nog beantwoord worden wat de meerwaarde van de voorliggende voorstellen van de Commissie is voor specifiek de luchtvaartsector (bijv. waarom ligt de nadruk op bovengenoemde landen en niet op andere landen?). Er ontbreekt bij de verzoeken van de Commissie een duidelijk strategie/visie waarom en met welke landen een OAA kan worden afgesloten. Op langere termijn wordt van een communautaire aanpak richting derde landen meerwaarde verwacht voor zowel de Gemeenschap als de individuele lidstaten. Zolang tal van landen nog vasthouden aan het bilaterale stelsel en markttoegang niet vanzelfsprekend is, kleven er echter ook risico's aan een communautaire aanpak. Hierbij kan gedacht worden aan het scenario waarin communautaire onderhandelingen (te) lang duren en Nederland in de tussentijd niet voor haar eigen belangen kan opkomen, of wanneer communautaire onderhandelingen leiden tot beperkte rechten die vervolgens tussen verschillende EU-carriers moeten worden verdeeld. Daarom eerst prioriteit verlenen aan de EU-VS onderhandeling voordat aan andere 'grote problemen' zoals Australië, Nieuw-Zeeland, Chili, India en Oekraïne gewerkt gaat worden. Het Nederlandse belang vereist in de transitiefase naar een geliberaliseerde en genormaliseerde luchtvaartsector daarom een zorgvuldige en pragmatische aanpak, waarin gebruik van communautaire en bilaterale instrumenten hand in hand kunnen gaan.

Tegelijkertijd zal Nederland zich blijven inzetten om haar bilaterale overeenkomsten EU-conform te maken op basis van de afgesproken EU- standaard clausules. Naast de bekende lijst van EU clausules zoals eigendomsclausules, intra-tarieven en slots¹ is er bijvoorbeeld ook een optionele EU standaard clausule die tijdens onderhandelingen aan de orde moet komen om te voorkomen dat in de verdragen clausules worden opgenomen die een accijns op kerosine in de weg kunnen staan. Naast de communautaire onderhandelingen met de VS is het van groot belang dat de Commissie voortgaat met de zogenaamde horizontale onderhandelingen, teneinde bestaande bilaterale verdragen te amenderen met EU clausules. Alvorens de pijlen op weer nieuwe doelen te richten, verdient het aanbeveling dat Commissie en lidstaten de huidige onderhandelings-trajecten tot een goed einde weten te brengen. Ook de wijze van samenwerking tussen Commissie en lidstaten dient nader te worden uitgewerkt, teneinde gezamenlijk vast te kunnen stellen wat de gemeenschappelijke belangen zijn, hoe die het beste kunnen worden behartigd, en hoe de inzet van de vooralsnog onmisbare bilaterale instrumenten met de communautaire instrumenten kan worden gecombineerd.

¹ Eigendomsclausules zijn standaard clausules in bilaterale luchtvaartovereenkomsten die betrekking hebben op Nederlandse eigendom en daadwerkelijke zeggenschap. Intra-tarieven worden gehanteerd binnen de EU op grond van Verordening 2408/1992 en slots zijn start- en landingstijdstippen (zie Verordening 793/2004).