

EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

Zittingsdocument

DEFINITIEVE VERSIE
A6-0403/2005

9.12.2005

VERSLAG

over de ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de
Gemeenschap
(2005/2084(INI))

Commissie vervoer en toerisme

Rapporteur: Saïd El Khadraoui

PR_INI

INHOUD

	Blz.
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	4
TOELICHTING	8
PROCEDURE.....	11

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over de ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap (2005/2084(INI))

Het Europees Parlement,

- gezien de mededeling van de Commissie 'Ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap' (COM(2005)0079),
 - gezien de conclusies van de Raad van 27 juni 2005 over de 'Ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap',
 - gelet op artikel 45 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie vervoer en toerisme (A6-0403/2005),
- A. overwegende dat de luchtvaartsector zowel binnen als buiten Europa nog steeds een groeiende sector met groot economisch potentieel is,
- B. overwegende dat het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat een deel van de bestaande bilaterale luchtvaartverdragen van lidstaten in strijd is met beginselen van het EG-recht en daarom dient te worden aangepast,
- C. overwegende dat de Gemeenschap bij het sluiten van luchtvaartakkoorden met derde landen met haar volledige economische en politieke gewicht kan optreden en onderlinge discriminatie tussen EU-luchtvaartmaatschappijen kan uitsluiten,
- D. overwegende dat convergentie van regelgeving van uitzonderlijk belang en zelfs een voorwaarde is voor de sluiting van dergelijke akkoorden, met name regelgeving betreffende veiligheid, beveiliging, mededinging, staatsteun, milieu en sociale rechten van werknemers,
- E. overwegende dat de Commissie bij zulke onderhandelingen gebruik dient te maken van expertise en informatie van lidstaten en andere belanghebbenden, en deze voor, tijdens en na afloop van de onderhandelingen met derde landen moet betrekken bij het proces,

Algemene beginselen

1. erkent de algemene aard, het economisch belang en de aanhoudende groei van de luchtvaartsector, evenals de noodzaak om de gevolgen van deze groei voor het beheer van het luchtverkeer, de veiligheid en het milieu het hoofd te bieden; erkent derhalve dat het noodzakelijk is om een gemeenschappelijk extern luchtvaartbeleid te ontwikkelen;
2. wijst met klem op de noodzaak van een coherente strategie voor het ontwikkelen van een gemeenschappelijk extern luchtvaartbeleid en beschouwt de overeenkomsten met respectievelijk de VS, Rusland en China als noodzakelijke voorwaarde;
3. erkent dat bestaande bilaterale akkoorden, op basis van het arrest van het Hof van Justitie, in overeenstemming gebracht moeten worden met het Gemeenschapsrecht, hetzij en bij

voorkeur door Gemeenschapsovereenkomsten die onder het zogeheten horizontale mandaat worden gesloten, waarbij gebruik wordt gemaakt van de kennis en informatie van de lidstaten en de andere belanghebbenden;

4. benadrukt dat moet worden voorkomen dat lidstaten worden verhinderd te onderhandelen zolang actieve onderhandelingen over Gemeenschapsovereenkomsten worden gevoerd;
5. benadrukt dat de bilaterale akkoorden zo snel mogelijk moeten worden aangepast om wettelijke onzekerheid te vermijden;
6. herinnert eraan dat er alleen ingestemd kan worden met de aanvang van onderhandelingen over Gemeenschapsovereenkomsten - die per definitie meer tijd kosten dan horizontale onderhandelingen - als er een duidelijke, coherente onderhandelingsstrategie voorhanden is;
7. erkent dat deze aanpak kan worden aangevuld met een fundamentele verandering in het externe luchtvaartbeleid die voor een toegevoegde waarde zou zorgen voor de Europese consumenten en de EU-industrie door de sluiting van nieuwe en ambitieuze overeenkomsten tussen de Gemeenschap en derde landen;
8. is van mening dat, wanneer de onderhandelingen lang uitlopen - als de partnerlanden een protectionistische houding aannemen -, verkeersrechten eventueel bilateraal kunnen worden gecoördineerd;
9. geeft zijn volledige steun aan het beginsel van een dubbele, ondeelbare agenda voor dergelijke onderhandelingen, waarbij de opening van de markten gekoppeld wordt aan een convergentie van de regelgeving;

Opening van de markten

10. benadrukt dat nieuwe overeenkomsten evenwichtig moeten zijn wat betreft de toegang tot de markt, hetgeen tevens kan gelden voor kwesties als cabotage, vestigingsrechten, eigendomsrechten, controle en overheidssubsidies, mits op basis van strikte reciprociteit;
11. erkent dat, hoewel "Open skies"-overeenkomsten wenselijk zijn, zij niet altijd mogelijk zijn;
12. erkent dat daar waar een "Open skies"-overeenkomst niet mogelijk is, aan een voortzetting van de bestaande bilaterale regeling de voorkeur moet worden gegeven, zij het als tijdelijke oplossing;
13. nodigt de Commissie uit om in zulke gevallen eerlijke en transparante mechanismen te ontwikkelen voor de verdeling van de verkeersrechten onder de lidstaten;
14. wenst een realistische agenda voor de onderhandelingen, waarbij de selectie van de onderhandelingslanden geschiedt op basis van duidelijke en gegronde criteria en een analyse van hun economie en regelgeving;
15. stelt voor dat deze criteria economische aspecten omvatten, waarbij voorrang wordt verleend aan landen die wezenlijk van belang zijn voor de Europese markt, zoals de VS, Rusland en China;

Convergentie van regelgeving

16. beklemtoont dat het openen van de markten altijd voorafgegaan moet worden door convergentie van de regelgeving en dat de graad van liberalisering moet worden gekoppeld aan de mate waarin de marktdeelnemers op voet van gelijkheid met elkaar kunnen concurreren;

Veiligheid en beveiliging

17. erkent dat de veiligheids- en beveiligingsnormen van essentieel belang zijn voor de passagiers, de bemanning en de luchtvaartsector in het algemeen en dat de normen van derde landen niet altijd gelijk zijn aan die in de Europese Unie; merkt op dat de EU een voortrekkersrol zou kunnen spelen bij de wereldwijde toepassing en handhaving van internationaal erkende normen;
18. stelt derhalve voor dat in de overeenkomsten met derde landen naar de ICAO-en EU-veiligheidsvoorschriften wordt verwezen en dat lidstaten, middels bilaterale samenwerking en het EASA, hun inspanningen opvoeren om derde landen waarvan het veiligheidsniveau onvoldoende is, bij te staan om dit niveau te bereiken;
19. verzoekt de Commissie, teneinde de veiligheid op korte termijn te verbeteren, uiterlijk eind 2006 betere procedures voor te stellen in het kader van Richtlijn 2004/36/EG (de 'SAFA-richtlijn') voor het toezicht op de veiligheid van vliegtuigen van vliegtuigmaatschappijen uit derde landen;
20. verzoekt de Commissie een voorstel in te dienen om de bevoegdheid van het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) op dit vlak uit te breiden;
21. benadrukt het belang van de ontwikkeling van een EU-veiligheidsbeleid voor vervoer, wat in de onderhandelingen voor luchtvaartovereenkomsten moet worden opgenomen;

Milieu

22. erkent dat de luchtvaartsector een aantal negatieve gevolgen heeft voor het milieu; de sector is met name een bron van geluidsoverlast en levert een aanzienlijke bijdrage aan de klimaatverandering; erkent evenwel ook dat vliegvelden en vliegtuigmaatschappijen zich al aanzienlijke inspanningen hebben getroost en dat zullen blijven doen, om geluidsoverlast en vervuiling door emissies te verminderen en te voorkomen;
23. verheugt zich in dit verband over de mededeling van de Commissie over mogelijke maatregelen om de bijdrage van de luchtvaartsector aan de klimaatverandering te beperken, en kijkt uit naar de aanneming van duidelijke beleidsmaatregelen voor een verbetering van het beheer van het luchtverkeer en voor de operationele procedures en de infrastructuursituatie van vliegvelden; verheugt zich tevens over andere maatregelen zoals de integratie van de luchtvaart in het Europese systeem voor emissiehandel, waarbij luchtvaartmaatschappijen van binnen en buiten de EU gelijk worden behandeld;

Sociale aspecten

24. roept de Commissie daarom op erop aan te dringen dat in de nieuwe overeenkomsten wordt

verwezen naar de relevante internationale wetgeving inzake sociale rechten, met name naar de arbeidsnormen die in de fundamentele conventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO 1930-1999), de OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen (1976, herzien in 2000) en de Conventie van Rome betreffende het recht dat van toepassing is op contractuele verplichtingen (1980), zijn vastgelegd;

25. dringt erop aan dat de sociale wetgeving van de EU moet gelden voor alle werknemers die zijn aangeworven en/of in dienst zijn genomen in de EU-lidstaten, met name de richtlijnen betreffende de raadpleging en informatie van werknemers (2002/14/EG, 98/59/EG en 80/987/EG), de richtlijn inzake de organisatie van de arbeidstijd van mobiel personeel in de burgerluchtvaart (2000/79/EG) en de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (96/71/EG);

De onderhandelingen

26. benadrukt dat de onderhandelingen moeten worden gevoerd in nauwe samenwerking met de lidstaten, die over de noodzakelijke expertise en ervaring beschikken om deze tot een goed einde te brengen;
27. verzoekt de Commissie ervoor te zorgen dat het Europees Parlement en alle belanghebbende partijen voor en tijdens de onderhandelingen volledig worden geïnformeerd en geraadpleegd door middel van een overeengekomen routekaart voor het raadplegingsproces;
28. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

TOELICHTING

Inleiding en algemene beginselen

Ondanks het feit dat de luchtvaartsector door een economisch moeilijke periode is gegaan, blijft zij een mondiale sector van groot economisch belang, die bovendien weer een aanhoudende groei vertoont. Groei van de internationale luchtvaart van en naar Europa betekent voor de EU economische groei voor luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en vele daaraan verbonden bedrijven. Deze economische groei kan ook nieuwe werkgelegenheid scheppen. Groei betekent echter ook toenemende drukte in het luchtruim. Het is zaak deze groei zodanig in banen te leiden dat de veiligheid niet in gevaar komt en de gevolgen voor het milieu beheersbaar blijven.

De belangrijkste partner voor de EU op luchtvaartgebied is de VS. Naast deze hoog ontwikkelde markt zijn echter nieuwe markten in opkomst. In haar Mededeling richt de Commissie haar blik met name naar deze nieuwe groeimarkten, zoals Rusland, China en India. Ter illustratie: 75% van het Russische passagiersvervoer naar derde landen gaat naar de EU, en het passagiersvervoer in China en India zal tussen nu en 2007 naar verwachting met 9% respectievelijk 6% toenemen.

In de loop der jaren hebben lidstaten vele bilaterale luchtvaartverdragen gesloten met derde landen. Het totale aantal beloopt inmiddels circa 2.000. De Commissie is van mening dat deze bilaterale verdragen in elk geval op onderdelen in strijd zijn met het EG-recht, voorzover zij alleen rechten toekennen aan luchtvaartmaatschappijen uit de betreffende lidstaat, en omdat sommige bepalingen een inbreuk op de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap zijn. De Commissie heeft een aantal lidstaten voor het Hof van Justitie gedaagd, dat op 5 november 2002 inderdaad acht lidstaten heeft veroordeeld. Deze arresten hebben de ontwikkeling van een gemeenschappelijk luchtvaartbeleid ten aanzien van derde landen in een stroomversnelling gebracht.

Het tot stand brengen van een gemeenschappelijk extern luchtvaartbeleid gebeurt op twee manieren:

1. het aanpassen van bestaande bilaterale verdragen aan het Gemeenschapsrecht;
2. het sluiten van nieuwe omvattende verdragen tussen de Gemeenschap en derde landen.

ad 1. Bestaande bilaterale verdragen kunnen worden aangepast door de lidstaten zelf. Zij dienen dan standaardclausules op te nemen zoals genoemd in Verordening 847/2004. Bestaande bilaterale verdragen kunnen ook groepsgewijs worden aangepast doordat de Gemeenschap een verdrag met een derde land sluit onder het zogenaamde 'horizontale mandaat'. Een dergelijk Gemeenschapsverdrag maakt de opname van genoemde clausules in een reeks bilaterale verdragen van lidstaten tegelijk mogelijk.

ad 2. Daarnaast kan de Gemeenschap een nieuw verdrag met een derde land sluiten, dat de bestaande bilaterale verdragen van de lidstaten vervangt. Een dergelijk mandaat is tot nu toe alleen verleend voor onderhandelingen met de Verenigde Staten, Marokko, Roemenië, Bulgarije en de landen van de Westelijke Balkan. Het voordeel van deze werkwijze is niet alleen dat discriminatie tussen EU-landen wordt voorkomen, maar ook dat de Gemeenschap met één stem spreekt en met haar volledige economische en politiek gewicht naar derde landen toe kan optreden.

Opening van de markten

Wanneer markten tussen de EU en derde landen worden geliberaliseerd, is het van groot belang dat deze marktopening evenwichtig is. Dit betekent in de eerste plaats een evenwichtige verdeling van landingsrechten tussen de beide partijen. Er dient echter ook sprake te zijn van gelijkwaardige toegang tot elkaars binnenlandse markten, waarbij het recht op cabotagevervoer, vestiging en regels betreffende eigendom en zeggenschap de belangrijkste elementen zijn. Ook dient gelet te worden op het geven van overheidssteun, die niet concurrentievervalsend mag werken.

Soms dient gestreefd te worden naar een 'open skies'-verdrag, waarbij de toegang tot elkaars luchtruim geheel vrij is. Dit is met name mogelijk als er ook sprake is van voldoende harmonisatie van regelgeving die ervoor zorgt dat iedereen op voet van gelijkheid met elkaar kan concurreren. Wanneer dat (nog) niet mogelijk is, kan de voorkeur uitgaan naar het wederzijds toekennen van een bepaald aantal landingsrechten. Voor zulke gevallen moet de Commissie mechanismen ontwikkelen om de onderhandelde EU-rechten te verdelen tussen de lidstaten. Zowel tijdens de onderhandelingen als bij de verdeling van landingsrechten dient de Commissie rekening te houden met de reeds onder de bilaterale verdragen verworven rechten van lidstaten.

De Commissie noemt in haar Mededeling een groot aantal landen dat in aanmerking komt voor onderhandeling van een nieuw luchtvaartakkoord. De Commissie kan niet met al deze landen tegelijk onderhandelen, en moet komen tot een prioriteitstelling. Zoals zij zelf reeds aangeeft, zijn daarbij landen in de nabijheid van de EU van groot belang, dit ook in het kader van het in ontwikkeling zijnde nabuurschapsbeleid. Voor alle overige genoemde landen dient een grondige economische analyse gemaakt te worden op basis waarvan tot een prioriteitstelling kan worden gekomen.

Convergentie van regelgeving

Om een 'level playing field' te bereiken, dient convergentie van regelgeving tussen de beide partijen plaats te vinden. Hoe meer wederzijdse marktopening, des te groter de noodzaak van convergentie van regelgeving. Naast de reeds genoemde regelgeving die direct op de markttoegang betrekking heeft, zoals regels betreffende eigendom en zeggenschap, gaat het om regels betreffende de veiligheid, het milieu en het sociale beleid.

In de meeste bestaande bilaterale verdragen staan weinig of geen verwijzingen naar dergelijke regels. Uw rapporteur is van mening dat dit een tekortkoming is die de totstandkoming van een evenwichtige mondiale luchtvaartmarkt hindert. Kleine stappen in de richting van convergentie worden wel gezet, bijvoorbeeld de opname van de clausule dat het heffen van belasting op luchtvaartbrandstof in elk geval voor vluchten in de Europese Gemeenschap mogelijk moet zijn.

Gezamenlijke regels voor de technische veiligheid van vliegtuigen en beveiliging staan daarbij voorop. Op het gebied van luchtvaartveiligheid heeft de ICAO aanbevelingen opgesteld. Een verwijzing naar deze aanbevelingen zou in nieuwe luchtvaartverdragen opgenomen dienen te worden. Wanneer landen moeite hebben om aan deze standaarden te voldoen, dienen lidstaten hun verantwoordelijkheid te nemen door het aanbieden van technische assistentie. Daarnaast kan de EU zelf haar controles op de veiligheid van vliegtuigen uit derde landen verbeteren. Dit kan op korte termijn door het invoeren van betere procedures onder Richtlijn 2004/36/EG (de

'SAFA-richtlijn') en op langere termijn door de bevoegdheden van EASA op dit terrein uit te breiden. Uw rapporteur stelt voor om de Commissie op te roepen om spoedig met deze reeds aangekondigde voorstellen te komen. Ook beveiliging dient bij onderhandelingen met derde landen een centraal thema te zijn, waarvan het belang alleen maar toeneemt.

Op het gebied van het milieu bestaan nog weinig internationale regels voor de luchtvaart. Dit terwijl algemeen wordt erkend, dat de luchtvaart een belangrijke en sterk groeiende contribuant aan het broeikaseffect is. Naast verbetering van technische eisen zijn andere maatregelen nodig om tot beperking van emissies in de luchtvaart te komen. Emissiehandel en het heffen van belasting op luchtvaartbrandstof zijn mogelijke maatregelen. De Commissie brengt hierover dit jaar een mededeling uit. Het is in elk geval nodig dat, conform Richtlijn 2003/96/EG en de uitspraak van het Hof van Justitie, in bilaterale en nieuwe Gemeenschapsverdragen het heffen van belasting op luchtvaartbrandstof voor vluchten binnen de Gemeenschap mogelijk gemaakt wordt. Dit kan door (in bilaterale verdragen) de bestaande ontheffing van belasting op brandstof te schrappen, dan wel een clause op te nemen die een dergelijke heffing expliciet mogelijk maakt. Uw rapporteur is van mening, dat een dergelijke clause ook voor vluchten van en naar de Gemeenschap zou moeten gelden, en zich niet hoeft te beperken tot vluchten binnen de Gemeenschap. Daarnaast dient de EU zich te blijven inspannen om tot mondiale milieuregels voor de luchtvaart te komen, zoals het Europees Parlement reeds in haar resolutie P6_TA(2004)010 van 16 september 2004 heeft benadrukt.

Zoals gezegd kan groei van de internationale luchtvaart leiden tot groei van de werkgelegenheid in de EU. Maar marktopening mag niet leiden tot sociale dumping, wanneer vluchten van/naar of binnen de Gemeenschap uitgevoerd worden door werknemers die werken volgens minder stringente sociale regels van derde landen. Bovendien kan dit een risico voor de veiligheid betekenen, wanneer werknemers uit derde landen niet aan dezelfde eisen hoeven te voldoen op bijvoorbeeld het gebied van opleiding en vlieg- en rusttijden. Om beter zicht te krijgen op dergelijke risico's zou bij elke onderhandeling met een derde land ook gekeken moeten worden naar de aldaar geldende sociale regelgeving. Daarom pleit uw rapporteur ervoor om in luchtvaartverdragen verwijzingen op te nemen naar de algemeen geldende internationale regels op dit gebied, met name van de ILO, de OESO en het verdrag van Rome betreffende het recht van toepassing op contracten. Voorzover werknemers gerekruteerd worden en/of werken in de EU, dienen zij bovendien te vallen onder het EU-recht en het in de betreffende lidstaat geldende recht. Volgens de jurisprudentie is de plaats waar iemand werkt de plaats waar hij normaal gesproken zijn werkzaamheden verricht. Het op regelmatige basis verrichten van cabotage in de EU kan dus als werken in de EU worden beschouwd.

Verloop van de onderhandelingen

Hoewel de Commissie juridisch de bevoegdheid heeft om luchtvaartverdragen met derde landen te onderhandelen, heeft zij op dit gebied nauwelijks ervaring. Het lijkt dan ook verstandig om vertegenwoordigers van de lidstaten nauw bij de onderhandelingen te betrekken, om van hun ervaring gebruik te maken. Daarnaast is het noodzakelijk ook andere belanghebbenden te betrekken. Daarbij valt te denken aan vertegenwoordigers van de sociale partners en luchthavens. Volgens artikel 300 van het EG-Verdrag dient het Europees Parlement geraadpleegd te worden over het sluiten van een verdrag van de Gemeenschap met een derde land, tenzij dat verdrag leidt tot wijziging van een regel die met medebeslissing is aangenomen, in welk geval het Parlement toestemming moet verlenen. Uw rapporteur pleit er dan ook voor dat

de Commissie het Parlement regelmatig zal informeren over de luchtvaartonderhandelingen met derde landen die zij voert of zal voeren.

