

Fiche 9: Mededeling Ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap

Titel:

Mededeling van de Commissie - Ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap

Datum Raadsdocument: 16 maart 2005
Nr Raadsdocument: 7214/05
Nr. Commissiedocument: COM (2005) 79 def.
Eerstverantwoordelijk ministerie: V&W i.o.m. VROM, EZ, BZ, DEF

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Luchtvaart; Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Met deze mededeling presenteert de Commissie een strategische benadering voor de ontwikkeling van het externe aspect van de interne luchtvaartmarkt (luchtvaartonderhandelingen met derde landen).

Hierbij komen zowel zgn. horizontale onderhandelingen, als zgn. verticale onderhandelingen aan de orde (m.n. die met de VS). Horizontale onderhandelingen zijn bilaterale onderhandelingen op communautair niveau, waarbij via een overeenkomst (waarover door de Commissie is onderhandeld) de nodige standaardbepalingen kunnen worden opgenomen in alle tussen de lidstaten en een bepaald derde land gesloten overeenkomsten. Het betrokken derde land kan dan een hele reeks individuele onderhandelingen met de lidstaten waarmee het gelieerd is achterwege laten. Een horizontale overeenkomst raakt niet aan de verkeersrechten en brengt de met de lidstaten gesloten overeenkomsten niet uit balans. Bij verticale onderhandelingen is het streven een allesomvattende overeenkomst, waar dus ook verkeersrechten deel van uitmaken.

Nu reeds met zes landen (Chili, Georgië, Libanon, Azerbeidzjan, Kroatië, Bulgarije) horizontale onderhandelingen met succes zijn afgerond, en een nieuwe reeks horizontale onderhandelingen op stapel staat, wil de Commissie – zo mogelijk in een hoger tempo – op deze weg doorgaan. Verder wil de Commissie in 2010 een gemeenschappelijk luchtruim met de buurlanden van de Unie gecreëerd hebben door middel van verticale onderhandelingen. In 2005 zal gestart worden met Marokko en daarna andere Mediterrane landen en de landen langs de oostgrens van de Unie (Westelijke Balkan).

Tenslotte geeft de Commissie aan op korte termijn verticale onderhandelingen te willen starten met een aantal prioritaire derde landen met als doel het bereiken van akkoorden in belangrijke mondiale regio's. Hiertoe vraagt de Commissie mandaten voor onderhandelingen met respectievelijk de Volksrepubliek China en de Russische Federatie (zie desbetreffende BNC-fiches).

Samenvattend betreffen de instrumenten¹ die in de mededeling worden genoemd dus:

- horizontale onderhandelingen voor het corrigeren van bilaterale verdragen;
- verticale onderhandelingen met de buurlanden van de EU (Marokko / Westelijke Balkan);
- verticale onderhandelingen met speerpunt landen (te beginnen met China en Rusland);
- verticale onderhandelingen met de Verenigde Staten.

Over de achtergrond van deze mededeling het volgende: 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 Commissie en verschillende lidstaten heeft in november 2002 tot een uitspraak van het Europees Hof van Justitie geleid (de

¹ Behalve voor de onderhandelingen met China en Rusland heeft de Raad voor de overige instrumenten al mandaten verleend. Hier is echter nog geen resultaat geboekt.

zogenoemde ‘open skies’ arresten). De uitspraak betekende dat Commissie en lidstaten gezamenlijk oplossingen moesten bedenken voor de vastgestelde juridische problemen².

Tijdens de Transportraad van 5 juni 2003 werd een pakket aan maatregelen overeengekomen dat bestaat uit drie onderdelen:

1. Verordening 847/2004 bevestigde het recht van de lidstaten om met derde landen luchtvaartverdragen af te sluiten, zei het dat zij zich daarbij moeten houden aan de spelregels van de deze verordening, waaronder de verplichting om zogenaamde EU clausules overeen te komen met derde landen.
2. De Raad verleende een mandaat aan de Commissie om een omvattend (verticaal) luchtvaartakkoord uit te onderhandelen met de Verenigde Staten over het zogenaamde Open Aviation Area.
3. De Commissie verkreeg een horizontaal mandaat voor onderhandelingen met alle derde landen over de elementen in de bestaande bilaterale verdragen die strijdig zijn met EU recht.

De Commissie is er in geslaagd om reeds met een behoorlijk aantal derde landen horizontale akkoorden uit te onderhandelen, al moeten de resultaten hiervan nog worden goedgekeurd door de Raad. Hierbij speelt met name de vraag of ondertekening en ratificatie door de Gemeenschap alleen of door zowel de Gemeenschap als haar lidstaten moet plaatsvinden vanwege het vermeende gemengde karakter van dergelijke akkoorden en het belang dat lidstaten ook in de komende jaren nog in staat moeten zijn om deze verdragen te amenderen.

Rechtsbasis van het voorstel: n.v.t., betreft een mededeling

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: n.v.t., betreft een mededeling

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

Subsidiariteit en proportionaliteit: n.v.t., betreft een mededeling

Consequenties voor de EU-begroting: geen

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: geen

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 inwerking treding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: n.v.t.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: geen

² Dit betreft 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 dat doorgaans is opgenomen in bilaterale luchtvaartverdragen exclusieve of gedeelde bevoegdheid heeft, zoals slots, intra-EU tarieven en geautomatiseerde boekingsystemen. Eigendomsclausules zijn standaardclausules 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).

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Belangrijk voor de Nederlandse standpuntbepaling is de constatering dat de implementatie van verordening 847/2004 vooralsnog zeer moeizaam verloopt, met name door de zeer restrictieve interpretatie van de Commissie. De mogelijkheden om het bilaterale instrument te gebruiken om de belangen van lidstaten en Gemeenschap te dienen worden daardoor ernstig beknot, zonder dat een communautair alternatief voorhanden is. Het eerste voorgestelde deelakkoord met de VS is - zeer tegen de wens van Nederland - in juni 2004 niet aangenomen door de Raad. Hierop is de Commissie in juli 2004 niet-nakomingsprocedures gestart tegen de lidstaten die veroordeeld waren in de Hofuitspraak en infractieprocedures her- of gestart tegen andere lidstaten met soortgelijke akkoorden met de VS. Nederland heeft in dat kader inmiddels een verweerschrift ingediend bij het Europese Hof van Justitie in de Open Skies zaak die de Commissie tegen Nederland voortzet inzake de Open Skies overeenkomst met de Verenigde Staten.

Nederland legt de prioriteit bij de onderhandelingen tussen de EU en de VS. Alvorens met China en Rusland gesproken gaat worden, dienen eerst deze onderhandelingen te worden afgerond. De EU heeft de inschatting dat door aan de VS te laten zien dat de EU ook met China praat de VS toeschietelijker wordt in de EU-VS bespreking. Op langere termijn wordt van een communautaire aanpak richting derde landen meerwaarde verwacht voor zowel de Gemeenschap als de individuele lidstaten. Maar 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 de eigen belangen kan opkomen, of wanneer communautaire onderhandelingen leiden tot beperkte rechten die vervolgens tussen verschillende EU-carriers moeten worden verdeeld. 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 de eigen bilaterale overeenkomsten EU-conform te maken op basis van de afgesproken EU-standaardclausules. Naast de bekende lijst van EU-clausules zoals eigendomsclausules, intra-tarieven en slots, is er bijvoorbeeld ook een optionele EU-standaardclausule 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 horizontale onderhandelingen, teneinde bestaande bilaterale verdragen te amenderen met EU-clausules. De Commissie heeft laten zien op dat vlak goede resultaten te kunnen boeken. Nederland is van mening dat Commissie en lidstaten eerst de huidige onderhandelingen met onder meer Marokko en de Westelijke Balkanlanden tot een goed einde moeten te brengen, voordat met nieuwe onderhandelingen begonnen kan worden. Nederland is van mening dat de wijze van samenwerking tussen Commissie en lidstaten nader moet 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.