



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 14.3.2005  
COM(2005) 77 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE  
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**Een raamwerk voor de ontwikkeling van de betrekkingen  
met de Russische Federatie op het gebied van het luchtvervoer**

## 1. INLEIDING EN SAMENVATTING

Het algehele belang van de betrekkingen tussen de EU en de Russische Federatie als belangrijke strategische partners en als burenen, alsmede de omvang van hun beider lucht- en ruimtevaartsectoren pleiten krachtig voor een akkoord over een nieuw raamwerk voor de organisatie van hun luchtvaartbetrekkingen.

Parallel aan deze mededeling doet de Commissie daarom de aanbeveling dat de Raad haar machtigt om namens de Gemeenschap te onderhandelen over een brede luchtvaartovereenkomst met de Russische Federatie. Dit initiatief is een uitvloeisel van de ontwikkelingen ten aanzien van de externe bevoegdheid van de Gemeenschap op het gebied van de luchtvaart naar aanleiding van de uitspraken van het Hof van Justitie d.d. 5 november 2002 in de "open skies"-zaken, waarmee de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap voor een aantal belangrijke aspecten van het luchtverkeer met derde landen werd bevestigd, alsmede van het Witboek *"Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen"*<sup>1</sup>, waarin erop werd aangedrongen dat de Unie op het wereldtoneel met één stem zou spreken teneinde haar industriële, sociale en milieubelangen te verdedigen.

Naar aanleiding van deze arresten kondigde de Commissie aan met voorstellen te willen komen teneinde toestemming te verkrijgen om met bepaalde, strategisch belangrijke derde landen onderhandelingen aan te knopen over allerlei transportvraagstukken.

Er zijn gewichtige economische en politieke redenen voor de Gemeenschap om een samenhangend luchtvaartbeleid te voeren ten opzichte van haar belangrijkste handelspartners en met name Rusland, waarmee de EU een hecht economisch en politiek partnerschap ontwikkelt in het kader van de Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst (PSO)<sup>2</sup> en de vier "Gemeenschappelijke Ruimten", in het bijzonder de Gemeenschappelijke Economische Ruimte (GER), waarop werd aangedrongen op de topconferentie in Sint-Petersburg van mei 2003 tussen de EU en Rusland.

Dit partnerschap tussen de EU en Rusland is versterkt na de toetreding op 1 mei 2004 van tien nieuwe lidstaten, waarvan acht traditioneel bijzonder nauwe economische en politieke banden met Rusland onderhouden. De EU is Ruslands grootste handelspartner, met meer dan 50% van al het handelsverkeer, terwijl Rusland, dat 5% van het totale handelsverkeer van de EU voor rekening neemt, de vijfde handelspartner van de EU is (na de VS, Zwitserland, China en Japan). Rusland is voorts de op een na belangrijkste handelspartner van de tien nieuwe EU-lidstaten.

De integratie van vervoerssystemen is een voorwaarde voor een productieve samenwerking. De luchtvaart is een bijzonder dynamische vervoerstak en is onmisbaar voor de verbindingen tussen de Europese Unie en haar burenen, in het bijzonder de Russische Federatie. De vaststelling van een luchtvaartbeleid ten

---

<sup>1</sup> COM (2001) 370.

<sup>2</sup> Artikel 43 van de PSO opent de mogelijkheid om specifieke vervoersovereenkomsten te sluiten met de bedoeling de voorwaarden voor wederzijdse markttoegang en dienstverlening te verbeteren.

aanzien van Rusland is daarom een belangrijke beleidsdoelstelling binnen het algemene kader van de ontwikkeling van het steeds belangrijkere partnerschap van de EU met haar grote oosterbuur.

Rusland biedt goede groeiperspectieven voor luchtvaartmaatschappijen, vliegtuigbouwers en dienstverleners uit Europa. Het internationale verkeer van luchtreizigers vanuit Rusland concentreert zich vooral op Europa. Circa 75% van alle passagiers uit Rusland vliegt naar Europese bestemmingen en in de periode tot en met 2007 zal het aantal reizigers naar verwachting met 5,8% per jaar<sup>3</sup> toenemen. Voor de EU is de Russische Federatie momenteel de vierde grootste externe luchtvaartmarkt<sup>4</sup>.

De Russische luchtvaartmarkt is lange tijd gekenmerkt door een restrictieve aanpak. De toegang tot de markt is strikt geregeld en de staat speelt nog steeds een belangrijke sturende rol in de luchtvaartindustrie. In reactie op de toegenomen vraag en de buitenlandse concurrentie heeft de Russische regering evenwel belangrijke hervormingen in de sector aangekondigd, zoals een geleidelijke liberalisering van de binnenlandse markt en privatisering van luchtvaartmaatschappijen, teneinde voor meer concurrentie te zorgen, meer investeringen aan te trekken en een consolidatie in de industrie te bewerkstelligen.

De luchtvaartbetrekkingen tussen de EU en Rusland werden in het verleden gedomineerd door netelige kwesties zoals de vergoedingen voor het vliegen over Siberisch grondgebied en de Russische ongerustheid over de geluidsbeperkingen en veiligheidseisen van de EU. De kwestie van de passage door het Siberische luchtruim is van groot belang voor Europese luchtvaartmaatschappijen, aangezien deze gevolgen heeft voor de dienstverlening tussen Europa en de groeiende en lucratieve markten in het Verre Oosten, vooral China. Deze problemen vormden een bedreiging voor de kansen op constructieve samenwerking en vooruitgang op belangrijke gebieden van wederzijds belang, zoals de veiligheid en beveiliging van de luchtvaart.

Momenteel zijn de betrekkingen fragmentarisch, met name wat betreft de verkeersrechten en de marktkansen voor luchtvaartmaatschappijen uit de Gemeenschap. De lidstaten die zelf initiatieven hebben genomen, zijn er niet in geslaagd de bilaterale akkoorden in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht te brengen. Het is hun al evenmin gelukt om oplossingen te vinden voor netelige kwesties zoals de overvliegvergoedingen of om vooruitgang te boeken ten aanzien van de markttoegang. Uiteenlopende benaderingen voor veiligheid en geluidsoverlast vormen nog steeds een voedingsbodem voor potentiële meningsverschillen in de luchtvaartbetrekkingen.

De bedoeling van een brede luchtvaartovereenkomst tussen de EG en Rusland is te zorgen voor een verruiming van de betrekkingen en voor een raamwerk waarbinnen de industrie en de gebruikers kunnen profiteren van betere marktcondities, een stabiel en samenhangend wetgevingsklimaat tussen de twee markten, en mechanismen waardoor geschillen kunnen worden vermeden of doeltreffend worden beslecht.

---

<sup>3</sup> Bron: IATA.

<sup>4</sup> Bron: gegevens van de Europese Commissie over de beschikbare aantallen stoelen, 2004.

## **2. TRENDS IN HET RUSSISCHE BURGERLUCHTVAARTBELEID - MODERNISERING, CONSOLIDATIE EN LIBERALISERING**

### **2.1. Een groeiende en evoluerende markt**

Het luchtvervoer is een van de meest dynamische vervoerswijzen van Rusland. De burgerluchtvaartsector is met 223 000 werknemers een belangrijke sector van de Russische economie. Volgens het Russische ministerie van vervoer is het luchtvervoer in 2003 gegroeid met 9,9% voor passagiers en 2,7% voor goederen.

Ofschoon de Russische luchtvervoersmarkt zich dus snel ontwikkelt, is deze in bepaalde opzichten nog steeds relatief onderontwikkeld met een groot groeipotentieel zowel in de passagiers- als in de goederensector. Prognoses van de IATA voorspellen dat de Russische burgerluchtvaartmarkt tussen 2003 en 2007 zal blijven groeien met 5,8% per jaar, hetgeen hoger ligt dan op de meer volgroeide markten van West-Europa en de VS.

Slechts vier commerciële maatschappijen – Aeroflot, Air Sibir, Pulkovo and UT Air – vervoeren jaarlijks meer dan één miljoen passagiers. Aeroflot domineert de internationale markt, terwijl zij op de binnenlandse markt moet concurreren met andere maatschappijen (Sibir is marktleider op de binnenlandse Russische markt voor passagiers). Aeroflot beschikt over 37,7% van alle stoelen op de verbindingen tussen Rusland en de EU, gevolgd door Lufthansa met 12,6%<sup>5</sup>.

### **2.2. Een nieuwe strategie voor het luchtvervoer – naar privatisering en liberalisering**

In oktober 2003 is de Russische regering gekomen met haar "Vervoersstrategie voor de Russische Federatie".

Een van de hoofddoelstellingen voor het luchtvervoer van de Russische regering is de ontwikkeling van het binnenlandse luchtvervoer door middel van een grootscheepse herstructurering die de efficiency en de kwaliteit van de diensten moet verbeteren. Er zijn in Rusland momenteel, inclusief de 55 staatsbedrijven, 215 erkende luchtvaartmaatschappijen (tegen 267 in 200), een aantal dat in de komende jaren vermoedelijk nog verder zal dalen met de toenemende concurrentie, de strengere vergunningsprocedures van de overheid en de handhaving van strengere veiligheidseisen.

De Russische regering heeft plannen ontvouwd om de algehele concurrentiepositie van de Russische maatschappijen te verbeteren door een betere aanpassing aan internationale commerciële, milieu- en dienstverleningsnormen, alsmede om de markt verder te liberaliseren.

De groei van het passagiersvervoer in de laatste jaren is de belangrijkste drijfveer om de binnenlandse luchtvervoersmarkt sneller te liberaliseren. In 2002 is met deze liberalisering een begin gemaakt door het toenmalige quotasysteem af te schaffen. De Russische regering is voornemens door te gaan met de afbouw van de quota en zo snel tot een volledige liberalisering van de binnenlandse luchtvaartmarkt te komen.

---

<sup>5</sup>

Bron: OAG.

De regering wil strategische allianties aanmoedigen, zowel op de binnenlandse markt als op internationaal niveau, teneinde de Russische luchtvaartmaatschappijen klaar te maken voor concurrentie. Door de concurrentiedruk waarmee Russische luchtvaartmaatschappijen zowel op binnenlandse als op internationale verbindingen krijgen te maken, zullen zich in de komende jaren waarschijnlijk belangrijke veranderingen in de Russische luchtvervoerssector voltrekken. Een van de voortekenen voor dergelijke ontwikkelingen was de ondertekening door Aeroflot op 24 mei 2004 van een Memorandum van Overeenstemming dat de weg moest vrijmaken voor de toetreding van deze Russische maatschappij tot de *Sky Team*-alliantie. Er zijn ook aankondigingen gedaan met betrekking tot een eventuele privatisering van Aeroflot.

### **2.3. Modernisering van de infrastructuur**

De meeste Russische luchthavens zijn aan renovatie en modernisering toe. In de vervoersstrategie van de Russische regering wordt uitgegaan van een verdere privatisering van de luchthavens, alsmede van een "optimalisatie" van het netwerk van luchthavens in het gehele land. Een beter functioneren van de luchthavens is van essentieel belang voor een voorspoedige ontwikkeling van de burgerluchtvaartsector in Rusland. Veiligheidskwesties en -procedures spelen een steeds belangrijkere rol sinds de dramatische terroristische aanslagen in de zomer van 2004. Een nieuwe wet inzake de vervoersveiligheid is in voorbereiding.

Juist nu de Russische regering van plan is ingrijpende hervormingen in de binnenlandse luchtvervoerssector door te voeren, heeft zij ook plannen aangekondigd voor een herstructurering van de luchtvaartindustrie.

Het gemis van een efficiënte en moderne vloot vormt voor de Russische luchtvaartmaatschappijen momenteel het allergrootste struikelblok voor groei. Volgens schattingen moet een derde van de verouderde vloot (ongeveer 95% van de vliegtuigen is ontworpen tussen 1960 en 1980) in de komende vijf jaar worden vervangen. Meer dan 1 600 nog in gebruik zijnde vliegtuigen voldoen niet aan de bestaande lawaainormen van de ICAO.

Rusland beschikt van oudsher over een omvangrijke vliegtuigindustrie. Momenteel zijn in deze sector ongeveer 500 000 mensen werkzaam bij 300 bedrijven en onderzoeks- en ontwikkelingsinstituten. Deze industrie heeft evenwel dringende behoefte aan investeringen, modernisering en herstructurering.

In het kader van Ruslands nieuwe vervoersstrategie lijkt met de voorstellen van het Russische lucht- en ruimtevaartagentschap (Rosaviakosmos) een begin met dit proces te zijn gemaakt. Bij deze voorstellen gaat het om radicale maatregelen om één enkel vliegtuigbouwconsortium (OAK) op te richten, kennelijk naar het voorbeeld van EADS. Dit consortium, gedomineerd door particulier kapitaal (bij een overheidsaandeel van 25,5%), zou 10% van de wereldwijde vliegtuigmarkt moeten veroveren.

### **3. DE LUCHTVAARTBETREKKINGEN TUSSEN DE EU EN RUSLAND – DE NOODZAAK VAN EEN COMMUNAUTAIRE AANPAK**

#### **3.1. Groeiende markten van groot wederzijds commercieel belang**

Goed ontwikkelde luchtverbindingen met de Europese Unie en met de belangrijkste internationale bestemmingen zijn essentieel voor de ontwikkeling van de Russische economie en de handelsrelaties met de EU.

Het internationale passagiersverkeer vanuit Rusland concentreert zich vooral op Europese bestemmingen. In 2002 zijn op de verbindingen tussen Rusland en West-Europa 4,3 miljoen passagiers en op die tussen Rusland en Midden- en Oost-Europa 1 miljoen passagiers vervoerd. Ongeveer 75% van alle passagiers uit Rusland vliegt naar Europese bestemmingen en in de periode tot en met 2007 zal het aantal reizigers naar verwachting met 5,8% per jaar toenemen<sup>6</sup>.

Het luchtverkeer tussen de EU en Rusland is in de afgelopen tien jaar sterk toegenomen. Het aantal vluchten per week tussen lidstaten van de EU en Rusland is gestegen van 279 in 1992 tot 465 in 2003, terwijl het aantal beschikbare stoelen in het luchtverkeer tussen de EU en Rusland is gegroeid van 44 880 in 1992 tot 65 663 in 2003. Het groeipotentieel van de Russische markt wordt in brede kring erkend.

Het aandeel van Duitsland in het luchtverkeer tussen de EU en Rusland is het hoogst (39% van alle EU-vluchten op Rusland)<sup>7</sup>, gevolgd door dat van Spanje (12%), Frankrijk (11%), het VK (8,5%) en Finland (7%). Van de nieuwe lidstaten zijn Polen en Tsjechië de landen met het drukste luchtverkeer met de Russische Federatie.

Samen met China is Rusland potentieel een van de grootste toeristenmarkten ter wereld. Het totale aantal toeristen dat de Russische Federatie bezoekt, is in 2002 met 7,3% gestegen (Europees gemiddelde 2,3%). Europese touroperators zijn gestart met samenwerking en joint-ventures met Russische bedrijven. Het toerisme vanuit Rusland is van steeds grotere betekenis voor de toeristenindustrie in de EU. Russische toeristen vormen een van de groepen die het meest besteden in het internationale toerisme (12 miljard USD in 2002)<sup>8</sup>.

#### **3.2. Bilaterale luchtvaartbetrekkingen tussen EU-lidstaten en Rusland**

##### *3.2.1. Een gefragmenteerde en restrictieve marktomgeving*

De Russische Federatie heeft bilaterale luchtvaartakkoorden gesloten met 23 van de 25 lidstaten. Daarin worden verkeersrechten en aanverwante kwesties van bilateraal belang (aanwijzing van luchtvaartmaatschappijen, veiligheid van de luchtvaart, tarieven, douane, enz.) geregeld. Deze versnippering leidt tot een nodeloos complex regelgevingskader voor luchtdiensten tussen de EU en Rusland.

---

<sup>6</sup> Bron: IATA.

<sup>7</sup> Duitsland is voor Rusland de grootste enkelvoudige internationale luchtvaartmarkt. Lufthansa, Aeroflot, Pulkovo en Sibir organiseren elk meer dan 100 vluchten per week tussen de Russische Federatie en Duitsland.

<sup>8</sup> Bron: Wereldorganisatie voor Toerisme (WTO), Tourism highlights 2003.

Bovendien wordt de markttoegang in die bilaterale luchtvaartakkoorden met Rusland doorgaans streng geregeld, niet alleen door de beperkte aanwijzingen van luchtvaartmaatschappijen of bestemmingen waarop zij mogen vliegen, maar ook gezien de frequentie en/of capaciteit waarmee de maatschappijen deze bestemmingen mogen bedienen.

Afgezien van de door het Europese Hof van Justitie geconstateerde onwettigheid van deze akkoorden, zijn er nog andere juridische kwesties in verband met het Europese mededingingsrecht, waarvoor met het oog op een toekomstige luchtvaartovereenkomst tussen de EU en Rusland een oplossing moet worden gevonden.

### 3.2.2. *Wolken aan de hemel – de voornaamste onopgeloste problemen*

#### 3.2.2.1. Vliegen over Siberië

Luchtvaartmaatschappijen uit de EU die over Russisch grondgebied vliegen, moeten speciale rechten betalen aan hun Russische concurrent, Aeroflot, die geen verband houden met normale vergoedingen voor luchtverkeersleidingsdiensten. Deze vergoedingen, die door Rusland op basis van de bilaterale overeenkomsten met lidstaten via verplichte commerciële overeenkomsten tussen EU-luchtvaartmaatschappijen en Aeroflot worden afgedwongen, moeten worden beschouwd als onaanvaardbare transitheffingen, als strijdig met de gangbare praktijk en als onverenigbaar met het internationale recht, onder meer artikel 15 van het Verdrag van Chicago van 1994. In 2003 werden deze vergoedingen voor Europese luchtvaartmaatschappijen geraamd op in totaal ongeveer 250 miljoen euro. Rusland is het enige land ter wereld waar dergelijke vergoedingen verschuldigd zijn. Bovendien worden zij niet op transparante wijze, noch aan alle handelspartners van Rusland opgelegd. Voor luchtvaartmaatschappijen uit de EU is de route via Siberië essentieel om een commercieel levensvatbare toegang te krijgen tot de groeiende luchtvaartmarkten in het Verre Oosten, waaronder China. De vluchten op het Verre Oosten zijn van vitaal belang voor de economische rentabiliteit van luchtvaartmaatschappijen uit de EU.

De meeste vrachtvervoerders uit de EU met verbindingen tussen West-Europa en het Verre Oosten ontlopen deze overvliegvergoedingen door het Russische luchtruim te mijden. Russische vrachtvervoerders, in het bijzonder Aeroflot, genieten daarom een groot voordeel, omdat zij bij vrachtdiensten vanuit West-Europa naar het Verre Oosten wel direct via Rusland kunnen vliegen.

#### 3.2.2.2. Milieu- en veiligheidsnormen

Russische maatschappijen maken nog veel gebruik van oude vliegtuigen die niet aan de internationale en Europese milieu- (vliegtuiglawaai) en veiligheidsnormen voldoen. Dit blijft een obstakel voor de verbetering van de luchtvaartbetrekkingen tussen de EU en Rusland, waarvoor naar een oplossing moet worden gezocht in het kader van een totale aanpak op EU-niveau.

#### **4. DE VOORDELEN VAN EEN COMMUNAUTAIRE AANPAK VOOR DE LUCHTVAARTBETREKKINGEN TUSSEN DE EU EN DE RUSSISCHE FEDERATIE**

##### **4.1. De economische voordelen**

De lucht- en ruimtevaartindustrie van de EU en die van de Russische Federatie fungeren als pijlers van onze economische samenwerking die de mobiliteit van onze burgers en de industriële ontwikkeling bevorderen. Het belang van de luchtvaartbetrekkingen tussen de Russische Federatie en de EU is toegenomen met de uitbreiding van de EU en het luchtverkeer tussen de EU-25 en de Russische Federatie groeit snel.

In de laatste tien jaar heeft de EU een werkelijke interne Europese luchtvaartmarkt gecreëerd. De consumenten profiteren bovendien van een ruimere keuze en lagere tarieven, vooral door de komst van nieuwe, goedkopere maatschappijen. De EU werkt voorts aan gemeenschappelijke normen voor veiligheid, beveiliging en luchtverkeersbeheer voor het Gemeenschappelijk Luchtruim.

Toch kan het potentieel van de interne markt pas volledig worden benut als de Gemeenschap in haar luchtvaartbetrekkingen met derde landen zich ook als één enkele, gecoördineerde entiteit gedraagt, voorzover een dergelijke coördinatie een toegevoegde waarde voor de Europese luchtvaartindustrie en consumenten oplevert. Volgens de resultaten van een recente studie in opdracht van de Commissie zou een volledig open markt tussen de EU en Rusland een winst voor beide zijden opleveren die kan oplopen tot 680 miljoen euro per jaar als gevolg van de extra werkgelegenheid in de luchtvaartsector, de uitgaven van toeristen en reizigers, en de ondersteunende diensten voor de bredere luchtvaartsector.

Dankzij nauwere luchtvaartbetrekkingen tussen de EU en Rusland als gevolg van een luchtvaartovereenkomst zou de integratie van de Russische burgerluchtvaart in het bestaande netwerk van wereldwijde allianties vergemakkelijkt en gestimuleerd kunnen worden.

Het aanhalen van de banden tussen de Europese en de Russische lucht- en ruimtevaartindustrie en het intensiveren van de industriële samenwerking worden als een van de prioriteiten beschouwd van een stappenplan voor de Gemeenschappelijke Economische Ruimte van de EU en Rusland. De beoogde nauwere samenwerking in het kader van het algemene raamwerk van de onderhandelingen over een luchtvaartovereenkomst tussen de Gemeenschap en Rusland zou tevens nieuwe marktkansen bieden die weer belangrijke economische voordelen zouden meebrengen.

Tevens dient rekening te worden gehouden met de aanzienlijke besparingen (van ongeveer 250 miljoen dollar) voor Europese luchtvaartmaatschappijen als gevolg van de afschaffing van de overvliegvergoedingen, alsmede met de voordelen van een liberaler klimaat voor de uitbreiding van de diensten op het Verre Oosten via Rusland.

De openstelling en integratie van de markten dient op evenwichtige wijze te geschieden, waarbij ook met andere belangrijke beleidsdoelstellingen rekening wordt



gehouden en waarbij eventuele negatieve effecten in verband met concurrentie, milieubescherming en duurzame ontwikkeling worden beperkt.

#### **4.2. Verkeersrechten – nieuwe kansen creëren en het luchtruim ontsluiten**

Wat verkeersrechten betreft, is het huidige klimaat, zoals in het voorgaande al is beschreven, erg restrictief ten aanzien van aanwijzing, frequenties, capaciteit en routes. Dit belemmert de uitbreiding van het luchtvervoer in weerwil van de groeiende vraag. De overeenkomst zou daarom moeten voorzien in een geleidelijke openstelling van de beide luchtvaartmarkten teneinde de investeringen en de concurrentie te stimuleren en de dienstverlening, zowel in het passagiers- als in het goederenvervoer, te verbeteren.

De huidige situatie op de markt en in de regelgeving is zodanig dat de ontwikkeling van een Open Luchtvaartuimte een langetermijndoelstelling blijft, maar als korte termijndoelstelling waarschijnlijk niet langer realistisch is. Misschien kan een dergelijke doelstelling het best stapsgewijs worden bereikt om te zorgen voor een soepele en evenwichtige overgang.

#### **4.3. Handhaving van het Gemeenschapsrecht**

Op grond van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (EHvJ), in het bijzonder de arresten van 5 november 2002, moeten de bestaande bilaterale akkoorden tussen de lidstaten en de Russische Federatie als in strijd met het Gemeenschapsrecht worden beschouwd, in zoverre zij aanwijzingsclausules bevatten die discrimineren jegens luchtvaartmaatschappijen uit andere lidstaten of andere clausules die in strijd zijn met de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap. Als zij niet onmiddellijk worden gewijzigd of worden vervangen door akkoorden die wél in overeenstemming zijn met het Gemeenschapsrecht, moeten deze akkoorden door de betrokken lidstaten worden opgezegd. Als gevolg van deze situatie ontberen de luchtvaartmaatschappijen die luchtdiensten tussen de EU en de Russische Federatie verzorgen, de zo dringend noodzakelijke rechtszekerheid, waardoor de toekomstige ontwikkeling van onze luchtvaartbetrekkingen in gevaar komt.

De uitkomsten van bilaterale onderhandelingen tussen lidstaten en de Russische Federatie hebben nog niet geleid tot de vereiste aanpassingen van de bestaande akkoorden aan het Gemeenschapsrecht.

Een hoofddoel van een brede luchtvaartovereenkomst tussen de Gemeenschap en de Russische Federatie is derhalve de oplossing van de overgebleven juridische kwesties in verband met de huidige bilaterale akkoorden tussen Rusland en de lidstaten.

#### **4.4. Geleidelijke afschaffing van de overvliegvergoedingen vóór 2013**

Een brede luchtvaartovereenkomst tussen de EG en Rusland dient te voorzien in een uiterlijk in 2013 verstrijkende overgangperiode voor de modernisering van het huidige Russische systeem van vergoedingen voor de passage door het Siberische luchtruim en ervoor te zorgen dat die vergoedingen na afloop van die overgangperiode transparant, kostengebaseerd en niet-discriminerend zijn voor bepaalde luchtvaartmaatschappijen.

In 1997 heeft de Raad het initiatief van de Commissie verwelkomd om onmiddellijke onderhandelingen met de Russische Federatie over deze kwestie te gaan voeren.

De Gemeenschap is sterk naar voren gekomen uit de onderhandelingen met Rusland, wat uiteindelijk op 21 mei 2004 in het kader van de onderhandelingen over de toetreding van Rusland tot de Wereldhandelsorganisatie geleid heeft tot een toezegging van de Russische regering om de niet-commerciële elementen uiterlijk in 2013 uit het systeem van vergoedingen voor de passage door het Siberische luchtruim te verwijderen en te vervangen door een kostengebaseerd, transparant en niet-discriminerend systeem. Bovendien werd afgesproken dat de modaliteiten voor de geleidelijke afschaffing van de overvliegvergoedingen in de overgangperiode tot 2013 zouden worden vastgelegd in het kader van een brede luchtvaartovereenkomst. Daarmee is een optimaal klimaat geschapen voor het bereiken van overeenstemming tussen de EG en Rusland over de te volgen aanpak. De economische voordelen van de afschaffing van deze vergoedingen zouden, gelet op de snelle groei van de markten in het Verre Oosten, van enorme betekenis zijn voor de luchtvaartmaatschappijen uit de EU.

Mocht de vooruitgang op dit punt moeizaam blijken, dienen parallel hieraan andere initiatieven, bijvoorbeeld in het raamwerk van de ICAO en artikel 15 van het Verdrag van Chicago, te worden ontplooid.

#### **4.5. Zorgen voor een betere marktintegratie – veiligheids-, beveiligings- en milieunormen**

In verband met de liberalisering van Ruslands binnenlandse luchtvaartmarkt heeft de Russische regering belangstelling getoond voor een dialoog met de EG over regelgevingskwesties. Deze zou de vorm kunnen krijgen van technische hulp op het gebied van de regelgeving op basis van de eigen ervaring van de EG met het geliberaliseerde regelgevingskader of zelfs van een onderlinge afstemming van de luchtvaartwetgevingen. Een dergelijke operatie, die tot meer samenhang in de regelgeving en meer rechtszekerheid zou leiden, zou duidelijk in het belang zijn van de Gemeenschap en van die sectoren van de industrie die hun activiteiten in Rusland wensen uit te breiden en nauwere commerciële banden met Russische bedrijven nastreven.

Strengere veiligheids- en beveiligingsvoorschriften voor de luchtvaart zouden van groot belang zijn en ervoor zorgen dat de opening van de markt met een passend niveau van integratie en convergentie van de regelgeving samengaat. Het akkoord zou voorts in een nauwe samenwerking kunnen voorzien teneinde te garanderen dat de strengste internationale veiligheidsnormen worden gerespecteerd, waarbij terdege rekening wordt gehouden met de procedures, normen en ontwikkelingen die op het grondgebied van de Gemeenschap van toepassing zijn c.q. plaatsvinden. Gemeenschappelijke mechanismen en procedures voor samenwerking op beveiligingsgebied zouden ook binnen het kader van het akkoord kunnen worden ontwikkeld.

Tegen de achtergrond van de op de overeenkomst gebaseerde nieuwe luchtvaartbetrekkingen tussen de Russische Federatie en de EG zou het mogelijk zijn om waar nodig hulp te bieden bij de harmonisatie van certificeringsnormen teneinde te weg te plaveien voor nauwere samenwerking tussen de Russische Interstatelijke

Luchtvaartcommissie (IAC) en het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA). In juli 2004 is een werkovereenkomst tussen beide instanties gesloten.

Wat de milieuproblematiek betreft, zou de overeenkomst ook kunnen voorzien in een raamwerk voor overleg tussen de EU en de Russische Federatie om onder meer te bevorderen dat in Rusland verbeteringen van de milieunormen worden doorgevoerd, met name wat vliegtuiglawaai betreft. Bovendien zou de overeenkomst de EU de nodige flexibiliteit moeten garanderen om maatregelen te kunnen treffen om de gevolgen van de luchtvaart voor het klimaat en andere milieuproblemen te ondervangen.

#### **4.6. Industriële samenwerking – profiteren van de sterke punten en behoeften van elkaars lucht- en ruimtevaartindustrie**

De lucht- en ruimtevaartindustrie in de EU heeft veel belang bij een nauwere samenwerking met haar Russische pendant, evenals met Russische onderzoeksinstituten. Er lopen al allerlei gezamenlijk projecten, onder meer op het gebied van ontwerp, productie, opleiding en veiligheidscertificering, waarbij grote bedrijven uit de EU en uit Rusland betrokken zijn. In 2003 heeft Airbus in samenwerking met het Russische bedrijf Kaskol een ontwikkelingscentrum (ECAR – Engineering Centre Airbus in Russia) geopend. De EU-industrie is ook betrokken bij Russische ontwikkelingsprojecten voor nieuwe, milieuvriendelijkere vliegtuigen zoals de TU 204 en de RRJ (Russian Regional Jet). De overeenkomst zou kunnen voorzien in een nieuw raamwerk voor de luchtvaartbetrekkingen tussen de Russische Federatie en de EU in het kader waarvan de industriële samenwerking kan worden gestimuleerd. Een dergelijke samenwerking zou het mogelijk maken gezamenlijke luchtvaart- en onderzoeksprojecten te definiëren ter begeleiding van de lopende herstructurering en modernisering van de Russische lucht- en ruimtevaartindustrie. Het zou onder meer kunnen gaan om onderzoek naar en ontwikkeling van gemeenschappelijke normen (op het gebied van veiligheid, beveiliging en milieu), opleidingsprogramma's, alsmede om ondersteuning van de modernisering van het Russische luchtverkeersleidingssysteem en de luchthaveninfrastructuur.

### **5. CONCLUSIES**

De in deze mededeling gepresenteerde achtergronden en argumenten pleiten voor de sluiting van een brede luchtvaartovereenkomst tussen de Gemeenschap en de Russische Federatie. Deze zal beide partners in staat stellen een duidelijk en samenhangend raamwerk te creëren op basis waarvan zij in de komende jaren een constructieve bijdrage tot hun onderlinge luchtvaartbetrekkingen kunnen leveren.

Een dergelijk raamwerk zou onder meer de marktkansen voor beide partijen verbeteren, voor overeenstemming met het Gemeenschapsrecht zorgen, tot afschaffing van de vergoedingen voor het vliegen over Siberisch grondgebied leiden, waar nodig de onderlinge aanpassing van de luchtvaartwetgevingen promoten, in gezamenlijke mechanismen voor samenwerking op het gebied van veiligheids-, beveiligings- en milieunormen voorzien, alsmede de industriële samenwerking stimuleren. Ook zou zij aanmerkelijke economische voordelen opleveren.

De huidige situatie waarin elke lidstaat afzonderlijk, in plaats van in Gemeenschapsverband, met derde landen over verkeersrechten en toegangsvoorwaarden onderhandelt, vormt duidelijk een handicap. Zolang lidstaten bilaterale onderhandelingen met Rusland blijven voeren, zal het duidelijk moeilijker zijn de door de Gemeenschap verwachte significante voordelen in termen van markttoegang en -integratie, evenals de ruime mogelijkheden voor samenwerking op het gebied van wetgeving, techniek en industrie te realiseren.