



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 16 maart 2005 (20.04)
(OR. en)**

7214/05

**AVIATION 19
RELEX 119**

INGEKOMEN DOCUMENT

van: mevrouw Patricia BUGNOT, directeur, namens de secretaris-generaal
van de Europese Commissie
ingekomen: 11 maart 2005
aan: de heer Javier SOLANA, secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger

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

Hierbij gaat voor de delegaties Commissiedocument COM(2005) 79 definitief

Bijlage: COM(2005) 79 definitief



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.03.2005
COM(2005) 79 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap

{SEC(2005) 336}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap

I. NIEUWE CONTEXT

1. De zogenoemde "open skies"-arresten¹ van 5 november 2002 van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen vormden het vertrekpunt voor een extern luchtvaartbeleid van de Gemeenschap (EG); met deze mededeling wordt beoogd dit beleid te ontwikkelen, rekening houdend met de economische belangen die in dit verband voor de Europese luchtvaartsector op het spel staan.

Bovenvermelde jurisprudentie bevestigt de communautaire bevoegdheden op het gebied van internationale luchtdiensten. Deze diensten werden traditioneel geregeld via bilaterale overeenkomsten tussen staten, maar de EG dient zich nu aan als een nieuwe speler van formaat in de sector externe luchtvaartbetrekkingen.

2. Om deze omslag te maken is gekozen voor een geleidelijke aanpak. In twee op deze arresten volgende mededelingen² heeft de Europese Commissie hoofdlijnen uitgezet en mechanismen ontworpen om zowel juridisch als politiek op deze nieuwe spelverdeling te reageren. Sindsdien hebben de Instellingen en de lidstaten actie- en samenwerkingsmodellen ontwikkeld met betrekking tot het internationale luchtvervoer.

Juridisch gezien betekenen de "open skies"-arresten dat de lidstaten niet in hun eentje kunnen onderhandelen over overeenkomsten inzake internationale luchtdiensten, maar dat deze diensten voortaan een gemeenschappelijk belang zijn waarover met de EG moet worden onderhandeld. Een eerste consequentie is dat de 2000 bestaande bilaterale overeenkomsten moeten worden aangepast om deze in overeenstemming te brengen met het Gemeenschapsrecht. Daartoe moet een nieuwe taakverdeling tussen de lidstaten en Gemeenschap worden vastgesteld, om te voorkomen dat alle partijen en met name de luchtvaartexploitanten worden lamgelegd.

In economisch en politiek opzicht is het opzetten van een extern luchtvaartbeleid onderdeel van het streven van de EG om de internationale burgerluchtvaart te hervormen in de richting van meer flexibiliteit en liberalisering, zowel door bilaterale als door multilaterale maatregelen. Concreet betekent dit dat akkoorden niet langer tussen lidstaten en derde landen, maar tussen de EG en die landen worden gesloten, op basis van een tweeledige agenda die niet kan worden opgedeeld:

- *het creëren van nieuwe economische perspectieven door een zo groot mogelijke openstelling van markten en investeringsmogelijkheden.* Naar het voorbeeld van de interne markt zou deze aanpak gunstige effecten moeten hebben voor zowel de gebruikers, die een betere, meer gevarieerde en goedkopere dienstverlening zouden krijgen, als de luchtvaartexploitanten, die nieuwe kansen zouden krijgen

¹ Zaken C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98, C-476/98.

² COM (2002) 649 def. (19/11/02) en COM (2003) 94 def. (26/02/03).

en hun concurrentievermogen zouden zien verbeteren. Deze economische liberalisering zou tenslotte een katalysatoreffect voor innovatie moeten hebben dat de hele sector ten goede komt;

- *het waarborgen van eerlijke concurrentievoorwaarden*, namelijk door harmonisatie van de regelgeving te bevorderen, zowel wat betreft de economische voorwaarden voor exploitatie van de markten (toepassing van het concurrentierecht, overheidssubsidies of meer specifiek op de luchtvaart betrekking hebbende normen zoals die op het gebied van boekingsystemen, grondafhandeling,...) als sociale, milieu-, veiligheids- of beveiligingsregels.

Deze twee elkaar versterkende facetten vormen samen een ambitieus en evenwichtig model dat dient als referentiekader voor de EG bij haar aanpak van de internationale luchtvaartbetrekkingen. Het blijft echter niet bij een abstractie: elk mogelijk voorstel voor een overeenkomst moet per geval concreet worden afgestemd op de wederzijdse belangen van de partijen en blijf geven van een reële meerwaarde, met name wat betreft :

- het belang van het voorgenomen partnerschap in economisch en politiek opzicht,
- de mate van openstelling van de markten,
- de inpassing in de reeds bestaande regelgevingsomgeving, met name het beleid dat wordt toegepast om een eerlijke concurrentie te waarborgen.

Deze agenda moet bovendien worden opgebouwd op een basis van totale synergie met het streven naar duurzame ontwikkeling van de luchtvaartsector. Door een eenduidige koers te varen zal de Gemeenschap het beste geplaatst zijn om de negatieve milieueffecten van de groei van de luchtvaart, met name die welke bijdragen tot klimaatverandering, aan te pakken³.

3. Dit beleid is ingegeven door het succes van de EG in de communautaire luchtvaart en door het feit dat zij bij uitstek in staat is de externe uitdagingen aan te gaan die de sleutel vormen tot verdere bloei van haar luchtvaartsector.

Een dergelijke aanpak ligt in de lijn van de huidige economische context, die wijst op een verdere groei van de wereldluchtvaartmarkt, waar de EU trouwens nu al een belangrijke speler is [zie SEC(2005)336]. Ook kan de luchtvaartsector zich niet langer verschuilen achter zijn specifieke situatie en kenmerken en zich blijven afsluiten van de rest van het deelnemersveld aan de mondiale economie. Zijn kapitaal moet een internationale dimensie kunnen verwerven, zijn concurrentievermogen moet kunnen toenemen dank zij concurrentie op wereldschaal en zijn dienstverlening buiten de EG moet zich kwantitatief en kwalitatief kunnen ontwikkelen, zodat de gebruikers daarvan kunnen profiteren.

Binnen de Gemeenschap is nu een beleid opgezet waarin alle economische, sociale en milieuvorwaarden voor het luchtvervoer een plaats hebben gekregen. Door te

³ Hierbij dient te worden opgemerkt dat verschillende economische instrumenten zijn overwogen als hulpmiddelen in de strijd tegen de milieueffecten van de groei van het luchtverkeer. De Commissie is voornemens uiterlijk in 2005 een mededeling te publiceren waarin dieper wordt ingegaan op de belangrijkste opties en de te volgen denkpaden..

mikken op een duurzame concurrentiepositie voor het luchtvervoer, laat dit beleid de sector naadloos aansluiten bij het Lissabon-proces. Parallel met de openstelling van de markt heeft de EG gezorgd voor een – thans bijna voltooid - regelgevingskader voor een doeltreffend en veilig functionerende burgerluchtvaart. In dit verband kunnen met name de vaststelling van de eerste bepalingen inzake de veiligheid van de luchtvaart in 2002⁴, de oprichting van het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart⁵ en, in 2004, het ambitieuze initiatief voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees luchtruim⁶ worden genoemd.

Er blijft echter nog een lastige horde te nemen: door het gemeenschappelijk handelsbeleid heeft de EG weliswaar een dominante positie binnen de internationale handel kunnen verwerven, maar de in het kader van het vervoersbeleid eengemaakte luchtvaartmarkt omvat een nog onvoldoende ontwikkelde externe component. Het succes van de interne markt als geheel en van de luchtvaartmarkt in het bijzonder hangt echter net zo sterk af van haar externe dynamiek als van haar interne samenhang⁷. Zonder die naar buiten gerichte dynamiek bestaat het risico dat niet alleen de ontwikkeling van het interne beleid wordt gehinderd, maar ook het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven wordt geschaad.

Hoewel het luchtvervoer een van de gebieden blijft waar de EG tot nog toe niet het volle gewicht van haar vertegenwoordigende en onderhandelingsbevoegdheid in de schaal heeft geworpen⁸, kan men er niet omheen dat de EG bijzonder goed is uitgerust om:

- het in vijftien jaar intern ontwikkelde regelgevingskader, waardoor zij een ongeëvenaarde ervaring heeft opgedaan op het gebied van de burgerluchtvaart, te doen erkennen. Dit model, dat een prototype is van regionale integratie, opent unieke perspectieven voor samenwerking met andere regio's in de wereld.
- eendrachtig en met één stem sprekend een aanzienlijke invloed uit te oefenen in de sfeer van de externe betrekkingen, niet alleen op het gebied van het handelsbeleid, maar ook op andere terreinen waar zij steeds intensievere bilaterale betrekkingen aanknoopt met de hele wereld, door middel van nauwe en evenwichtige partnerschappen.
- haar partners diverse vormen van flankerend beleid aan te bieden, in de vorm van ontwikkelingssamenwerking, partnerschappen, technologische ontwikkeling of technische bijstand.

⁴ Verordening (EG) 2320/2002 van 16/12/02 (JO L 355 van 30/12/02).

⁵ Verordening (EG) 1592/2002 van 15/07/02 (JO L 243 van 27/09/02).

⁶ Verordeningen (EG) 549/2004 van 10/03/04 (kaderverordening); 550/2004 van 10/03/04 (verlening van diensten); 551/2004 van 10/03/04 (luchtruim); 552/2004 van 10/03/04 (interoperabiliteit) (PB L96 van 31/03/2003).

⁷ Het Witboek over het Europese vervoersbeleid (COM (2001) 370 def.) benadrukt dat door de Unie «een buitenlandse dimensie moet worden ontwikkeld voor de luchtvaart, die aansluit bij de verworvenheden op intern gebied binnen de Gemeenschap».

⁸ De Commissie heeft in 2002 met haar voorstel de EG te laten toetreden tot de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie een dringend signaal gegeven om deze situatie op multilateraal niveau te verhelpen (SEC (2002) 381 def.).

II. DOOR DE GEMEENSCHAP TE VOLGEN AANPAK

In de «open skies»-arresten worden drie terreinen vermeld die tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap behoren: geautomatiseerde boekingsystemen, intracommunautaire tarieven en slots; elk van deze sectoren wordt namelijk integraal gereguleerd door communautaire regelgeving. Op dit moment is de bestaande communautaire regelgeving zelfs nog sterk uitgebreid. Deze situatie heeft een concrete invloed op het externe luchtvaartbeleid. Zo is het op elkaar aansluiten van verkeersrechten en slots, een onder de communautaire bevoegdheid vallend aspect, van belang bij onderhandelingen. Bepalingen inzake veiligheid en beveiliging van het luchtvervoer in een overeenkomst moeten worden overeengekomen met inachtneming van het acquis communautaire op die gebieden.

De erkenning van dit geheel van communautaire bevoegdheden op het gebied van de externe betrekkingen heeft uiteraard geleid tot onbegrip en problemen, bij lidstaten net zo goed als bij derde landen, aangezien deze er al een halve eeuw aan gewend waren dit soort aangelegenheden op nationaal en bilateraal niveau te regelen. Geleidelijk wordt echter onderkend dat de overgang van op bilaterale overeenkomsten gestoelde betrekkingen naar een op communautair niveau gecoördineerd beleid onvermijdelijk is, ook al moet de Commissie – soms langdurige - inbreukprocedures voeren bij hardnekkige schendingen van de regels.

Het hoofddoel van het communautaire beleid blijft de consequenties te trekken uit de «open skies»-jurisprudentie en er in het algemeen op toe te zien dat alle overeenkomsten inzake internationale luchtdiensten tussen lidstaten en derde landen in overeenstemming zijn met het Gemeenschapsrecht. Wel blijft gelden dat het essentiële instrument voor dit langetermijnbeleid bestaat in het sluiten van ambitieuze overeenkomsten tussen de EG en haar partners in de hele wereld. Een overeenkomst met de Verenigde Staten is weliswaar een eerste onmisbare stap in dit verband, maar moet worden gevolgd door andere overeenkomsten waarmee recht wordt gedaan aan de belangen van de Europese luchtvaartsector.

1. Verdere afstemming van de bestaande bilaterale overeenkomsten op het Gemeenschapsrecht

Deze in de «open skies»-jurisprudentie vervatte doelstelling is onontkoombaar, niet alleen voor de EG en haar lidstaten, maar ook voor de betrokken derde landen, de Europese luchtvaartsector en de gebruikers. Zij is in twee opzichten essentieel, namelijk:

- om alle buiten de Gemeenschap opererende communautaire exploitanten dezelfde rechten te garanderen, op grond van het in het EG-Verdrag vastgelegde non-discriminatieprincipe, en tevens de Europese luchtvaartsector te versterken door de onderlinge toenadering tussen maatschappijen te vergemakkelijken;
- om te voorkomen dat de op deze overeenkomsten gebaseerde handelsbetrekkingen worden ondermijnd door rechtsonzekerheid en uiteindelijk zelfs worden afgebroken wanneer de status quo aanhoudt.

Deze doelstelling moet dus binnen een redelijke termijn worden gerealiseerd. Daartoe moet gebruik worden gemaakt van de complementariteit tussen de

verschillende beschikbare instrumenten, om zodoende tot meer flexibiliteit en een grotere doeltreffendheid te komen.

- 1.1. **Het eerste instrument is het voeren van bilaterale onderhandelingen door een lidstaat** in het kader van Verordening (EG) 847/2004⁹, die bepaalt dat in de overeenkomst standaardbepalingen moeten worden opgenomen die de communautaire bevoegdheid weerspiegelen.

Volgens deze procedure kunnen bestaande overeenkomsten in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht worden gebracht in het kader van de reguliere contacten die de lidstaten met hun partners onderhouden. Zo gaan continuïteit en ontwikkeling van de internationale luchtdiensten hand in hand met de naleving van de nieuwe communautaire regelgeving.

De in de verordening bedoelde standaardbepalingen zijn gezamenlijk door de Commissie en de lidstaten uitgewerkt en vastgesteld. Om een soepele aanpak mogelijk te maken is ook voorzien in een onderzoek volgens de comitéprocedure van de situaties waarin de standaardbepalingen niet in een overeenkomst konden worden opgenomen. In dergelijke gevallen kan toch toestemming worden gegeven voor het sluiten van de overeenkomst wanneer deze niet strijdig is met de doelstellingen van het gemeenschappelijk vervoerbeleid van de EG, en ook niet anderszins inbreuk maakt op het Gemeenschapsrecht. Wel blijft dat met name een overeenkomst zonder de bepaling betreffende communautaire aanwijzingsclausule (waardoor elke vervoerder uit de Gemeenschap die op regelmatige wijze op het grondgebied van de betrokken lidstaat is gevestigd kan worden aangewezen om krachtens deze overeenkomst te opereren) de doelstellingen van het gemeenschappelijk vervoerbeleid zou schaden. Een dergelijke overeenkomst zou er immers op neerkomen dat, in strijd met het in artikel 43 van het EG-Verdrag neergelegde principe van vrij vestiging, communautaire maatschappijen verder naar nationaliteit worden gediscrimineerd, waardoor abnormale verschillen in toegang tot de externe markten zouden worden bestendigd.

Tot dusver is een vijftigtal bilaterale overeenkomsten tussen lidstaten en derde landen aangepast. Er rest echter nog een groot aantal overeenkomsten dat op zijn beurt in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht moet worden gebracht.

- 1.2. Het tweede instrument is het voeren van bilaterale onderhandelingen op communautair niveau in het kader van het zogenoemde «horizontale mandaat», waarbij via een overeenkomst waarover door de Commissie is onderhandeld de nodige standaardbepalingen kunnen worden opgenomen in alle tussen de lidstaten en een gegeven derde land gesloten overeenkomsten.

Het voordeel van een dergelijke overeenkomst is dat, aangezien slechts éénmaal wordt onderhandeld, het betrokken derde land een hele reeks individuele onderhandelingen met de lidstaten waarmee het gelieerd is achterwege kan laten. De rechtszekerheid wordt zo snel hersteld en de handelsbetrekkingen kunnen zich dan ongehinderd verder ontwikkelen. Een horizontale overeenkomst raakt niet aan de

9 Verordening (EG) 847/2004 van 29 april 2004 inzake onderhandelingen over en de uitvoering van overeenkomsten inzake luchtdiensten tussen lidstaten en derde landen (PB L 157 van 30/04/04).

verkeersrechten en brengt de met de lidstaten gesloten overeenkomsten niet uit balans.

Nu reeds met zes landen (Chili, Georgië, Libanon, Azerbeidzjan, Kroatië, Bulgarije) de onderhandelingen met succes zijn afgerond, en een nieuwe reeks onderhandelingen op stapel staat, lijken de omstandigheden gunstig om in een hoger tempo op deze weg door te gaan.

- 1.3. Bij dit alles zal de Commissie er als hoedster van de verdragen op toezien dat het Gemeenschapsrecht integraal wordt gerespecteerd, met name wat betreft de verenigbaarheid van de overeenkomsten.

Voorts vereist de omvang van de gestelde taak een gezamenlijk optreden waarbij pragmatisch en doelgericht gebruik wordt gemaakt van alle ter beschikking staande instrumenten. Elk middel moet op gecoördineerde wijze volledig worden benut om te voorkomen dat voorbarig tot een mislukking van de opzet wordt geconcludeerd, hetgeen zware juridische en economische consequenties voor de betrekkingen tussen de lidstaten en derde landen zou hebben. Met name zullen de lidstaten in geval van problemen bij hun onderhandelingen de Commissie moeten steunen bij haar pogingen om via horizontale overeenkomsten hun betrekkingen met derde landen te legaliseren.

In die optiek zullen niet alleen de vorderingen die de lidstaten dank zij een vasthoudende opstelling in hun betrekkingen met derde landen weten te boeken, maar ook de voortgang die door de Commissie via horizontale of allesomvattende overeenkomsten wordt gemaakt belangrijke factoren zijn waardoor de toepassing van Verordening 847/2004 kan worden vergemakkelijkt.

2. **Geleidelijke totstandbrenging van ambitieuze overeenkomsten tussen de Gemeenschap en derde landen**

Reeds in juni 2003 is aan de Commissie een eerste mandaat verleend voor het voeren van onderhandelingen over een allesomvattende overeenkomst met de Verenigde Staten. Het sluiten van een dergelijke overeenkomst blijft een prioriteit. Daardoor zou namelijk de integratie van de twee grootste luchtvaartmarkten ter wereld worden bezegeld en zou een krachtig signaal worden afgegeven dat het ernst is met de totstandbrenging van een nieuw regelgevingskader voor de internationale burgerluchtvaart.

Bij de besprekingen zijn reeds aanzienlijke vorderingen gemaakt, met name de goedkeuring van de communautaire aanwijzingsclausule (oftewel de mogelijkheid voor elke Europese maatschappij op de Verenigde Staten te vliegen vanaf elke Europese luchthaven), alsook de totstandbrenging van een kader voor harmonisatie van de regels, met name op veiligheidsgebied, en een intensievere samenwerking bij de tenuitvoerlegging van het concurrentierecht.

Aangezien de bestaande bilaterale overeenkomsten tussen bepaalde lidstaten en de Verenigde Staten gekenmerkt worden door een intrinsieke onevenwichtigheid, kon in dit verband geen situatie worden bereikt die gunstiger is voor de communautaire belangen. De Amerikaanse exploitanten hebben dan wel toegang tot de interne

luchtvaartmarkt van de EG, maar het staat nog lang niet vast dat in de Verenigde Staten aan communautaire vervoerders vergelijkbare rechten worden verleend.

Na technisch overleg in een periode die in het teken staat van de Amerikaanse verkiezingen, is de Commissie voornemens de inhoudelijke besprekingen voort te zetten op basis van de conclusies van de Raad Vervoer van juni 2004, om zodoende te proberen tot een evenwichtiger akkoord te komen.

Aan de Commissie zijn ook onderhandelingsmandaten verleend met het oog op de sluiting van overeenkomsten met Roemenië, Bulgarije, de westelijke Balkanlanden en Marokko; deze beperken zich niet tot de commerciële aspecten maar zijn ambitieuzer van opzet: de bedoeling is tot een bredere samenwerking tussen de partijen te komen.

Deze eerste mandaten zijn de voorbode van:

- de totstandbrenging van een gemeenschappelijk luchtruim met de buurlanden, en
- de sluiting van allesomvattende overeenkomsten met andere regio's in de wereld die van duidelijk belang zijn voor de Europese luchtvaartsector.

2.1. Totstandbrenging van een gemeenschappelijk luchtruim met de buurlanden

Door zich in haar eerste voorstellen meteen na de Verenigde Staten op de buurlanden van de uitgebreide Gemeenschap te richten, maakt de Commissie¹⁰ duidelijk dat zij aan deze landen een hoge prioriteit toekent: om economische (vanwege de hoofdzakelijk op de EG georiënteerde markten), maar ook om luchtvaartpolitieke redenen (ter wille van een betere efficiëntie, veiligheid en beveiliging bij de exploitatie), en daarnaast ook als sectorale bijdrage aan het nabuurschapsbeleid van de Unie.

Vanwege de diversiteit van de betrokken landen dienen verschillende groepen te worden onderscheiden. Overigens dient de langetermijndoelstelling erin te bestaan tegen 2010 een gemeenschappelijk luchtruim tot stand te brengen dat de EG en alle partners aan haar zuid- en oostgrenzen omvat. Deze partijen zouden gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van de markt delen, niet alleen op economisch gebied, maar ook voor wat betreft het luchtverkeer, de veiligheid in de lucht en de beveiliging van de luchtvaart.

- ### 2.1.1. Een eerste groep bestaat uit de landen die deel uitmaken van een pan-Europees samenwerkingsverband op luchtvaartgebied en zich voorbereiden op toetreding tot de EG. Met deze landen moet worden gestreefd naar een allesomvattende luchtvaartovereenkomst die geïnspireerd is op de interne luchtvaartmarkt. Zoals bij voorgaande toetredingen zou deze in een voorstadium plaatsvindende harmonisatie de betrokken EG-partners in staat stellen zich doeltreffend op hun toetreding voor te bereiden door alvast de noodzakelijke economische en administratieve hervormingen te initiëren. De op het gemeenschappelijk Europees luchtruim gebaseerde formule zou daarbij opnieuw worden toegepast. Onderhandelingen in die zin zijn reeds hervat

¹⁰ COM (2004) 74 def. (09/02/04).

met Roemenië, Bulgarije en de westelijke Balkanlanden, en Turkije zou eveneens moeten volgen.

- 2.1.2. Een tweede groep bestaat uit de landen langs de mediterrane grens waarmee de EU reeds zeer nauwe betrekkingen heeft aangeknoopt in het kader van het Barcelona-proces. Wat deze landen betreft, doet de Commissie de aanbeveling euro-mediterrane luchtvaartovereenkomsten te sluiten met als hoofddoelstellingen opening van de markten, eerlijke exploitatievoorwaarden en daarnaast ook meer veiligheid, beveiliging en zorg voor het milieu, en deze landen voorts te steunen bij de ontwikkeling van hun luchtvaartsector. Zodra de onderhandelingen met Marokko over een dergelijke overeenkomst succesvol lijken te worden, zal onverwijld moeten worden gewerkt aan vergelijkbare partnerschappen met andere mediterrane partners van de EG, waarover dan collectief moet worden onderhandeld, zij het dat eventueel voor bepaalde landen rekening kan worden gehouden met nationale eigenheden.
- 2.1.3. **Rusland** is een prioriteit, niet alleen als buurland, maar ook om redenen die specifiek zijn voor dit land, zowel op politiek als op economisch gebied. Aangezien het buitenlands passagiersvervoer van Rusland voor 75% op de EG is georiënteerd, zou aan dit land een brede overeenkomst moeten worden aangeboden met een aantal specifieke onderdelen die gericht zijn op economische opening en samenwerking met het oog op harmonisatie van de markten en ontwikkeling van het industriële potentieel. Een dergelijke overeenkomst zou in de lijn liggen van de Overeenkomst inzake partnerschap en samenwerking van 1994 en van de in 2003 geformuleerde ambitie om met dit land vier gemeenschappelijke ruimten te creëren, waaronder een economische ruimte. Met deze overeenkomst zou ook een punt kunnen worden gezet achter een geschil dat nadelig is voor de Europese luchtvaartsector, namelijk door een regeling te treffen voor de afschaffing van de rechten die moeten worden betaald voor het overvliegen van Siberië; daartoe is reeds in principe besloten in het kader van de onderhandelingen over de toetreding van Rusland tot de Wereldhandelsorganisatie.

Daarom komt de Commissie nu al met de aanbeveling haar te machtigen om met Rusland onderhandelingen te voeren; soortgelijke voorstellen met betrekking tot andere landen kunnen te zijner tijd volgen, op basis van een specifieke analyse.

- 2.1.4. De voortdurende ontwikkeling van de luchtvaartsector in andere buurlanden (Oekraïne, Moldavië, Wit-Rusland, Georgië, Azerbeidzjan, Armenië) opent eveneens perspectieven voor de geleidelijke integratie van die landen in het gemeenschappelijk luchtruim, met begeleidende maatregelen voor de hervorming van hun burgerluchtvaart. De desbetreffende overeenkomsten zouden zich op termijn kunnen ontwikkelen in de richting van een op het gemeenschappelijk luchtruim geïnspireerd model. De mogelijkheden voor technische en industriële samenwerking, in combinatie met de voordelen die de vaststelling door die landen van op de communautaire regelgeving geïnspireerde hogere normen met zich mee zou brengen, maken dit perspectief des te reëler.
- 2.1.5. Parallel hiermee moeten de luchtvaartbetrekkingen met Centraal-Azië (Oezbekistan, Kazachstan, Kirgistan, Tadzjikistan, Turkmenistan) worden geïntensiveerd, met horizontale overeenkomsten als vertrekpunt. Het belang daarvan voor het Europese model op dit gebied zou aanleiding kunnen zijn voor de Commissie om na te gaan of een ambitieuzere onderhandelingsagenda moet worden voorgesteld. Dit proces zou

ook een middel zijn om gezamenlijk eventuele specifieke problemen aan te pakken waarmee de lidstaten bij hun luchtdiensten met deze landen te maken zouden kunnen krijgen.

2.2. Gerichte sluiting van allesomvattende luchtvaartovereenkomsten

2.2.1. De behoefte om de samenwerking op luchtvaartgebied met derde landen te stimuleren beperkt zich niet tot de transatlantische betrekkingen. In de luchtvaart belemmert een te nauw georiënteerde en te sterk versnipperde aanpak van de externe betrekkingen de bloei van de Europese industrie en van de interne markt.

Een breed partnerschap op de korte termijn met andere in volle expansie verkerende gebieden in de wereld zou het mogelijk maken te anticiperen op de in de komende twintig jaar verwachte intensivering van de economische activiteiten, en verdient dan ook de onmiddellijke aandacht van de EG. De luchtvaartsector hecht veel belang aan dergelijke overeenkomsten omdat hij verwacht dat de internationale markten daardoor in sterkere mate en onder eerlijke voorwaarden zullen worden opengesteld. Bepaalde derde landen bekijken reeds met belangstelling de mogelijkheden voor nieuwe luchtvaartbetrekkingen met de EG.

In de toekomst zou elk voorstel gebaseerd moeten zijn op een per geval uitgevoerde analyse van de voordelen die van het partnerschap worden verwacht en van de voorwaarden die daaraan moeten worden verbonden opdat het een uitgebalanceerd en voor alle partijen gunstig geheel wordt. Drie nauw met elkaar samenhangende overwegingen moeten richting geven aan de te maken keuzes en aan de inzet van de onderhandelingen:

- het economisch belang en de perspectieven voor groei en verbetering van de toegang voor de EG wat bepaalde markten betreft;
- de noodzaak een eerlijk concurrentiekader tot stand te brengen;
- de voordelen van een harmonisatie van de regelgeving die gebaseerd is op de met regionale economische integratie binnen de EU opgedane ervaring en wordt gedragen door initiatieven voor technische, technologische en zelfs industriële samenwerking die het hele luchtvervoersysteem ten goede komen.

2.2.2. Met betrekking tot **de Aziatische regio** zal de komende jaren een bijzondere inspanning moeten worden gedaan.

Dit geldt met name voor China en India. Deze twee partners zijn door de belangrijkste Europese maatschappijen geselecteerd als landen waarop het communautaire beleid moet worden toegespitst¹¹. Deze belangrijkste spelers in de Aziatische regio hebben, dankzij hun bevolkingsaantal, dat tot de grootste ter wereld behoort, en hun in volle expansie verkerende economieën, een aanhoudende groei van het luchtvervoer in het vooruitzicht (circa +9% voor China en +6% voor India tegen 2007 voor het passagiersvervoer¹²). Zij beschikken over omvangrijke, maar vrij sterk beschermde markten, en werken nu aan een hervorming van hun

¹¹ AEA, « Future developments in international air transport to and from the EU – An AEA perspective », oktober 2004.

¹² IATA Passenger Forecast 2003-2007.

luchtvaartsector die ervoor moet zorgen dat deze wordt opengesteld en gemoderniseerd; dit biedt kansen voor samenwerking met de EG.

Naast de economische aspecten die door middel van luchtvaartovereenkomsten kunnen worden geregeld, dient ook aandacht te worden besteed aan de diverse mogelijkheden voor technische en technologische samenwerking, met name op het gebied van veiligheid en luchtvaartnavigatie, met deze twee landen die belang hechten aan een moderne, doeltreffende en veilige nationale burgerluchtvaartsector.

Japan en Zuid-Korea, landen met een welvarende markt, kunnen eveneens als wenselijke partners worden aangemerkt.

In het Pacifische deel van Azië moeten de verzoeken van derde landen (Australië, Nieuw-Zeeland, Singapore) om opener markten met de EG zorgvuldig worden beoordeeld op basis van de verwachte economische effecten, de concurrentievoorwaarden en de langetermijndoelstelling het regelgevingskader voor het internationale luchtvervoer te hervormen.

- 2.2.3. Luchtvaartonderhandelingen van de EG met **andere derde landen** kunnen eveneens economische en/of politieke voordelen opleveren.

In Noord-Amerika kunnen met Mexico, waarvan de luchtvaartmarkt naar verwachting sterk zal groeien, en Canada, dat beschikt over een rijpe markt van een niet onaanzienlijke omvang, op korte termijn nieuwe transatlantische betrekkingen tot stand worden gebracht. In Zuid-Amerika lijkt Chili, vanuit hetzelfde streven de internationale regelgeving voor luchtdiensten te versoepelen, snel zijn relatie met de EG te willen intensiveren.

Via regionale samenwerkingsverbanden, met name met Afrika, zou de met de interne markt opgedane ervaring kunnen worden gedeeld en een impuls kunnen worden gegeven aan de uitwisseling van knowhow op regelgevings- en operationeel gebied, ook in de vorm van technologieoverdracht en technische bijstand, met de betrokken regionale instanties op alle terreinen van de burgerluchtvaart.

- 2.2.4. Om de communautaire luchtvaartonderhandelingen tot een goed einde te brengen, is een kwalitatief hoogstaande samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie, waarbij de expertise en ervaring van alle partijen tot wederzijds voordeel worden ingezet, van essentieel belang. Even belangrijk is de relatie met de Europese luchtvaartsector, die de Commissie wil consolideren door in alle stadia een permanente en transparante gegevensuitwisseling met de betrokken partijen te laten plaatsvinden.

III. CONCLUSIE

Naast de afstemming van de bestaande bilaterale overeenkomsten op het Gemeenschapsrecht, door beter gebruik te maken van de complementariteit tussen de beschikbare instrumenten en te zorgen voor een actieve coördinatie tussen de lidstaten en de Commissie, omvat de planning voor de tenuitvoerlegging van het externe luchtvaartbeleid van de EG de verwezenlijking van twee extra doelstellingen:

- **Totstandbrenging tegen 2010 van een gemeenschappelijk luchtruim** dat de EG en alle partners aan haar zuid- en oostgrenzen omvat en gericht is op een verregaande economische en regelgevingstechnische integratie van de luchtvaartmarkten in dit gebied.
- **Het op korte termijn aanknopen van gerichte onderhandelingen die moeten leiden tot allesomvattende overeenkomsten in de grote regio's in de wereld**, met als doel betere vooruitzichten te creëren voor de bevordering van de Europese sector, onder eerlijke concurrentievoorwaarden, op de meest dynamische wereldmarkten, en een bijdrage te leveren aan de hervorming van de internationale burgerluchtvaart.

Deze agenda voorziet in een aantal stadia voor de korte termijn:

- Voortvarende onderhandelingen over de horizontale overeenkomsten die moeten dienen als aanvulling op de door de lidstaten in het kader van hun bilaterale betrekkingen bedongen aanpassing van de bestaande overeenkomsten aan het Gemeenschapsrecht, en die dit proces moeten versnellen;
- Opening van nieuwe onderhandelingen over allesomvattende overeenkomsten, eerst met China en Rusland;
- Afronding van de overeenkomsten waarover nog onderhandelingen lopen, met name met de Verenigde Staten.