



Brussel, 8.6.2017
COM(2017) 286 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Luchtvaart: een open en geconnecteerd Europa

{SWD(2017) 207 final}

1. INLEIDING

1.1. Een sterke luchtvaartsector voor een sterkere Unie

De luchtvaart is van cruciaal belang voor de Europese Unie. Zij is de motor achter economische groei, creëert banen, bevordert handel en stelt mensen in staat te reizen. De Europese luchtvaart vertegenwoordigt op dit ogenblik 26 % van de wereldmarkt, draagt jaarlijks 510 miljard euro bij aan het bruto nationaal product van Europa en verschaft werkgelegenheid aan 9,3 miljoen mensen in Europa.

Open en geconnecteerde luchtvaartmarkten zorgen voor goedkopere vluchten naar een ruimere keuze aan reisbestemmingen in de hele wereld. Luchtvaartconnectiviteit is relevant voor de reizigers, het bedrijfsleven en de economie in het algemeen; immers, hoe beter een stad, regio of land via de lucht verbonden is met andere bestemmingen in Europa en andere werelddelen, hoe meer groei kan worden gegenereerd. Het luchtvervoer is aanzienlijk toegenomen sinds de oprichting van de interne luchtvaartmarkt van de EU, 25 jaar geleden. Het aantal vluchten per dag is gestegen van minder dan 10 000 in 1992 tot ongeveer 23 000 in 2016. Bovendien hebben de passagiers nu toegang tot meer bestemmingen. Er zijn nu ongeveer 7 400 routes, tegenover minder dan 2 700 in 1992. In 2015 zijn meer dan 1,45 miljard passagiers vertrokken van of aangekomen op luchthavens in de EU.

De Europese luchtvaart moet wereldwijd concurrerend blijven en op duurzame wijze de kansen grijpen die ontstaan door de snelle veranderingen in de mondiale economie. Daarom heeft de Europese Commissie in december 2015 een "Luchtvaartstrategie voor Europa"¹ gepresenteerd, waarin een ambitieuze visie op de toekomst van de Europese luchtvaart wordt uiteengezet. Deze strategie heeft tot doel de Europese economie een boost te geven, de industriële basis van die economie te versterken en de leidinggevende positie van de EU in de luchtvaart te ondersteunen, en tegelijk de uitdagingen op het gebied van milieu en klimaat aan te gaan; ze draagt dus rechtstreeks bij tot de [strategische prioriteiten](#) van de Commissie.

1.2. De luchtvaartstrategie voor Europa werpt vruchten af

In de luchtvaartstrategie voor Europa wordt een reeks beleidsmaatregelen gepresenteerd die in de komende jaren moeten worden genomen. Deze mededeling en het voorstel en de richtsnoeren waarnaar in deze mededeling wordt verwezen en die gelijktijdig worden gepresenteerd, dragen bij tot die strategie en hebben meer bepaald tot doel het volgende te verwezenlijken:

- **De leidinggevende positie in de internationale luchtvaart behouden**, door de concurrentie te garanderen en buitenlandse investeringen in Europese luchtvaartmaatschappijen te vergemakkelijken.
- **De grenzen aan de groei in het Europese luchtruim aanpakken**, door de connectiviteit en de efficiëntie van het luchtruim te verbeteren.

2. KOPLOPER IN DE INTERNATIONALE LUCHTVAART

¹ Mededeling van de Commissie "Een luchtvaartstrategie voor Europa", COM(2015)0598 final.

2.1. De concurrentie in de luchtvaart garanderen

De EU verbetert de markttoegang en de investeringskansen voor de Europese luchtvaart op belangrijke overzeese markten, door haar te helpen haar internationale aanwezigheid te versterken en te zorgen voor open markttoegang voor alle EU-luchtvaartmaatschappijen. Door EU-luchtvaartovereenkomsten te sluiten met derde landen wordt een open en geconnecteerde markt ondersteund. Dit leidt tot meer vluchten en bestemmingen tegen lagere prijzen. Sommige overeenkomsten bestaan reeds, andere zijn momenteel in onderhandeling of moeten nog worden ondertekend (Oekraïne), en naar verwachting zullen in de komende jaren onderhandelingen over nog meer van dergelijke overeenkomsten worden geopend, op basis van de aanbevelingen van de Commissie aan de Raad om haar te machtigen verdere onderhandelingen te openen.

Op dit ogenblik bestaan er binnen de Wereldhandelsorganisatie en de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie geen internationale normen met betrekking tot markttoegang. Daarom legt de EU de voorwaarden voor de openstelling van de markten met derde landen vast in haar luchtvaartovereenkomsten, teneinde juridische voorspelbaarheid en zekerheid te creëren voor investeerders.

Indien met een bepaald derde land geen EU-luchtvaartovereenkomst is gesloten of indien bestaande overeenkomsten (EU of nationaal) onvoldoende regels bevatten om praktijken aan te pakken die negatieve gevolgen hebben voor de concurrentie, kan de Europese connectiviteit worden geschaad als EU-luchtvaartmaatschappijen het slachtoffer worden van dergelijke praktijken van derde landen of entiteiten uit derde landen. Wanneer dergelijke praktijken gedurende langere tijd blijven voortbestaan, kunnen ze een negatief effect hebben op de concurrentie op de markt en derhalve leiden tot minder keuze, minder connectiviteit en hogere prijzen voor burgers en ondernemingen uit de EU.

De EU-luchtvaartmaatschappijen zijn natuurlijk zelf verantwoordelijk voor hun concurrentiekracht en moeten hun producten en bedrijfsmodellen blijven aanpassen aan de marktomstandigheden. Wanneer de connectiviteit en de concurrentiekracht van de Unie in de internationale luchtvaart echter in gevaar worden gebracht door discriminerende praktijken, moet de EU passende maatregelen kunnen nemen.

Er zijn verschillende acties nodig om het risico op concurrentieverstorende praktijken in te dijken. Ten eerste moeten de EU en haar lidstaten in de internationale context van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie en de Wereldhandelsorganisatie inspanningen blijven leveren om actief de ontwikkeling te ondersteunen van multilaterale regels die gelijke markttoegangsvoorwaarden en een gelijk speelveld voor alle luchtvaartmaatschappijen op mondiale schaal garanderen. Ten tweede moeten de EU en haar lidstaten dit probleem blijven aankaarten bij derde landen en oplossingen zoeken in het kader van luchtvaartovereenkomsten². De EU blijft de voorkeur geven aan deze aanpak.

Er is ook behoefte aan regels op EU-niveau om klachten in te dienen bij de Commissie. De Commissie kan dan een onderzoek instellen om na te gaan of EU-luchtvaartmaatschappijen schade hebben ondervonden van relevante praktijken van derde landen; dit kan aanleiding

² http://ec.europa.eu/transport/modes/air/aviation-strategy/external_policy.

geven tot compenserende maatregelen. Uit de praktijk is gebleken dat deze problemen³ niet goed zijn geregeld in de huidige verordening; die verordening moet dan ook worden vervangen door een effectiever instrument.

De Commissie:

- **stelt een nieuwe verordening voor om de concurrentie in het luchtvervoer te beschermen, ter vervanging van Verordening (EG) nr. 868/2004.**
- **spoort de Raad aan om toestemming te geven voor het openen van onderhandelingen over uitgebreide EU-luchtvaartovereenkomsten (Bahrein, China, Koeweit, Mexico, Oman en Saudi-Arabië) en om snel een beslissing te nemen over de ondertekening van de uitgebreide EU-luchtvaartovereenkomst met Oekraïne.**

2.2. Buitenlandse investeringen in EU-luchtvaartmaatschappijen vergemakkelijken

Om te kunnen groeien, moeten Europese luchtvaartmaatschappijen toegang krijgen tot investeringen, ook buitenlandse investeringen.

De liberalisering van de luchtvaartmarkt van de EU heeft alle beperkingen op investeringen tussen Europese luchtvaartmaatschappijen weggenomen. Dit heeft voordelen opgeleverd voor zowel de luchtvaartmaatschappijen als de passagiers; de levensvatbaarheid van de luchtvaartmaatschappijen is verbeterd en het aantal vluchten is toegenomen.

Buitenlandse luchtvaartmaatschappijen krijgen niet alleen toestemming om vluchten uit te voeren in de EU, maar ook om te investeren in EU-luchtvaartmaatschappijen. Volgens de huidige regels⁴ zijn investeringen door derde landen of onderdanen van derde landen in EU-luchtvaartmaatschappijen echter beperkt tot hoogstens 49 % van het kapitaal, en moet de effectieve zeggenschap over het bedrijf in handen van lidstaten of hun onderdanen blijven, zoniet mogen luchtvaartmaatschappijen niet langer actief blijven als EU-luchtvaartmaatschappijen. In de afgelopen jaren hebben verscheidene grote investeringen plaatsgevonden; dit heeft EU-lidstaten en de Commissie ertoe aangezet na te gaan of deze voorwaarden vervuld waren.

Om de rechtszekerheid te verbeteren en voor zowel buitenlandse investeerders als luchtvaartmaatschappijen duidelijkheid te scheppen over welke investeringsregelingen het mogelijk maken de activiteiten voort te zetten als EU-luchtvaartmaatschappij, presenteert de Commissie interpretatierichtsnoeren over de huidige eigendoms- en zeggenschapsregels van Verordening (EG) nr. 1008/2008. In die richtsnoeren wordt geschetst welke methode de Commissie volgt bij het beoordelen van de eigendoms- en zeggenschapseisen, die met name relevant zijn in het geval van buitenlandse investeringen.

³ Verordening (EG) nr. 868/2004 betreffende bescherming tegen aan communautaire luchtvaartmaatschappijen schade toebrengende subsidiëring en oneerlijke tariefpraktijken bij de levering van luchtdiensten vanuit landen die geen lid zijn van de Europese Gemeenschap.

⁴ Verordening (EG) nr. 1008/2008.

De volgende stap is dat de eigendoms- en zeggenschapseisen door de Commissie worden geëvalueerd en indien nodig worden aangepast om relevant en effectief te blijven in een snel veranderende luchtvaartmarkt.

De Commissie:

- **presenteert interpretatierichtsnoeren betreffende de in Verordening (EG) nr. 1008/2008 vastgestelde regels inzake eigendom van en zeggenschap over Europese luchtvaartmaatschappijen;**
- **voert een toetsing uit van de regels inzake eigendom van en zeggenschap over EU-luchtvaartmaatschappijen, in het kader van de evaluatie van Verordening (EG) nr. 1008/2008⁵.**

3. GRENZEN AAN DE GROEI IN HET EUROPESE LUCHTRUIM AANPAKKEN

3.1. De luchtvaartconnectiviteit verbeteren

Luchtvervoer blijft een uitdaging voor bepaalde regio's in de EU, zoals de ultraperifere regio's. De EU erkent dat moet worden ingegrepen wanneer op bepaalde routes, als gevolg van specifieke omstandigheden, onvoldoende vraag of marktfalen, niet voldoende vluchten beschikbaar zijn om te voldoen aan de behoeften van de lokale gemeenschappen. In dergelijke gevallen kunnen met name openbaredienstverplichtingen garanderen dat perifere of ontwikkelingsgebieden goede verbindingen hebben met de rest van Europa. Om de concurrentie niet te schaden, zijn openbaredienstverplichtingen in de EU alleen toegestaan onder zeer specifieke voorwaarden, die zijn uiteengezet in Verordening (EG) nr. 1008/2008. De ervaring heeft echter geleerd dat de bestaande regels niet altijd consequent worden toegepast, waardoor de doelstelling om zowel de connectiviteit als de concurrentie op deze routes te garanderen, in het gedrang kan komen.

De Commissie presenteert dan ook interpretatierichtsnoeren om een antwoord te geven op de vragen die lidstaten en lokale autoriteiten zich stellen bij het ontstaan, het ontwerp en de toepassing van hun regelingen inzake openbaredienstverplichtingen. In die richtsnoeren wordt uiteengezet welke methode de Commissie volgt bij het beoordelen van een openbaredienstverplichting. Dit moet de lidstaten helpen om hun regels inzake openbaredienstverplichtingen correct en effectief toe te passen, als een van de mogelijkheden om het tekort aan verbindingen op te vangen. De volgende stap is dat de regels inzake openbaredienstverplichtingen worden geëvalueerd en indien nodig worden aangepast om te garanderen dat ze relevant en effectief blijven.

De Commissie:

- **presenteert interpretatierichtsnoeren betreffende de in Verordening (EG) nr.**

⁵ De voorstellen zullen worden onderworpen aan de vereisten inzake betere regelgeving van de Commissie.

1008/2008 vastgestelde regels inzake openbardienstverplichtingen;

- **voert een toetsing uit van de regels inzake openbardienstverplichtingen, in het kader van de evaluatie van Verordening (EG) nr. 1008/2008.**

De diensten van de Commissie zijn ook bezig met de opstelling van een connectiviteitsindex, om lacunes in de connectiviteit beter te identificeren en verschillende niveaus van luchtdiensten tussen EU-regio's te benchmarken. Deze index wordt eind 2017 gepubliceerd.

3.2. De efficiëntie van het luchtruim verbeteren

De belangrijkste uitdaging voor de groei van de Europese luchtvaart is een oplossing te vinden voor de efficiëntiebeperkingen die verhinderen dat de Europese luchtvaartsector duurzaam kan groeien en internationaal kan concurreren, en die vertragingen veroorzaken. De versnippering van het Europese luchtruim kost minstens 3 miljard euro per jaar en veroorzaakt tot 50 miljoen ton koolstofdioxide.

Het gemeenschappelijk Europees luchtruim is een concreet voorbeeld van de wijze waarop de EU een verschil kan maken door de capaciteit te verhogen, de veiligheid te verbeteren, de kosten terug te dringen en tegelijk de ecologische voetafdruk van luchtvaart tot een minimum te beperken. Ondanks deze verbeteringen wordt het luchtverkeer in Europa nog steeds ernstig gehinderd door verstoringen ten gevolge van ongunstige weersomstandigheden, technische storingen, buitengewone omstandigheden, crisissituaties en vakbondsacties⁶. Bovendien zijn een aantal essentiële hervormingen die de Commissie heeft voorgesteld om de efficiëntie van het luchtruim te verbeteren, met kortere routes en lagere operationele en ecologische kosten tot gevolg, sinds 2014 geblokkeerd in de Raad (SES 2+). Deze hervormingen kunnen 36 miljard euro aan besparingen opleveren in de komende 20 jaar en tot 11 000 banen creëren.

Van alle oorzaken van verstoringen van het luchtverkeer vormen vakbondsacties, in de vorm van stakingen, de grootste uitdaging omdat stakingen bij het luchtverkeersbeheer tot een groot aantal annuleringen en vertragingen leiden, waardoor passagiers vast komen te zitten op luchthavens. Deze acties hebben ernstige gevolgen voor de werking van de interne markt⁷. Tussen 2005 tot 2016 werden 243 660 vluchten geannuleerd als gevolg van stakingen bij het luchtverkeersbeheer; naar schatting werden 27 miljoen passagiers hierdoor getroffen. In dezelfde periode liepen de kosten van luchtvaartmaatschappijen ten gevolge van vakbondsacties bij het luchtverkeersbeheer, en de daaruit voortvloeiende vertragingen, op tot meer dan 1 miljard euro.

Het stakingsrecht is een grondrecht⁸. Op dit ogenblik is het grotendeels geregeld in de nationale wetgeving. Nu reeds passen verscheidene lidstaten praktijken toe die het aantal

⁶ De belangrijkste oorzaken van en-routevertragingen in 2016 waren, in volgorde van belang: capaciteit/personeel van de luchtverkeersleiding (57 %), weersomstandigheden (19 %), stakingen bij het luchtverkeersbeheer (14 %) en andere gebeurtenissen (9 %).

⁷ Sinds de start van het gemeenschappelijk Europees luchtruim in 2004 had het EU-luchtvaartnetwerk af te rekenen met 375 stakingsdagen, het equivalent van meer dan een jaar aan stakingen over een periode van dertien jaar.

⁸ Vastgelegd in artikel 28 van het Handvest van de grondrechten: "Werkgevers en werknemers of hun respectieve organisaties hebben overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken het recht, op passende niveaus collectief te onderhandelen en collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten, alsmede, in geval

annuleringen en vertragingen van vluchten helpen beperken. De Commissie heeft een aantal operationele maatregelen geïdentificeerd die door de belanghebbenden kunnen worden toegepast om deze problemen aan te pakken. Het gaat onder meer om verbetering van de sociale dialoog in de sector van het luchtverkeersbeheer - voortbouwend op het instrumentarium dat door de sociale partners is ontwikkeld - maar ook om vroegtijdige aanmelding van stakingen door de vakbonden, individuele aanmelding van personeelsleden, bescherming van overvluchten en bescherming van piekperioden.

De Commissie:

- **moedigt de lidstaten en de belanghebbenden, met inbegrip van de sociale partners, aan om de volgende praktijken toe te passen teneinde de continuïteit van de dienstverlening op het gebied van het luchtverkeersbeheer te verbeteren:**
 - **een gezonde en doeltreffende sociale dialoog op het gebied van luchtverkeersbeheer aanmoedigen** - De gevolgen van vakbondsacties voor het luchtverkeersbeheersnetwerk beperken, begint met het beperken van de kans op stakingen door betere sociale dialoog;
 - **de vakbonden moeten stakingen vroegtijdig melden** - Wanneer stakingen van tevoren worden aangemeld, krijgen de belanghebbenden in de luchtvaart de mogelijkheid om plannen op stellen om de gevolgen van de staking te beperken (bv. minstens 14 dagen voor het begin van de staking);
 - **personeelsleden moeten individueel melden dat zij aan een vakbondsactie zullen deelnemen** - Individuele aanmelding van personeelsleden (bv. 72 uur voor het begin van de staking) stelt het management in staat het luchtverkeer beter te organiseren en de personeelsbezetting vooraf te regelen;
 - **overvluchten van lidstaten waar wordt gestaakt, moeten mogelijk blijven** - Door voor 100 % te garanderen dat vluchten door het luchtruim van door staking getroffen lidstaten mogelijk blijven, worden de gevolgen voor het gehele Europese netwerk voor luchtverkeersbeheer aanzienlijk beperkt;
 - **bescherming van piekperioden** - Stakingen tijdens piekmomenten van de dag en piekperioden van het jaar moeten worden vermeden;
- **moedigt operationele belanghebbenden en de Netwerkbeheerder aan om hun samenwerking te versterken teneinde verstoringen van het verkeer in het geval van stakingen te beperken en bestaande beperkingsmaatregelen verder te ontwikkelen. Verleners van luchtvaartnavigatiediensten worden aangemoedigd om coöperatieve overeenkomsten te sluiten, op bilaterale of multilaterale basis, teneinde de dienstverlening in het geval van stakingen te verbeteren. De Netwerkbeheerder moet toezien op de vooruitgang op dat gebied via een stakingsregister;**
- **zal, samen met de belanghebbenden, verder onderzoek doen naar het concept van een meer geïntegreerd werkend Europees luchtruim, teneinde optimale**

van belangenconflicten, collectieve actie te ondernemen ter verdediging van hun belangen, met inbegrip van staking". Zie ook artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest (herzien), waarin het recht van arbeiders en werkgevers op collectieve acties in geval van belangenconflicten, met inbegrip van het stakingsrecht, wordt erkend.

continuïteit van de dienstverlening te verzekeren. Zij zal ook maatregelen in het kader van de prestaties van het gemeenschappelijk Europees luchtruim onderzoeken, zodat de gevolgen van stakingen voor de prestaties van het luchtverkeersbeheer beter worden weerspiegeld;

- spoort de medewetgevers aan om snel de voorstellen inzake het gemeenschappelijk Europees luchtruim (SES 2+) aan te nemen en zal samen met de lidstaten en andere belanghebbenden blijven werken aan de volledige tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees luchtruim.**

4. CONCLUSIE

Een sterke, concurrerende en duurzame Europese luchtvaartsector is van essentieel belang om de economie van de EU ondersteunen.

De EU-luchtvaart moet een internationale koploper blijven. Dit moet met name mogelijk worden gemaakt door nieuwe internationale markten aan te boren en door open concurrentie tussen alle luchtvaartmaatschappijen te garanderen. Buitenlandse investeringen in EU-luchtvaartmaatschappijen moeten eveneens worden vergemakkelijkt.

De EU moet ook beschikken over een ruime connectiviteit en moet haar luchtruim zo efficiënt mogelijk maken. Maatregelen op het niveau van de EU en de lidstaten moeten de luchtvaartsector in staat stellen efficiënt te werken in gevallen van marktfalen of verstoringen van het luchtverkeer.

De bovenvermelde maatregelen zijn noodzakelijk voor een open en geconnecteerde luchtvaartmarkt die rechtstreeks ten goede komt aan de burgers, werknemers en bedrijven in de EU.