dat het voorstel slechts een stap vormt op weg naar een completere en ambitieuzere regeling. Met name moet worden blijven gestreefd naar invoering van het beginsel dat één enkele, in alle lidstaten erkende faillietverklaring volstaat (universaliteit).

4.2. Het Comité vindt dat de tekst in ieder geval in die zin moet worden bijgesteld dat de positie van de hoofdprocedure ten opzichte van die van secundaire procedures wordt versterkt. Dit kan gebeuren door de bevoegdheden van de curator in eerstgenoemde procedure uit te breiden en de mogelijkheden om secundaire procedures op te schorten te verruimen.

4.3. Het is een goede zaak dat juist voor de afronding van het Verdrag van Brussel daarin een evaluatieclausule werd opgenomen. Krachtens deze bepaling moet het ingevoerde systeem op verzoek van een ondertekenende lidstaat en in ieder geval tien jaar na de inwerkingtreding ervan worden geëvalueerd (artikel 53). Het is wenselijk om in onderhavig voorstel een analoge bepaling op te nemen. Deze evaluatie dient volgens het Comité na vijf jaar plaats te vinden.

Brussel, 26 januari 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's — De Europese luchtvaartsector: van eenheidsmarkt naar uitdagingen op mondiale schaal"

(2000/C 75/02)

De Europese Commissie heeft op 20 mei 1999 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 21 december 1999 goedgekeurd; rapporteur was de heer von Schwerin.

Het Comité heeft tijdens zijn 369e zitting van 26 en 27 januari 2000 (vergadering van 26 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 116 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. **Inleiding**

1.1. De Commissie gaat in haar mededeling „De Europese luchtvaartsector: van eenheidsmarkt naar uitdagingen op mondiale schaal" in op de huidige situatie in de Europese luchtvaartsector, op de noodzaak om het prestatie- en het concurrentievermogen van de Europese luchtvaartmaatschappijen te blijven verbeteren en op het liberaliseringsproces dat de afgelopen tien jaar in de sector heeft plaatsgevonden.

1.2. De Commissie wil met de mededeling nagaan welke vorderingen inmiddels op dit terrein zijn geboekt en welke maatregelen moeten worden getroffen om het concurrentievermogen van de sector te verbeteren.

1.3. Volgens de Commissie hebben de Europese luchtvaartmaatschappijen innovatieve strategieën ontwikkeld om te kunnen inspelen op de groei van de markt en de concurrentie het hoofd te bieden. De afgelopen tien jaar hebben zij hun productiviteit sterk weten te verbeteren, waardoor arbeidsplaatsen gecreëerd konden worden. De Europese luchtvaart heeft echter nog steeds te kampen met een sterk versnipperde structuur en een financieel kwetsbare positie vergeleken met de belangrijkste — Noord-Amerikaanse — concurrenten.

1.4. De Commissie meent dat de markt door de liberalisering en de mondialisering steeds sterker op concurrentie is gericht. De luchtvaartmaatschappijen zien zich daardoor gedwongen hun herstructureringsmaatregelen aan te scherpen.

1.5. De Commissie heeft staatssteun toegestaan als eenmalige maatregel om de nationale luchtvaartmaatschappijen te helpen bij de overgang naar een geliberaliseerde interne markt. Deze overgangsfase is intussen afgesloten.

1.6. Om de sector te helpen een goede strategie uit te werken heeft de Commissie de volgende beleidsrichtsnoeren vastgesteld:

„De Commissie maakt gebruik van alle instrumenten waarover zij beschikt om de integratie van de Europese markt tot stand te brengen. Daarbij wordt ook de communautaire concurrentiewetgeving ingeschakeld om initiatieven tegen te gaan waarmee wordt beoogd de markt opnieuw op te delen door middel van overheidsingrijpen of tegen vrije concurrentie gerichte allianties en fusies. Het toezicht op de gedragingen van publieke en particuliere instanties, de doorzichtigheid van het Gemeenschapsrecht en de vaststelling en verbreiding van goede praktijken met betrekking tot een aantal aangelegenheden, waaronder openbare dienstverplichtingen, zijn belangrijke actoren in dit verband

De verwijdering van technische handelsbelemmeringen, met name door een snellere en efficiëntere harmonisatie van de veiligheidsvoorschriften via de oprichting van een Europese veiligheidsautoriteit voor de luchtvaart en door een impuls te geven aan de activiteiten van de ICAO op milieugebied, zal de sector helpen.

Een andere oorzaak van de versnippering van de interne markt is het ontbreken van een externe dimensie. De eigendomsregels en het systeem van bilaterale overeenkomsten werpen hinderpalen op voor een herstructurering van de sector op Europees niveau en voor een eerlijke concurrentie met de landen die deel uitmaken van het 'open skies'-stelsel. Deze economische consequenties vormen, naast de juridische redenen, een extra argument voor een daadwerkelijke externe dimensie die het mogelijk maakt de allianties in een billijk Europees kader in te passen."

1.7. De Commissie is van plan een uitgebreide databank over de Europese luchtvaart op te zetten. Op deze manier wil zij zorgen voor een betere kwaliteit en beschikbaarheid van de gegevens en analyses over capaciteit, verkeer, financiële prestaties, productiviteit, structuur van de sector en de routes, luchthavens en werkgelegenheid die nodig zijn ter ondersteuning van een beleid om het concurrentievermogen van de sector in stand te houden. Gegevens omtrent analyses van de ontwikkeling van de luchtvaartsector zullen voor het publiek beschikbaar zijn via de internetsite van de Commissie. De databank zal de Commissie in staat stellen de ontwikkeling van de sector in het algemeen en van de vluchttarieven in het bijzonder te volgen.

2. **Samenvatting van de mededeling**

2.1. Volgens de Commissie is de luchtvaart een sterk groeiende, maar tegelijkertijd ook conjunctuurgevoelige sector met onzekere winstperspectieven. Economische groei is de drijvende kracht achter de vraag in de sector. De afgelopen jaren heeft het luchtvervoer qua prestaties en omzet een forse groei gekend. Volgens de meest recente marktstudies zal de vraag de komende twintig jaar wereldwijd met circa 5 % per jaar sterk blijven toenemen. Onvoorzienbare belangrijke gebeurtenissen, zoals de recente financieel-economische crisis in Zuidoost-Azië, kunnen deze groei natuurlijk wel beïnvloeden.

2.2. De Commissie vergelijkt de prestaties van de Europese luchtvaartsector met die van concurrenten uit andere delen van de wereld, en stelt vast dat de grootste Europese luchtvaartmaatschappijen zich qua omvang nauwelijks onderscheiden van de grootste Amerikaanse maatschappijen. Typerend voor Europa is echter dat er een tweede marktsegment bestaat van betrekkelijk kleine maatschappijen die op mondiaal niveau actief zijn. Dit kan de geringe rentabiliteit van de Europese luchtvaartsector voor een deel verklaren, aangezien op mondiaal niveau de omvang van een luchtvaartmaatschappij een belangrijke rol speelt.

2.3. Wat de structuur van de Europese luchtvaart betreft, merkt de Commissie op dat liberalisering van een beschermde markt gewoonlijk in eerste instantie tot een toename van het aantal marktdeelnemers leidt. Tijdens de daarop volgende consolidatiefase loopt het aantal bedrijven weer terug, maar stijgt de gemiddelde bedrijfsomvang. In de VS lijkt de luchtvaartsector zich volgens dit patroon te hebben ontwikkeld, terwijl Europa zich nog steeds in de eerste fase bevindt. In 1993 telde Europa 132 maatschappijen die op de in commercieel opzicht belangrijke lijndienstroutes vlogen; in 1998 was dit aantal gestegen tot 164.

2.3.1. Bij een vergelijking van de EU-luchtvaartmarkt met die van de VS mag volgens de Commissie niet uit het oog worden verloren dat de structuur van de markten op een aantal belangrijke punten verschilt. Zo is in Europa de gemiddelde afstand tussen steden korter en is de concurrentie van andere vervoerstakken, met name het weg- en het railvervoer, veel heviger dan in de VS. Deze factoren verklaren tot op zekere hoogte de verschillen in structuur, maar toch is opvallend dat Europa, waar de markt qua omvang nog geen derde van die van Noord-Amerika uitmaakt, een veel groter aantal luchtvaartmaatschappijen telt die grote vliegtuigen exploiteren (90 vs. 37). Daarentegen zijn de Europese luchtvaartmaatschappijen gemiddeld veel kleiner, zowel qua aantal vliegtuigen (gemiddeld 27 vs. 111) als qua marktaandeel. De Commissie spreekt in dit verband van versnippering van de Europese luchtvaart.

2.4. Een belangrijk aspect van de structuurverandering is de nieuwe exploitatiestrategie van luchtvaartmaatschappijen, het werken op basis van hubs. Deze strategie wordt thans door veel maatschappijen toegepast. Door het aantal rechtstreekse vluchten terug te brengen worden de verkeersstromen ingedikt, zodat grotere vliegtuigen kunnen worden gebruikt en een hogere bezettingsgraad kan worden gerealiseerd. Sommige maatschappijen volgen een „low budget"-strategie: geen interlining, stoelen worden niet vooraf toegekend, geen maaltijden tijdens de vlucht, alleen toeristenklasse, gebruik maken van goedkope, niet-overbelaste secundaire luchthavens, uniforme vloten en nieuwe, zuinige vliegtuigen.

2.5. Wat de productiviteit van de luchtvaart betreft, stelt de Commissie dat de tien grootste Europese luchtvaartmaatschappijen in de periode 1990-1996 gemiddeld een stijging van het rendement per werknemer (RTK/personeelsomvang) van 53 % hebben gerealiseerd, terwijl de exploitatiekosten per productie-eenheid (kosten/ATK) met 13 % afnamen. De productiviteit van de tien belangrijkste Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen is echter nog steeds hoger, hetgeen betekent dat nog harder aan herstructurering moet worden gewerkt.

2.6. De luchtvaartmaatschappijen krijgen volgens de Commissie te maken met steeds complexere situaties. Met name de aanhoudende vraag naar nieuwe bestemmingen en meer vluchten vereist een innovatief beleid en een grotere financiële armslag. Willen de Europese maatschappijen zich in deze steeds sterker concurrentiegerichte omgeving staande houden, dan moeten het prestatieen het concurrentievermogen voortdurend worden verbeterd. De toename van de concurrentie in de sector is grotendeels toe te schrijven aan de liberaliseringsmaatregelen van de EU. Hierbij dient echter te worden aangetekend dat dit proces niet op alle markten tot meer concurrentie heeft geleid. Uit het in 1996 verschenen rapport van de Commissie over het effect van het derde pakketliberaliseringsmaatregelen blijkt dat 64 % van de routes binnen de EG nog steeds als monopolies werd geëxploiteerd, zij het dat het vooral nieuwe of weinig gebruikte routes betrof, en dat de tarieven in de business class niet waren gedaald.

2.7. In haar mededeling van 1994 „Een betere toekomst voor de burgerluchtvaart in Europa" [1] heeft de Commissie het gebrek aan en de kosten van infrastructuurvoorzieningen aangewezen als hoofdoorzaak van de hoge kosten waarmee vliegtuigpassagiers in Europa geconfronteerd worden. Om deze situatie te verbeteren heeft de Commissie zich de afgelopen jaren specifiek gericht op infrastructuur:

— er is een Richtlijn 96/67/EG vastgesteld inzake de openstelling van de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap voor derden;

— een nieuwe richtlijn inzake luchthavengelden zou binnenkort goedgekeurd moeten worden;

— de versnippering van de luchtverkeersleidingssystemen moet door middel van versterking van Eurocontrol worden aangepakt;

— er zal actief worden deelgenomen aan de op te richten Europese instantie voor de veiligheid van het luchtverkeer (EASA);

— in een toekomstige mededeling zal uitvoerig aandacht worden geschonken aan milieubescherming en de gevolgen daarvan voor het concurrentievermogen van de luchtvaart.

2.8. Om op lange termijn binnen de steeds meer mondiaal georiënteerde luchtvaartmarkt succesvol te kunnen blijven opereren moeten de Europese luchtvaartmaatschappijen de concurrentie op wereldniveau het hoofd kunnen bieden. De Commissie ziet in de betrekkingen tussen nationale en regionale luchtvaartmaatschappijen een verschuiving van eenvoudige commerciële overeenkomsten naar meer geavanceerde vormen van integratie zoals franchising of rechtstreekse controle via overnames. Er zijn bovendien met medewerking van Europese luchtvaartmaatschappijen vier mondiale strategische allianties opgericht (STAR ALLIANCE, ONE WORLD, WINGS, QUALIFYER).

2.9. De Commissie bekritiseert het feit dat er nog geen vrijheid van dienstverlening tussen de EU-lidstaten en derde landen bestaat, doordat de desbetreffende routes nog onder bestaande bilaterale overeenkomsten vallen. Een zeer negatieve consequentie van het bilaterale systeem is dat Europese luchtvaartmaatschappijen niet vanaf elk willekeurig punt binnen de EU, maar alleen vanaf het grondgebied van de lidstaat waar zij gevestigd zijn, op derde landen kunnen vliegen. Dit plaatst de Europese bedrijven in een nadelige positie, vooral tegenover hun Amerikaanse concurrenten, die vanaf elke luchthaven in de VS naar vele luchthavens in de EU kunnen vliegen. De Europese luchtvaartrnarkt dient daarom een reële externe dimensie te krijgen. De Commissie vindt dat zowel op multilateraal als op bilateraal niveau moeten worden onderhandeld over gemeenschappelijke overeenkomsten tussen de Europese Unie en derde landen. Zij zal haar inspanningen om tot een gemeenschappelijk luchtvaartgebied met de VS te komen, voortzetten. Daarnaast moet aandacht worden besteed aan de situatie van de luchtvaart bij de nieuwe onderhandelingsronde in het kader van de Algemene overeenkomst inzake de handel in diensten (GATS) van de Wereldhandelsorganisatie, die in 1999 van start is gegaan.

2.10. De Commissie gaat vervolgens nader in op het liberaliseringsproces dat de afgelopen tien jaar in de luchtvaart heeft plaatsgevonden. Al in 1996 heeft zij de ontwikkelingen binnen de sector in haar mededeling „Gevolgen van het derde pakket liberaliseringsmaatregelen in het luchtvervoer" [2] geëvalueerd en daarbij vastgesteld dat het liberaliseringproces het economisch klimaat voor de luchtvaart ingrijpend heeft gewijzigd, doordat de markt steeds meer concurrentiegericht is geworden. De eerste drie jaar van het liberaliseringsproces resulteerden in een geleidelijk toenemende concurrentie, hetgeen met name tot uiting kwam in een aanzienlijke toename

[1] COM(94) 218 def. — advies ESC in PB C 110 van 5.2.1995, blz. 22.

[2] COM(96) 514 def. van 22.10.1996.

van het aantal luchtvaartmaatschappijen. Liberalisering heeft duidelijke voordelen voor de consumenten met zich meegebracht. Dankzij de liberalisering zouden zij moeten kunnen profiteren van een betere en goedkopere dienstverlening, maar bepaalde factoren dreigen deze mogelijkheden in gevaar te brengen. In het verslag wordt in het bijzonder aandacht besteed aan het probleem van de capaciteitsbeperkingen en de hoge infrastructuurkosten, alsook aan de tegenstrijdige en onbevredigende tendensen op het gebied van tarieven. Er worden steeds meer speciale aanbiedingen gedaan. Toch zijn er nog steeds grote verschillen in kilometerprijzen binnen Europa. Op winstgevende trajecten vallen zelfs prijsstijgingen te noteren. De jongste ontwikkelingen bevestigen deze trend.

2.11. De Commissie stelt dat de wildgroei van tarieven, overboekingen, de beschikbaarheid van stoelen tegen de grootste aanbiedingen, de toename van „frequent flyer"-programma's, code-sharing en allianties tussen luchtvaartmaatschappijen het voor de consumenten moeilijker kunnen maken aanbiedingen te vergelijken. Naarmate er meer concurrentie komt moet de markt transparanter worden, wil men het vertrouwen van de consument niet verliezen. De Commissie heeft opdracht gegeven voor een studie naar de informatie die passagiers nodig hebben om rationele keuzes te kunnen maken.

2.12. Het huren van vliegtuigen die buiten de Gemeenschap zijn geregistreerd, is een ander punt dat aanleiding geeft tot bezorgdheid. De Commissie heeft geconstateerd dat de lidstaten de bepalingen inzake de verlening van exploitatievergunningen niet op dezelfde wijze ten uitvoer leggen. Daarom overweegt zij samen met de lidstaten richtsnoeren voor te bereiden om haar interpretatie van de bepaling inzake kortlopende huurovereenkomsten voor in derde landen geregistreerde luchtvaartuigen te verduidelijken.

2.13. De Commissie heeft studie gedaan naar het effect van regelgeving en bepaalde handelspraktijken op de ontwikkeling van de concurrentie in de luchtvaart. In dit verband hebben gesprekken plaatsgevonden met een aantal kleine en middelgrote luchtvaartmaatschappijen en is deze daarbij gevraagd het liberaliseringsproces te beoordelen en de tekortkomingen daarvan aan te geven. De conclusie van de studie is dat het huidige regelgevingskader over het algemeen naar tevredenheid functioneert. Onder meer de volgende aspecten werden echter als zorgwekkend aangemerkt:

— nieuwe marktdeelnemers kunnen niet over voldoende slots beschikken om de concurrentie met gevestigde maatschappijen aan te gaan;

— „frequent flyer"-programma's zijn alleen interessant voor luchtvaartmaatschappijen met grote netwerken, omdat deze passagiers betere mogelijkheden bieden om punten te sparen en te gebruiken; kleine en middelgrote luchtvaartmaatschappijen beschikken over te kleine netwerken om dit soort programma's aantrekkelijk te maken.

2.14. De Commissie gaat tevens in op de sociale gevolgen van de huidige trends in de luchtvaart. Zij stelt daarbij vast dat het totale aantal werknemers in de burgerluchtvaart in de EU na de door de luchtvaartmaatschappijen getroffen herstructureringsmaatregelen tussen 1988 en 1996 is gegroeid van 435 400 tot 489 700, en dat de vooruitzichten voor de werkgelegenheid in deze sector nog steeds gunstig zijn.

2.14.1. Eén van de meest kenmerkende aspecten van de beschouwde periode is de verbreiding van nieuwe werkgelegenheidsvormen die gericht zijn op meer flexibiliteit. De arbeidsvoorwaarden zijn gewijzigd, met name voor nieuw personeel. Een groot aantal daarvan werkt nu met een contract voor een bepaalde duur en volgens andere salarisvoorwaarden. Voor bepaalde categorieën werknemers komen prestatieloonregelingen steeds vaker in de plaats van op anciënniteit gebaseerde salarisschalen. Deze ontwikkeling doet zich niet overigens alleen in de luchtvaart voor. Bij de nationale maatschappijen is de werkzekerheid voor mensen die al langer in dienst zijn nog redelijk goed. Bovendien zijn de salarissen voor vergelijkbare functies bij deze maatschappijen nog steeds hoger dan bij kleinere maatschappijen.

3. **Algemene opmerkingen van het Comité**

3.1. Het Comité is verheugd dat de Commissie in haar mededeling zo uitvoerig op de problemen van de luchtvaart ingaat. De beoordelingen en analyses zijn grotendeels correct. Het Comité schaart zich zonder meer achter het streven om het concurrentievermogen van de Europese luchtvaartmaatschappijen te verbeteren — met name ten opzichte van hun Amerikaanse concurrenten — en een einde te maken aan hun aan de context te wijten nadelige positie.

3.2. Het Comité betreurt dat de Commissie de luchtvaart los van andere takken van vervoer beschouwt en vindt dat zij zich dringend moet buigen over de onderlinge afstemming van de verschillende vervoerswijzen. Uit het oogpunt van de milieubescherming dient vooral de afstemming van luchtvaart en railvervoer te worden verbeterd, omdat dan het luchtvervoer over korte afstanden flink beperkt kan worden. Ook de consument kan van intermodaliteit duidelijk profiteren, indien hij zijn reisdoel daardoor sneller, comfortabeler of goedkoper kan bereiken.

3.3. In het Commissiedocument wordt helaas alleen marginaal ingegaan op de rechten van vliegtuigpassagiers. Met name bij codeshare-vluchten dienen de rechten van de passagiers te worden verbeterd. Gezien de toename van het aantal overboekingen en vertragingen hamert het Comité erop dat de verbeterde verordening inzake compensatie voor passagiers die niet aan boord van een lijnvlucht worden toegelaten of op andere wijze worden benadeeld, eindelijk in werking treedt. Het recht van de passagiers dient ondubbelzinnig in de wetgeving te worden vastgelegd. Wanneer zij niet aan boord worden toegelaten, met vertragingen te maken krijgen of op andere wijze worden benadeeld, moeten zij een claim kunnen indienen bij degene die daarvoor verantwoordelijk is. Het Comité wijst er in dit verband wel op dat luchtvaartmaatschappijen niet als enigen blaam treft. Vertragingen zijn vaak te wijten aan de organisatie van de luchtverkeersleiding in Europa.

3.4. Charter- en vakantievluchten komen slechts zijdelings aan de orde in het Commissiedocument. Kennelijk maakt de Commissie geen onderscheid tussen lijndiensten en chartervluchten, hoewel chartervluchten deels aan andere voorwaarden zijn onderworpen en een groter gedeelte van de burgerluchtvaart uitmaken. Juist omdat de scheidslijn tussen lijndienstverkeer en charterverkeer na de liberalisering met de luchtvaart steeds vager wordt, adviseert het Comité de Commissie, de specifieke voorwaarden voor charter- en vakantievluchten nader te bestuderen.

3.5. De Commissie had meer aandacht moeten schenken aan de verwachte toekomstige ontwikkelingen en problemen in de luchtvaart.

3.6. Enerzijds betreurt de Commissie de aanzienlijke versplintering van de luchtvaartsector, terwijl zij anderzijds aandringt op meer concurrentie. Daarmee spreekt zij zichzelf tegen. Het grote aantal luchtvaartmaatschappijen hoeft niet per se een nadeel te zijn, maar kan de concurrentie stimuleren. Kennelijk vindt de Commissie dat er teveel Europese luchtvaartmaatschappijen met grote vliegtuigen zijn en verwacht zij dat de markt zich zal consolideren. Onduidelijk blijft welk aantal, welke grootte, welke omvang van de vloot en welk marktaandeel bereikt zouden moeten worden, wil een luchtvaartsector tot stand komen waarin concurrentie bestaat en wordt gestimuleerd.

3.7. Het Comité is ingenomen met de uitspraak van de Commissie dat de overgangsfase waarin staatssteun werd toegestaan, inmiddels is afgesloten en dat het hierbij ging om eenmalige maatregelen om de nationale luchtvaartmaatschappijen te helpen bij de overgang tot de geliberaliseerde interne markt. De nationale luchtvaartmaatschappijen hebben sinds het begin van de liberalisering voldoende gelegenheid gehad om zich op de nieuwe concurrentiesituatie in te stellen. Subsidies verstoren de concurrentiesituatie en mogen daarom niet meer worden toegestaan.

3.8. Het Comité is zeer te spreken over het voornemen van de Commissie om een uitgebreide databank met gegevens over de Europese luchtvaartsector, bijvoorbeeld inzake tarieven, veiligheidsvoorwaarden en de kwalificaties van personeel, op te zetten en via internet toegankelijk te maken voor het publiek. Aangezien de desbetreffende gegevens reeds beschikbaar zouden moeten zijn bij de verschillende luchtvaartorganisaties [ICAO [1] , ECAC [2], IATA [3] , AEA [4]] en nationale instanties, kan onnodig werk worden voorkomen door van deze gegevens gebruik te maken en samen met deze organisaties en nationale instanties een databank op te zetten. Het publiek dient de beschikking te krijgen over betrouwbare gegevens waarmee aanbiedingen van luchtvaartmaatschappijen kan vergelijken.

3.9. De Commissie stelt dat het werken op basis van hubs een nieuwe exploitatiestrategie van luchtvaartmaatschappijen en belangrijk aspect van de structuurverandering in de sector is. Door het aantal rechtstreekse vluchten terug te brengen, zouden de verkeersstromen worden ingedikt, zodat grotere vliegtuigen kunnen worden gebruikt en een hogere bezettingsgraad kan worden gerealiseerd. Het opereren via hubs is echter niets nieuws. Anders dan in de VS werd het luchtverkeer in Europa vroeger al via één nationale luchthaven geleid, omdat alleen dan verre vluchten gevuld konden worden. Volgens het Comité is het aantal rechtstreekse vluchten tussen secundaire luchthavens in de EU niet wezenlijk teruggebracht. Het Comité acht het omwille van het behoud van de mobiliteit van de consument van belang dat de bediening van secundaire luchthavens die voor het vervoer van belang zijn, er niet op achteruit gaat.

3.10. De wijze waarop sommige luchtvaartmaatschappijen met de overige maatschappijen concurreren zou door de Commissie met een kritischere blik moeten worden bekeken. De externe kosten van luchtvaartmaatschappijen zijn onderling vergelijkbaar. Daarom moeten er betere mogelijkheden komen om controle uit te oefenen op alle maatschappijen die door middel van lagere salarissen, het in dienst nemen van niet-gekwalificeerd personeel, slechtere sociale voorwaarden en het niet naleven van veiligheidsvoorschriften, bijv. inzake de frequentie van onderhoudsbeurten, doelgericht concurrentievoordelen ten opzichte van andere maatschappijen creëren. Om een minimaal kwaliteits- en veiligheidsniveau in de luchtvaart te garanderen, zouden o.a. in de EU b.v. minimumnormen voor de opleiding van cabinepersoneel moeten worden vastgelegd, die overeenkomen met de JAR OPS [5] en ervoor moeten worden gezorgd dat men zich hieraan ook houdt [6]. Doch ook alle andere werknemers in de sector „luchtverkeer" dienen een opleiding te krijgen die aan minimumnormen voldoet en permanent verder te worden geschoold om te bereiken dat „vliegen" een kwalitatief goede dienstverlening blijft. Nog altijd beschikken sommige luchtvaartmaatschappijen niet over nieuwere, zuinigere vliegtuigen, maar zetten zij oudere en voor een prikje aangeschafte vliegtuigen in, om zo de kapitaalkosten te drukken. Deze vliegtuigen zijn lawaaieriger en verbruiken meer brandstof, waardoor het milieu dus meer belast wordt. In ieder geval moet worden voorkomen dat luchtvaartmaatschappijen bezuinigingen doorvoeren die ten koste gaan van de veiligheid van vliegtuigen en daarmee ook van de passagiers en de bemanning. Binnen de EU dienen uniforme regels inzake de werktijden van de vliegtuigbemanning te komen, waarbij de maatschappijen wel voldoende flexibiliteit wordt geboden om naar behoren te functioneren, zonder dat de veiligheid in de luchtvaart veronachtzaamd wordt.

3.11. Het feit dat vóór 1996 ongeveer 64 % van de routes binnen de EU als monopolie werd geëxploiteerd, komt vooral omdat deze verbindingen weinig opbrachten. De markt was te krap voor meer dan één aanbieder. Deze marktsituatie maakt ingrijpen door de overheid ongewenst.

---

(1) ICAO = Internationale Burgerluchtvaartorganisatie.
(2) ECAC = Europese Burgerluchtvaartorganisatie.
(3) IATA = Internationale luchtvervoersvereniging.
(4) AEA = Vereniging van Europese Luchtvaartmaatschappijen.
(5) Joint Aviation Requirement Operation (JAR OPS).
(6) Advies ESC over het „Voorstel voor een richtlijn inzake vakbekwaamheidsattesten voor cabinepersoneel in de burgerluchtvaart", PB C 214 van 10.7.1998, blz. 37.

3.12. Het Comité is het niet eens met de Commissie dat de business-class-tarieven niet gedaald zouden zijn. Met het grote aantal nieuwe flexibele tarieven, die onder de normale prijzen liggen, kan ook in deze klasse uit verschillende tarieven worden gekozen. Daardoor is ook de gemiddelde prijs van tickets in de business class gedaald. Dit wordt ook bevestigd in een vrij recente studie van de British Aerospace Consultancy die vrij in opdracht van de Commissie werd verricht.

3.13. De Commissie stelt volkomen terecht vast dat infrastructuurschaarste en -kosten een belangrijke oorzaak zijn van de relatief hoge kosten in de Europese burgerluchtvaart. Ook recente comparatieve studies tonen dit aan. Met adequate maatregelen, zoals bij het bepalen van de hoogte van de luchthavenbelastingen, zou de Commissie hier uitkomst kunnen bieden ([1]).

3.14. Het Comité is het zonder meer met de Commissie eens dat de versnippering van de systemen voor het beheer van het luchtverkeer tegengegaan moet worden door Eurocontrol een grotere rol te geven. Het vindt dat vaart moet worden gezet achter de onderhandelingen over deelname van de EG als lid van Eurocontrol. Wanneer de EG eenmaal lid van Eurocontrol is, zouden besluiten van Eurocontrol die met medewerking van de EG worden vastgesteld, in communautair recht moeten worden omgezet.

3.15. Het Comité meent dat de nationale opzet van de luchtverkeersleiding en de versnippering van de systemen op dit vlak niet meer van deze tijd zijn; er dient hoognodig een andere besluitvormingsprocedure te komen. De huidige verschillende, niet op elkaar afgestemde systemen in Europa moeten door een heel Europa dekkend uniform systeem worden vervangen. Het Comité stelt voor dat Eurocontrol de bevoegdheid krijgt, uniforme normen op te stellen voor de in dit systeem toe te passen techniek en procedures. Belangrijkste voorwaarde om op het vlak van de luchtverkeersleiding snel een verbetering tot stand te kunnen brengen is dat gebruik wordt gemaakt van dezelfde techniek en dat de nationale diensten voor luchtverkeersleiding beter samenwerken. Ook zonder het oprichten van een centrale Europese instantie voor luchtverkeersleiding moet het mogelijk zijn op korte termijn verbeteringen te realiseren waar het vertragingen betreft die te wijten zijn aan het huidige systeem van luchtverkeersleiding. Als doelstelling op lange termijn acht het Comité echter de oprichting van een centrale Europese instantie voor luchtverkeersleiding gewenst. De belangrijkste voorwaarde hiervoor is dat de luchtverkeersleidingen gebruik maken van dezelfde techniek. Om de flexibiliteit van de nationale luchtverkeersleidingen te waarborgen, zou deelname van particuliere organisaties kunnen worden overwogen, mits de kwaliteit wordt gegarandeerd.

3.15.1. Het Comité vindt het een goede zaak dat de Gemeenschap actief zal bijdragen tot oprichting een Europese instantie voor de veiligheid van het luchtverkeer (EASA, European Aviation Safety Association), waarbij nog niet is uitgemaakt of de EASA ook bevoegd zal zijn voor de veiligheid van het luchtverkeer.

3.15.2. Uit een studie van Eurocontrol blijkt dat in 1998 32 % van alle directe vertragingen het gevolg was van problemen op het gebied van de luchtverkeersleiding (28 % kwam door problemen met de luchtverkeersleiding tijdens de vlucht, 4 % door problemen met de luchtverkeersleiding aan de grond). Worden de daaruit voortvloeiende vertragingen (37 %) naar verhouding doorberekend, dan komt daar nog 19 % bij. Dit houdt in dat 50-51 % van alle vertragingen werd veroorzaakt door de luchtverkeersleiding, terwijl in 20-21 % van de gevallen (13 % + 8 %) de oorzaak bij de luchtvaartmaatschappijen lag. Eurocontrol vreest dat deze gegevens voor 1999 nog ongunstiger zullen uitpakken.

3.16. Het Comité steunt het voornemen van de Commissie om zich grondig bezig te houden met de geluidsoverlast en milieuverontreiniging die door het vliegverkeer worden veroorzaakt. De inspanningen op dit gebied zijn niet alleen bepalend voor de verantwoordelijkheid voor het milieu, maar onder meer ook voor de aanvaarding van het vliegverkeer door de bevolking. Milieubescherming staat daarom al geruime tijd hoog op de agenda in de luchtvaart. Tot nu toe werd de ontwikkeling van nieuwe motoren echter belemmerd door het feit dat normen voor bijvoorbeeld de emissie van uitlaatgassen sterk uiteenlopen. Het Comité wijst invoering van een kerosineheffing van de hand, zolang deze niet door alle ICAO-leden in de gehele wereld wordt ingevoerd, om concurrentiedistorsies te vermijden.

3.17. De nadelen van de door de Commissie veronderstelde versnippering van de sector kunnen worden ondervangen door de vorming van internationale allianties, waardoor synergieeffecten worden gecreëerd.

3.18. Het Comité is het niet eens met de uitspraken van de Commissie over de toepassing van de concurrentiewetgeving op allianties in de luchtvaart. Allianties zouden beter kunnen inspelen op de wensen van klanten, bijvoorbeeld doordat zij een groter samenhangend routenet aanbieden. Dit biedt klanten meer voordelen dan het net van afzonderlijke maatschappijen. Allianties dienen daarom positief te worden beoordeeld in het licht van de concurrentiewetgeving. Wel moet erop worden toegezien dat kleinere luchtvaartmaatschappijen niet van de markt worden verdrongen doordat misbruik wordt gemaakt van een machtspositie.

3.19. De „EU-mededingingscommissie" heeft verschillende allianties op Noord-Atlantische routes beoordeeld op basis van afzonderlijke vliegroutes, een enge benadering die niet bij de feitelijke concurrentiesituatie past. De VS-autoriteiten gaan daarentegen terecht uit van de totale markt, aangezien het grootste gedeelte van de passagiers op de door de Commissie bekritiseerde routes overstapt op een ander vliegtuig. Harmonisatie van het Europese en het Amerikaanse mededingingsbeleid is dan ook noodzakelijk.

3.20. Nu de Commissie een „open skies"-overeenkomst tussen EU en VS nastreeft, zou het zinvol zijn, allianties op Noord-Atlantische routes pas aan de EU-mededingingswetgeving te toetsen wanneer de betrokken onderhandelingen zijn afgerond.

3.21. Het Comité deelt de beweegredenen van de Commissie om onderhandelingen over een „open skies"-overeenkomst met de VS aan te gaan. Met de huidige bilaterale overeenkomsten worden de Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen onte-

([1]) Advies ESC over de liberalisering van grondafhandelingsdiensten, PB C 301 van 13.11.1995, blz. 28.

recht bevoordeeld: zij mogen immers van iedere luchthaven in de VS naar bijna iedere luchthaven in Europa vliegen, terwijl Europese maatschappijen alleen van luchthavens in de lidstaat waar zij gevestigd zijn, naar de VS mogen vliegen. Aan deze ongelijke behandeling zou bij de „open skies"-onderhandelingen met de VS zo spoedig mogelijk een einde moeten worden gemaakt.

3.22. De nieuwe onderhandelingsronde in het kader van de Algemene overeenkomst inzake de handel in diensten (GATS) zou moeten worden aangegrepen om de luchtvaart een grotere plaats in de besprekingen te geven en de voorwaarden in de sector te harmoniseren, bijvoorbeeld op het vlak van het recht van overvlucht, de toewijzing van slots, luchthavendiensten. Bovendien zou men zich kunnen richten op een geleidelijke liberalisering van het vrachtvervoer door de lucht.

3.23. Wat de transparantie van de markt betreft, zou van de luchtvaart niet méér mogen worden gevergd dan van andere economische sectoren. De concurrentie onder professionele tussenpersonen in de reiswereld waarborgt reeds voldoende transparantie op deze markt.

3.24. Het huren van vliegtuigen die buiten de EU zijn geregistreerd, is soms noodzakelijk voor een luchtvaartmaatschappij om flexibel te kunnen opereren. Het Comité pleit ervoor dat middels een EU-richtsnoer wordt aangegeven dat het huren van vliegtuigen alleen bij wijze van uitzondering is toegestaan en deze slechts voor een beperkte duur mogen worden ingezet, en alleen dan nog indien het gehuurde vliegtuig aan de milieu- en veiligheidseisen van de EU voldoet, zodat misbruik kan worden uitgesloten. Over een adequate goedkeuringsprocedure dient nog te worden nagedacht.

3.25. De door de Commissie geschetste moeilijkheden rond de slots op luchthavens is een gevolg van de capaciteitsproblemen van deze luchthavens. Dit heeft niet alleen nadelige gevolgen voor nieuwe luchtvaartmaatschappijen, maar ook voor de gevestigde ondernemingen, omdat er geen groeimogelijkheden voor hen zijn. Het probleem moet worden verminderd door de capaciteit van de luchthavens uit te breiden; wel zal er uiteraard behoefte blijven bestaan aan regelingen voor de toewijzing van slots. De Commissie heeft aangekondigd dat zij een verslag over de problematiek rond de slots zal uitbrengen en het Comité verwacht over dit verslag geraadpleegd te worden.

3.26. Ook Europese luchtvaartmaatschappijen moeten in staat worden gesteld, hun klanten „frequent flyer"-programma's aan te bieden, willen zij de concurrentie met andere maatschappijen kunnen aangaan. Dit soort programma's wordt namelijk door alle grote luchtvaartmaatschappijen aangeboden en het zou de concurrentiepositie van Europese ondernemingen zeker schaden, indien zij zouden moeten achterblijven.

4. **Conclusies**

4.1. Het Comité acht het ter waarborging van de kwaliteit van de dienstverlening en de veiligheid dringend noodzakelijk dat overal in de EU alle werknemers in de luchtvaartsector een opleiding krijgen die aan minimumnormen voldoet en zij permanent verder worden geschoold en ervoor gezorgd wordt dat hieraan de hand wordt gehouden.

4.2. Het is absoluut noodzakelijk dat de luchtverkeersleidingssystemen in Europa worden geharmoniseerd en dat de rol van Eurocontrol wordt versterkt. Eurocontrol zou bevoegd moeten worden voor het vaststellen van nonnen inzake de techniek en de procedures die door de nationale luchtverkeersleidingen moeten worden toegepast. De nationale luchtverkeersleidingen dienen als particuliere organisatie te worden opgezet. Alleen dan kan ervoor worden gezorgd dat het aantal vertragingen als gevolg van de situatie op het gebied van de luchtverkeersleiding wordt teruggebracht.

4.3. Er dient sterker het accent te worden gelegd op de veiligheid in de luchtvaart, aangezien het vervoer door de lucht volgens de prognoses de komende jaren nog fors zal toenemen.

4.4. Het Comité is verheugd dat de Commissie een mededeling wil wijden aan de gevolgen van de luchtvaart voor het milieu. Het meent dat de Commissie zich ook zou moeten buigen over een betere koppeling van de verschillende takken van vervoer in Europa, met name van luchtvaart en railvervoer. Intermodaliteit kan veel voordelen opleveren voor consument en milieu.

4.5. De rechten van passagiers dienen ondubbelzinnig in de wetgeving worden vastgelegd. Wanneer passagiers niet aan boord worden toegelaten, met vertragingen te maken krijgen of op andere wijze worden benadeeld, moeten zij een claim kunnen indienen bij degene die daarvoor verantwoordelijk is. De verbeterde verordening inzake compensatie voor passagiers die worden benadeeld, dient eindelijk in werking te treden.

4.6. Het Comité verklaart nadrukkelijk voorstander te zijn van een „open skies"-overeenkomst met de VS, zodat een einde wordt gemaakt aan de benadeling van Europese luchtvaartmaatschappijen ten opzichte van hun Amerikaanse concurrenten.

4.7. Dit zou de doelstellingen van de Commissie dienen en in het belang zijn van consumenten, werknemers en werkgevers in Europa, conform een ook in de toekomst te voeren sociale dialoog.

Brussel, 26 januari 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI