

Advies inzake een voorstel voor een verordening (EEG) van de Raad betreffende de toelating van geregelde interregionale luchtdiensten voor het vervoer van reizigers, post en goederen tussen de Lid-Staten

De tekst waarop de adviesaanvraag betrekking heeft is nog niet bekendgemaakt in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

A. JURIDISCHE GRONDSLAG VAN HET ADVIES

Op 17 december 1980 heeft de Raad besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de bepalingen van artikel 84, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap over bovengenoemd voorstel te raadplegen.

B. ADVIES VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Het Economisch en Sociaal Comité heeft beraadslaagd over zijn advies inzake voornoemd onderwerp tijdens zijn op 28 en 29 oktober 1981 te Brussel gehouden 191e zitting.

Dit advies luidt als volgt:

HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ,

Gezien het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, in het bijzonder artikel 84, lid 2,

Gezien de adviesaanvrage van de Raad van de Europese Gemeenschappen d. d. 17 december 1980 inzake voornoemd voorstel,

Gezien het memorandum van de Commissie van 6 juli 1979 betreffende de „Bijdragen van de Europese Gemeenschappen aan de ontwikkeling van het luchtvervoer”,

Gezien zijn advies van 3 juli 1980 over bovengenoemd memorandum,

Gezien het besluit van de voorzitter van het Comité d. d. 21 januari 1981, de Afdeling voor vervoer- en communicatiewezen te belasten met het opstellen van een advies en een rapport inzake deze materie (artikelen 18, 22 en 46 van het Reglement van Orde),

Gezien het rapport dat de heer Kenna, rapporteur, tijdens de 140e vergadering van deze Afdeling d. d. 14 oktober 1981 heeft ingediend,

Gezien het mondelinge verslag van de heer Kenna, die tijdens zijn 191e zitting op 28 en 29 oktober 1981 als algemeen rapporteur is aangewezen,

Gezien de beraadslagingen tijdens zijn 191e zitting op 28 en 29 oktober 1981 (vergadering van 28 oktober),

Overwegende dat het interregionale luchtverkeer moet worden uitgebreid, waardoor wordt bijgedragen tot verdere ontwikkeling van het gemeenschappelijke vervoerbeleid, de regionale ontwikkeling wordt vergemakkelijkt en de vooruitgang wordt bevorderd;

Overwegende dat dit voorstel voor een verordening betrekking heeft op de totstandbrenging van een reglementering op basis waarvan het interregionaal luchtverkeer zich kan ontwikkelen met een minimum aan communautaire of nationale bemoeienis;

Overwegende dat gestreefd wordt naar een bepaalde mate van liberalisering bij de verlening van verkeersrechten op bepaalde interregionale luchtroutes en naar het opstellen van enige algemene criteria voor de tariefvorming,

BRENGT VOLGEND ADVIES UIT,

dat met 105 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

In het advies van het Comité over het memorandum van de Commissie (juli 1980) zijn zowel algemene vraagstukken als ook de bijzondere betekenis van interregionale luchtdiensten aan de orde gekomen. In dat advies heeft het Economisch en Sociaal Comité bevestigd dat een op concurrentie gebaseerde reglementering in het belang is van de consument en van

een gezonde vliegtuigindustrie. Tevens is het Comité zich ervan bewust, welke problemen een liberaal stelsel voor de bestaande luchtvaartmaatschappijen kan veroorzaken en welke grenzen dit voor de ontwikkeling zal inhouden, doch het spreekt zijn voldoening uit over pogingen om de luchtdiensten en luchthavens voor het interregionaal verkeer te verbeteren.

2. Voorstel voor een verordening

Het Comité is zich bewust van de samenhang tussen dit voorstel betreffende interregionaal luchtverkeer en andere onderdelen van het gemeenschappelijk vervoerbeleid. Interregionale luchtdiensten moeten als integrerend bestanddeel van het gemeenschappelijk vervoerbeleid worden beschouwd. Flexibiliteit en transparantie zijn reeds bestanddeel van het gemeenschappelijk vervoerbeleid als geheel; voor het interregionaal luchtverkeer dienen dezelfde principes te gelden.

3. Algemene opmerkingen

Luchtdiensten zijn een belangrijk onderdeel van de vervoersinfrastructuur die de regio's van de Gemeenschap met elkaar verbindt. Het comité is het ermee eens dat het interregionale luchtverkeer moet worden verbeterd en uitgebreid als onderdeel van het gemeenschappelijke vervoerbeleid, als middel om de regionale ontwikkeling te bevorderen, de mobiliteit te vergroten, werkgelegenheid te creëren en maatschappelijke vooruitgang te bevorderen. Tevens is het Comité voorstander van maatregelen die een stimulant kunnen zijn voor de vraag naar in de Gemeenschap geproduceerde luchtvaartuigen en luchtavenapparatuur en voor het creëren van werkgelegenheid in nieuwe diensten en de hiermee verband houdende activiteiten. Daarom spreekt het Comité zijn voldoening uit over alle initiatieven waardoor deze doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt.

4. Belangrijkste vraagstukken

4.1. Het Comité onderkent dat het belangrijkste probleem in het voorstel voor een verordening de vraag is, op welke wijze het interregionale luchtverkeer kan worden verbeterd. Over dit punt bestaan aanzienlijke verschillen van mening, die in het rapport van de Afdeling worden uiteengezet.

4.2. Ten einde deze uiteenlopende opvattingen zoveel mogelijk tot uiting te laten komen bij de behandeling van de vraag, hoe de algemene communautaire doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt, adviseert het Comité, bij het formuleren van een communautair beleid voor het interregionale luchtvervoer de volgende punten in aanmerking te nemen:

4.2.1. De uitbreiding van het interregionale luchtverkeer in Europa zal niet worden bevorderd door een „open skies” beleid dat gebaseerd is op opheffing van de luchtvaartreglementering, zoals in de Verenigde Staten is geschied. Volgens het Comité zijn de

belangen van de luchtvaartmaatschappijen, werknemers of passagiers met een dergelijk beleid niet gediend. Volgens het Comité moeten communautaire maatregelen gericht zijn op het bereiken van een evenwicht tussen volledige liberalisering en restrictieve bilaterale stelsels. Het belangrijkste doel moet de verbetering van het interregionale luchtverkeer zijn.

4.2.2. De voorgestelde bepalingen dienen de vorm van een richtlijn en niet die van een verordening te krijgen. Hierdoor kunnen de Lid-Staten volledig inspelen op de speciale behoeften van de regio's van de Gemeenschap en door een bepaalde mate van flexibiliteit enige problemen oplossen die voortvloeien uit de uiteenlopende situatie van het luchtvervoer in afzonderlijke Lid-Staten. Met een dergelijke aanpak heeft men waarschijnlijk meer kansen dat de Regeringen van de Lid-Staten instemmen met het beginsel van communautaire maatregelen bij de verbetering van het interregionale luchtverkeer.

4.2.3. Er dient te worden voorkomen dat voorstellen ter bevordering van de uitbreiding van interregionale luchtdiensten door middel van rechtstreekse maatregelen van de Gemeenschap nadelige gevolgen voor de werknemers en de luchtvaartmaatschappijen hebben. Volgens het Comité dienen in dit verband dringend maatregelen te worden genomen, ten einde de verplichting die de Raad in zijn Prioritair Programma van 26 maart 1981 op zich heeft genomen om de sociale vooruitgang in de vervoerssector in het algemeen te bevorderen, in daden om te zetten. Deze verplichting dient eveneens van toepassing te zijn op de sector luchtvervoer en houdt volgens het advies van het Comité in dat de Raad een sociale verordening voor deze sector dient vast te stellen.

4.2.4. In aanmerking moet worden genomen, welk effect het voorstel voor een verordening op andere in het rapport in hoofdlijnen aangegeven onderdelen van het vervoerbeleid zal hebben.

4.2.5. In geen geval mag aan de normen voor de veiligheid van het luchtverkeer afbreuk worden gedaan.

4.3. Ongeacht het feit dat het moeilijk zal zijn, overeenstemming te bereiken over gemeenschappelijke methoden en in het besef dat de Commissie zich in dit opzicht enige moeite heeft gegeven om deze doelstellingen te verwezenlijken, neemt het Comité toch een standpunt in ten aanzien van sommige specifieke aspecten van het voorstel. Hierbij wordt van de veronderstelling uitgegaan dat het initiatief in enigerlei vorm van communautaire voorschriften zal uitmonden. Het Comité heeft uitsluitend aandacht besteed aan de belangrijkste aspecten van de afzonderlijke artikelen van het voorstel. De standpunten van de Afdeling ten aanzien van alle overige technische aspecten zijn in het rapport opgenomen.

5. Bijzondere opmerkingen

Aangezien dit voorstel van de Commissie tot de vaststelling van communautaire voorschriften zal leiden,

is het Comité van oordeel dat onderstaande artikelen van belang zijn.

5.1. *Artikel 1*

Ondanks de uiteenlopende standpunten ten aanzien van de grootte van de vliegtuigen mag volgens het Comité geen maximum- of minimumcapaciteit worden voorgeschreven. Voorts mag de maximumcapaciteit geen afschrikkende werking hebben op de luchtvaartmaatschappijen bij het bepalen van hun keuze van het meest geschikte toestel voor afzonderlijke routes op de markt van het interregionale luchtvervoer.

5.2. *Artikel 2*

Naar het oordeel van het Comité dient de voorgestelde classificatie van de luchthavens de uitbreiding van regionale luchtdiensten te vergemakkelijken, doch dient de verstoring van de hoofdlijnen zoveel mogelijk te worden vermeden.

5.3. *Artikel 6*

Gezien de opmerkingen in bovenstaande paragraaf 4.2.4, moet de staat van registratie volgens het Comité niet slechts nagaan of een luchtvaartonderneming economisch en technisch levensvatbaar is (lid 3), maar moet hij ook een onderzoek instellen naar de arbeidsomstandigheden en de sociale voorwaarden, ten einde een verslechtering hiervan te voorkomen en de veiligheid te waarborgen.

5.4. *Artikel 7*

Volgens het Comité dienen de betrokken Lid-Staten meer mogelijkheden te krijgen om bepaalde aanvragen af te wijzen dan momenteel krachtens dit artikel aanwezig zijn.

5.5. *Artikel 8*

Volgens het Comité is hetgeen met artikel 8, sub d), wordt beoogd onduidelijk en dient dit te worden gepreciseerd. In het bijzonder vreest het Comité dat dit artikel zoals het thans is geformuleerd, de ontsluiting van de regio's eerder belemmert dan verbetert.

5.6. *Artikel 10*

Volgens het Comité dienen in de laatste zin van lid 2 van dit artikel ook de vakbonden die contractpartij zijn bij c.a.o.'s te worden vermeld, daar geschillen niet alleen de belangen van luchtvaartmaatschappijen en gebruikers raken. Derhalve dient deze zin als volgt te worden gewijzigd:

„De Commissie kan eveneens vertegenwoordigers van de gebruikers, de betrokken ondernemingen die de *luchthavens exploiteren, vakbonden die contractpartij zijn bij c.a.o.'s of onafhankelijke deskundigen raadplegen.*”

Motivering

Volgens het Comité dient te worden gepreciseerd dat de krachtens lid 3 van dit artikel door de Commissie bij geschillen te nemen beslissing geen afbreuk mag doen aan de bevoegdheden van de rechter.

5.7. *Artikel 11*

Het Comité adviseert de Lid-Staten die nog geen comités van luchtvervoergebruikers hebben, dergelijke comités op te richten.

5.8. *Artikel 15*

Evenals bij artikel 7 dient, volgens het Comité in verband met de belangen van de kleinere Lid-Staten, in geval van wijziging van dit voorstel de normale eenparigheid van stemmen overeenkomstig artikel 84, lid 2, van het Verdrag van Rome, te zijn voorgeschreven.

Gedaan te Brussel, 28 oktober 1981.

De Voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
Tomas ROSEINGRAVE

*BIJLAGE***bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité**

1. De volgende overeenkomstig het Reglement van Orde ingediende wijzigingsvoorstellen werden tijdens de discussies verworpen:

Bladzijde 4, paragraaf 4.2.2

Deze paragraaf te schrappen en te vervangen door:

„De voorgestelde wettelijke maatregelen dienen de vorm te krijgen van een verordening, zoals door de Commissie wordt voorgesteld.”.

Motivering

Er wordt niet aangetoond dat in de „speciale behoeften van de regio's" of de beoogde „flexibiliteit" uitsluitend kan worden voorzien of deze uitsluitend kan worden bereikt door een richtlijn en niet door een verordening. Anderzijds is gepreciseerd dat de Lid-Staten na de vaststelling van de respectieve richtlijnen in elke Lid-Staat elkaar informatie zullen verstrekken waarbij zij gebruik zullen maken van de mechanismen van de bestaande bilaterale overeenkomsten wanneer redelijkerwijs niet mag worden verwacht dat onderhandelingen over interregionale luchtdiensten tot meer liberalisering zullen leiden dan de internationale lijnvluchten momenteel in het algemeen kennen. De huidige situatie en de ervaring in het verleden moeten een indicatie zijn dat bij het ontbreken van een verordening het interregionale luchtverkeer wegens de bij de meeste Lid-Staten heersende twijfels zich niet „met een minimum aan . . . nationale bemoeienis" zal kunnen ontwikkelen. De uitvoering van een richtlijn zou *jaren* in beslag nemen.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 26, tegen: 58, onthoudingen: 10.

Bladzijde 4, paragraaf 4.2.3

De laatste twee zinnen van deze paragraaf te schrappen.

Motivering

Het is de eerste maal dat deze specifieke vraagstukken aan de orde worden gesteld. Zij lijken van toepassing te zijn op het luchtvervoer in het algemeen en vallen buiten het toepassingsgebied van de voorstellen van de Commissie inzake interregionale luchtdiensten. Zo nodig is een afzonderlijke beraadslaging over deze vraagstukken als zodanig gerechtvaardigd.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 8, tegen: 63, onthoudingen: 24.

Bladzijde 5, paragraaf 5.1, artikel 1

Paragraaf 5.1 door de volgende tekst te vervangen:

„Het Comité adviseert de capaciteit van vliegtuigen te beperken tot 60 plaatsen.”.

Motivering

Voorkomen moet worden dat deze bepaling het mogelijk maakt dat internationale luchtdiensten worden uitgevoerd.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 4, tegen: meerderheid, onthoudingen: 0.

Bladzijde 6, paragraaf 5.3 (nieuw), artikel 4

Het volgende toe te voegen:

„De bepalingen van de onderhavige verordening mogen geen inbreuk maken op de soevereiniteit van de Lid-Staten van de Gemeenschap.”.

Motivering

Opheffing van de soevereiniteit zou leiden tot totale liberalisering, wat niet gewenst is.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 6, tegen: meerderheid, onthoudingen: 12.

Bladzijde 6, paragraaf 5.3

Deze paragraaf volledig te schrappen.

Motivering

Deze paragraaf is iets nieuws vergeleken met het ontwerp-advies van de Afdeling. De veiligheidsnormen zijn reeds in paragraaf 4.2.5 behandeld. Het is teveel verlangd dat nieuwe en grote risico's lopende ondernemingen die aanzienlijke investeringen moeten doen, door het feit dat zij onmiddellijk onrealistische arbeids- en sociale voorwaarden in acht dienen te nemen, geen nieuwe activiteiten zouden kunnen ontwikkelen.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 8, tegen: meerderheid, onthoudingen, 22.

Bladzijde 6, paragraaf 5.4, artikel 7

Het volgende toe te voegen:

„Lid 2 van artikel 7 dient te worden geschrapt.”.

Motivering

Het is voor werknemers onaanvaardbaar, ieder halfjaar van werkkring te moeten veranderen.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 8, tegen: meerderheid, onthoudingen: 30.

Bladzijde 6, paragraaf 5.4, artikel 7

Opmerking te schrappen.

Motivering

Aangezien de Staten zelf het recht wordt gegeven, bepaalde aanvragen af te wijzen, of zelfs hierop invloed uit te oefenen, wordt het doel van de voorgestelde regeling totaal voorbijgestreefd.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 12, tegen: meerderheid, onthoudingen: 25.

Bladzijde 7, paragraaf 5.8, artikel 15

De opmerkingen over dit artikel te schrappen.

Motivering

Het is niet logisch met kracht op eenparigheid van stemmen aan te dringen indien uiteindelijk de wet beslist welke definitieve vorm aan het voorstel zal worden gegeven. Om praktische redenen en om tijd te winnen zou het van meer werkelijkheidszin getuigen indien met meerderheid van stemmen een besluit wordt genomen, ervan uitgaande dat dit waarschijnlijk met de wettelijke situatie in overeenstemming is.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 18, tegen: meerderheid, onthoudingen: 10.

2. De volgende passage in het ontwerp-advies werd gewijzigd als gevolg van de goedkeuring van het volgende wijzigingsvoorstel.

Bladzijde 4, paragraaf 4.2.3

In de vierde regel de woorden „al te” te schrappen.

Motivering

De woorden „nadelige gevolgen” zijn op zich al voldoende, indien men *concurrentiedistorsies* op het gebied van arbeidsvoorwaarden en veiligheid wil vermijden.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 70, tegen: 20, onthoudingen: 8.
