



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 9.11.2007
COM(2007) 691 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

De ontwikkeling van een gemeenschappelijke luchtvaartruimte met Israël

1. INLEIDING

In haar Mededeling "Ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap"¹ heeft de Commissie benadrukt dat het belangrijk is een gemeenschappelijke luchtvaartruimte tot stand te brengen met haar oostelijke en zuidelijke bureu. Het uiteindelijke doel is dezelfde marktexploitatieregels te doen gelden voor de EG en de landen langs haar zuidelijke en oostelijke grenzen. Op 27 juni 2005 heeft de Raad van de Europese Unie in zijn "conclusies betreffende de ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap" zijn steun uitgesproken voor de ontwikkeling van een ruimere Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte tegen 2010, waarin ook de buurlanden van de EU zullen worden opgenomen.

De verbetering van de luchtvaartrelaties tussen de EU en haar buurlanden, met als uiteindelijk doel de oprichting van een open luchtvaartruimte, is een belangrijke stap in de verdere economische ontwikkeling van de Europese luchtvaartsector. Vluchten naar buurlanden van de EU vertegenwoordigen 19% van het verkeer tussen de EU en derde landen; in belangrijkheid moet dit marktsegment dus nauwelijks onderdoen voor de Noord-Amerikaanse markten. De EU heeft de luchtvaartmarkten van Zwitserland, Noorwegen en IJsland al geïntegreerd en in juni 2006 hebben de Gemeenschap en haar lidstaten de Overeenkomst betreffende de totstandbrenging van een Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte (ECAA) ondertekend met de westelijke Balkan, in december 2006 gevolgd door de ondertekening van de eerste Europees-mediterrane luchtvaartovereenkomst met Marokko.

Israël is een cruciale partner voor de EU in het Midden-Oosten en in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid. De betrekkingen tussen de EU en Israël zijn geregeld in het kader van het Europees-mediterraan partnerschap dat is opgericht bij de associatieovereenkomst tussen de EU en Israël en in het kader van de regionale dimensie van het proces van Barcelona. De associatieovereenkomst benadrukt dat de samenwerking op het gebied van vervoer moet worden versterkt (artikel 53), voorziet in regelgevende samenwerking tussen de partijen, met name wat de veiligheid en beveiliging van de luchtvaart betreft, en stimuleert technologische samenwerking en samenwerking op het gebied van onderzoek in de vervoerssector, inclusief de luchtvaartsector.

In december 2004 hebben de EU en Israël een gezamenlijk actieplan in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid goedgekeurd teneinde Israëls ambitie om zich verder te integreren in de Europese politieke en economische structuren te ondersteunen. Het actieplan is in april 2005 in werking getreden. Concreet wordt in het actieplan prioriteit verleend aan versterkte samenwerking in de burgerluchtvaart, inclusief het luchtverkeersbeheer (betrokkenheid bij het gemeenschappelijk Europees luchtruim), veiligheid en beveiliging en een overeenkomst inzake wederzijdse erkenning van luchtwaardigheid, en worden de mogelijkheden voor een uitgebreide luchtvaartovereenkomst bestudeerd.

¹ COM(2005) 79 definitief van 11.3.2005.

In het kader van zijn ambitie om nauwer samen te werken met de EU heeft Israël belangstelling getoond in het opstarten van onderhandelingen over een uitgebreide luchtvaartovereenkomst en zich vastbesloten getoond om het kader voor internationaal luchtvervoer samen met de EU te hervormen. Israël heeft een interministerieel comité opgericht om de verdieping van de luchtvaartbetrekkingen met de EU te bestuderen; in april 2007 heeft dit comité aanbevolen om onverwijld uitgebreide luchtvaartonderhandelingen met de EU te beginnen.

Ingevolge de "Open Skies"-arresten van het Europees Hof van Justitie van 5 november 2002 dienden de bilaterale overeenkomsten tussen lidstaten en Israël te worden gewijzigd omdat sommige bepalingen, met name die waarbij Europese luchtvaartmaatschappijen niet naar Israël mogen vliegen tenzij ze vertrekken uit hun land van oorsprong, in strijd waren met de Gemeenschapswetgeving. De Commissie heeft een "horizontaal" mandaat gekregen om met derde landen te onderhandelen over de nodige herzieningen van deze bilaterale overeenkomsten. De Commissie heeft sinds 2005 op doeltreffende wijze gebruik gemaakt van dit horizontale mandaat om een groot aantal bilaterale overeenkomsten in overeenstemming te brengen met de Gemeenschapswetgeving.

De Europese Commissie heeft Israël uitgenodigd om horizontale onderhandelingen op te starten teneinde de juridische problemen die door het Europees Hof van Justitie in de "Open Skies"-arresten zijn vastgesteld, op te lossen en een solide basis te leggen voor de verdere ontwikkeling van de luchtvaartbetrekkingen tussen de EU en Israël. Israël heeft aangegeven dat het verkiest om, parallel met de horizontale onderhandelingen, ook onderhandelingen over een uitgebreide luchtvaartovereenkomst te voeren. Er zij op gewezen dat een soortgelijke aanpak succesvol is gebleken tijdens de luchtvaartonderhandelingen met Marokko; in dat geval hebben de partijen snel na het begin van de uitgebreide luchtvaartonderhandelingen een horizontale overeenkomst geparafeerd.

In deze mededeling beveelt de Commissie de Raad aan haar toestemming te verlenen om namens de Europese Gemeenschap onderhandelingen te voeren over een uitgebreide overeenkomst voor een gemeenschappelijke luchtvaartruimte met Israël, waarbij ernaar gestreefd wordt markten te openen en samenwerking en/of harmonisering op het gebied van regelgeving tot stand te brengen, met name op prioritaire gebieden als luchtvaartveiligheid, beveiliging, milieubescherming en toepassing van de mededingingsregels die gelijke en eerlijke kansen voor alle marktdeelnemers moeten garanderen.

2. HET BESTAANDE KADER

De EU is de grootste handelspartner van Israël, dat op zijn beurt een van de grootste handelspartners van de EU in de Euromed-regio is, met een totale handel ter waarde van bijna 23 miljard euro in 2005. De EU is de belangrijkste bron van invoer voor Israël en de tweede belangrijkste uitvoerbestemming. Diamanten buiten beschouwing gelaten vertegenwoordigt de handel met de EU 35% van de totale handel van Israël. In het kader van de Europees-mediterrane associatieovereenkomst zijn de EU en Israël overeengekomen de handel in industriële producten vrij te maken.

Israël was het eerste niet-Europese land dat zich geassocieerd heeft met het EU-kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling. De bijzondere status van Israël is het resultaat van zijn geavanceerde wetenschappelijke en onderzoekscapaciteiten en van het al lang bestaande dichte netwerk aan betrekkingen op het gebied van wetenschappelijke en technische samenwerking tussen Israël en de EU.

De EU en Israël hebben ook een overeenkomst geparafeerd over Israëls deelname aan Galileo, Europa's programma voor satellietnavigatie. Dit wijst op de vaste wil van Israël om zich sterker te integreren in de programma's en activiteiten van de EU.

Wat de samenwerking in de vervoerssector betreft, hebben succesvolle besprekingen met de EU plaatsgevonden over een gezamenlijk Israëlisch-Palestijns bureau voor vervoer, dat bijstand zal verlenen met betrekking tot de praktische aspecten van gezamenlijke planning in de vervoerssector.

Op het gebied van luchtvaart zijn de markten van de EU en Israël nauw met elkaar verbonden. Israël heeft met de meeste lidstaten bilaterale overeenkomsten voor luchtdiensten gesloten, wat duidelijk wijst op het belang van de luchtvaartbetrekkingen met deze cruciale partner van de Europese Unie. De EU-markt is de belangrijkste: 4,54 miljoen van de in totaal 8,59 miljoen (54%) internationale passagiersbewegingen van en naar Israël hebben betrekking op de EU. Israël is voor de EU ook de belangrijkste luchtvaartmarkt in het Midden-Oosten en heeft bovendien nog veel groeipotentieel. Ondanks de bezorgdheid over de veiligheid is het aantal passagiersbewegingen tussen de EU en Israël tussen 1995 en 2005 met gemiddeld 2,7% per jaar gestegen. Naar verwachting zal deze groei in de toekomst nog versnellen. Volgens de ramingen van IATA zal het aantal passagiers dat tussen Europa en het Midden-Oosten reist in de periode 2005-2009 met gemiddeld 6,6% per jaar groeien. Het grootste aantal reizigers wordt momenteel geteld op de verbindingen tussen Israël en Frankrijk (661 000 passagiers), het VK (651 000), Duitsland (626 000), Italië (579 000), Spanje (364 000) en Nederland (266 000).

De capaciteit op de totale markt voor luchtverbindingen tussen de EU en Israël is evenwichtig verdeeld tussen luchtvaartmaatschappijen uit de Gemeenschap en Israël. Dit is vermoedelijk toe te schrijven aan de bepalingen van de bilaterale overeenkomsten voor luchtdiensten tussen lidstaten en Israël, waarin meestal één luchtvaartmaatschappij van elke partij wordt aangewezen. Een aanzienlijk gedeelte van het aantal Israëlische passagiers die via EU-markten reizen, maakt gebruik van rechten van de zesde vrijheid om naar de VS te reizen.

Israël is ook een groeiende toeristische bestemming voor Europa. In 2004 reisden 1,5 miljoen toeristen naar Israël, waarvan 89% (1,34 miljoen) per vliegtuig. Dit is een stijging met 42% in vergelijking met 2003, maar is nog steeds amper 56% van het niveau van 2000. Toch wijst zelfs deze bescheiden heropleving op een aanzienlijk groeipotentieel, dat echter afhankelijk blijft van de politieke situatie. Aangezien de meeste toeristen per vliegtuig reizen, zal de groei van het toerisme tot een stijging van de vraag naar luchtdiensten leiden. Het aantal Israëlische passagiers dat naar andere landen reist, ligt sinds 2000 beduidend hoger dan het aantal buitenlanders die naar Israël reizen.

De luchtvaartsector in Israël

De Israëlische luchtvaartmarkt wordt gekenmerkt door de dominante positie van El Al Israeli Airlines. El Al is de enige Israëlische luchtvaartmaatschappij die geregelde diensten van/naar Israël exploiteert; de chartermaatschappijen Arkia, Israair en Sun d'Or exploiteren ook korte- en middellangeafstandsvluchten. Sun d'Or is volledig eigendom van El Al. Het profiel van de Israëlische luchtvaartmaatschappijen wordt vooral gekenmerkt door punt-tot-puntverbindingen.

Voor communautaire luchtvaartmaatschappijen, die wereldwijd actief zijn en verbindingen met een reeks intercontinentale bestemmingen kunnen verzorgen, is Israël een interessante markt van de zesde vrijheid en een zinvolle oorsprong-bestemmingmarkt. Voor kleinere en/of nieuwere luchtvaartmaatschappijen, met name de nieuwe klasse lagekostenmaatschappijen, biedt Israël selectieve opportuniteiten voor punt-tot-puntverbindingen.

Israël heeft bilaterale overeenkomsten voor luchtdiensten gesloten met 21 lidstaten en met een aanzienlijk aantal andere internationale partners. Israël is al sinds lange tijd lid van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) en heeft ook andere belangrijke multilaterale luchtvaartovereenkomsten ondertekend. Israël heeft echter steeds een voorzichtig en conservatief luchtvaartbeleid gevoerd en heeft zich tot nu toe slechts schoorvoetend bereid getoond om historische luchtvaartovereenkomsten met lidstaten te liberaliseren. De uitnodiging van de Israëlische regering om luchtvaartonderhandelingen op communautair niveau te beginnen, toont echter duidelijk aan dat er een zekere bereidheid groeit om de markt voor luchtvervoer met de EU open te stellen.

Wat de regionale integratie van luchtvervoersmarkten betreft, heeft Israël tot dusver geprobeerd om via bilaterale inspanningen zijn betrekkingen met naburige staten uit de regio selectief te verruimen en te intensiveren. Die inspanningen hebben zwaar te lijden gehad onder de moeilijk politieke situatie in de regio. Het streven naar een gemeenschappelijke luchtvaartruimte zou nieuwe kansen op regionale samenwerking scheppen voor Israël, zoals regelgevende harmonisering via hoge gemeenschappelijke Europees-mediterrane normen.

Op regelgevend gebied neemt Israël zijn ICAO-verplichtingen zeer ernstig en verleent actief steun aan de samenhang en kwaliteit van de internationale luchtvaartregelgeving. Het Israëlische luchtvervoer heeft een solide reputatie op het gebied van veiligheidsprestaties; bovendien behoort de beveiliging van de Israëlische luchtvaart tot de strengste ter wereld. Ook de milieuprestaties van de Israëlische luchtvaart zijn zeer goed. De werknemers van Israëlische luchtvaartmaatschappijen genieten goede sociale bescherming en geven blijk van een hoog niveau van professionalisme. Op het verlenen van vergunningen aan luchtvaartmaatschappijen wordt streng toegezien. Momenteel woedt een levendig debat over de vraag of het luchtvervoer nog langer moet worden vrijgesteld van de concurrentieregels.

Israël past hoge normen toe inzake de exploitatie en regulering van zijn luchtvervoer, dat een solide uitgangspunt vormt om de Israëlische luchtvaartregelgeving via wederzijdse erkenning af te stemmen op het EU-acquis. De EASA en Israël hebben al een werkovereenkomst over luchtwaardigheidscertificaten gesloten.

3. VERDERE VERSTERKING VAN DE RELATIES MET EEN BELANGRIJK BUURLAND

In mei 2007 heeft de Israëlische regering, op basis van de aanbevelingen van het Israëlische interministeriële comité, formeel aan de Commissie voorgesteld uitgebreide luchtvaartonderhandelingen op te starten.

Israël hanteert geleidelijk een meer liberale benadering van luchtdiensten tussen lidstaten en Israël, en verleent betere toegang tot de Israëlische markt. Israël heeft zich niet alleen akkoord verklaard met een toename van de wekelijkse frequenties, maar in sommige gevallen ook met een wederzijdse verhoging van het aantal communautaire luchtvaartmaatschappijen die diensten tussen de lidstaten en Israël mogen exploiteren. Dit toont aan dat Israël vast voornemens is om luchtvaartonderhandelingen aan te knopen met de Commissie, die kunnen uitmonden in de verdere integratie van de markten.

4. BATEN EN TOEGEVOEGDE WAARDE VAN EEN COMMUNAUTAIRE BENADERING

De burgerluchtvaartsector (met inbegrip van de infrastructuur, exploitanten en andere industriële marktdeelnemers) vormt een belangrijk onderdeel van de Europese economie. De exploitanten van luchtvervoer alleen al creëren 0,6% van de toegevoegde waarde van de EU en hebben meer dan 400 000 mensen in dienst (0,4% van alle werknemers in de niet-financiële sectoren van de economie)², terwijl de volledige sector werkgelegenheid biedt aan ongeveer drie miljoen mensen in de EU. De oprichting van een eengemaakte luchtvaartmarkt, begin jaren 90, heeft er in grote mate toe bijgedragen dat de sector dynamischer en doeltreffender is geworden en heeft grote economische en sociale baten met zich meegebracht. Tussen 1992 en 2003 is het aantal intracommunautaire routes met meer dan 40% gestegen. De productiviteit van de grote communautaire luchtvaartmaatschappijen is tussen 1990 en 2002 met 87% gestegen³. Zolang de Gemeenschap niet als een eengemaakte, gecoördineerde entiteit optreedt in haar luchtvaartrelaties met derde landen is het echter onwaarschijnlijk dat het volledige potentieel van de interne markt zal worden bereikt. Dergelijke gecoördineerde inspanningen kunnen immers een toegevoegde waarde scheppen die in het belang is van de Europese luchtvaartsector en de gebruikers. De ervaring die de EU in dit opzicht heeft opgedaan, wordt overigens als bijzonder waardevol beschouwd door derde landen. Dit geldt des te meer voor Israël, waarmee de EU een bevoorrechte relatie wil uitbouwen.

De EU-lidstaten en Israël hebben in het verleden restrictieve bilaterale overeenkomsten voor luchtdiensten gesloten, met een beperkt niveau van marktopening en strikte marktvoorwaarden voor exploitanten. Volgens de meeste van die overeenkomsten is het nog steeds mogelijk dat elke partij één luchtvaartmaatschappij aanwijst, waardoor de toegang tot de markt in de praktijk wordt beperkt tot twee maatschappijen. Bovendien worden de aanwijzing en de frequenties in veel gevallen vastgesteld op basis van stedenparen, waardoor de markttoegang nog verder wordt beperkt. Het huidige systeem van bilaterale overeenkomsten voor luchtdiensten tussen lidstaten en Israël verstoort de

² EUROSTAT Statistics in focus, 37/2005, ISSN 1561-4840.

³ Bijlage bij de Mededeling van de Commissie "Ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap", COM(2005) 79 definitief.

verkeerspatronen en kan nadelig zijn voor verscheidene communautaire luchtvaartmaatschappijen en voor de consumenten in sommige lidstaten. Een communautaire overeenkomst zou – op het hoogst mogelijke niveau – gelijke kansen scheppen voor alle communautaire luchtvaartmaatschappijen en passagiers in alle lidstaten de mogelijkheid geven om profijt te trekken van vergelijkbare omstandigheden en intensiever verkeer tussen de EU en Israël.

Een gemeenschappelijke luchtruimte tussen de EU en Israël zou aanzienlijke economische voordelen opleveren. Door de geografische positie en de traditioneel nauwe economische en handelsbetrekkingen tussen de EU en Israël zou de openstelling van de markt en de wederzijdse erkenning van luchtvaartnormen voordelen opleveren voor de luchtvaartmarkten.

Dankzij de openstelling van de markt zouden ook de reismogelijkheden voor passagiers uit de EU en Israël aanzienlijk verbeteren. Naar verwachting zal het aantal directe verbindingen tussen de EU en Israël en het totale aantal vluchten een positief effect hebben op de handels- en toeristenstromen tussen de EU en Israël. Naar verwachting zullen de Europese luchtvaartmaatschappijen en de Europese industrie in het algemeen een aanzienlijk deel van de economische voordelen binnenhalen. Een gemeenschappelijke luchtvaartruimte zou nieuwe marktopportunities scheppen voor luchtvaartmaatschappijen in de EU die van start willen gaan met vluchten naar Israël maar nog niet over de nodige verkeersrechten beschikken. Het zou ook kunnen leiden tot gemakkelijker integratie van Israëlische luchtvaartmaatschappijen in bestaande allianties van communautaire luchtvaartmaatschappijen, waardoor geïntegreerde producten kunnen worden ontwikkeld en, dankzij schaalvoordelen, betere dienstverlening aan de passagiers kan worden geboden en de efficiëntie kan worden vergroot.

Het is natuurlijk van het allergrootste belang te garanderen dat de openstelling en integratie van de markten op evenwichtige wijze plaatsvindt, waarbij rekening wordt gehouden met andere belangrijke beleidsdoelstellingen en mogelijke negatieve gevolgen worden verzacht. Het is ook cruciaal dat het proces van openstelling van de markt gepaard gaat met een parallel proces van regelgevende samenwerking en/of harmonisering op het gebied van veiligheid, beveiliging, milieu, staatssteun en aspecten van het mededingingsrecht, waardoor gelijke en eerlijke kansen worden gegarandeerd. Open luchtvaartmarkten hebben behoefte aan een kader dat eerlijke mededinging en hoge veiligheids- en beveiligingsnormen garandeert. Wat milieubescherming betreft, moet de overeenkomst stroken met de verbintenissen die de Gemeenschap is aangegaan op het vlak van duurzame ontwikkeling. Het is belangrijk dat de bevoegdheden van de EU om regelgevende of economische instrumenten toe te passen teneinde de ongewenste neveneffecten van de groei van het luchtverkeer, met name wat de luchtkwaliteit, het geluidsniveau rond luchthavens en de bijdrage aan de mondiale klimaatsverandering betreft, niet worden beperkt door de overeenkomst.

De EU heeft er politiek en economisch belang bij te garanderen dat in het kader van haar economische betrekkingen met de mediterrane partners (zie ook artikel 47 van de Associatieovereenkomst EU-Israël) gemeenschappelijke normen worden toegepast die verenigbaar zijn met de Europese normen. Dit kan alleen worden verwezenlijkt door een uitgebreide overeenkomst waarover op communautair niveau is onderhandeld en die voorziet in wederzijdse erkenning van luchtvaartnormen en

-procedures. Het uiteindelijke doel van de overeenkomst is de Israëlische luchtvaartsector te integreren in een gemeenschappelijke luchtvaartruimte met de Europese Unie en harmonisering van de wetgeving tot stand te brengen via wederzijdse erkenning op cruciale gebieden van de EU-luchtvaartregelgeving.

Door een uitgebreid mandaat voor onderhandelingen met Israël voor te stellen zou de EU haar buurlanden duidelijk tonen dat zij streeft naar open markten, naar regelgevende overeenstemming van veiligheids- en beveiligingsnormen en naar duurzame ontwikkeling. Een luchtvaartovereenkomst tussen de EU en Israël kan ruimere economische gevolgen hebben voor het luchtvervoer tussen de EU en andere zuidelijke buurlanden en kan de regionale samenwerking bevorderen.

Zoals in deze mededeling reeds is vermeld, heeft Israël verklaard bereid te zijn zich te integreren in een gemeenschappelijke luchtvaartruimte met de EU. Dit impliceert dat Israël zijn luchtvaartnormen via wederzijdse erkenning zal harmoniseren met die van de EU, waardoor een solide rechtskader voor luchtvaartbetrekkingen wordt gecreëerd.

5. CONCLUSIES

De Commissie acht het dan ook belangrijk Israël uitgebreide mogelijkheden te bieden voor intensievere samenwerking op burgerluchtvaartgebied. De overeenkomst met Israël zou een ambitieus kader scheppen voor de integratie van ruimere luchtvaartkwesties, zoals regelgevende samenwerking op het vlak van veiligheid, beveiliging, luchtverkeersleiding, technologie en onderzoek, praktische bedrijfsvoering en industriële samenwerking.

De burgerluchtvaartsector biedt interessante nieuwe kansen voor verdere versterking van de samenwerking in de vervoerssector en levert voordelen op voor zowel Israël als de EU. Daarom moeten inspanningen worden geleverd om het luchtvervoer te doen uitgroeien tot een van de belangrijkste gebieden waarop intensievere samenwerking tussen de EU en Israël plaatsvindt; dit is een voorbeeld van hoe Israël zich in de Europese structuren en markten kan integreren. De overeenkomst vormt een belangrijke stap op weg naar een gemeenschappelijke luchtvaartruimte tussen de Europese Unie en haar mediterrane buurlanden, een van de belangrijkste doelen van het externe luchtvaartbeleid van de EU en een belangrijk onderdeel van het buitenlands beleid van de EU.

Een overeenkomst op communautair niveau kan tegemoet komen aan de ambitie van Israël om beter te worden geïntegreerd in de Europese luchtvaartstructuren en om de voordelen van de openstelling van de markt te combineren met samenwerking op regelgevend, technisch en industrieel gebied, zodat gelijke kansen voor de exploitanten en voordelen voor de consumenten ontstaan.

De substantiële politieke en economische toegevoegde waarde van een luchtvervoersovereenkomst met Israël kan op lange termijn andere landen in de regio aanmoedigen hetzelfde te doen en kan de regionale samenwerking in het Midden-Oosten helpen bevorderen.

Gezien het voorgaande stelt de Commissie voor onderhandelingen te voeren en een uitgebreide open luchtvaartovereenkomst te sluiten met Israël; de Commissie verzoekt de Raad dan ook haar toestemming te geven de onderhandelingen over een dergelijke overeenkomst aan te vatten.

De Commissie zal nauw samenwerken met de lidstaten en met alle relevante belanghebbenden om de doelstellingen die in het voorgestelde besluit van de Raad zijn uiteengezet, verder uit te werken en te verwezenlijken.