

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 5.5.2010
COM(2010)210 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

De ontwikkeling van een EU-burgerluchtvaartbeleid ten aanzien van Brazilië

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

De ontwikkeling van een EU-burgerluchtvaartbeleid ten aanzien van Brazilië

1. INLEIDING

- 1.1 De regels voor het internationale luchtvervoer werden traditiegetrouw vastgelegd in bilaterale overeenkomsten voor luchtdiensten tussen individuele staten. Sinds 2003 is de Europese Unie (EU) echter van start gegaan met een gemeenschappelijk extern luchtvaartbeleid met geselecteerde derde landen. Zoals uiteengezet in de Mededeling van de Commissie "Ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap"¹, hebben specifieke overeenkomsten tussen de Europese Unie en bepaalde derde landen een aanzienlijke toegevoegde waarde: ze scheppen nieuwe economische kansen door markten te openen en investeringsmogelijkheden te bevorderen. Bovendien zijn dergelijke overeenkomsten, die samenwerking op het gebied van regelgeving bevorderen, de beste manier om eerlijke mededinging en een hoog niveau van veiligheid, beveiliging en milieubescherming te garanderen.

De Europese Commissie heeft dan ook voorgesteld gerichte onderhandelingen te beginnen om overal ter wereld met bepaalde belangrijke partners uitgebreide luchtvaartovereenkomsten te sluiten en zodoende betere mogelijkheden te creëren om het Europese bedrijfsleven te bevorderen, eerlijke mededinging te garanderen en tegelijk de internationale burgerluchtvaart te hervormen.

- 1.2 Aangezien jaarlijks 4,4 miljoen passagiers tussen de EU en Brazilië reizen² en het luchtverkeer tussen de EU en Zuid-Amerika aanzienlijk toeneemt³, is Brazilië een sterke kandidaat voor een luchtvervoersovereenkomst van de nieuwe generatie met de EU. Recentelijk hebben de EU en Brazilië een sterke samenwerking uitgebouwd op burgerluchtvaartgebied:

- begin 2009 hebben de EU en Brazilië onderhandeld over een overeenkomst inzake bepaalde aspecten van luchtdiensten ("Horizontale Overeenkomst")⁴;

- in december 2009 zijn de onderhandelingen over een bilaterale overeenkomst inzake burgerluchtvaart tussen de EU en Brazilië van start gegaan⁵;

¹ COM(2005) 79 definitief van 11.3.2005.

² Bron: Eurostat.

³ In de The Airbus Global Market Forecast 2009-2028 wordt verwacht dat het luchtverkeer tussen Europa en Zuid-Amerika met 5,7% per jaar zal toenemen; het evenaart daarmee de voorspelde groei van het luchtverkeer tussen Europa en India en overtreft ruimschoots de gemiddelde mondiale groei van 4,7%.

⁴ COM(2009) 411 definitief van 3.8.2009. Op 9.10.2009 heeft de Raad toestemming gegeven om de overeenkomst te ondertekenen.

⁵ Bij besluit van 9.10.2009 heeft de Raad de Commissie gemachtigd dergelijke onderhandelingen op te starten.

- van 24 tot 26 mei 2010 wordt in Rio de Janeiro een burgerluchtvaarttop tussen de EU en Latijns-Amerika georganiseerd, in samenwerking met de Braziliaanse luchtvaartautoriteit.

- 1.3 De Braziliaanse regering heeft de Commissie meegedeeld dat zij uitgebreide onderhandelingen over luchtvervoer wenst aan te knopen met de EU teneinde de bestaande bilaterale overeenkomsten voor luchtdiensten tussen de lidstaten en Brazilië te vervangen en een moderner regelgevingskader tot stand te brengen dat de groei van luchtdiensten zal vergemakkelijken met het oog op de FIFA World Cup in Brazilië in 2014 en de Olympische Spelen in Rio de Janeiro in 2016.
- 1.4 Een overeenkomst met Brazilië over de geleidelijke liberalisering van de markttoegang zal economische voordelen opleveren voor luchtvaartmaatschappijen, luchthavens, passagiers, expediteurs, de toeristische sector en de economie in het algemeen, zowel in de EU als in Brazilië. Uit een economische studie in opdracht van de Commissie blijkt dat de liberalisering van de markten tussen de EU en Brazilië jaarlijks tot 460 miljoen euro aan voordelen voor de consument zal opleveren⁶. Al even belangrijk is dat dit zou leiden tot een fundamentele herziening van het regelgevingskader voor luchtdiensten tussen de EU en Brazilië. De Commissie beveelt dan ook aan dat de Raad haar machtigt om namens de EU te onderhandelen over een uitgebreide luchtvervoersovereenkomst met Brazilië, die gericht is op een geleidelijke marktopening en een hoog niveau van samenwerking op het gebied van regelgeving. Betere samenwerking op het gebied van regelgeving zou eerlijke concurrentie tussen alle luchtvaartmaatschappijen op een gelijk speelveld garanderen. Bovendien kan dit leiden tot aanzienlijke kostenbesparingen voor de luchtvaartsector in de EU.

2. HET BESTAANDE KADER VOOR LUCHTVERVOER TUSSEN DE EU EN BRAZILIË

2.1 Bilaterale overeenkomsten voor luchtdiensten tussen lidstaten en Brazilië

Op dit ogenblik zijn de regels voor commercieel luchtvervoer tussen Brazilië en de EU vastgelegd in 15 bilaterale overeenkomsten voor luchtdiensten. Er is momenteel geen rechtsgrondslag voor luchtdiensten tussen Brazilië en de overige 12 lidstaten.

Met de bestaande overeenkomsten voor luchtdiensten tussen EU-lidstaten en Brazilië kunnen luchtvaartmaatschappijen, luchthavens, passagiers en expediteurs de voordelen van open markten niet volledig benutten. In al deze overeenkomsten wordt het aantal vluchten per week beperkt, met name op routes tussen de EU en São Paulo. Bovendien beperken deze overeenkomsten ook de codesharingrechten en de rechten om goederen en passagiers verder te vervoeren van Brazilië naar derde landen. De aanzienlijke verschillen tussen de bilaterale overeenkomsten hebben ook geleid tot een versnippering van de regelgeving voor luchtdiensten tussen de EU en Brazilië. De uitgewisselde verkeersrechten variëren bijvoorbeeld van twee tot tachtig vluchten per week. De verschillen tussen de bilaterale overeenkomsten voor luchtdiensten tussen lidstaten en Brazilië hebben tot gevolg dat niet alle communautaire luchtvaartmaatschappijen over dezelfde mogelijkheden beschikken.

⁶ Booz & Co, The Economic Impacts of Opening Aviation Markets between the EU and Brazil, juni 2009. (http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/study_brazil_EN)

Het kader voor luchtvervoer in Brazilië

- 2.2 Door zijn geografie heeft Brazilië de vierde grootste binnenlandse luchtvaartmarkt ter wereld⁷. Tussen 2003 en 2008 hebben lagekostenmaatschappijen hun intrede gedaan op de Braziliaanse binnenlandse markt, waardoor het volume van die markt bijna is verdubbeld. De grootste luchtvaartmaatschappij, zowel op de binnenlandse als op de internationale markt, is TAM, gevolgd door lagekostenmaatschappij Gol. TAM is momenteel de enige Braziliaanse maatschappij die vluchten naar Europa exploiteert. 78% van alle passagiers en 85% van alle vracht op directe vluchten tussen de EU en Brazilië wordt vervoerd door EU-luchtvaartmaatschappijen⁸.
- 2.4 Op dit ogenblik mogen buitenlandse bedrijven voor hoogstens 20% eigenaar zijn van Braziliaanse luchtvaartmaatschappijen. In november 2009 heeft de Braziliaanse senaat een wetsvoorstel goedgekeurd om dit aandeel te verhogen tot 49%.
- 2.5 De regelgeving van het luchtvervoer in Brazilië wordt gekenmerkt door een sterke aanwezigheid van het in 2006 opgerichte nationaal agentschap voor de burgerluchtvaart (ANAC), dat gelinkt is aan het ministerie van Defensie. Het luchtverkeersbeheer staat onder controle van de Braziliaanse luchtmacht. De Braziliaanse luchthavens zijn georganiseerd door Infrao, dat onder het ministerie van Defensie valt. De belangrijkste internationale luchthaven, São Paulo-Guarulhos, heeft te kampen met ernstige congestie. Brazilië overweegt concessies voor luchthavens toe te staan om de verbetering van de infrastructuur te versnellen.

3. MOGELIJKE VOORDELEN VAN EEN UITGEBREIDE LUCHTVERVOERSOVEREENKOMST TUSSEN DE EU EN BRAZILIË

3.1 Verdere versterking van het strategische partnerschap tussen de EU en Brazilië

In 2007 zijn Brazilië en de EU overeengekomen een strategisch partnerschap op te richten⁹. Brazilië is een belangrijke partner voor de EU; het heeft niet alleen nauwe historische, culturele en commerciële banden met de EU, maar kan – net als de EU – een verschil maken bij de aanpak van mondiale uitdagingen zoals de klimaatverandering.

Brazilië is niet alleen de tiende economie ter wereld, maar ook de tiende grootste handelspartner van de EU. Zelfs tijdens de mondiale economische crisis van 2008-2009 is Brazilië blijven groeien, en algemeen heerst de overtuiging dat de Braziliaanse economie zeer veel potentieel heeft. Op het gebied van vervoersdiensten heeft de EU een handelsoverschot van meer dan 700 miljoen euro¹⁰. Toerisme, zakenvluchten en vluchten om persoonlijke redenen zijn de belangrijkste drijvende krachten achter het luchtvervoer tussen de EU en Brazilië. Het versterken van het luchtvervoer tussen de EU en Brazilië is van essentieel belang om de banden met deze strategische partner op het gebied van handel, investeringen, toerisme en persoonlijke uitwisselingen te versterken.

⁷ Bron: World Air Transport Statistics, 51^{ste} editie.

⁸ Bron: ANAC, Anuário do Transporte Aéreo 2008.

⁹ COM(2007) 281 definitief.

¹⁰ Bron: Eurostat.

3.2 Economische voordelen van de liberalisering van de luchtvaartmarkten tussen de EU en Brazilië

Uit de eerder genoemde economische studie blijkt dat een mogelijke luchtvervoersovereenkomst met Brazilië aanzienlijke economische voordelen zou opleveren:

- het opheffen van de bilaterale capaciteits- en frequentiebeperkingen zou luchtvaartmaatschappijen in staat stellen hun diensten uit te breiden, zodat ze beter aansluiten bij de vraag van de passagiers. Op dit ogenblik gebruiken verscheidene EU-luchtvaartmaatschappijen het maximum aan beschikbare verkeersrechten, met name van en naar São Paulo;
- het opheffen van de prijscontrole zou tot meer prijsconcurrentie leiden en dus ten goede komen aan de passagiers;
- het opheffen van codesharingbeperkingen zou de luchtvaartmaatschappijen in staat stellen ruimere aansluitingsmogelijkheden aan te bieden aan hun passagiers;
- het opheffen van beperkingen op het aantal aangewezen luchtvaartmaatschappijen zou nieuwe maatschappijen de kans geven om nieuwe diensten tussen de EU en Brazilië aan te bieden;
- de markt voor vrachtvervoer tussen de EU en Brazilië zou baat vinden bij een meer open regelgevingskader. Per jaar wordt 250 000 ton vracht vervoerd tussen de EU en Brazilië. De ontwikkeling van het vrachtvervoer wordt echter geremd door het gebrek aan verkeersrechten tussen Brazilië en derde landen en het gebrek aan rechten voor intermodaal vervoer;
- door een eventuele wederzijdse liberalisering van de investeringsregels zouden luchtvaartmaatschappijen gemakkelijker toegang krijgen tot buitenlands kapitaal en zouden investeerders de kans krijgen om te investeren in aantrekkelijke bedrijven op andere markten;
- een verlaging van de kosten van het zaken doen zou de exploitatiekosten van luchtvaartmaatschappijen doen dalen en uiteindelijk ook de gebruikers, d.w.z. passagiers en expediteurs, ten goede komen.

Volgens de ramingen in de studie zou een liberalisering van de luchtvaartmarkten tussen de EU en Brazilië jaarlijks 300 tot 460 miljoen euro aan voordelen voor de consument opleveren¹¹.

3.3 Toegevoegde waarde van regelgevende samenwerking met Brazilië op het niveau van de Unie

De toegevoegde waarde van onderhandelingen over luchtvervoer met Brazilië op het niveau van de Unie blijft geenszins beperkt tot de economische voordelen van de

¹¹ Dit cijfer heeft alleen betrekking op passagiersvluchten en de directe gevolgen van de liberalisering voor het consumentensurplus; de indirecte of afgeleide economische voordelen zijn hier niet in begrepen.

liberalisering van de luchtvaartmarkt. Het beginsel van wederkerigheid is zeer belangrijk in het Braziliaanse luchtvaartwetboek en in de bijzondere wetten en regels op het gebied van luchtvaart. Dit vormt een goede rechtsgrondslag voor het verlenen van wederzijdse voordelen in een modern regelgevingskader tussen de Unie en Brazilië.

De bepalingen inzake regelgevende samenwerking kunnen in een luchtvervoersovereenkomst op het niveau van de Unie veel verder gaan dan op bilateraal niveau. Een belangrijk punt van een luchtvervoersovereenkomst op het niveau van de Unie is versterkte samenwerking met Brazilië om het milieueffect van de luchtvaart te doen afnemen, inclusief een gezamenlijke bijdrage tot de wereldwijde inspanningen om het effect van de luchtvaart op de klimaatverandering te temperen. Gezien de belangstelling van Brazilië in biobrandstoffen, kan deze samenwerking ook betrekking hebben op de verdere ontwikkeling van duurzame biobrandstoffen die het effect van de luchtvaart op de klimaatverandering beperken. Brazilië is ook een vanzelfsprekende kandidaat voor de ontwikkeling van “groene vluchten” van en naar de EU, via innovaties op het gebied van luchtverkeersbeheer. Versterkte samenwerking op het gebied van beveiliging van de luchtvaart, facilitering en luchthavenbeleid kan de kosten van de luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en expediteurs doen dalen.

De overeenkomst voorziet in de oprichting van een gemengd comité om toezicht te houden op de tenuitvoerlegging ervan. Een dergelijk gemengd comité is een uitstekend mechanisme om samen problemen op te lossen die gevolgen hebben voor de luchtdiensten tussen de EU en Brazilië. Veel van deze problemen kunnen bijzonder moeilijk worden opgelost via overleg in het kader van bilaterale overeenkomsten voor luchtdiensten.

4. CONCLUSIES: DE SUBSTANTIËLE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN EEN TOEKOMSTIGE OVEREENKOMST VOOR LUCHTVERVOER TUSSEN DE EU EN BRAZILIË

4.1 Brazilië heeft belangstelling getoond voor het opstarten van onderhandelingen over een uitgebreide luchtvervoersovereenkomst met de EU. De EU moet hier op ingaan en trachten voordeel te halen uit de belangstelling van Brazilië. Een gemoderniseerd kader voor luchtvervoer tussen de EU en Brazilië zou aanzienlijke nieuwe commerciële kansen bieden voor luchtvaartmaatschappijen en luchthavens in de EU, op basis van een gelijk speelveld. De Europese luchtvaartsector heeft de EU-instellingen gevraagd in 2010 uitgebreide luchtvervoersonderhandelingen met Brazilië op te starten, om zo het herstel van de luchtvaart na de mondiale economische en financiële crisis een duwtje in de rug te geven¹². Een versterking van de luchtvaartbetrekkingen zou bovendien ook het strategische partnerschap tussen de EU en Brazilië versterken.

4.2 De onderhandelingen over een uitgebreide luchtvervoersovereenkomst met Brazilië hebben tot doel de toegang tot de markt en tot investeringsmogelijkheden geleidelijk vrij te maken. De daaruit voortvloeiende overeenkomst zou leiden tot een samenhangend rechtskader dat gelijke rechten en kansen verschaft aan

¹² ACI Europe, Renewed Call for Competitive Relief Measures, november 2009.

maatschappijen uit de Unie, waarbij de markttoegang zo open mogelijk is en de regelgevende normen zo streng mogelijk. Bovendien zou een dergelijke overeenkomst nieuwe marktkansen scheppen tussen Brazilië en die lidstaten welke tot op heden niet beschikken over een rechtsgrondslag voor commercieel luchtvervoer van en naar Brazilië.

Uit een recente studie in opdracht van de Commissie blijkt dat een liberalisering van de markt tussen de EU en Brazilië niet alleen aanzienlijke economische voordelen zou opleveren, maar dat dit ook zou leiden tot de oprichting van een gemengd comité binnen hetwelk zakelijke problemen die relevant zijn voor luchtdiensten tussen de EU en Brazilië kunnen worden besproken en opgelost, en tot nauwe regelgevende samenwerking op alle gebieden van de burgerluchtvaart.

- 4.3 Een luchtvervoersovereenkomst tussen de EU en Brazilië zou de hoge normen op het gebied van veiligheid, beveiliging en milieubescherming van luchtdiensten nog versterken. Wat de veiligheid van de luchtvaart betreft, wordt momenteel onderhandeld over een specifieke overeenkomst die gericht is op hechte regelgevende samenwerking en met name op de wederzijdse erkenning van certificeringsbevindingen op het gebied van luchtvaartveiligheid en verenigbaarheid met de milieunormen.

De overeenkomst moet sporen met de verbintenis van de EU om het vervoer duurzaam te ontwikkelen. Het is belangrijk dat het vermogen van de EU om regelgevende of economische instrumenten ten uitvoer te leggen teneinde het effect van de luchtvaart op de klimaatverandering te temperen, door de overeenkomst niet wordt beperkt. De overeenkomst zou daarentegen moeten gericht zijn op de totstandbrenging van nauwe samenwerking teneinde het effect op de klimaatverandering te beperken. Brazilië moet worden gestimuleerd om maatregelen op te stellen en toe te passen die het milieu- en klimaateffect van de luchtvaart terugdringen. Dit kunnen bijvoorbeeld ook marktgebaseerde maatregelen zijn, zoals emissiehandel of andere vormen van emissiekredieten en –maatregelen.

Zowel in de EU als in Brazilië zou het bedrijfsleven baat vinden bij nauwere samenwerking tussen de regelgevende autoriteiten op diverse deelgebieden van de burgerluchtvaart. Een dergelijke regelgevende samenwerking kan alleen op het niveau van de Unie worden bereikt.

- 4.4 Gezien het voorgaande beveelt de Commissie de Raad aan haar te machtigen om onderhandelingen met Brazilië op te starten met het oog op het sluiten van een uitgebreide luchtvervoersovereenkomst.

De Commissie zal nauw samenwerken met de lidstaten en met alle relevante belanghebbenden om de doelstellingen die in de onderhandelingsrichtsnoeren zijn uiteengezet, te ontwikkelen en te verwezenlijken.