

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Luchtvaart: een open en geconnecteerd Europa”

(COM(2017) 286 final)

en

het „voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van de mededinging in de luchtvaart, houdende intrekking van Verordening (EG) nr. 868/2004”

(COM(2017) 289 final — 2017/0116 (COD))

(2018/C 197/09)

Rapporteur: **Jacek KRAWCZYK**

Raadpleging	Europese Commissie, 5.7.2017 Europees Parlement, 15.6.2017 Raad, 22.6.2017
Rechtsgrondslag	Artikelen 100, lid 2, en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	4.1.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	17.1.2018
Zitting nr.	531
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	115/1/4

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité blijft bij het standpunt dat het heeft ingenomen in zijn advies over het „Luchtvaartpakket I”⁽¹⁾, nl. dat het overkoepelende doel van de luchtvaartstrategie voor Europa (hierna de „EU-luchtvaartstrategie”), die in december 2015 door de Europese Commissie werd gepresenteerd, moet bestaan in „het scheppen van een beter investeringsklimaat om meer Europese investeringen in de luchtvaartindustrie van de EU aan te moedigen, en het vergroten van het concurrentievermogen van de sector en de rol ervan voor de economie, waardoor de algehele economische groei en het scheppen van nieuwe banen worden bevorderd”.

1.2. Het EESC benadrukt dat de kwaliteit van de tenuitvoerlegging van de EU-luchtvaartstrategie van cruciaal belang is voor het succes van de Europese burgerluchtvaart. Snel veranderende interne en externe omstandigheden, de ontwikkeling van markten in meerdere richtingen, toenemende druk op mensen en bedrijven, toenemende concurrentie binnen en buiten de EU, nieuwe ontwrichtende technologieën en de snelle opmars van digitalisering: dit zijn slechts enkele van de uitdagingen die moeten worden aangepakt bij het uitvoeren van de EU-luchtvaartstrategie. Zoals het EESC al opmerkte in zijn advies over het „Luchtvaartpakket I”⁽²⁾, heeft deze strategie de rol van de luchtvaart terug op de politieke agenda van de EU gezet — en dat moet ook zo blijven. In verband hiermee prijst het EESC de Commissie om haar niet-aflattende inzet voor een wereldwijd aanvaarde en toegepaste regeling om de luchtvaart koolstofarmer te maken. Ook de noodzaak van een effectieve sectorale sociale dialoog op zowel Europees als nationaal niveau moet meer dan ooit worden onderstreept. Het EESC brengt zijn advies over „Sociale dumping in de burgerluchtvaart”⁽³⁾ nogmaals onder de aandacht en verzoekt de Commissie dringend na te denken over doeltreffende oplossingen voor deze situatie.

⁽¹⁾ PB C 389, 21.10.2016, blz. 86.

⁽²⁾ PB C 389, 21.10.2016, blz. 86.

⁽³⁾ PB C 13, 15.1.2016, blz. 110.

1.3. Het EESC steunt de tweeledige aanpak van de Commissie om eerlijke internationale concurrentie te waarborgen, die inhoudt dat er enerzijds meer slagkracht wordt gegeven aan een unilateraal instrument dat de communautaire luchtvaartbelangen van de EU moet beschermen (Voorstel voor een verordening inzake de bescherming van de mededinging in de luchtvaart, houdende intrekking van Verordening (EG) nr. 868/2004, hierna het „voorstel van de Commissie tot intrekking van Verordening 868/2004”) en dat er anderzijds om toestemming wordt gevraagd voor het openen van onderhandelingen over nieuwe markttoegangsovereenkomsten met derde landen; daarnaast moet er een consensus worden bereikt over de manier waarop eerlijke concurrentie dient te worden gehandhaafd. Het EESC blijft ervan overtuigd dat een gelijk speelveld alleen blijvend kan worden gewaarborgd als derde landen ook de basisbeginselen van arbeidsbescherming, zoals die zijn vastgelegd in de IAO-normen, in acht nemen en zich inzetten voor bescherming van de consument en eerbiediging van de milieunormen. Het voorstel van de Commissie tot intrekking van Verordening 868/2004 pakt een aantal zwakke punten van Verordening (EG) nr. 868/2004 in haar huidige vorm aan; de totstandbrenging van een goed functionerende sociale dialoog moet echter een integraal onderdeel worden van een wederzijds overeengekomen „eerlijke concurrentie”-clausule in de internationale luchtvaartovereenkomsten van de Europese Unie. Het EESC staat vierkant achter de inspanningen van de Commissie om toestemming te krijgen voor het sluiten van nieuwe uitgebreide luchtvaartovereenkomsten en dringt aan op een snelle en efficiënte afronding van de lopende onderhandelingen.

1.4. De interpretatierichtsnoeren voor de regels inzake eigendom en zeggenschap verschaffen meer duidelijkheid omtrent de desbetreffende bepalingen van Verordening (EG) nr. 1008/2008 om de lidstaten en andere belanghebbenden te helpen bij hun lopende tenuitvoerlegging. Het Comité is echter van mening dat in deze richtsnoeren onvoldoende rekening wordt gehouden met de huidige marktveranderingen en de ontwrichtende en structurele uitdagingen waarmee de Europese luchtvaart op korte en middellange termijn zal worden geconfronteerd. Om een solide uitvoering van de EU-luchtvaartstrategie te bewerkstelligen beveelt het EESC aan om op basis van een aantal scenario's een effectbeoordeling op te stellen om het pad te effenen voor een op feiten gebaseerd oordeel over de kwestie van eigendom en zeggenschap.

1.5. Het Comité onderschrijft de in Verordening (EG) nr. 1008/2008 opgenomen interpretatierichtsnoeren voor de openbaredienstverplichting, maar wijst erop dat de marktontwikkeling op lange termijn — waarbij de roep om grotere connectiviteit van de lidstaten aan de rand van de EU of met kleine thuismarkten steeds luider wordt — verdergaand economisch en maatschappelijk onderzoek zal vergen naar de manier waarop er betere duurzame verbindingen tot stand kunnen worden gebracht tussen hun voornaamste luchthavens en belangrijke bestemmingen in de EU om beter te voldoen aan de behoeften van passagiers. Hierover zullen verdere politieke discussies moeten worden gevoerd, waarbij ook rekening zal moeten worden gehouden met de door de netwerkbeheerder opgestelde, en sinds kort op de website van de Europese Commissie gepubliceerde, *Connectivity Index*.

1.6. Het Comité is van mening dat Verordening (EG) nr. 1008/2008 grondig moet worden herzien. Gezien het fundamentele belang ervan voor de sector is het essentieel dat bij de herziening rekening wordt gehouden met de feedback van alle belanghebbenden — met inbegrip van vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld — en dat de langetermijnvisie voor de Europese burgerluchtvaart, zoals uiteengezet in de EU-luchtvaartstrategie, wordt verwezenlijkt. Op voorwaarde dat de Commissie een uitgebreide analyse verricht, en dat deze via een openbare raadpleging wordt bevestigd, is het in het belang van de EU dat de huidige Commissie een herziening van Verordening (EG) nr. 1008/2008 voorstelt.

1.7. Het EESC is van mening dat de netwerkbeheerder op EU-niveau ⁽⁴⁾ al een begin heeft gemaakt met het beperken van verstoringen van het luchtverkeersbeheer. Bovendien beschikken de sociale partners al over de instrumenten om eventuele gevolgen te beperken, aangezien deze op basis van wederzijdse instemming worden toegepast. Het EESC herhaalt dat staken een fundamenteel arbeidsrecht is en dat het stakingsrecht buiten het toepassingsgebied van de EU-verdragen valt ⁽⁵⁾. Volgens het subsidiariteitsbeginsel valt de uitoefening van dit recht onder de bevoegdheid van de lidstaten. Voorts hebben de sociale partners een reeks maatregelen ontwikkeld die gezamenlijk zouden kunnen worden uitgevoerd om het risico van conflicten tussen werkgevers en werknemers te verminderen (de „Toolbox” ⁽⁶⁾). Het EESC juicht dit initiatief toe als een geschikte en doeltreffende aanpak om verstoringen van het luchtverkeer zo veel mogelijk te voorkomen. De passagiers en burgers van Europa zullen uiteindelijk van deze aanpak profiteren.

⁽⁴⁾ De netwerkbeheerder is een directoraat binnen Eurocontrol dat verantwoordelijk is voor de planning van de netwerkcapaciteit. Het moet ervoor zorgen dat de luchtverkeerscapaciteit van het pan-Europese netwerk elke dag zo goed mogelijk wordt gebruikt. Daartoe werkt het nauw samen met de lidstaten en hun nationale verleners van luchtvaartnavigatiediensten.

⁽⁵⁾ Artikel 153, lid 5, VWEU.

⁽⁶⁾ ATCEUC, CANSO en ETF (2016): *Toolbox for successful social dialogue in air traffic management*, beschikbaar op <http://www.etf-europe.org/files/extranet/-75/45567/Brochure%20ETF%20Toolbox%20March%202016.pdf>.

1.8. Voor een efficiënte uitvoering van de EU-luchtvaartstrategie is het van essentieel belang om de standpunten van het georganiseerd maatschappelijk middenveld ten aanzien van de politieke, sociale, economische en milieugevolgen van deze initiatieven in de politieke discussie een plaats te geven. Het EESC is, zoals het al meermaals heeft aangegeven, bereid actief deel te nemen aan dit proces. Het is ook van het allergrootste belang dat het Europees Parlement en de Raad snel verdergaan met het opstellen van regelgeving in verband met het voorstel tot herziening van Verordening (EG) nr. 868/2004 in het Europees Parlement en de Raad om verstoringen van de internationale concurrentie doeltreffend aan te pakken.

1.9. Het EESC herhaalt de aanbeveling die het in zijn advies over het „Luchtvaartpakket I”⁽⁷⁾ heeft geformuleerd, nl. dat „de betrokkenheid van belanghebbenden bij de uitvoering van de strategie vergezeld moet gaan van een gestructureerde en concrete uitleg over de wijze waarop de strategie zal worden uitgevoerd”. Er is nog steeds een stappenplan nodig om meer in detail aan te geven hoe „de Commissie de belanghebbenden tegemoet zal treden om deze essentiële betrokkenheid te waarborgen. De mobilisatie van alle belanghebbenden in de luchtvaartsector om samen te werken aan de uitvoering van de strategie is een uitdaging, maar ook een noodzaak.”

2. Inleiding

2.1. De mededeling van de Commissie „Luchtvaart: een open en geconnecteerd Europa” (COM(2017) 286 final, hierna „de mededeling”), die op 8 juni 2017 werd gepubliceerd, volgt op de invoering door de Europese Commissie in december 2015 van „Een luchtvaartstrategie voor Europa”⁽⁸⁾ (hierna: „de EU-luchtvaartstrategie”), waarin de agenda wordt vastgesteld voor een doelgerichte discussie binnen de burgerluchtvaartgemeenschap over de essentiële onderdelen van een allesomvattend luchtvaartbeleid en de wijze waarop dit beleid het best kan worden uitgevoerd.

2.1.1. De EU-luchtvaartstrategie „heeft tot doel de Europese economie een boost te geven, de industriële basis van die economie te versterken en de leidinggevende positie van de EU in de luchtvaart te ondersteunen, en tegelijk de uitdagingen op het gebied van milieu en klimaat aan te gaan; ze draagt dus rechtstreeks bij tot de strategische prioriteiten van de Commissie”⁽⁹⁾. Door rekening te houden met de economische, juridische, milieu-, politieke en sociale aspecten van de luchtvaart heeft de Commissie voor een holistische benadering van de luchtvaart gekozen en doelstellingen voorgesteld om de uitdagingen op de EU-markt en op de internationale luchtvaartmarkten aan te pakken. De concretere resultaten van de tenuitvoerlegging van de EU-luchtvaartstrategie laten nog op zich wachten.

2.2. Het EESC is de afgelopen jaren zeer actief betrokken geweest bij de ontwikkeling van het Europese burgerluchtvaartbeleid. Het heeft een groot aantal openbare hoorzittingen, conferenties en bilaterale en multilaterale evenementen gehouden om het maatschappelijk middenveld meer te betrekken bij allerlei beleidsmaatregelen op het gebied van de Europese burgerluchtvaart. Zo heeft het een sterk netwerk van belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld in de EU opgebouwd, om actief te kunnen reageren op toekomstige voorstellen van de Commissie en het maatschappelijk middenveld in staat te stellen en de handvatten aan te reiken om zich met dit uiterst belangrijke en gevoelige dossier bezig te houden.

2.2.1. Op 2 maart 2015 besloot de Commissie om het Comité te raadplegen over een geïntegreerd EU-luchtvaartbeleid. In het definitieve voorstel van de Commissie zijn tal van aanbevelingen uit het EESC-advies over dit onderwerp⁽¹⁰⁾ (september 2015) overgenomen. Na de invoering van de EU-luchtvaartstrategie heeft het Comité in zijn advies over het „Luchtvaartpakket I”⁽¹¹⁾ (februari 2016) zijn krachtige steun uitgesproken voor het voorstel van de Commissie.

2.3. In de huidige mededeling van de Commissie worden zeer complexe kwesties behandeld, die elk een groot aantal politieke, juridische en economische gevolgen hebben. De Commissie had deze kwesties onder meer in de bijlage⁽¹²⁾ bij de luchtvaartstrategie genoemd als integraal onderdeel van een „actieplan” om de belangrijkste strategische doelstellingen te verwezenlijken.

2.4. Van de vier in de mededeling voorgestelde maatregelen is er één een wetgevingsvoorstel. De overige drie zijn richtsnoeren van niet-bindende juridische aard. Het gaat hier om:

— een nieuw voorstel voor een verordening betreffende de bescherming van de mededinging in de luchtvaart, houdende intrekking van Verordening (EG) nr. 868/2004;

⁽⁷⁾ PB C 389, 21.10.2016, blz. 86.

⁽⁸⁾ COM(2015) 598 final.

⁽⁹⁾ COM(2017) 286 final, blz. 2.

⁽¹⁰⁾ PB C 13, 15.1.2016, blz. 169

⁽¹¹⁾ PB C 389, 21.10.2016, blz. 86.

⁽¹²⁾ COM(2015) 598 final.

- interpretatierichtsnoeren betreffende de in Verordening (EG) nr. 1008/2008 vastgestelde regels inzake eigendom van en zeggenschap over Europese luchtvaartmaatschappijen;
- interpretatierichtsnoeren betreffende de in Verordening (EG) nr. 1008/2008 vastgestelde regels inzake openbardienstverplichtingen;
- een werkdocument van de diensten van de Commissie over „*Practices favouring Air Traffic Management Service Continuity*”⁽¹³⁾.

3. Wetgevingsvoorstel: een nieuwe verordening ter vervanging van Verordening (EG) nr. 868/2004 (voorstel voor een nieuwe verordening)

3.1. In de door de Commissie samen met de mededeling gepubliceerde documenten wordt erop gewezen dat de Europese luchtvaartmaatschappijen beter moeten worden beschermd tegen praktijken van concurrenten van buiten de EU die ervan verdacht worden de eerlijke concurrentie op de markt te verstoren. Grote organisaties in de Europese luchtvaartsector hebben de Commissie verzocht om krachtdadig op te treden tegen wat zij beschouwen als het ontbreken van een adequate aanpak van luchtvaartmaatschappijen uit derde landen die niet over passende regels inzake eerlijke mededinging beschikken. De sociale partners hebben soortgelijke eisen gesteld op basis van het gebrek aan respect voor vergelijkbare sociale en arbeidsnormen. De Commissie heeft correct gereageerd op deze dringende verzoeken door met een nieuwe ontwerpverordening te komen.

3.2. In gevallen waarin de connectiviteit en concurrentiekracht van de EU in gevaar zijn, moet de Unie effectief kunnen optreden om ervoor te zorgen dat de mededinging op de internationale luchtvaartmarkten niet wordt verstoord, en dat de belangen van de luchtvaart in de EU niet worden geschaad en dat de rechten en belangen van consumenten worden gewaarborgd en versterkt overeenkomstig de EU-wetgeving inzake consumenten- en passagiersrechten. Verordening (EG) nr. 868/2004 had tot doel die problemen op te lossen via unilateraal optreden van de EU.

3.3. Verordening (EG) nr. 868/2004 bleek veel ernstige tekortkomingen te vertonen⁽¹⁴⁾, omdat er gebruikgemaakt wordt van instrumenten, procedures en criteria uit het handelsrecht, terwijl de internationale luchtvaartmarkt wordt gereguleerd door luchtdienstovereenkomsten. Verordening (EG) nr. 868/2004 heeft ook veel kritiek gekregen vanwege deze ontoereikende sancties en wordt dan ook gezien als een „tandeloze tijger”.

3.4. Zowel de Raad als de Commissie ziet in dat Verordening (EG) nr. 868/2004 moet worden herzien of vervangen. Ook het Europees Parlement heeft opgeroepen tot herziening van deze verordening.

3.5. Belanghebbenden zijn geraadpleegd over een „voorstel voor een betere bescherming tegen subsidiëring en oneerlijke tariefpraktijken”. Zij zijn ook geraadpleegd in het kader van de openbare raadpleging over het ontwerp voor een EU-luchtvaartstrategie van de Commissie. Naar aanleiding van deze raadplegingen en om de geconstateerde problemen zo goed mogelijk aan te pakken heeft de Commissie een geïntegreerde aanpak voorgesteld. De opname van drie complementaire bouwstenen (internationale onderhandelingen, eerlijke concurrentiebepalingen in internationale overeenkomsten en de herziening van Verordening (EG) nr. 868/2004) die elkaar versterken creëert synergieën, waardoor het mogelijk wordt de connectiviteit van de EU efficiënt te waarborgen en open concurrentie tussen alle luchtvaartmaatschappijen te bevorderen.

3.6. Deze aanpak zal naar verwachting ook economisch voordeel opleveren, aangezien EU-luchtvaartmaatschappijen erdoor in staat gesteld worden om eerlijk te concurreren met vliegmaatschappijen uit derde landen. Bovendien zullen ook EU-luchthavens en passagiers ervan profiteren, omdat het aantal vluchten en keuzemogelijkheden toeneemt.

3.7. In het voorstel van de Commissie tot intrekking van Verordening 868/2004 wordt voorgesteld de Commissie de bevoegdheid te verlenen om doortastend op te treden als de leidende EU-instelling die ervoor zorgt dat derde landen zich houden aan internationale verplichtingen binnen het gevestigde EU-recht en de beginselen van transparantie, subsidiariteit en evenredigheid in acht nemen. De voorgestelde wijzigingen vereenvoudigen het proces en moedigen de betrokken partijen aan om, indien mogelijk, conflicten in onderlinge geschillenbeslechting op te lossen. Met het voorstel van de Commissie worden, als het wordt aangenomen, de lacunes in de thans geldende Verordening (EG) nr. 868/2004 adequaat gedicht.

⁽¹³⁾ SWD(2017) 207 final.

⁽¹⁴⁾ Studie voor de Commissie in april 2013, 268/2004 — „Een zaak voor betere regelgeving”.

3.7.1. Verschillende kwesties blijven echter onduidelijk, met name welke maatregelen de Commissie zou kunnen nemen om ervoor te zorgen dat derde landen hun internationale verplichtingen nakomen ⁽¹⁵⁾.

3.7.2. Een ander, door belanghebbenden aan de orde gesteld punt van zorg is het uitblijven van maatregelen in gevallen waarin een derde partij zich niet houdt aan de basisbeginselen van arbeidsbescherming zoals vervat in IAO-normen of waarin consumentenbescherming en/of milieunormen niet in acht worden genomen. Gezien de door de Commissie gekozen holistische benadering dient erop te worden gewezen dat het juiste evenwicht moet worden gevonden tussen een WTO-achtige vrije markttoegang en duurzame internationale concurrentie in het belang van werknemers en consumenten.

3.7.3. Het voorstel van de Commissie tot intrekking van Verordening 868/2004 voorziet in een tweede mogelijkheid om onevenwichtigheden aan te pakken. Door oneerlijke marktpraktijken te bestrijden die schade toebrengen aan individuele EU-luchtvaartmaatschappijen zou de Commissie kunnen ingrijpen, mocht er voorlopig bewijs zijn geleverd dat dergelijke oneerlijke praktijken bestaan en een causaal schadelijk effect hebben op één of meer EU-luchtvaartmaatschappijen. lidstaten en luchtvaartmaatschappijen kunnen ook een klacht indienen.

3.7.4. Om ervoor te zorgen dat het voorstel van de Commissie tot intrekking van Verordening 868/2004 aanzet tot vrijwillige conflictoplossing, is het van essentieel belang dat eventuele opgelegde sancties zinvol zijn voor de derde partij. Het voorstel van de Commissie voorziet dan ook in maatregelen zoals de opschorting van concessies, van diensten of andere rechten van de luchtvaartmaatschappij uit het derde land, voor zover dit niet leidt tot schending van een overeenkomst inzake luchtdiensten met het derde land of andere internationale verplichtingen ⁽¹⁶⁾.

3.8. Gesteld kan worden dat het voorstel van de Commissie in zijn huidige versie de belangrijkste punten van kritiek op Verordening (EG) nr. 868/2004 dus feitelijk ontkracht. Om ervoor te zorgen dat het voorstel van de Commissie tot intrekking van Verordening 868/2004 het gewenste effect bereikt, nl. dat derde landen of luchtvaartmaatschappijen uit derde landen worden ontmoedigd om de concurrentie in de internationale luchtvaart te ondermijnen, kan het nodig blijken om de eventueel door de Commissie te nemen maatregelen en de bredere aanpak nader toe te lichten; dit zou eventueel in het kader van het definiëren van het begrip „oneerlijke” concurrentie kunnen worden gedaan.

3.9. Hoewel de aanpak van de Commissie alle lof verdient, zou de herziene verordening aan doeltreffendheid winnen als zij op sommige punten nog wat wordt aangescherpt: de duur van een onderzoek moet worden verkort en onderzoeken mogen niet zonder goede reden worden stopgezet, zoals bijvoorbeeld wanneer met partijen overeenstemming wordt bereikt over corrigerende maatregelen en de tenuitvoerlegging van dergelijke maatregelen. Er moet ook een instrument komen voor tijdelijke hulp.

3.10. Om ervoor te zorgen dat de luchtvaartindustrie in de EU geen oneerlijke concurrentie ondervindt van exploitanten uit derde landen, dringt het EESC erop aan dat bij een nieuwe verordening tot intrekking van de huidige verordening meer aandacht wordt besteed aan een betere bescherming tegen subsidiëring en oneerlijke tariefpraktijken, en dat wordt nagegaan of het noodzakelijk is om in een passende internationale vorm arbeidsomstandigheden aan te pakken die in strijd zijn met de IAO-verdragen.

4. Voorstellen van niet-wetgevende aard

4.1. Interpretatierichtsnoeren betreffende regels inzake eigendom en zeggenschap

4.1.1. In zijn laatste advies over de EU-luchtvaartstrategie ⁽¹⁷⁾ deelt het EESC de mening dat de belangrijkste doelstelling van de strategie moet zijn de algemene economische groei en het scheppen van nieuwe banen te ondersteunen. Om te kunnen groeien, moeten Europese luchtvaartmaatschappijen over investeringen kunnen beschikken, ook buitenlandse investeringen. Feit is echter dat sommige regeringen van buiten de EU investeringen als strategisch instrument gebruiken op een manier die mogelijk onverenigbaar is met de geest en de letter van Verordening (EG) nr. 1008/2008.

⁽¹⁵⁾ Een voorbeeld van een dergelijke oneerlijke praktijk zou een situatie kunnen zijn waarin een belangrijk en economisch machtig derde land EU-luchtvaartmaatschappijen de facto toegang weigert tot commercieel belangrijke slots op zijn voornaamste luchthavens.

⁽¹⁶⁾ COM(2017) 289, artikel 13.

⁽¹⁷⁾ PB C 389, 21.10.2016, blz. 86.

4.1.2. Volgens de huidige EU-investeringsregels voor buitenlandse luchtvaartmaatschappijen mogen investeringen slechts voor hoogstens 49 % afkomstig zijn van een onderneming uit een derde land ⁽¹⁸⁾. Bovendien moeten lidstaten van de Europese Unie of hun ingezetenen de daadwerkelijke controle over de onderneming blijven uitoefenen ⁽¹⁹⁾. De afgelopen jaren heeft deze regel ertoe geleid dat verscheidene buitenlandse investeringen door de vergunningverlenende autoriteiten van de lidstaten en door de Commissie aan een toetsing zijn onderworpen ⁽²⁰⁾.

4.1.3. De interpretatierichtsnoeren inzake eigendom en zeggenschap veranderen niets aan de bestaande regels op deze twee gebieden, maar verduidelijken wel allerlei belangrijke procedurele aspecten. Bovendien bepalen zij welke investeringsregelingen aanvaardbaar zijn als luchtvaartmaatschappijen met hun EU-vergunningen moeten blijven opereren.

4.1.4. Verscheidene gevallen van strategische minderheidsovernames door luchtvaartmaatschappijen van buiten de EU hebben aanleiding gegeven tot een nogal controversieel debat over de vraag of deze een inbreuk vormen op de bepalingen inzake eigendom en zeggenschap in Verordening (EG) nr. 1008/2008. Zij zijn tekenend voor de fundamentele veranderingen die zich in de internationale luchtvaart voltrekken ⁽²¹⁾. Hoewel het EESC de voorgestelde interpretatierichtsnoeren inzake eigendom en zeggenschap toejuicht, vindt het dat niet alleen moet worden nagegaan hoe de huidige bepalingen moeten worden geïnterpreteerd, maar ook of deze nu in het licht van de huidige en te verwachten marktontwikkelingen moeten worden herzien. In dit verband is het bieden van investeringskansen op basis van wederkerigheid een van de belangrijkste wegen die moeten worden bewandeld. Om een idee te krijgen van het effect van de marktontwikkelingen op het Europese concurrentievermogen op middellange en lange termijn, beveelt het EESC aan om een effectbeoordeling op te stellen op basis van een aantal scenario's. Zo kan uiteindelijk een op feiten gebaseerd oordeel over de kwestie van eigendom en zeggenschap worden geveld.

4.2. Interpretatierichtsnoeren voor de regels inzake openbardienstverplichtingen

4.2.1. In de EU wordt erkend dat moet worden ingegrepen wanneer op bepaalde routes, als gevolg van specifieke omstandigheden, onvoldoende vraag of marktfaalen, niet voldoende vluchten worden aangeboden om te voorzien in de behoeften van lokale gemeenschappen. In dergelijke gevallen kunnen openbardienstverplichtingen — die zijn toegestaan onder zeer specifieke, in Verordening (EG) nr. 1008/2008 genoemde voorwaarden — ervoor zorgen dat perifere of ontwikkelingsregio's goed verbonden zijn met de rest van Europa.

4.2.2. De lidstaten hebben openbardienstverplichtingen in het algemeen gebruikt om verbindingen naar en van onderbezette regio's in hun land te verzekeren. De openbardienstverplichtingen worden onderworpen aan een noodzakelijkheidstoetsing waarbij rekening wordt gehouden met evenredigheidsvereisten ⁽²²⁾, de mogelijkheid om gebruik te maken van andere vervoerswijzen, de luchtvaarttarieven en voorwaarden, evenals het gecombineerde effect van luchtvaartmaatschappijen die op de route vliegen of voornemens zijn te vliegen ⁽²³⁾.

4.2.3. De bestaande regels voor openbardienstverplichtingen zijn niet altijd op consistente wijze ten uitvoer gelegd, waardoor zowel de connectiviteit als de concurrentie op sommige routes verstoord kan zijn. De lidstaten hebben vragen gesteld over de inhoud van de procedurele bepalingen van de richtsnoeren inzake openbardienstverplichtingen.

4.2.4. In de richtsnoeren wordt aangegeven welke methodiek de Commissie moet volgen bij de beoordeling van openbardienstverplichtingen. Zij hebben betrekking op alles, van de vaststelling van een openbardienstverplichting en de daarmee samenhangende procedures tot uitleg over de exclusieve concessies voor diensten en compensatie (in verband met de staatssteunregels).

4.2.5. De richtsnoeren zullen bijdragen tot een transparantere en consistentere uitvoering en handhaving van de bestaande bepalingen van Verordening (EG) nr. 1008/2008. Het EESC verzoekt de Commissie echter om zorgvuldig nota te nemen van zijn advies over de „Toepassing van de staatssteunregels voor compensatie van het verrichten van diensten van algemeen economisch belang (Besluit 2012/21/EU)” ⁽²⁴⁾, waarin wordt aangedrongen op minder strenge eisen voor de nationale en lokale overheden wanneer het gaat om de gunning van openbardienstcontracten en de verslaglegging

⁽¹⁸⁾ Verordening (EG) nr. 1008/2008, artikel 4, onder f).

⁽¹⁹⁾ Verordening (EG) nr. 1008/2008, artikel 4, onder f).

⁽²⁰⁾ SWD (2017) 207 final, blz. 4.

⁽²¹⁾ Voorbeeld: de minderheidsovername van Air Berlin door Etihad Airways als onderdeel van een strategie om een sterk partnerschap tot stand te brengen tussen verschillende Europese luchtvaartmaatschappijen en Etihad Airways.

⁽²²⁾ De evenredigheid tussen de verplichting en de behoeften inzake economische ontwikkeling van de betrokken regio.

⁽²³⁾ Verordening (EG) nr. 1008/2008, artikel 16, lid 3 (PB L 293 van 31.10.2008, blz. 3).

⁽²⁴⁾ PB C 345 van 13.10.2017, blz. 45.

daarover, vooral wanneer het duidelijk is dat overheidsingrijpen om maatschappelijk noodzakelijke, maar commercieel niet-levensvatbare luchtvaartdiensten te ondersteunen nodig is (bijv. om verbindingen tot stand te brengen met afgelegen gebieden, eilanden enz.). Tegelijkertijd moet bij het verlenen van overheidssteun ook aandacht worden besteed aan de naleving van sociale normen.

4.2.6. Lidstaten aan de rand van de EU of met kleine binnenlandse markten ondervinden steeds meer problemen bij het veiligstellen van zowel binnenlandse verbindingen als verbindingen tussen hun belangrijkste luchthaven en topbestemmingen in de EU en daarbuiten. Het gaat dus niet alleen om duidelijkheid op het gebied van de regelgeving, maar ook om de vraag hoe er economisch en politiek gezien voor voldoende connectiviteit met perifere bestemmingen in Europa kan worden gezorgd om beter tegemoet te komen aan de behoeften van passagiers. De betrokken lidstaten zijn geïnteresseerd in duurzame en betrouwbare luchtdiensten om een stabiele planning op lange termijn te waarborgen, ongeacht eventuele opportuniteitskosten voor de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert.

4.2.7. De *Connectivity Index* zou inzicht moeten bieden in de vraag of een dergelijke bredere aanpak van de openbaredienstverplichtingen, eventueel met het oog op meer economische groei, gerechtvaardigd zou zijn. Op lange termijn kan men zich afvragen of de bepalingen in de richtsnoeren inzake openbaredienstverplichtingen relevant en effectief kunnen blijven in een snel veranderende luchtvaartmarkt.

4.3. De continuïteit van het luchtverkeersbeheer

4.3.1. Luchtvaartnavigatiediensten spelen een cruciale rol bij het waarborgen van betrouwbare luchtverbindingen en garanderen veilige luchtverkeersstromen. In de drukste perioden van het jaar krijgt het Europese luchtverkeersbeheerssysteem (*Air Traffic Management*, ATM) meer dan 30 000 vluchten per dag te verwerken. Het personeel speelt hierbij een essentiële rol. In heel Europa werken 56 300 mensen in de luchtvaartnavigatiesector: 17 370 luchtverkeersleiders en 38 930 andere personeelsleden. Werken in deze sector vereist niet alleen geavanceerde technologie, maar ook zeer goede professionele en persoonlijke vaardigheden. De efficiëntie en veerkracht van het luchtverkeersbeheerssysteem zijn de laatste tijd merkbaar verbeterd en het systeem heeft een toename van het verkeer met 68 % in twintig jaar — van 5,8 miljoen vluchten in 1995 tot 9,74 miljoen in 2014 — kunnen opvangen. Deze verbetering van de efficiëntie, met handhaving van de hoogste veiligheidsnormen, is alleen mogelijk geweest dankzij de sterke betrokkenheid van alle belanghebbenden in de luchtvaartwaardeketen bij de eengemaakte Europese luchtvaartruimte.

4.3.2. Tijdens de door het EESC georganiseerde openbare hoorzitting over de continuïteit van het luchtverkeersbeheer in een open en geconnecteerd Europa heeft de netwerkbeheerder een toelichting gegeven bij de procedure die in gang is gezet om de gevolgen van alle soorten verstoringen in Europa tot een minimum te beperken. Deze maatregelen vereisen de deelname van verleners van luchtvaartnavigatiediensten (ANSP's), luchtvaartmaatschappijen en lidstaten. Ze zijn een zeer efficiënt middel gebleken om de gevolgen van verstoringen voor de passagiers te beperken.

4.3.3. Een van de mogelijke oorzaken van ontwrichting is vakbondsactie in de luchtvaartsector. Staken is een fundamenteel arbeidsrecht en het stakingsrecht valt buiten het terrein van de EU-Verdragen⁽²⁵⁾. Het is derhalve aan de lidstaten om te bepalen hoe het stakingsrecht kan worden uitgeoefend en de meeste lidstaten hebben specifieke wet- of regelgeving waarin de voorwaarden voor de uitoefening van het stakingsrecht in het luchtverkeersbeheer en in andere onderdelen van de Europese luchtvaartwaardeketen zijn vastgelegd.

4.3.4. De tussen de sociale partners overeengekomen *Toolbox for successful social dialogue in ATM*⁽²⁶⁾ is een goed voorbeeld van een efficiënte aanpak om mechanismen in te voeren die het risico op verstoring tot een minimum beperken. Deze maatregelen worden uitgevoerd op basis van wederzijdse instemming. Het EESC is ingenomen met het voorstel van de sociale partners om het aantal ondertekenende partijen uit te breiden en staat open voor deelname aan een dergelijk initiatief.

5. Overige voorstellen

5.1. Ter bestrijding van praktijken die de mededinging negatief beïnvloeden — en in aanvulling op haar voorstel voor een nieuwe verordening moedigt de Commissie aan tot het opnemen van verregaande mededingingsregels in uitgebreide luchtvaartovereenkomsten met derde landen⁽²⁷⁾. Zij verzoekt de Raad om haar te machtigen verdere onderhandelingen te openen over soortgelijke overeenkomsten met Bahrein, China, Koeweit, Mexico, Oman en Saudi-Arabië. De Commissie dringt ook, en terecht, aan op de onmiddellijke ondertekening van de uitgebreide luchtvaartovereenkomst van de EU met Oekraïne.

⁽²⁵⁾ Artikel 153, lid 5, VWEU.

⁽²⁶⁾ <http://www.etf-europe.org/files/extranet/-75/45567/Brochure%20ETF%20Toolbox%20March%202016.pdf>.

⁽²⁷⁾ SWD (2017) 182 final, 3.4.4.

5.2. De eerste uitgebreide luchtvervoersovereenkomst van zijn soort (*Air Transport Agreement*, ATA) tussen de EU en de Verenigde Staten (2007) met betrekking tot oneerlijke concurrentie effent het pad voor samenwerking tussen mededingingsregelgevers en schept een kader voor coördinatie. Artikel 14 van de ATA betreft maatregelen op het gebied van overheidssubsidies en -steun⁽²⁸⁾ en bevat ook bepalingen die de Gemengde Commissie van de ATA het recht verlenen om mogelijke geschillen op te lossen, onder meer door een beroep te doen op een neutrale arbitrageprocedure. De belangrijkste toegevoegde waarde van dergelijke uitgebreide overeenkomsten ligt in de convergentie van de regelgeving op een groot aantal belangrijke gebieden (veiligheidsnormen, certificaten en vergunningen, alsook veiligheid — een gevoelig terrein). Het heeft in dit verband ook betrekking op staatssteun en overheidssteun.

5.3. Tot dusver is er alleen met Canada een uitgebreide luchtvaartovereenkomst gesloten. Over de overeenkomst met Brazilië wordt momenteel opnieuw onderhandeld en de EU heeft de onderhandelingen met Israël, Jordanië, Marokko, Moldavië en Georgië afgerond. Met Australië en Nieuw-Zeeland zijn onderhandelingen gaande. Nadat de Raad in 2016 zijn fiat had gegeven, zijn onderhandelingen gestart met de Associatie van Zuidoost-Aziatische Staten (Asean), Qatar, de Verenigde Arabische Emiraten en Turkije. In elk geval is de kwestie van de clausules inzake eerlijke concurrentie onderdeel geweest van de onderhandelingen⁽²⁹⁾.

5.4. Mits de Commissie erin slaagt de ATA's waarvoor momenteel een machtiging is verstrekt, tot een goed einde te brengen, neemt het EESC nota van de inspanningen van de Commissie om meer machtigingen te verkrijgen voor het sluiten van nieuwe uitgebreide luchtvaartovereenkomsten en dringt het aan op snelle en efficiënte afronding van de reeds gestarte onderhandelingen. De arbeidspraktijken van bepaalde landen en hun luchtvaartmaatschappijen zijn echter een bron van zorg en kunnen een negatief effect hebben op eerlijke concurrentie op de internationale luchtvaartmarkt. Het EESC verzoekt de Commissie daarom met klem ervoor te zorgen dat de Europese maatschappijen eerlijk worden behandeld en gelijke concurrentievoorwaarden worden gewaarborgd. Het EESC zou graag zien dat de Raad en de Commissie erkennen dat in alle luchtvaartovereenkomsten van de EU met derde landen moet worden onderhandeld over bindende sociale clausules.

Brussel, 17 januari 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽²⁸⁾ Luchtvervoersovereenkomst tussen de EU en de VS, ondertekend op 25 en 30 april 2007, artikel 14.

⁽²⁹⁾ SWD (2017) 182 final, 2.2.1.3.