

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2386

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling – Luchtvaart: een open en geconnecteerd Europa
Fiche: Verordening inzake de bescherming van de mededinging in de luchtvaart (Kamerstuk 22 112, nr. 2387)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling – Luchtvaart: een open en geconnecteerd Europa

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
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.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
8 juni 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2017) 286
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:52017DC0286>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2017) 207
- f) *Behandelingstraject Raad*
Transportraad.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2. Essentie voorstel

In 2015 presenteerde de Commissie een Luchtvaartstrategie voor Europa (COM(2015) 598) waarin zij verschillende beleidsmaatregelen aankondigde. De Mededeling – Luchtvaart: een open en geconnecteerd Europa draagt bij tot die strategie en kent de onderstaande doelstellingen:

- de leidinggevende positie van de EU in de internationale luchtvaart behouden, door de concurrentie te garanderen en meer duidelijkheid te scheppen over de voorwaarden voor buitenlandse investeringen in EU luchtvaartmaatschappijen;
- de grenzen aan de groei in het Europese luchtruim aanpakken, door de connectiviteit en de efficiëntie van het luchtruim te verbeteren.

Om de bovenstaande doelstellingen te bereiken doet de Commissie de onderstaande voorstellen:

- een nieuwe verordening om de concurrentie in het luchtvervoer te beschermen, ter vervanging van Verordening (EG) nr. 868/2004¹;
- een aansporing aan de Raad om mandaten te verlenen voor het openen van onderhandelingen over uitgebreide EU-luchtvaartovereenkomsten (het betreft hier nog geen formeel verzoek) en een aansporing om de uitgebreide EU-luchtvaartovereenkomst met Oekraïne te ondertekenen;
- interpretatierichtsnoeren en een evaluatie met betrekking tot de regels inzake eigendom en zeggenschap in Verordening (EG) nr. 1008/2008²;
- Interpretatierichtsnoeren en een evaluatie met betrekking tot de regels inzake openbaardienstverplichtingen onderdeel in Verordening (EG) nr. 1008/2008;
- het verbeteren van de continuïteit van de dienstverlening op het gebied van het luchtverkeersbeheer.

¹ Verordening betreffende bescherming tegen aan communautaire luchtvaartmaatschappijen schade toebrengende subsidiëring en oneerlijke tariefpraktijken bij de levering van luchtdiensten vanuit landen die geen lid zijn van de Europese Gemeenschap.

² Verordening inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap.

Het voorstel voor een nieuwe verordening om de concurrentie in het luchtvervoer te beschermen, COM (2017) 289, wordt in een separaat BNC-fiche behandeld. Alle overige voorstellen zijn hieronder nader uitgewerkt.

Mandaten

De Commissie wil de markttoegang en de investeringskansen voor de Europese luchtvaart op belangrijke overzeese markten verbeteren, door haar internationale aanwezigheid te versterken en te zorgen voor open markttoegang voor alle EU-luchtvaartmaatschappijen. Volgens de Commissie ondersteunt het sluiten van EU-luchtvaartovereenkomsten met derde landen een open en geconnecteerde markt. De Commissie spoort de Raad aan om toestemming te geven voor het openen van onderhandelingen over uitgebreide EU-luchtvaartovereenkomsten met Bahrein, China, Koeweit, Mexico, Oman en Saudi-Arabië en om snel een beslissing te nemen over de ondertekening van de uitgebreide EU-luchtvaartovereenkomst met Oekraïne. Zolang er nog geen beslissing is genomen is deze overeenkomst nog niet geldig.

Eigendom van en zeggenschap over Europese luchtvaartmaatschappijen

De vigerende EU-luchtvaartregelgeving (Verordening (EG) nr. 1008/2008) bevat de voorwaarden waaraan exploitatievergunningen voor communautaire luchtvaartmaatschappijen moeten voldoen. Voor eigendom en zeggenschap van communautaire luchtvaartmaatschappijen geldt daarbij als hoofdregel dat lidstaten en/of ingezetenen van lidstaten voor meer dan 50% eigenaar moeten zijn van de onderneming en er daadwerkelijk controle over moeten uitoefenen, ofwel direct ofwel indirect via één of meer tussenbedrijven.

Het is aan de lidstaten om een exploitatievergunning af te geven en dus ook om de regels omtrent eigendom en zeggenschap toe te passen. De Commissie ervaart dat deze regels door verschillende lidstaten anders geïnterpreteerd kunnen worden. Vandaar dat de Commissie interpretatieve richtsnoeren voorstelt die de rechtszekerheid verbeteren en die investeerders en luchtvaartmaatschappijen meer duidelijkheid verschaffen over de beoordelingsmethode. Zodoende bevatten deze richtsnoeren nadere criteria over de wijze waarop door lidstaten moet worden beoordeeld of de eigendom en daadwerkelijke zeggenschap van een communautaire luchtvaartmaatschappij voor het merendeel in handen is van EU-lidstaten en/of hun ingezetenen.

Openbaredienstverplichtingen

Verordening (EG) nr. 1008/2008 scheidt ook de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden openbaredienstverplichtingen (PSO's) op te leggen aan communautaire luchtvaartmaatschappijen. Hiermee kunnen lidstaten garanderen dat er geregeld vervoer plaatsvindt naar de ultra perifere gebieden of ontwikkelingsgebieden van hun grondgebied wanneer dat van vitaal belang wordt geacht voor de bereikbaarheid en sociaaleconomische ontwikkeling van dergelijke regio's. De Commissie ervaart dat de bestaande regels van Verordening (EG) nr. 1008/2008 niet altijd consequent worden toegepast, waardoor de doelstelling om zowel de connectiviteit als de concurrentie op deze routes te garanderen, in het gedrang komt. Vandaar dat de Commissie interpretatierichtsnoeren presenteert waarin zij haar beoordelingsmethode voor het gebruik van openbaredienstverplichtingen uiteenzet.

Dienstverlening op het gebied van luchtverkeersbeheer

In haar mededeling geeft de Commissie een aantal operationele maatregelen ter overweging. Deze kunnen door betrokkenen worden toegepast om verstoringen ten gevolge van vakbondsacties te beperken. Het gaat onder meer om:

- de verbetering van de sociale dialoog in de sector van het luchtverkeersbeheer,
- de vroegtijdige aanmelding van stakingen door de vakbonden en deelname aan stakingen door personeelsleden, en
- de bescherming van overvluchten (i.e. vluchten door het luchtruim van door staking getroffen lidstaten) en de bescherming van piekperioden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Internationale bereikbaarheid van Nederland is een belangrijke voorwaarde om tot een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie te komen. Daarbij is de kwaliteit van het internationale verbindingennetwerk essentieel. Het moet een netwerk zijn, dat met haar bestemmingen en frequentie aansluit bij de behoeften van de regionale en Nederlandse economie. Dit netwerk, in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart, staat centraal in het Nederlandse beleid mede ten bate van de consument.

Een sterke positie van de Nederlandse luchtvaart biedt connectiviteit, banen, groei en een aantrekkelijk vestigingsklimaat. In de luchtvaart is het mondiale speelveld sterk in beweging en de Nederlandse en Europese luchtvaart staan daarbij voor grote uitdagingen om op innovatieve en duurzame wijze wereldwijd concurrerend te blijven. Het versterken van de concurrentiekracht van de Europese luchtvaartsector vraagt een gecoördineerde inzet vanuit de EU. Daarnaast moet de EU zich richten op het behoud van de regionale en mondiale connectiviteit. Regionale en mondiale connectiviteit is van essentieel belang voor de regionale en sociale samenhang van de Unie, fysieke contacten, toerisme en het bedrijfsleven.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland verwelkomt de mededeling van de Commissie waarin zij voorstellen doet ter verbetering van de concurrentiepositie van de Europese luchtvaart, de connectiviteit en de efficiëntie van het luchtruim. Nederland deelt de analyse van de Commissie over het belang van de luchtvaartsector en de toegevoegde waarde die zij levert aan de economische groei en de connectiviteit.

Mandaten

Nederland is van mening dat het bestaande bilaterale stelsel van luchtvaartverdragen tot goede resultaten voor de Nederlandse luchtvaartsector heeft geleid. Voor onderhandelingsmandaten voor EU-brede luchtvaartverdragen met derde landen ziet Nederland als uitgangspunt dat deze alleen worden verleend wanneer aantoonbaar is dat een dergelijke benadering toegevoegde waarde heeft voor de Nederlandse luchtvaartsector.

Nederland steunt de Commissie in het uitvoeren van de bestaande mandaten, maar vraagt de Commissie om in eerste instantie de huidige lopende mandaten af te ronden alvorens nieuwe onderhandelingsmandaten te vragen³. De markten tussen Nederland en de door de Commissie voorgestelde landen worden op dit moment al ruim voldoende bediend. Zodoende kan een overdracht van nationale bevoegdheden met betrekking tot luchtverkeersrechten vooralsnog niet gerechtvaardigd worden.

Tot slot steunt Nederland de oproep van de Commissie aan de lidstaten om snel een besluit te nemen over de ondertekening van de EU-luchtvaartovereenkomst met Oekraïne. De onderhandelingen met betrekking tot een uitgebreide EU-luchtvaartovereenkomst met Oekraïne zijn binnen het afgegeven mandaat afgerond. Het is nu aan de lidstaten om definitief akkoord te gaan met de overeenkomst. Ondertekening van de luchtvaartovereenkomst is echter tot stilstand gebracht vanwege het Gibraltarconflict.

Eigendom van en zeggenschap over Europese luchtvaartmaatschappijen

Nederland verwelkomt het initiatief van de Europese Commissie om de huidige regels inzake eigendom en zeggenschap van communautaire luchtvaartmaatschappijen nader te verfijnen met nadere interpretatieve richtsnoeren op dat gebied.

Openbaredienstverplichtingen

Voor Nederland zijn deze richtsnoeren niet direct relevant, aangezien Nederland dergelijke gebieden niet heeft. Wel hecht Nederland eraan dat dergelijke openbare-dienstverplichtingen binnen de EU conform de regels worden uitgevoerd en verwelkomt Nederland eveneens de nadere interpretatieve richtsnoeren op dit gebied.

Dienstverlening op het gebied van luchtverkeersbeheer

De Commissie stelt terecht dat het stakingsrecht een grondrecht is, maar er zijn mogelijkheden om afspraken te maken hoe in de concrete situatie van een staking wordt gehandeld door de betrokkenen. Nederland onderschrijft het belang om de continuïteit van de dienstverlening op het gebied van luchtverkeersleiding te verbeteren. Hoe een lidstaat omgaat met stakingen is een nationale aangelegenheid. De Commissie moedigt lidstaten aan om van relevante praktijken gebruik te maken die ertoe kunnen bijdragen om verstoringen in het geval van stakingen te beperken.

In Nederland hebben er tot op heden geen stakingen plaatsgevonden binnen de luchtverkeersleiding. De mededeling van de Commissie biedt geen aanleiding om nieuwe of andere afspraken te maken in Nederland. De relevante praktijken die de Commissie noemt, richten zich vooral op de lidstaten waar stakingen wel geregeld voorkomen en waar geen of beperkte sociale dialoog plaatsvindt. Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en de Nederlandse luchtverkeersleiding ondervinden nadelen van deze stakingen. Het is dus in het belang van Nederland dat deze lidstaten afspraken maken hoe er bij stakingen door betrokken partijen gehandeld zal worden.

³ Waaronder onderhoudsmandaten met betrekking tot: de Verenigde Staten, Canada, Israël, Marokko, Zwitserland; en onderhandelingsmandaten met betrekking tot: Brazilië, Armenië, Azerbeidzjan, Oekraïne, ASEAN-landen, Qatar, Tunesië, Turkije, Australië, Libanon, Egypte, Nieuw Zeeland.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De EU-lidstaten delen de analyse over het belang van de luchtvaartsector en de toegevoegde waarde die zij levert aan de economische groei en de connectiviteit. Zij steunen de aandacht voor het verbeteren van de concurrentiekracht van de Europese luchtvaart.

Mandaten

De standpunten van de diverse EU-lidstaten zijn grofweg in te delen langs de lijnen van landen met een grote nationale luchtvaartmaatschappij, en dus met grote nationale belangen, en landen zonder significante eigen luchtvaartsector. De eerste groep van landen is terughoudender ten aanzien van het verlenen van nieuwe mandaten dan de landen zonder een eigen nationale luchtvaartmaatschappij. De eerste groep ziet meer heil in het op korte termijn afronden van reeds verleende mandaten voordat nieuwe mandaten vergeven worden.

Eigendom van en zeggenschap over Europese luchtvaartmaatschappijen

De standpunten van de overige lidstaten over de nadere richtsnoeren op dit gebied zijn niet bekend. Aangezien het slechts om interpretatieve richtsnoeren van bestaande regelgeving op dit gebied gaat, is de verwachting dat deze nadere richtsnoeren ook door de overige lidstaten geaccepteerd zullen worden.

Openbaredienstverplichtingen

De standpunten van de overige lidstaten over de nadere richtsnoeren op dit gebied zijn niet bekend. Ze zijn met name relevant voor de lidstaten met lastig te bereiken gebieden in Europa. Deze lidstaten zullen naar verwachting voorstander zijn van nadere richtsnoeren op dit gebied. Aangezien het voorstel de overige lidstaten zoals Nederland niet direct raakt, is de verwachting dat deze nadere richtsnoeren ook door de overige lidstaten geaccepteerd zullen worden.

Dienstverlening op het gebied van luchtverkeersbeheer

Het is van belang dit onderwerp op EU-niveau wordt besproken en de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld onderzoek te doen naar een meer geïntegreerd werkend Europees luchtruim. Voor de voorgestelde maatregelen bestaat naar verwachting in overwegende mate steun bij de lidstaten.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De EU heeft een gedeelde bevoegdheid op het gebied van vervoer met de lidstaten. Dit blijkt uit artikel 4, lid 2, sub g van het VWEU. Het voorstel ziet op de bevoegdheden van de EU op het terrein van luchtvaart, namelijk artikel 100, lid 2 VWEU. Nederland kan zich vinden in deze grondslag.

b) Subsidiariteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling, die met het oog op het verbeteren van de concurrentiekracht van de Europese luchtvaartsector, de connectiviteit en

de efficiëntie van het luchtruim, een uiteenlopend aantal luchtvaart onderwerpen behandelt. Op Europees niveau kan een belangrijke bijdrage geleverd worden aan het versterken van deze doelstellingen die op het niveau van afzonderlijke lidstaten in mindere mate bereikt kunnen worden.

Ten aanzien van de reeds afgegeven mandaten is er vanuit subsidiariteit geen bezwaar. Nederland is echter op inhoudelijke gronden terughoudend wanneer het aanvragen voor nieuwe onderhandelingsmandaten betreft en laat zich leiden door de mate waarin de belangen van de Nederlandse luchtvaartsector het beste gediend kunnen worden. Nederland ziet voor wat betreft de nieuw voorgestelde mandaten vooralsnog geen toegevoegde waarde en is dus niet voornemens deze af te geven.

Ten aanzien van de relevante praktijken die de Commissie in haar mededeling noemt vergen maatregelen of afspraken op nationaal niveau, aangezien deze betrekking hebben op luchtverkeersdienstverlening en de nationale praktijk rondom stakingen.

c) Proportionaliteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling en de voorstellen van de Commissie. Gezien de onduidelijkheden die worden ervaren bij de naleving van Verordening (EG) nr. 1008/2008 is de Commissie niet alleen bevoegd om te komen met interpretatieve richtsnoeren binnen de kaders van deze Verordening, maar is het ook noodzakelijk dat de Commissie met duiding komt. Zodoende vindt Nederland dat de richtsnoeren geschikte instrumenten zijn om die nadere duiding te geven.

d) Financiële gevolgen

Nederland is van mening dat eventuele benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Vooralsnog worden geen significante administratieve lasten en nalevingskosten voorzien. Het is onduidelijk hoe de Commissie de evaluatie van Verordening (EG) nr. 1008/2008 wil uitvoeren. Mogelijk wordt Nederland gevraagd hiervoor een bijdrage te leveren.

Het vergroten van de concurrentiekracht van de Europese luchtvaart en het behoud van de regionale en mondiale connectiviteit versterkt ook de concurrentiekracht van de Nederlandse luchtvaart ten bate van connectiviteit, banen, groei en een aantrekkelijk vestigingsklimaat.