



STRATEGISCHE ADVIESRAAD

INTERNATIONAAL
VLAANDEREN

Flemish Foreign Affairs Council

**ADVIES OVER DE MULTILATERALE OVEREENKOMST
TUSSEN DE EUROPESE GEMEENSCHAP EN HAAR
LIDSTATEN, EN DE BUURLANDEN OVER EEN EUROPESE
GEMEENSCHAPPELIJKE LUCHTVAARTRUIMTE**

Advies 2012/23

26 september 2012

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	De Europese beleidscontext.....	3
3.	De inhoud van de overeenkomst	4
4.	Aandachtspunten voor Vlaanderen	5
5.	Conclusie	7

1. INLEIDING

Tijdens haar vergadering van 20 juli 2012 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende instemming met de multilaterale overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, de Republiek Albanië, Bosnië en Herzegovina, de Republiek Bulgarije, de Republiek Kroatië, de Republiek IJsland, de Republiek Montenegro, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, het Koninkrijk Noorwegen, de Republiek Servië, Roemenië en de Missie van de Verenigde Naties voor interimbestuur in Kosovo (UNMIK) betreffende de totstandbrenging van een Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte, ondertekend te Luxemburg op 9 juni 2006 (hierna: “de Overeenkomst”). Zij vroeg de minister van Mobiliteit en Openbare Werken het advies van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: “de Raad”) in te winnen. Na bespreking op zijn vergadering van 3 september 2012 keurde de Raad dit advies goed.

De Raad vangt aan met een schets van de Europese beleidscontext en gaat dan in op de inhoud van de Overeenkomst. Daarna wijst hij op het mogelijk belang voor Vlaanderen. Ten slotte formuleert hij zijn conclusie.

2. DE EUROPESE BELEIDSCONTEXT

Heel wat EU-lidstaten zagen geruime tijd de externe dimensie van het luchtvaartbeleid als behorende tot de nationale soevereiniteit. Bilaterale luchtvervoersakkoorden die zij sloten met derde landen regelden de routes, frequenties, capaciteit, enz. tussen de verdragspartijen. Van bij de totstandkoming van de Europese interne markt in 1992¹ was de Europese Commissie ervan overtuigd dat een samenhangende aanpak in het voordeel van het luchtvervoer zou werken.² De Commissie streefde er derhalve naar het mandaat te verkrijgen om internationale luchtvervoersakkoorden namens de gehele Europese Gemeenschap te onderhandelen. In het witboek “Het Europees vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen” van 2001 pleitte de Commissie voor de ontwikkeling van een samenhangend buitenlands beleid voor de luchtvaart, gezien de negatieve effecten van een versnipperde aanpak. Het succes van de interne Europese luchtvaartintegratie sterkte de Commissie in haar overtuiging. Tegelijk zag ze dat de blijvende nationale versnippering een rem vormde op ontwikkeling van de luchtvaartmaatschappijen.³

Na verschillende mislukte pogingen, gaf de Raad van Ministers in juni 2003 een mandaat aan de Europese Commissie om namens de Europese Gemeenschap onderhandelingen te voeren over een luchtvervoerovereenkomst met de Verenigde Staten.⁴ De zogenaamde “open skies”-arresten van 5 november 2002 van het Europees Hof van Justitie⁵ fungeerden als katalysator. In deze arresten oordeelde het Hof dat de lidstaten het Europees gemeenschapsrecht hadden geschonden doordat zij

¹ Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, *Pb. EG* C224/43, 31 augustus 1992; Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, *Pb. EG* L 1, 3 januari 1994, 3.

² EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie over de gevolgen van de arresten van het Hof van 5 november 2002 inzake het Europees luchtvervoersbeleid*, COM(2002)649, Brussel, 19 november 2002, 2.

³ *Ibid.*, 2-3.

⁴ T. DELREUX, *Commission and member states in EU-US Open Skies negotiations: opportunities and constraints in the internal decision-making process*, *IIEB Working Paper*, (2009), 35, pp. 5-9.

⁵ HOF VAN JUSTITIE, *Commissie/Verenigd Koninkrijk*, arrest van 5 november 2002, C-466/98, *Jur.* 2002, I-9427; HvJ, *Commissie/Denemarken*, arrest van 5 november 2002, C-467/98, *Jur.* 2002, I-9519; HvJ, *Commissie/Zweden*, arrest van 5 november 2002, C-468/98, *Jur.* 2002, I-9575; HvJ, *Commissie/Finland*, arrest van 5 november 2002, C-469/98, *Jur.* 2002, I-9627; HvJ, *Commissie/België*, arrest van 5 november 2002, C-471/98, *Jur.* 2002, I-9681; HvJ, *Commissie/Luxemburg* (C-472/98), *Jur.* 2002, I-9741; HvJ, *Commissie/Oostenrijk*, arrest van 5 november 2002, C-475/98, *Jur.* 2002, I-9797; HvJ, *Commissie/Duitsland*, arrest van 5 november 2002, C-476/98, *Jur.* 2002, I-9855.

in hun bilaterale luchtvervoerovereenkomsten met de VS start- en landingsrechten reserveerden voor hun nationale luchtvaartmaatschappijen. Deze arresten vormden een belangrijk uitgangspunt voor het externe luchtvaartbeleid van de EU. Maar een extern EU-luchtvaartbeleid was volgens de Commissie niet enkel nodig vanuit juridisch oogpunt; ook economisch en politiek zou het de EU, haar luchtvaartmaatschappijen en consumenten ten goede komen.

In haar mededeling van 2005 gaf de Europese Commissie aan dat het externe luchtvaartbeleid van de EU is opgebouwd rond drie hoekstenen: (i) het afsluiten van horizontale overeenkomsten waarin de bestaande bilaterale overeenkomsten tussen de afzonderlijke EU-lidstaten en derde landen op het Europees gemeenschapsrecht worden afgestemd, (ii) het tot stand brengen van het Gemeenschappelijke Europese Luchtruim met buurlanden van de EU tegen 2010 en (iii) het sluiten van allesomvattende overeenkomsten met andere regio's in de wereld die van duidelijk belang zijn voor de Europese luchtvaartsector.⁶

De Overeenkomst past in het kader van de tweede hoeksteen. Door prioriteit te geven aan overeenkomsten met de buurlanden geeft de Commissie hun belang voor de EU aan. Deze landen zijn economisch belangrijk omwille van hun op de EU georiënteerde markten, ze zijn om luchtvaartpolitieke redenen belangrijk om de efficiëntie, veiligheid en beveiliging bij de exploitatie te bevorderen, en ten slotte als sectorale bijdrage aan het Europees nabuurschapsbeleid.^{7,8}

3. DE INHOUD VAN DE OVEREENKOMST

De memorie van toelichting geeft een gedetailleerde artikelsgewijze bespreking. De Raad focust hier op de meest relevante bepalingen.

De Overeenkomst heeft tot doel een Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte (*European Common Aviation Area*, ECAA) tot stand te brengen tussen de EU, Noorwegen, IJsland en de buurlanden uit Zuidoost-Europa. Bij de start van de onderhandelingen bestond de EU nog uit slechts 25 lidstaten. Bulgarije en Roemenië, tevens partners bij de overeenkomst, traden op 1 januari 2007 toe tot de EU.⁹

De Overeenkomst streeft naar een geleidelijke uitbreiding van het EU-luchtvaart-“acquis” naar de partnerlanden. Zij heeft een alomvattende dekking en streeft naar een Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte gebaseerd op vrije markttoegang, vrijheid van vestiging, gelijke concurrentievoorwaarden en gemeenschappelijke regels, onder meer op gebied van veiligheid, beveiliging, luchtverkeersbeheer, sociale aspecten en milieu (artikel 1). Een gemengd comité (artikel 18) en het Europees Hof van Justitie staan in voor de handhaving van de Overeenkomst (artikel 15).

Het bijzondere aan de Overeenkomst is dat de partijen tijdens de onderhandelingen verschillende startposities innamen. De lidstaten, Noorwegen en IJsland pasten het luchtvaart-acquis al toe. Bulgarije en Roemenië waren kandidaat-lidstaten die bij toetreding alle regels moesten toepassen.

⁶ EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie inzake de ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap*, COM(2005)79, 11 maart 2005, 7-11.

⁷ Het Europees nabuurschapsbeleid is een Europees project voor meer samenwerking op het vlak van algemeen beleid, veiligheid, economie en cultuur met de aangrenzende landen. Zie voor meer info: http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/index_nl.htm.

⁸ EUROPESE COMMISSIE, COM(2005)79, o.c., 8.

⁹ Samen met Roemenië. Zie voor meer info:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1257&format=HTML&aged=0&language=NL&guiLanguage=en>.

De andere partijen stonden voor aanzienlijke uitdagingen om de regels toe te passen.¹⁰ Om aan deze verschillende uitgangsposities tegemoet te komen werden protocollen aan de Overeenkomst gehecht. Deze omvatten overgangsbepalingen per partnerland. De EU beoordeelt in samenwerking met de respectievelijke betrokken partij de overgang naar volledige toepassing (artikel 27, lid 3).

De Overeenkomst bevat tevens een specifieke bepaling om uitbreiding naar andere partners toe te laten (artikel 32).

De Overeenkomst treedt in werking na bekrachtiging door de EU, de EU-lidstaten en ten minste één andere partij (artikel 29, lid 2). België is bij de laatste EU-lidstaten die hun bekrachtigingsakte nog niet hebben neergelegd.¹¹ De Overeenkomst wordt wel reeds voorlopig toegepast in overeenstemming met artikel 29, lid 3, behalve voor ons land, zoals aangegeven in de Memorie van Toelichting (p.12). België heeft bij de ondertekening een verklaring neergelegd waarin de voorlopige toepassing wordt uitgesteld tot de instemmingsprocedure is afgerond.¹² De Raad is van oordeel dat ons land geen goede beurt maakt met de afhandeling van de Overeenkomst. Opnieuw moet hij vaststellen dat de federale overheid de procedure allesbehalve voorbeeldig heeft afgehandeld. In de Memorie van Toelichting werd reeds opgemerkt dat de Overeenkomst werd ondertekend zonder dat ze werd voorgelegd aan de Werkgroep gemengde verdragen. Het gemengd karakter werd pas op 19 juni 2012 - 6 jaar na de ondertekening (!) - vastgelegd. De goedkeuringsprocedure door de deelstaten kon daardoor pas zeer laat worden opgestart. Gelet op het gegeven dat blijkens de voormelde verklaring ook de voorlopige toepassing werd uitgesteld tot de instemmingsprocedure is afgerond, geeft ons land geen blijk van een erg coöperatieve ingesteldheid ten aanzien van de Europese gemeenschappelijke luchtvaartruimte.

4. BELANG VOOR VLAANDEREN

De memorie van toelichting bespreekt op p. 4 de relevante Vlaamse bevoegdheden. De Overeenkomst is echter ook van belang voor Vlaanderen om economische en politieke redenen.

De Raad is van oordeel dat de Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte economische kansen creëert door de opening van diverse markten en de bevordering van investeringsmogelijkheden. Bovendien is de samenwerking op het vlak van regelgeving in domeinen zoals mededinging, veiligheid, milieubescherming, enz. een goede manier om een eerlijker speelveld te creëren binnen de luchtvaartsector. De Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte kan potentieel het aantal vluchten voor de luchthavens in België, misschien zelfs de kleinere regionale luchthavens, doen toenemen. Hierdoor zou ze bijdragen aan de Vlaamse ambitie om Zaventem/Brussels Airport uit te

¹⁰ Verslag over het voorstel van besluit van de Raad inzake de sluiting van de Multilaterale Overeenkomst tussen de Republiek Albanië, Bosnië en Herzegovina, de Republiek Bulgarije, de republiek Kroatië, de Republiek IJsland, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, het Koninkrijk Noorwegen, Servië en Montenegro, Roemenië en de Missie van de Verenigde Naties voor interimbestuur in Kosovo (UNMIK), *Parl. St.* Europees Parlement Commissie vervoer en toerisme, 2007, A6-0060/2007, 6.

¹¹ Zie voor een stand van zaken: <http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database?command=details&lang=nl&aid=2006052&doclang=EN>.

¹² "Belgium declares that it can provisionally apply this Agreement pursuant to Paragraph 3 of Article 29 only from the date on which it has notified the European Community as the Depository of this Agreement the completion of its internal procedures necessary for the entry into force of this Agreement." <http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database?command=declaration&lang=nl&aid=2006052&partyId=B&doclang=EN>

bouwen als internationale toegangspoort in Vlaanderen.¹³ De Raad verwijst tevens naar het initiatief “Vlaanderen in Actie”. Eén van de doorbraken die men hierin wil realiseren, is het omvormen van Vlaanderen tot een slimme draaischijf waarbinnen de luchthavens een belangrijke schakel vormen.¹⁴ De mogelijke stijging van het luchtverkeer van en naar België en van de activiteiten van Belgische luchtvaartmaatschappijen kan de luchtvaartindustrie als motor voor de economie en het zaken- en privaat toerisme aanzwengelen.

De eerste evaluatie van de Overeenkomst door de Commissie toont een groei van het aantal luchtvaartpassagiers tussen de EU en de verdragspartijen.¹⁵ Dit document dateert echter van 2008. Hoewel de financieel-economische crisis een negatieve impact heeft gehad op de luchtvaartindustrie, tonen recentere cijfers over het extracommunautaire luchtvaartverkeer opnieuw een groei, ook naar de buurlanden.¹⁶ Volgens de Commissie heeft de Overeenkomst tevens bijgedragen tot snelle veranderingen in de luchtvaartsector van de partnerlanden en tot een stijging van het aantal passagiers en luchtvaartmaatschappijen die op nieuwe routes vliegen.¹⁷

De Overeenkomst past tevens binnen de focus op de Westelijke Balkan en de oostelijke buurlanden van de EU in het Vlaams buitenlands beleid. De Vlaamse beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking 2009-2014 leest dat, zoals aangekondigd in het regeerakkoord, Vlaanderen een nieuwe focus zal leggen op het gebied van de Westelijke Balkan en de nieuwe buurlanden van de Unie in het Oosten. De minister-president geeft aan dat hij een plan zal neerleggen voor de uitwerking en ondersteuning van aangepaste vormen van samenwerking met beide regio's.¹⁸ De Overeenkomst kan alvast de economische banden tussen Vlaanderen en deze regio versterken.

De Raad vraagt de Vlaamse overheid om tevens de nodige aandacht te besteden aan de besprekingen in de Raad van Ministers van de EU over de mandaten die hij geeft aan de Europese Commissie om onderhandelingen te openen met derde landen voor het sluiten van overeenkomsten in het kader van de derde hoeksteen van het extern luchtvaartbeleid van de EU (zie *supra*, 2.).

¹³ Zie o.m. H. CREVITS, *Beleidsbrief mobiliteit en openbare werken: beleidsprioriteiten 2011-2012*, 2011, 107.

¹⁴ VLAANDEREN IN ACTIE, *Doorbraken 2020*, 2009, 67-70.

¹⁵ EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie Een gemeenschappelijke luchtvaartruimte met de buurlanden tegen 2010 – Voortgangverslag*, COM(2008)596, Brussel, 1 oktober 2008, 13.

¹⁶ H. CLOODT, “Air transport recovers in 2010”, in *Eurostat Statistics in focus*, (2012), 21, p. 3.

¹⁷ EUROPESE COMMISSIE, COM(2008)596, o.c., 6.

¹⁸ K. PEETERS, *Beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking*, VR 2009 1610 MED.0426.02, Brussel, 16 oktober 2009, 23-24.

5. CONCLUSIE

De Raad gaat akkoord met het ontwerp van decreet houdende instemming met de multilaterale overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, de Republiek Albanië, Bosnië en Herzegovina, de Republiek Bulgarije, de Republiek Kroatië, de Republiek IJsland, de Republiek Montenegro, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, het Koninkrijk Noorwegen, de Republiek Servië, Roemenië en de Missie van de Verenigde Naties voor interimbestuur in Kosovo (UNMIK) betreffende de totstandbrenging van een Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte.

De Overeenkomst draagt bij tot de economische banden tussen de EU en deze landen, alsook tot het versterken van de normering - o.m. op vlak van veiligheid, milieu, enz. - van de luchtvaart in de partnerlanden. De Raad betreurt daarom ook ten eerste dat de afhandeling van de instemmingsprocedure zolang op zich heeft laten wachten.

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen,

Hoogachtend,

(getekend)

Prof. Dr. Jan Wouters
Voorzitter

(getekend)

Freddy Evens
Secretaris

Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

Opdracht

De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) is een onafhankelijk adviesorgaan van de Vlaamse Regering. Hij adviseert de Vlaamse Regering bij de totstandkoming van haar buitenlands beleid, haar beleid inzake internationaal ondernemen, toerisme en internationale samenwerking. Hij doet dit hetzij op vraag van de Vlaamse Regering, hetzij uit eigen beweging.

Samenstelling

Leden	Plaatsvervangers
1° Voorzitter: Prof. dr. Jan Wouters (gewoon hoogleraar internationaal en Europees recht, KU Leuven)	
2° Anne Lybaert (zaakvoerder IRMAS)	
3° Hans De Belder (oud-diplomaat)	
4° Jean Bossuyt (hoofd strategie European Centre for Development Policy Management Maastricht)	
5° Kim Van der Borgh (docent internationaal handelsrecht en handelspolitiek, VUB)	
6° Johan Erauw (gewoon hoogleraar Universiteit Gent)	
7° Luc Vandenbroucke (Senior Executive Vice President, Barco)	
8° Rudi Hoebeek (Gedelegeerd bestuurder Hoebeek NV)	
9° Patrick De Groote (hoogleraar Universiteit Hasselt)	
10° Johan De Meester (zaakvoerder Viking Reizen)	
11° Els Dirix (ABVV)	Mehdi Koocheki (ABVV)
12° Renaat Hanssens (ACV)	Jessie Van Couwenberghe (ACV)
13° Geert Eggermont (UNIZO)	Veronique Willems (UNIZO)
14° Anneliese Daelemans (Voka-Vlaams Economisch Verbond)	Jan Van Doren (Voka-VEV)
15° Wiske Jult (11.11.11.)	Koen Detavernier (11.11.11.)
16° Gijs Justaert (Wereldsolidariteit)	Els Hertogen (Wereldsolidariteit)
17° Annuschka Vandewalle (fos)	Kwaku Acheampong (fos)
18° Isabel Vertriest (Oxfam Wereldwinkels)	Lode Delbare (Trias)
19° Eve Diels (Ho.Re.Ca Vlaanderen)	Jan Van Steen (directeur Omnia)
20° Jan Jassogne (CIB Vlaanderen)	Peggy Verzele (CIB Vlaanderen – VIVO)

Secretariaat:

Freddy Evens (secretaris)
Eva Haeveryans (beleidsmedewerker)
Roos Van de Cruys (beleidsmedewerker)
Jolien Mespreuwe (administratief deskundige)