

Strategische Adviesraad internationaal
Vlaanderen
Boudewijngebouw
Boudewijnlaan 30, bus 80
1000 Brussel

Mevrouw Hilde Crevits
Vlaams Minister van Openbare werken, Energie,
Leefmilieu en Natuur
Graaf de Ferrarisgebouw
Koning Albert II-laan 20
1000 Brussel

uw bericht van
19 januari 2009

uw kenmerk
HC/KDK/LDS/2009/160
1/34

ons kenmerk
Advies 2009/7

bijlagen

vragen naar / e-mail
Eva Haeveryans
eva.haeveryans@iv.vlaanderen.be

Telefoonnummer
02 553 54 45

datum
30 januari 2009

Betreft: Briefadvies over het voorontwerp van decreet houdende instemming met de overeenkomst inzake luchtvervoer tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Verenigde Staten van Amerika, anderzijds, ondertekend te Brussel op 25 april 2007

Mevrouw de minister,

Op vrijdag 16 januari 2009 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende instemming met de overeenkomst inzake luchtvervoer tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Verenigde Staten van Amerika, anderzijds, ondertekend in Brussel op 25 april 2007 (hierna: "de Overeenkomst"). De Vlaamse Regering besloot om advies in te winnen van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: "de Raad"). Op 19 januari 2009 ontving de Raad de adviesaanvraag met de vraag om binnen een termijn van tien dagen na de datum van ontvangst advies te verlenen. De Raad heeft het onderhavige advies in de vorm van een briefadvies bij consensus goedgekeurd.

1. Europese beleidscontext en kernelementen van de Overeenkomst

In juni 2003 gaf de Raad van Ministers een mandaat aan de Europese Commissie (hierna: "de Commissie") om namens de Europese Gemeenschap onderhandelingen te voeren over een luchtvaartovereenkomst met de Verenigde Staten. Nadat het Europees Hof van Justitie de bilaterale luchtvaartakkoorden van acht EU-lidstaten, waaronder België, in november 2002 vernietigd had wegens hun onverenigbaarheid met het Europees gemeenschapsrecht, drong zich immers een nieuwe regeling op. De Overeenkomst vervangt dan ook de bilaterale luchtvaartakkoorden en maakt zo een einde aan de discriminatie die door die akkoorden ontstond. Volgens artikel 25 "voorlopige toepassing" uit de Overeenkomst kwamen de partijen overeen deze Overeenkomst toe te passen met ingang van 30 maart 2008.

Bovendien gaat het om een eerste fase-overeenkomst (zie i.v.m. de tweede fase *infra*, 4.) die kadert binnen het streven naar een Open Luchtvaartruimte (*Open Aviation Area* / OAA) tussen de EU en de VS, welke men volgens een gefaseerde aanpak wil realiseren. Volgens een studie in opdracht van de Europese Commissie zou dergelijke Open Luchtvaartruimte mogelijks tientallen miljoenen extra passagiers opleveren en tot 80.000 nieuwe jobs creëren in de EU en de VS. Het getransporteerde volume in de cargomarkt zou stijgen met 100.000 tot 170.000 ton. De voordelen voor de consument – dankzij de opheffing van bilaterale beperkingen – worden in diezelfde studie geschat op 6 tot 12

miljard euro.¹ Gelet op de financieel-economische crisis moeten die cijfers volgens de Raad waarschijnlijk worden afgezwakt. De eerste resultaten van de onderhavige Overeenkomst tonen onder meer 8% meer EU-VS geplande vluchten in de zomer van 2008 in vergelijking met 2007.²

In een mededeling van 2005 gaf de Commissie aan dat het externe luchtvaartbeleid van de EU is opgebouwd rond drie hoekstenen: (i) het afsluiten van horizontale overeenkomsten waarin de bilaterale overeenkomsten tussen het land in kwestie en de afzonderlijke EU-lidstaten conform het Europees gemeenschapsrecht worden gemaakt, (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.³ De Overeenkomst behoort tot de derde pijler van het externe EU-luchtvaartbeleid en kan als voorbeeld dienen voor gelijkaardige overeenkomsten met andere internationale spelers. Het Directoraat-Generaal Energie en Vervoer van de Commissie duidt Canada, Rusland, China, India, Australië, Nieuw-Zeeland, Chili en Israël aan als landen waarmee men allesomvattende overeenkomsten wil sluiten.⁴ Inmiddels is op 30 november 2008 een akkoord bereikt met Canada.⁵

De Overeenkomst verleent aan Europese en Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen het recht om van het even welke luchthaven in de EU naar om het even welke luchthaven in de Verenigde Staten te vliegen, alsook deze vluchten te verbinden met punten in derde landen. De Overeenkomst is 's werelds allereerste luchtvaart franchising akkoord⁶ en stelt het *Fly America Programme*, dat momenteel luchtvervoer van de overheid beperkt tot Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen, in zekere mate open voor Europese luchtvaartmaatschappijen.

Op het vlak van *capaciteits- en frequentiebepaling* is iedere luchtvaartmaatschappij vrij. Luchtvaartmaatschappijen mogen zelf hun prijzen bepalen aan de hand van de marktvraag. De Overeenkomst beoogt *samenwerking* op het vlak van concurrentierecht, overheidssubsidies, het milieu, consumentenbescherming en veiligheid. Het richt een *Gemengd Comité* op via hetwelk de EU en de VS oplossingen zoeken voor vragen betreffende de interpretatie of de toepassing van de Overeenkomst en dat ook verdere mogelijkheden van samenwerking uitwerkt.⁷ Een goede werking van dit comité zal essentieel zijn, omdat het een permanente dialoog tussen de EU en de VS moet instellen waar men een hele reeks aspecten kan bespreken met betrekking tot de sociale dimensie, het milieu, de veiligheid en de beveiliging van de luchtvaart.⁸

2. Impact

Naar het de Raad voorkomt, kan de Overeenkomst een positieve economische impact genereren. Men kan hier verwijzen naar de verwezenlijking van de Europese luchtvaartmarkt in het midden van de jaren '90, die als één van de Europese succesverhalen geldt. De voordelen beperkten zich toen echter tot intra-Europese vluchten. De Overeenkomst heft die regionale barrière deels op doordat zij

¹ DIRECTORAAT-GENERAAL ENERGIE EN VERVOER, *The economic impacts of an open aviation area between the EU and the US*, Londen, Booz Allen Hamilton, 2007, 228-231.

² D. CALLEJA-CRESPO, *US and Canada: partnering for change*, International Air Services Seminar, Washington, 04.12.2008.

³ COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie inzake de ontwikkeling van de agenda voor het externe luchtvaartbeleid van de Gemeenschap*, COM (2005) 79, 11 maart 2005.

⁴ DIRECTORAAT-GENERAAL ENERGIE EN VERVOER, *European Community aviation agreements*, kaart, 2008. [http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/doc/asa_map.jpg]

⁵ I. SMETS, "EU and Ottawa conclude aviation agreement" in *Europolitics*, 08.12.2008.

⁶ Bijlage 5 betreffende franchising en branding maakt het mogelijk dat luchtvaartmaatschappijen van de partijen en buitenlandse ondernemingen franchiseovereenkomsten aangaan. Zo kan een Europese luchtvaartmaatschappij zijn naam, merk en kleuren koppelen aan een Amerikaanse luchtvaartmaatschappij voor het binnenlandse, Amerikaanse vervoer, en hieraans tevens zijn knowhow verkopen.

⁷ Y. CHANG, "An ongoing process: a review of the open skies agreements between the European Union and the United States" in *Transport Reviews*, 29, (2009), 1, pp.115-127.

⁸ *Ibid.*, p. 119 ; G. GOETEYN, "EU aviation scène: major developments December 2007 – June 2008" in *Air & Space Law*, 33, (2008), 6, pp. 445-446.

van toepassing is op de trans-Atlantische “open sky”, die 60% van het mondiale luchtverkeer vertegenwoordigt.

De Overeenkomst betekent het einde van het Bermuda II-akkoord, dat slechts vier luchtvaartmaatschappijen (American Airlines, British Airways, United Airlines en Virgin Atlantic) het recht gaf om tussen de VS en Londen Heathrow te vliegen. Door de Overeenkomst is het mogelijk voor elke Amerikaanse of communautaire luchtvaartmaatschappij om vanuit Heathrow naar de VS te vliegen. De Overeenkomst biedt ook de mogelijkheid aan lagekostenmaatschappijen om lange afstandsvluchten uit te voeren.

De versterkte samenwerking op diverse vlakken tussen de EU en de VS kan leiden tot wederzijdse voordelen. Zo kan men werken aan dezelfde veiligheidsmaatregelen die zowel in de EU als de VS van toepassing zijn. Een tastbaar resultaat op het vlak van milieu is het opgestarte gemeenschappelijke project om de ecologische impact van trans-Atlantische vluchten terug te schroeven, namelijk via het AIRE-initiatief (Atlantic Interoperability Initiative to Reduce Emissions). De Raad beklemtoont dat, aangezien de Overeenkomst zowel het personen- als het cargovervoer substantieel wil doen stijgen, de ecologische component in de tweede fase van de “open skies” onderhandelingen (*infra*, 4.) de nodige aandacht moet krijgen. De Raad merkt op dat de Europese luchtvaart vanaf 2012 wordt opgenomen in het Europese stelsel van de handel in emissierechten, dat van toepassing zal zijn op alle vluchten die vertrekken en landen in de EU. In een resolutie van 14 maart 2007 gaf het Europees Parlement⁹ aan een voorstander te zijn van het spoedig voeren van gesprekken met de VS opdat het trans-Atlantische luchtvervoer tegen 2012 kan worden opgenomen in het voornoemde Europese stelsel. De Raad treedt dit standpunt bij en hoopt dat men in de tweede onderhandelingsronde een doorbraak ter zake kan bereiken. De Raad stipt aan dat die ecologische aandacht aansluit bij de strategische visienota over Vlaamse luchthavens waarbij men de klemtoon legt op het economische en ecologische evenwicht.¹⁰

In diezelfde resolutie betreurt het Europees Parlement terecht dat men op het vlak van cabotage (binnenlands vervoer door buitenlandse transporteurs) niet verder gekomen is. Hoewel Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen in belangrijke mate kunnen opereren binnen Europa, kregen de Europese luchtvaartmaatschappijen niet het recht om te opereren op binnenlandse vluchten in de VS. Deze ongelijkheid wordt enigszins, doch onvoldoende, gecompenseerd door de mogelijkheid voor Europese luchtvaartmaatschappijen om via franchiseovereenkomsten toch een zekere toegang te krijgen tot de interne VS-markt. Bovendien bekritiseert het Parlement terecht dat de mogelijkheid voor communautaire luchtvaartmaatschappijen om daadwerkelijk zeggenschap uit te oefenen over een Amerikaanse luchtvaartmaatschappij erg beperkt blijft. Terwijl Europese investeerders een maximum van 25% van de aandelen met stremrecht in eigendom van een Amerikaanse luchtvaartmaatschappij mogen hebben, is dat percentage voor Amerikaanse investeerders in communautaire luchtvaartmaatschappijen 49%. De Raad acht het van groot belang dat dit onevenwicht in de tweede onderhandelingsfase wordt weggewerkt.

3. Vlaanderen/België

De Werkgroep “gemengde verdragen” legde tijdens zijn vergadering van 19 april 2007 het gemengde karakter vast van de Overeenkomst: zowel de federale overheid als de gewesten zijn bevoegd. De memorie van toelichting geeft aan welke verdragsartikelen van de Overeenkomst raken aan de Vlaamse bevoegdheden.

Het komt de Raad voor dat door de Overeenkomst het aantal trans-Atlantische vluchten voor de luchthavens in België, misschien zelfs de kleinere regionale luchthavens, zou kunnen toenemen. De Overeenkomst draagt bovendien bij tot de doelstelling uit de beleidsbrief openbare werken, namelijk Zaventem/Brussels Airport uitbouwen als Vlaamse toegangspoort. Door de toename van trans-

⁹ EUROPEES PARLEMENT, *Resolutie van het Europees Parlement van 14 maart 2007 over de sluiting van de Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten enerzijds en de Verenigde Staten van Amerika anderzijds*, (2007),0071.

¹⁰ VLAAMSE OVERHEID, *Vlaamse luchthavens zijn belangrijke economische poorten*, persbericht, 02.06.2006. [<http://www.mobielvlaanderen.be/persberichten/artikel.php?id=155>]

Atlantische vluchten in Zaventem zou de luchthaven haar functie als internationale poort in Vlaanderen nog beter kunnen vervullen.¹¹

Bovendien laat, zoals eerder aangehaald, de Overeenkomst toe dat een communautaire luchtvaartmaatschappij de mogelijkheid krijgt om vanaf een willekeurig vertrekpunt in Europa ongehinderd naar een willekeurige bestemming in de VS te vliegen, ongeacht de nationaliteit van de maatschappij. Voordien kon men, om bijvoorbeeld vanuit Brussel naar Washington te vliegen, uitsluitend een Amerikaanse of Belgische luchtvaartmaatschappij gebruiken. Naast een mogelijke toename in het aantal vluchten vanuit België hebben Belgische maatschappijen via de Overeenkomst ook de mogelijkheid om vanuit om het even welke luchthaven in de EU, bijvoorbeeld Londen Heathrow, te opereren. De mogelijke stijging van het luchtverkeer van en naar België en van Belgische luchtvaartmaatschappijen zal de luchtvaartindustrie als motor voor de economie en het zaken- en privaat toerisme aanzwengelen.

De Commissie verwacht door de groei van het passagiers- en goederenverkeer ook de creatie van nieuwe jobs. Bovendien moet een open luchtruim ook de consument ten goede komen. De stijging van de concurrentie en van de keuzemogelijkheden moet leiden tot een daling van de prijzen.

De Raad wijst erop dat bij de concretisering van het initiatief "Vlaanderen in Actie" de Overeenkomst mee in rekening moet worden gebracht. Op 20 januari 2009 sloot men een Pact om ervoor te zorgen dat Vlaanderen tegen 2020 behoort tot de Europese topregio's op economisch, ecologisch, sociaal en maatschappelijk vlak.¹² Eén van de doorbraken die men hiertoe wil realiseren, is het omvormen van Vlaanderen tot een slimme draaischijf waarbinnen de luchthavens een belangrijke schakel vormen.¹³ Recente berichten tonen echter dat Vlaanderen een tandje moet bijsteken inzake zijn regionale luchthavens. Zo berichtte *De Tijd* op 9 januari 2009 dat de Waalse regionale luchthavens vorig jaar de voorsprong op de Vlaamse vergrooten.¹⁴ Zoals in het debat in het Europees Parlement werd aangehaald, is het onduidelijk welke rol regionale luchthavens zullen spelen in de gedereguleerde, concurrentiegerichtte omgeving van het open luchtruim en lijkt onderzoek ter zake wenselijk.¹⁵ Ook de Vlaamse overheid zou volgens de Raad moeten aansturen op dergelijk onderzoek.

Mogelijk komt het thema van de nachtvluchten, zoals geweten eerder controversieel in de Belgische federatie, op de agenda van de tweede fase van de onderhandelingen. De Amerikaanse onderhandelaar, John Byerly, uitte kritiek op bepaalde beperkingen in Europa inzake nachtvluchten. Onder meer Brussel werd door de onderhandelaar als voorbeeld naar voren geschoven.¹⁶ De Raad acht het daarom van belang dat de ontwikkelingen ter zake nauwgezet worden opgevolgd.

4. Belang tweede ronde

Belangrijk is dat de Overeenkomst een bepaling (artikel 21) omvat die een tijdspad voor een tweede overeenkomst bepaalt. De tweede fase van de onderhandelingen ("Open Sky II") ging van start op 15 mei 2008 en moet volbracht zijn tegen november 2010. De Raad stelt vast dat er nog heel wat ambitieuze en gevoelige doelstellingen op tafel liggen, o.a. harmonisatie inzake luchtverkeerbeheer (air traffic management), veiligheidscontroles, emissierechten reduceren, etc. Zoals hoger opgemerkt (*supra*, 2.), is vooruitgang, voornamelijk inzake cabotage, eigendom en controle, nodig om het huidige onevenwicht tussen de EU en de VS te herstellen. De EU heeft echter een stok achter de deur door een schorsingsclausule (artikel 21.3), die aan elke partij het recht geeft om de in de Overeenkomst vastgestelde rechten op te schorten als de onderhandelingen uit de tweede fase uitmonden in een teleurstellend resultaat.

¹¹ H. CREVITS, *Beleidsbrief openbare werken: beleidsprioriteiten 2008-2009*, 2008, 62.

¹² VLAANDEREN IN ACTIE, *Pact 2020: een nieuw toekomstpact voor Vlaanderen – 20 doelstellingen*, 2009.

¹³ VLAANDEREN IN ACTIE, *Doorbraken 2020*, 2009, 67-70.

¹⁴ "Waalse luchthavens groeien sneller dan Vlaamse" in *De Tijd*, 09.01.2009.

¹⁵ EUROPEES PARLEMENT, *Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika inzake luchtdiensten*, debat, Straatsburg, 13.03.2007.

¹⁶ I. SMETS, "Open Sky talks enter challenging second round" in *Europolitics*, 15.05.2008.

Ondanks de voornoemde schorsingsclausule geven andere tekenen minder hoop voor een goed resultaat van de tweede onderhandelingsronde. In de eerste plaats is er de financieel-economische crisis waardoor men vaak geneigd is om te kiezen voor protectionistische maatregelen. Het is bovendien vooralsnog onduidelijk welke koers president Obama zal varen inzake de controversiële onderwerpen, vooral met betrekking tot buitenlandse eigendomsrechten, in de tweede onderhandelingsfase.¹⁷ Ten slotte heeft de VS een ander idee geopperd, namelijk om de verworvenheden van de Overeenkomst uit te breiden naar ongeveer 60 niet-EU-landen. Zowel de Association of European Airlines als het Directoraat-Generaal Energie en Vervoer hebben reeds gereageerd dat de eerste doelstelling een verdieping en niet een verbreding van de Overeenkomst moet zijn.¹⁸ De Raad treedt dit standpunt bij.

5. Besluit

De Overeenkomst kan belangrijke economische voordelen met zich meebrengen. Bovendien lost zij een tweetal problemen op: (i) communautaire luchtvaartmaatschappijen konden voordien enkel rechtstreeks naar de VS vliegen vanuit hun eigen lidstaat; en (ii) zij kunnen voortaan allianties aangaan zonder het gevaar te lopen hun VS-vluchtrechten te verliezen.¹⁹ De Raad acht het noodzakelijk dat via de tweede overeenkomst het onevenwicht tussen de EU en de VS inzake cabotage, eigendom en controle teniet wordt gedaan. Bovendien verdient de ecologische pijler en met name de kwestie van (handel in) emissierechten van het trans-Atlantische luchtvervoer de nodige aandacht. Het belang van een goed resultaat van de tweede onderhandelingsronde wordt onderstreept door de voorbeeldfunctie die de Overeenkomst vervult voor gelijkaardige akkoorden met andere belangrijke handelspartners van de EU en de traditionele bilaterale luchtvaartakkoorden.

Hoogachtend,

(getekend)

Prof. dr. Jan Wouters
Voorzitter

¹⁷ M. KIRBY, "Obama: open minds and skies" in *FlightGlobal*, 20.01.2009.

[<http://www.flightglobal.com/articles/2009/01/20/321194/obama-open-minds-and-skies.html>]

¹⁸ I. SMETS, "Investment at heart of new Open Sky talks" in *Europolitics*, 20.05.2008.

¹⁹ Y. CHANG, *o.c.*, p.124.