Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1008/2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap

(COM(2016) 818 final — 2016/0411 (COD))

(2017/C 345/21)

Rapporteur: **Jacek KRAWCZYK**

Raadpleging	Europees Parlement, 16.2.2017
	Raad, 13.2.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	14.6.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	5.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag	135/1/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1. De voorgestelde wijziging van Verordening (EG) nr. 1008/2008 (het voorstel) heeft alleen betrekking op artikel 13, lid 3, onder b). Wordt het Commissievoorstel goedgekeurd, dan komt de aanhef van die bepaling als volgt te luiden: „tenzij in een door de Unie gesloten internationale overeenkomst anders is bepaald, aan een van de volgende voorwaarden is voldaan".

1.2. De Commissie streeft er terecht naar om een strijdigheid tussen artikel 13, lid 3, onder b), van Verordening (EG) nr. 1008/2008 en de EU-VS-luchtvervoersovereenkomst (ATA) over wet-leaseregelingen op te lossen. Het wegwerken van inconsistenties en beperkingen betreffende wet-leaseovereenkomsten die niet wederkerig zijn of niet in de ATA zijn geregeld en een onduidelijke status hebben, zou de kansen van luchtvaartmaatschappijen uit de EU inperken en kunnen overdreven en uiteenlopende interpretaties in de hand werken. De Commissie zou serieuze aandacht moeten besteden aan de vrees dat een verkeerde formulering weleens een ander effect zou kunnen hebben dan wat de EU met haar luchtvaartstrategie nastreeft en onbedoeld de weg zou kunnen banen voor nieuwe hybride bedrijfsmodellen.

1.3. Gezien de zeer technische aard van het voorstel en de beperkte reikwijdte ervan, en met het oog op andere voorstellen voor verduidelijking van de bepalingen in Verordening (EG) nr. 1008/2008 inzake openbaredienstverplichtingen (ODV) en eigendom en controle, is de vraag gewettigd waarom de aandacht specifiek uitgaat naar deze wijziging. In haar routekaart voor evaluatie had de Commissie echter al bepaald om de geldigheidsduur van de regelingen voor wet lease apart te behandelen ([1]). Bovendien wettigen bepaalde aspecten van de ATA en de slepende discussies over dit onderwerp in het Gemengd Comité van de ATA een oplossing van dit specifieke onderwerp. Ten slotte is het vraagstuk van dusdanige aard dat het niet binnen hetzelfde kader zou moeten worden behandeld als politiek complexe kwesties zoals eigendom en controle. Er is dan ook alle reden voor een separate behandeling van de voorgestelde wijziging. Een effectbeoordeling van de voorgestelde verordening is volgens de Commissie niet nodig. Niettemin hebben vakbonden en andere organisaties van het maatschappelijk middenveld er wel kanttekeningen bij geplaatst.

([1]) Evaluatie van Verordening (EG) nr. 1008/2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap, 21 november 2016 (DG MOVE/Eenheid E4; zie hoofdstuk C1).

1.4. Als verduidelijking van de voorgestelde aanhef van artikel 13, lid 3, onder b), achterwege blijft, zouden onderhandelaars en mogelijk ook belanghebbenden kunnen denken dat beperkingen betreffende gevallen van „uitzonderlijke noodzaak" door de wijziging officieel niet langer gelden, met alle gevolgen van dien voor de geplande onderhandelingen over een nieuwe wet-leaseovereenkomst met de VS of met enig ander derde land. Als er een adequate toelichting komt op het zeer restrictieve karakter van de voorgestelde wijziging (zowel inhoudelijk als qua werkingssfeer), zal overleg met zo veel mogelijk belanghebbenden uit zowel het bedrijfsleven als het maatschappelijk middenveld er ongetwijfeld voor zorgen dat onbedoelde gevolgen van deze wijziging van artikel 13, lid 3, onder b), van Verordening (EG) nr. 1008/2008 kunnen worden voorkomen en dat de beraadslagingen tot de wet-leaseovereenkomst tussen de EU en de VS worden beperkt. De Commissie dient alle belanghebbenden, dus ook de erkende sociale partners en andere organisaties van het maatschappelijk middenveld, te raadplegen.

1.5. Het EESC kijkt uit naar de uitgebreidere herziening van Verordening (EG) nr. 1008/2008 die is aangekondigd en benadrukt de noodzaak van inclusief overleg met een zo breed mogelijk scala van actoren uit het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. Het is bereid om zich actief in te zetten voor een dergelijk debat.

1.6. Er zijn nog geen betrouwbare gegevens van beide partijen over het huidige gebruik van wet leasing. Voor statistische doeleinden zouden zij daarom bij wet-leaseonderhandelingen moeten vragen om alle wet leases te laten registreren door het Gemengd Comité. Ten behoeve van goede arbeidsomstandigheden en de rechten van reizigers, die in het gedrang zouden kunnen komen, zou dat register zo nodig ook informatie over sociale omstandigheden moeten bevatten.

2. **Regelgevingscontext**

2.1. Bedoeling is dat de voorgestelde wijziging van Verordening (EG) nr. 1008/2008 beperkt blijft tot artikel 13, lid 3, onder b), en tot de ATA. Volgens de huidige formulering van deze bepaling moeten communautaire luchtvaartmaatschappijen aan alle veiligheidsnormen voldoen die gelijkwaardig zijn aan die van de Gemeenschapswetgeving ([2]) en mogen zij alleen een in een derde land geregistreerd luchtvaartuig wet leasen om te voldoen aan seizoensgebonden capaciteitsbehoeften ([3]) of om het hoofd te bieden aan exploitatiemoeilijkheden ([4]); in gevallen van uitzonderlijke noodzaak mag de wet lease een periode van hooguit zeven maanden beslaan, die met zeven maanden kan worden verlengd ([5]). Wordt het Commissievoorstel goedgekeurd, dan komt de aanhef van die bepaling als volgt te luiden: „tenzij in een door de Unie gesloten internationale overeenkomst anders is bepaald, aan een van de volgende voorwaarden is voldaan". De voorgestelde formulering is derhalve niet van invloed op de rechten van de vergunningverlenende autoriteit, noch op de essentiële voorwaarde om aan de communautaire veiligheidsnormen te voldoen.

2.2. De enige internationale overeenkomst van de EU met een derde land van belang is in dit verband de ATA met de VS. Met interpretatierichtsnoeren zou duidelijk moeten worden gemaakt dat de voorgestelde wijziging bedoeld is om tegenstrijdigheden tussen artikel 13, lid 3, onder b, en de ATA op te heffen. Als dat is gebeurd, zou de voorgestelde wijziging dus alleen relevant zijn voor één specifieke internationale overeenkomst voor luchtdiensten en geen fundamentele wijzigingen inhouden van het beleid en de regelgeving voor wet-leaseovereenkomsten in het algemeen.

2.3. De Commissie legt in haar toelichting uit dat de maatregel een specifiek doel en een beperkt werkingsgebied heeft. Daarom wil zij een effectbeoordeling achterwege laten. Gezien de vrees voor een overdreven interpretatie van de voorgestelde wijziging en voor discussies die als gevolg daarvan op de middellange termijn zouden kunnen ontstaan met de VS en mogelijk ook met andere derde landen, zou de Commissie moeten nadenken over een betere onderbouwing van haar voorstel om van een effectbeoordeling af te zien. Er zou geen enkel misverstand over mogen bestaan dat het effect van de voorgestelde wijziging zou voortvloeien uit de inhoud van de commerciële wet-leaseovereenkomsten tussen de partijen, en niet uit de voorgestelde wetswijziging.

([2]) Artikel 13, lid 3, onder a), Verordening (EG) nr. 1008/2008.
([3]) Artikel 13, lid 3, onder b), ii), Verordening (EG) nr. 1008/2008.
([4]) Artikel 13, lid 3, onder b), iii), Verordening (EG) nr. 1008/2008.
([5]) Artikel 13, lid 3, onder b), i), Verordening (EG) nr. 1008/2008.

2.4. De routekaart van de Commissie betreffende de vaststelling van niet aan beperkingen onderhevige wet-leaseovereenkomsten tussen de EU en de VS via een akkoord ([6]) belicht de achtergrond van dit wetgevingsvoorstel, dat de overeengekomen beginselen voor grensoverschrijdende overdraagbaarheid van luchttransportdiensten tussen de EU en de VS op één lijn brengt en zo de impasse in de besprekingen tussen de EU en de VS in het Gemengd Comité doorbreekt.

2.5. Het voorstel voldoet aan de eisen van de luchtvaartmaatschappijen van de Unie. De ATA, die in 2007 werd ondertekend, voorziet in een open wet-leaseregeling tussen de twee partijen. De periode om exploitatiemoeilijkheden en seizoensgebonden capaciteitsproblemen op te lossen is door de bewoordingen van de regeling beperkt: de twee tijdvakken van zeven maanden in geval van „uitzonderlijke noodzaak" hebben weliswaar hun historische redenen ([7]), maar lijken arbitrair en belemmeren commerciële mogelijkheden om vliegtuigen efficiënt aan nieuwe exploitanten ter beschikking te stellen. Aangezien de gebruikelijke termijn van een typische wet-leaseovereenkomst 36 maanden bedraagt, leidt de 7 + 7-maandenbeperking tot juridische en commerciële onzekerheden voor de luchtvaartmaatschappijen uit de EU.

2.6. De voorgestelde wijziging heeft volgens de Commissie geen significant effect op de arbeidsvoorschriften. Voor arbeidsorganisaties zijn wet-leaseovereenkomsten in de regel een uiterst gevoelig liggend onderwerp. Door de kostenbeperkingen die worden afgedwongen door maatschappijen die buiten de EU zijn gevestigd, in landen waar de sociale wetgeving minder streng is en de kosten dan ook lager liggen, en zelfs door verschillen in sociale wetgeving binnen de EU, is wet leasing een zaak die de sociale partners constant in de gaten houden. Als door onbedoelde en ongegronde interpretaties van deze wijziging de doos van Pandora geopend zou worden, is er geen sprake meer van een „technische correctie" van tegenstrijdigheden tussen wetsbesluiten en kan er een ernstige escalatie optreden. Arbeidsvoorschriften moeten daarom in het licht van komende ontwikkelingen worden beschouwd, zowel in de besprekingen tussen de EU en de VS over een wet-leaseovereenkomst binnen het kader van de ATA als in de daaruit voortvloeiende marktpraktijk.

2.7. Door naar internationale overeenkomsten te verwijzen wordt met de voorgestelde formulering het pad geëffend voor een specifieke overeenkomst inzake wet leasing tussen de EU en de VS, zonder dat nieuwe onderhandelingen over de gehele ATA hoeven te worden opgestart. De optie van de Commissie biedt dus een oplossing voor tegenstrijdige bepalingen en zulks op een doelgerichte, efficiënte en soepele wijze. Ook kunnen commerciële partijen dan weer stabiel plannen en worden eventuele represailles van de Amerikaanse partners voorkomen. Dat is echter alleen mogelijk als de Commissie genoegzaam duidelijk maakt dat de wijziging bedoeld is om een wetgevingsprobleem met de VS op te lossen en op die manier onderhandelingen met dat land mogelijk te maken.

2.8. Het EESC heeft zich in het verleden positief uitgelaten over de ATA en de uitvoering ervan. In het vorige advies merkte het Comité op dat een open luchtvaartruimte wet leasing van vliegtuigen onder niet-discriminerende en transparante voorwaarden mogelijk maakt ([8]).

3. **Beoordeling van het voorstel**

3.1. De Commissie heeft verschillende opties voor de oplossing van het probleem overwogen ([9]).

3.1.1. Wijziging van de ATA zou zeer tijdrovend zijn. De partijen besloten indertijd om de overeenkomst vanaf maart 2008 op voorlopige basis toe te passen en de Raad nam na ratificatie door de parlementen van de lidstaten in 2016 een desbetreffend besluit. Het zou overdreven en niet te rechtvaardigen zijn, zeker gezien de kansen die de bedrijfstak dan zou kunnen mislopen, als dit moeizame karwei zou moeten worden hervat enkel en alleen ter wijziging van de wet-leasebepalingen.

3.1.2. Wettelijk gezien kan de EU niet besluiten tot alleen voor de VS geldende ontheffingen van de bepalingen van Verordening (EG) nr. 1008/2008 om te voldoen aan de vereisten van de EU en de VS met betrekking tot wet leasing. De lidstaten zijn gebonden door alle bepalingen van de EU-verordeningen.

3.1.3. Een overeenkomst over wederzijdse beperkingen, hoe duidelijk ook, zou tegen de geest van de ATA indruisen en de commerciële belangen van de luchtvaartindustrie schaden.

([6]) Routekaart van 7 maart 2016, DG MOVE/E.1.

([7]) De beperking werd opgenomen in Verordening (EG) nr. 1008/2008 om de onduidelijkheid over de precieze betekenis van „uitzonderlijke noodzaak" in de voorgaande EU-Verordeningen (EEG) nr. 2407/92, (EEG) nr. 2408/92 en (EEG) nr. 2409/92 (vervangen door Verordening (EG) nr. 1008/2008) weg te nemen.

([8]) PB C 306 van 16.12.2009, blz. 1.

([9]) Routekaart van de Commissie betreffende de vaststelling van onbeperkte wet-leaseovereenkomsten tussen de EU en de VS via een akkoord, blz. 7.

3.1.4. De geprefereerde oplossing, zoals herhaaldelijk benadrukt door de belanghebbenden, is een wet-leaseovereenkomst tussen de EU en de VS die volledig in overeenstemming is met de ATA en niet strijdt met nationale of Europese voorschriften. Over alle details van een dergelijke overeenkomst wordt sinds januari 2014 onderhandeld. Het is te verwachten dat snel overeenstemming kan worden bereikt. Men is het erover eens dat een technische overeenkomst gebaseerd zou kunnen zijn op de huidige verkeersrechten van de ATA en geen nieuwe rechten of wijziging van bestaande inhoudt. De Commissie zou genoegzaam duidelijk moeten maken dat de wijziging niet bedoeld is om verkeersrechten te veranderen of in de overeenkomst van de EU en de VS nieuwe verkeersrechten op te nemen. Wel noopt die overeenkomst tot een wijziging van artikel 13 van Verordening (EG) nr. 1008/2008, waarin een termijn van „7 + 7 maanden" is vastgelegd voor wet leases door luchtvaartmaatschappijen uit de EU van in een derde land geregistreerde luchtvaartuigen. De ontwerptekst is volledig in overeenstemming met de eis dat artikel 13 alleen van toepassing is voor zover de voorwaarden in artikel 13, lid 3, onder b), niet in een andere internationale overeenkomst zijn vervat.

3.2. De Commissie concludeert dat de voorgestelde maatregel passend, evenredig en juridisch haalbaar is. Ook is de maatregel volgens haar in het belang van de lidstaten en de economie van de Unie en zijn er geen nadelen voor belanghebbenden aan verbonden.

4. **Achtergrond**

4.1. Het Commissievoorstel heeft alleen betrekking op wet lease. Wet lease is gewoonlijk een middel om in piekperiodes en tijdens zware jaarlijkse onderhoudscontroles capaciteit te leveren en om incidentele operationele problemen binnen een vloot op te vangen. Een wet lease is een leaseovereenkomst waarbij een luchtvaartmaatschappij die vluchten exploiteert (leasinggever), het luchtvaartuig en de bemanning aan een andere luchtvaartmaatschappij ter beschikking stelt (leasingnemer). Het luchtvaartuig wordt gebruikt op basis van het Air Operator Certificate en valt dus onder de operationele verantwoordelijkheid van de gever.

4.2. Wet-leaseovereenkomsten worden beschouwd als een goed instrument voor operationele flexibiliteit dat niet willekeurig mag worden beperkt. Evenals de luchtvaartsector van de Unie en de meeste — zo niet alle — lidstaten verwachten de Amerikaanse luchtvaartsector en regering een oplossing voor de huidige en de toekomstige wet-leaseoperaties in de bilaterale betrekkingen.

4.3. Het voorstel van de Commissie zou geen verandering in het beleid of beginselen met betrekking tot wet lease met zich mee moeten brengen. Het zou slechts een einde moeten maken aan een tegenstrijdigheid tussen Verordening (EG) nr. 1008/2008 en de ATA.

4.4. Het is sterk aan te bevelen dat het Gemengd Comité statistische gegevens gaat verzamelen over in het kader van de ATA plaatsvindende wet leasing. Ten behoeve van goede arbeidsomstandigheden en de rechten van reizigers, die in het gedrang zouden kunnen komen, zou dat register zo nodig ook informatie over sociale omstandigheden moeten bevatten.

5. **Bijzondere opmerkingen**

5.1. Het EESC kan zich vinden in de reden waarom de Commissie Verordening (EG) nr. 1008/2008 wil wijzigen, namelijk om het mogelijk te maken dat luchtvaartmaatschappijen uit de EU en de VS zonder beperkingen en op wederkerige basis wet-leaseovereenkomsten kunnen sluiten voor ATA-vluchten. De nieuwe formulering mag het echter niet mogelijk maken dat om andere redenen dan die welke in artikel 13 van de verordening worden genoemd, wet-leaseovereenkomsten voor de lange termijn worden gesloten, of dat nu in het kader van de ATA of van enig andere toekomstige luchtverkeersovereenkomst met een derde land gebeurt. Het voorstel voor de ATA behelst een flexibelere regeling voor wet leasing op basis van wederkerigheid gedurende in de regel maximaal 36 maanden. Dergelijke regelingen zouden geen gevolgen hebben voor sociale omstandigheden. Het zou echter wel zeer zorgwekkend zijn als de voorgestelde wijziging van wet-leasebeperkingen gebruikt wordt om regelingen voor langdurige uitbesteding vast te stellen en zo de rechten van werknemers of consumenten te ondergraven. De Commissie dient er daarom beslist op toe te zien dat dergelijke praktijken op basis van de geplande wet-leaseovereenkomst tussen de EU en de VS verboden zullen zijn. De voorgestelde verordening mag niet worden opgevat als een middel voor luchtvaartmaatschappijen om vliegtuigen te leasen, waarmee zij al dan niet met opzet voor lange tijd de nationale sociale wetgeving kunnen omzeilen.

Brussel, 5 juli 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS