

Vergaderjaar 2011–2012

32 779

Protocol tot wijziging van de Luchtvervoerovereenkomst tussen de Verenigde Staten van Amerika en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten; Brussel, 24 juni 2010

A/ Nr. 2

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 2 november 2011.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 2 december 2011.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2011

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 24 juni 2010 in Brussel tot stand gekomen Protocol tot wijziging van de Luchtvervoerovereenkomst tussen de Verenigde Staten van Amerika en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten (Trb. 2010, 240).

Een toelichtende nota bij het Protocol treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor het Europese deel van Nederland gevraagd.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

TOELICHTENDE NOTA

1. Inleiding

Op 30 april 2007 is te Washington totstandgekomen de Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Verenigde Staten van Amerika, anderzijds (Trb. 2007, 156 en Trb. 2010, 40), hierna «de Overeenkomst», die vanaf 30 maart 2008 voorlopig wordt toegepast en die voor, thans het Europese deel van, Nederland is bekrachtigd op 14 juli 2008. De Overeenkomst heeft het bestaande bilaterale regime tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten (VS) alsmede de overige bestaande bilaterale overeenkomsten tussen de andere lidstaten van de Europese Unie en de VS vervangen.

Tijdens de onderhandelingen over de Overeenkomst kon niet op alle punten overeenstemming bereikt worden. In artikel 21, eerste lid, van de Overeenkomst is bepaald dat deze punten onderwerp zouden zijn van een tweede onderhandelingsfase en in het tweede lid van artikel 21 zijn de punten omschreven.

De tweede fase van onderhandelingen tussen de Europese Unie, als opvolger van de Europese Gemeenschap, en de VS is op 25 maart 2010 afgerond en de resultaten zijn vastgelegd in het Protocol tot wijziging van de Luchtvervoersovereenkomst tussen de Verenigde Staten van Amerika en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, hierna «het Protocol». Tijdens de Transportraad op 24 juni 2010 is het Protocol formeel aangenomen en ondertekend.

2. Het Protocol

Tijdens de onderhandelingen kwamen de partijen tot afspraken over twee van de vijf punten die nog open stonden na het sluiten van de Overeenkomst: 1) de effecten van milieumaatregelen en infrastructuurbependingen op de uitoefening van markttoegang, en 2) uitbreiding van de toegang (door buitenlandse luchtvaartmaatschappijen) voor passagiers en vrachtdiensten die met overheidsgeld plaatsvinden. Over de volgende drie onderwerpen bleken de partijen geen overeenstemming te kunnen bereiken: 1) verdere liberalisering van markttoegang, 2) uitbreiding van investeringsmogelijkheden, waardoor het mogelijk zou zijn geworden voor Europese maatschappijen om een meerderheidsaandeel te verwerven en zeggenschap te krijgen in een Amerikaanse luchtvaartmaatschappij en 3) inhuur van vliegtuigen met bemanning. Ten aanzien van deze drie punten kan het volgende worden opgemerkt.

– Verdere liberalisering van markttoegang

Hoewel de partijen tijdens de onderhandelingen geen overeenstemming hebben kunnen bereiken omtrent de verdere liberalisering van markttoegang is dit punt vooralsnog gekoppeld aan tegemoetkomingen die de beide partijen elkaar op andere terreinen in het vooruitzicht hebben gesteld. Zo is afgesproken dat:

- indien de VS in de toekomst zijn wetgeving zodanig aanpast dat de investeringsmogelijkheden van luchtvaartmaatschappijen van de Europese Unie in Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen worden vergroot, de Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen het recht krijgen gecombineerde geregelde passagiersdiensten aan te bieden tussen punten in de Europese Unie en vijf andere landen, zonder een punt op het grondgebied van de VS te bedienen;
- indien de Europese Unie haar beleid ten aanzien van het nemen van geluidsmaatregelen rondom luchthavens in de toekomst verandert, de

luchtvaartmaatschappijen van de Europese Unie het recht krijgen gecombineerde geregelde passagiersdiensten aan te bieden tussen punten in de VS en vijf nader te definiëren andere landen, zonder een punt op het grondgebied van de Europese Unie en haar lidstaten te bedienen.

Zie ook de toelichting bij artikel 6 van het Protocol bij punt 3 hieronder.

– Uitbreiding van investeringsmogelijkheden, waardoor het mogelijk zou zijn geworden voor Europese maatschappijen om een meerderheidsaandeel te verwerven en zeggenschap te krijgen in een Amerikaanse luchtvaartmaatschappij.

De vigerende wetgeving van de Verenigde Staten van Amerika verbiedt buitenlandse luchtvaartmaatschappijen een meerderheidsdeelneming te nemen in en/of effectieve zeggenschap uit te oefenen over Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen. Het Amerikaanse Congres heeft zich tot op heden geen voorstander getoond van aanpassing van de bestaande wetgeving, waardoor de Europese desiderata niet konden worden gehonoreerd. Het gevolg van deze situatie is dat grensoverschrijdende intensieve samenwerking tussen Europese luchtvaartmaatschappijen en Amerikaanse maatschappijen, bijvoorbeeld door middel van een fusie, niet mogelijk is. Wel kan het onderwerp regelmatig in het Joint Committee worden besproken, teneinde te bezien of voortgang gemaakt kan worden.

– Inhuur van vliegtuigen met bemanning

Omtrent de inhuur van vliegtuigen met bemanning, meestal aangeduid als wet leasing, kon uiteindelijk geen overeenstemming worden bereikt, aangezien de Amerikaanse wet- en regelgeving zich hiertegen verzet. Overwegingen van luchtvaartveiligheid en beveiliging lijken hierbij een overwegende rol te spelen. Ook bestaat de vrees dat met het toestaan van dergelijke arrangementen een potentiële uitholling van de beperking van de liberalisering van de toegang tot de nationale markt (uitoefening van cabotagerechten) zou kunnen plaatsvinden.

3. Artikelsgewijze toelichting

Tijdens de tweede fase van de onderhandelingen is overeengekomen een nieuw artikel 6 bis aan artikel 6 van de Overeenkomst toe te voegen (artikel 2 van het Protocol). Met het nieuwe artikel is de oplossing van het geschilpunt inzake de effecten van milieumaatregelen en infrastructuurbeperkingen op de uitoefening van markttoegang in het Protocol opgenomen. Dit artikel heeft betrekking op de verplichting voor de staten om wederzijds de formele documenten te erkennen betreffende de status – deugdelijkheid en nationaliteit – van elkanders luchtvaartmaatschappijen, inclusief de criteria die worden gehanteerd bij het opstellen van die documenten. Naast liberalisering van de markttoegang heeft de Overeenkomst tot doel tot een hoge mate van convergentie van wet- en regelgeving te komen, teneinde de administratieve druk voor luchtvaartmaatschappijen, indien deze onder de Overeenkomst wensen te worden aangewezen, te verminderen. De wederzijds erkenning zoals neergelegd in het nieuwe artikel 6 bis, beperkt zich echter louter tot de status van de deugdelijkheid en nationaliteit van elkaars luchtvaartmaatschappijen. De discretionaire ruimte die overheden hebben om een luchtvaartmaatschappij te toetsen aan financiële en managementcriteria en aan te wijzen, zonder dat de andere partij zich hier tegen kan verzetten, kan hierdoor optimaal worden benut. Op het moment dat een partij een luchtvaartmaatschappij aanwijst onder artikel 4 van de Overeenkomst, aanvaardt de andere partij in beginsel op basis van wederkerigheid deze aanwijzing. Deze wederzijdse erkenning staat los van bijvoorbeeld de erkenning van

documenten zoals genoemd in artikel 8, eerste lid, van de Overeenkomst. De laatstbedoelde erkenning heeft als grondslag de internationale regelgeving zoals voorgeschreven door de Internationale Organisatie voor de Burgerluchtvaart (ICAO). Mocht een partij niettemin vraagtekens zetten bij bovengenoemde aspecten van de aanwijzing, dan kan de erkenning onderwerp van overleg worden in het Joint Committee.

Artikel 3 van het Protocol bepaalt dat artikel 15 van de Overeenkomst wordt vervangen. Het nieuwe artikel 15 behelst verdere samenwerking om de impact van luchtvaart op het milieu te reduceren. De samenwerking op milieugebied omvat terreinen als, onder meer, algemeen milieuonderzoek en -ontwikkeling, innovatie in luchtverkeersbegeleiding, ontwikkeling van bio brandstoffen, alsmede coördinatie en afstemming van beleidsstandpunten in internationale fora. Deze samenwerking op milieugebied is nader gespecificeerd in een Gezamenlijke Verklaring (Aanhangsel C bij het Protocol). Een belangrijk element in de samenwerking is de afstemming en consistentie in het nemen van marktconforme maatregelen betreffende luchtvaartemissies. Tenslotte beoogt de samenwerking ook afstemming van beleidsmaatregelen wanneer luchthavens voornemens zijn geluid gerelateerde maatregelen te nemen, om te voldoen aan door de ICAO aangenomen normen.

Aan artikel 17 van de Overeenkomst wordt een nieuw artikel 17 bis toegevoegd betreffende mogelijke sociale gevolgen van de Overeenkomst (artikel 4 van het Protocol). Deze bepaling is vrij ongebruikelijk in traditionele luchtvaartverdragen, maar de bedoeling van deze toevoeging is dat de door partijen beoogde liberalisering van de markttoegang niet mag leiden tot het ondermijnen van bestaande arbeidsstandaarden en -rechten. Het artikel heeft met name grote waarde voor de vakbonden in de VS, aangezien een aantasting van de mogelijkheden voor het collectief onderhandelen over loon- en arbeidsvoorwaarden werd gevreesd. Ook de vraag welk recht van toepassing zou zijn bij arbeidsvraagstukken inzake transnationale ondernemingen, speelde bij dit onderwerp een rol. Het Joint Committee zal een wakend oog houden op de sociale gevolgen van de implementatie van de Overeenkomst.

Artikel 5 van het Protocol voegt enkele nieuwe paragrafen toe aan artikel 18 van de Overeenkomst waardoor de rol van het Gemengd Comité wordt uitgebreid teneinde nauwere samenwerking op tal van terreinen te bewerkstelligen.

Artikel 6 van het Protocol bepaalt dat artikel 21 van de Overeenkomst wordt vervangen door een nieuw artikel voor verdere markttoegang en investeringsmogelijkheden in de toekomst door middel van een asymmetrische oplossing. Deze asymmetrische oplossing houdt in dat als de VS in de toekomst zijn wetgeving aanpast waardoor de investeringsmogelijkheden van luchtvaartmaatschappijen van de Europese Unie in Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen worden vergroot, de Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen het recht krijgen gecombineerde geregelde passagiersdiensten aan te bieden tussen punten in de Europese Unie en haar lidstaten en vijf landen, zonder een punt op het grondgebied van de VS te bedienen. Spiegelbeeld is dat mocht de Europese Unie het beleid ten aanzien van het nemen van geluidsmaatregelen rondom luchthavens veranderen, de luchtvaartmaatschappijen van de Europese Unie het recht krijgen gecombineerde geregelde passagiersdiensten aan te bieden tussen punten in de VS en vijf nader te definiëren andere landen, zonder een punt op het grondgebied van de Europese Unie en haar lidstaten te bedienen. Het Gemengd Comité stelt vast of een partij voldoet aan de gestelde voorwaarden. Zie ook punt 2 van deze toelichtende nota.

In artikel 7 van het Protocol, dat Bijlage 3 bij de Overeenkomst vervangt, is de oplossing opgenomen voor het geschilpunt inzake de uitbreiding van de toegang (door buitenlandse luchtvaartmaatschappijen) voor passagiers en vrachtdiensten die met overheidsgeld plaatsvinden. Een marktopening wordt geboden aan luchtvaartmaatschappijen van de Europese Unie om

Amerikaanse onderdanen te mogen vervoeren die vliegen in opdracht van en wier vervoer wordt betaald door de Amerikaanse overheid. Dergelijk vervoer was eerder louter voorbehouden aan Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen en hun Europese (Code-share) partners. Tevens is overeengekomen dat daarvoor in aanmerking komende reizigers niet langer gebonden zijn aan door de Amerikaanse overheid vastgestelde luchtvaarttarieven. Op deze verruiming werd sterk aangedrongen door de Europese luchtvaartmaatschappijen teneinde optimaal van de marktopening te kunnen profiteren. Vergelijkbare programma's bestaan niet in de Europese Unie.

Tot slot stelt artikel 8 dat het Aanhangsel bij het Protocol als Bijlage 6 aan de Overeenkomst wordt toegevoegd. In deze bijlage komen de verdragsluitende partijen overeen dat een partij machtigingen of vergunningen niet zal weigeren noch op enige wijze aantasten, wanneer een wezenlijk deel van de eigendom, of in sommige gevallen de feitelijke zeggenschap, van een luchtvaartmaatschappij uit een derde land bij een andere partij of haar onderdanen berust.

De gewijzigde Bijlage 3 en de nieuwe Bijlage 6 vormen een integrerend onderdeel van de Overeenkomst (zie ook de toelichtende nota bij de Overeenkomst, Kamerstukken 2007/2008, 31 486, nr. 1).

4. Voorlopige toepassing

De partijen bij de Overeenkomst, de Europese Unie en haar lidstaten enerzijds en de VS anderzijds, zijn overeengekomen om het Protocol vanaf de datum van ondertekening voorlopig toe te passen, aldus artikel 9: de EU en de VS passen het Protocol, dus, toe. De beperking «voor zover dit is toegestaan uit hoofde van de toepasselijke nationale wetgeving» is opgenomen, omdat een aantal lidstaten van de Europese Unie, zoals België en Polen, geen voorlopige toepassing kent. Nederland is gehouden het Protocol vanaf zijn totstandkomingsdatum voorlopig toe te passen. De bepalingen zelf nopen namelijk niet tot aanpassing van wetgeving. De voorlopige toepassing van het Protocol is van belang gezien de aanvullende rechtszekerheid en milieubescherming die bepalingen van het Protocol bieden. De voorlopige toepassing biedt luchtvaartmaatschappijen bovendien de gelegenheid om direct gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden tot additionele markttoegang die geboden worden onder het Protocol, zoals neergelegd in artikel 2 van het Protocol (verkrijging van rechten), en is daarmee van economisch belang voor Nederland.

5. Koninkrijkspositie

Het onderhavige Protocol geldt alleen voor het gebied waarop het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing is. Het Protocol zal voor wat het Koninkrijk betreft, evenals de Overeenkomst van 30 april 2007, dan ook alleen gelden voor het Europese deel van Nederland en niet gelden voor het Caribische deel van Nederland.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal