



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.03.2005
COM(2005)78 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Een communautair burgerluchtvaartbeleid ten aanzien van de Volksrepubliek China
- versterking van samenwerking en openstelling van markten.**

1. INLEIDING EN SAMENVATTING

- 1.1 De Volksrepubliek China, het land met de grootste bevolking ter wereld, heeft zich in de afgelopen 15 jaar door een onstuimige groei en economische ontwikkeling opgewerkt tot een speler van mondiaal niveau. China wordt een steeds belangrijker partner voor de Europese Unie - en vice versa – zowel in economisch als in politiek opzicht.

China maakt continu vooruitgang bij de hervorming van zijn economie. De toetreding van China tot de Wereldhandelsorganisatie in december 2001 was een belangrijke stap die de weg zal effenen voor verdere openstelling van de markt en rechtstreekse buitenlandse investeringen. In 2003 is China de tweede belangrijkste EU-handelspartner geworden na de VS en is de EU de op één na grootste exportmarkt voor China geworden. Sinds de uitbreiding van de EU in 1994 is de Unie thans China's grootste handelspartner.

- 1.2 De Chinese luchtvaartmarkt behoort tot de snelst groeiende in de wereld. De gemiddelde jaarlijkse groei van het aantal luchtvaartpassagiers bedroeg 16% in de periode 1958-2002 en verwacht wordt dat het groeitempo tot 2020 hoog zal blijven.¹

China biedt bijgevolg ook een sterk groeipotentieel voor luchtvaartmaatschappijen, vliegtuigbouwers en dienstverleners in Europa.

De Olympische Spelen van 2008 in Beijing en de Wereldtentoonstelling van 2010 in Shanghai zullen een belangrijke impuls geven aan de herstructurering van en investeringen in de luchtvaartsector, omdat China van deze evenementen gebruik kan maken om de wereld een efficiënt en modern beeld van zichzelf te laten zien. Het land wordt wat dit betreft echter geconfronteerd met aanzienlijke uitdagingen, met name het gelijke tred laten houden van de veiligheidsvoorzieningen met de spectaculaire groei van de luchtvaart.

- 1.3 China volgt een geleidelijke en selectieve, maar doelgerichte aanpak voor de openstelling van de burgerluchtvaartmarkt. Als gevolg van de “open skies”-arresten van het Europese Hof van Justitie van 5 november 2002 zijn de bilaterale overeenkomsten tussen lidstaten en China op losse schroeven komen te staan en moeten zij worden gewijzigd. Aan de Commissie is een “horizontaal” mandaat verleend om met derde landen te onderhandelen over de noodzakelijke correcties in dergelijke bilaterale overeenkomsten.

Echter, gezien (i) het toenemende belang van de Chinese luchtvaartmarkt, (ii) de moeilijkheden die individuele lidstaten ondervinden bij hun pogingen om bilaterale overeenkomsten in overeenstemming te brengen met het Gemeenschapsrecht en (iii) de voordelen die zijn verbonden aan vervanging van de versnipperde Europese aanpak in de betrekkingen met China door een gecoördineerde en liberale benadering, is de Commissie van mening dat de tijd gekomen is om tussen China en de Gemeenschap een breder scala aan kansen in het luchtvervoer te ontwikkelen.

¹ *The General Administration of Civil Aviation of China (CAAC), 2004*

- 1.4 Parallel met deze mededeling doet de Commissie dan ook de aanbeveling dat de Raad de Commissie machtigt om namens de Europese Gemeenschap met China te onderhandelen over een allesomvattende open luchtvaartovereenkomst. In mei 2004 zijn verkennende contacten gelegd tussen de Chinese algemene burgerluchtvaartinstantie (CAAC) en de diensten van de Europese Commissie; deze contacten zijn positief gebleken en zijn een goede basis voor het openen van formele onderhandelingen met China.

2. HET TOENEMEND BELANG VAN POLITIEKE EN ECONOMISCHE SAMENWERKING TUSSEN DE EU EN CHINA

- 2.1 In de afgelopen periode heeft de Chinese economie spectaculaire resultaten behaald met een groeipercentage van meer dan 7% gedurende 14 opeenvolgende jaren. In 2003 is de Chinese economie met 9,1% gegroeid, het hoogste cijfer in zeven jaar. In sommige grote stedelijke centra, die de economische ontwikkeling van China aanjagen, ligt de groei nog ver boven het gemiddelde percentage.

Algemeen wordt onderkend dat de vraag naar luchtvervoer nauw samenhangt met de ontwikkeling van het BBP. Tegen deze achtergrond gezien en rekening houdend met de verbeterde koopkracht van de groeiende stedelijke middenklasse, die een belangrijk potentieel biedt voor toerisme, wordt in China een voortdurend stijgende vraag naar luchtvervoer verwacht.

- 2.2 De handel van China met de EU groeit sneller dan die met zijn andere twee belangrijkste handelspartners (Japan en de Verenigde Staten). Het totale volume van de handel tussen China en de EU is voor 2003 geraamd op €133 miljard, ruim 15% meer dan in 2002. Sinds de uitbreiding van de EU in 2004 is de Unie thans China's grootste handelspartner.

- 2.3 Onder impuls van zijn enorme omvang, zijn bevolking van bijna 1,3 miljard (22% van de wereldbevolking), uitzonderlijke economische groeipercentages en zijn immense potentieel in het algemeen, heeft China nu een economisch gewicht en een politieke status in de wereld die sterk verschillen van de situatie tot in de jaren negentig. In 1994 is formeel een brede politieke dialoog tussen China en de EU ingesteld.

Intensivering van de betrekkingen tussen China en de EU is een belangrijk onderdeel van de Chinese buitenlandse politiek. In haar allereerste beleidsstuk over de EU heeft de Chinese regering in oktober 2003 haar prioriteiten en plannen uiteengezet voor versterking van de politieke, economische en handelsbetrekkingen tussen China en de EU.

Verbetering van de markttoegang en de investeringsvoorwaarden in China is een van de hoofddoelstellingen van de EU. Met name zullen verdere hervormingen en liberalisering China helpen buitenlandse investeringen en technologische knowhow aan te trekken en de economische groei op peil te houden. Dit geldt voor alle economische sectoren, maar in het bijzonder voor de burgerluchtvaart.

- 2.4 De zesde EU-China-top, die in oktober 2003 werd gehouden, heeft duidelijk gemaakt dat China de Gemeenschap nu als primaire gesprekspartner namens Europa

beschouwt. Door de uitbreiding van de EU en het proces van Europese integratie zullen contacten op communautair niveau en coördinatie met de EU steeds belangrijker worden voor China, alsook voor de Unie zelf. Dit geldt ook voor de burgerluchtvaart en de EU en China hebben op de zesde Top dan ook afgesproken dat de samenwerking op dit gebied dient te worden verbreed en geïntensiveerd. Dit werd in mei 2004 nog eens bevestigd bij het bezoek van de Chinese eerste minister Wen Jiabao aan het EU-hoofdkwartier in Brussel, en verder benadrukt op de zevende EU-China-top, die in december 2004 werd gehouden. Op deze zevende Top is de mogelijkheid van een toekomstige burgerluchtvaartovereenkomst tussen de EU en China in ogenschouw genomen.

3. HET TOENEMENDE BELANG VAN CHINA IN DE INTERNATIONALE LUCHTVAART – EEN MARKTPROFIEL

China – een snel groeiende strategische burgerluchtvaartmarkt

- 3.1 In het afgelopen decennium behoorde de Chinese luchtvervoersmarkt tot de snelstgroeiende in de wereld. In de periode 1958-2002 bedroeg de jaarlijkse groei van het binnenlandse en het internationale luchtverkeer in China gemiddeld circa 16%. Verwacht werd dat het totale aantal luchtvaartpassagiers in 2004 meer dan 100 miljoen zou bedragen, terwijl de prognose voor het luchtvrachtvervoer 2,5 miljoen ton was.

Sinds 1990 is het aantal beschikbare stoelen op geregelde non-stop vluchten tussen de EU en China toegenomen van 250.000 tot bijna 3 miljoen in 2003 (+1150%).² Het aantal beschikbare stoelen op geregelde non-stop vluchten naar Japan, dat nog steeds de grootste luchtverkeersmarkt van de EU in Azië is, steeg in dezelfde periode “slechts” met 378%.

- 3.2 Nog maar 10 jaar geleden was Beijing de enige bestemming voor Europese vluchten naar China. Daarna gingen tot in 2003 alle vluchten richting China naar Beijing en naar Shanghai; het vliegverkeer naar Shanghai is extreem snel toegenomen en momenteel gaat meer dan 35% procent van alle passagiersvluchten vanuit Europa daar naartoe. Momenteel worden nieuwe routes naar een aantal andere Chinese steden geopend.

Op dit ogenblik onderhouden acht EU-maatschappijen geregelde passagiersdiensten op China en vliegen de drie belangrijkste Chinese groepen luchtvaartmaatschappijen (Air China, China Eastern en China Southern) op Europa. In totaal worden nu 21 routes geëxploiteerd tussen China en de EU. Duitsland heeft met 38% het grootste aandeel in het totale non-stop verkeer tussen de EU en China; Frankrijk heeft 23% en het Verenigd Koninkrijk 9%. Van het totale aantal wekelijkse vluchten tussen de EU en China, namelijk 141, nam Air China in april 2004 28% voor zijn rekening; Lufthansa had een aandeel van 17% en Air France 15%.

Vooruitblik

² Bron: OAG dienstregelingen

- 3.3 In de toekomst zal het passagiersverkeer door de lucht in China wellicht minder spectaculair stijgen dan in de afgelopen jaren, maar zal de groei nog steeds indrukwekkend zijn. IATA, de internationale vereniging voor het luchtverkeer, voorspelt voor de periode 2003-2007 een gemiddelde jaarlijkse groei van 8,6% in het passagiersverkeer in China. Dit is bijna driemaal de door IATA voorspelde gemiddelde mondiale groei. Algemeen wordt verwacht dat het luchtvrachtvervoer sneller zal toenemen dan het passagiersvervoer.

De CAAC verwacht zelfs nog hogere groeipercentages voor het luchtverkeer, namelijk gemiddeld 15% per jaar tot 2020.

Er wordt bijgevolg van uitgegaan dat China in de komende 10 jaar de grootste Aziatische markt en de belangrijkste hub voor het passagiersvervoer alsook voor het internationale vrachtvervoer zal worden, en zodoende de leidende positie van Japan zal overnemen. Verwacht wordt dat China's totale passagiersverkeer zal toenemen van circa 100 miljoen passagiers in 2004 tot 215 miljoen passagiers in 2014, waardoor het totale Chinese aandeel in het passagiersvervoer in Azië en de Stille Oceaan van 10% in 1985 naar 25% zal stijgen.³

Status van goedgekeurde bestemming

- 3.4 Een van de belangrijkste aanjagers van de vraag naar en de ontwikkeling van het luchtverkeer in China zal het toerisme zijn. In 2002 is het aantal toeristen uit het buitenland met 11% gestegen, waardoor China de vijfde grootste toeristische bestemming in de wereld is geworden. Het aantal Chinese toeristen dat naar het buitenland ging bedroeg 20 miljoen in 2003 (+22% in één jaar), waardoor China de plaats van Japan als belangrijkste Aziatische leverancier van toeristen heeft overgenomen. Naar schatting zal in 2020 het aantal naar het buitenland reizende Chinezen tot 100 miljoen zijn gestegen.

Om Europa aantrekkelijker te maken voor Chinese groepsreizen en deze te vergemakkelijken hebben de Europese Gemeenschap en de Chinese regering in februari 2004 een memorandum van overeenstemming ondertekend waardoor de Gemeenschap de status van "goedgekeurde bestemming" (Approved Destination Status - ADS) krijgt. Chinese groepen toeristen krijgen alleen toestemming om naar landen te reizen die van China de ADS hebben ontvangen. Tot dusver was particulier toerisme vanuit China naar de EU niet mogelijk.

De ADS-regeling zal het voor Chinese groepen toeristen die Europa willen bezoeken gemakkelijker maken een visum aan te vragen.

De invoering van de ADS-regeling zal naar verwachting tot aanzienlijke extra aantallen Chinese toeristen in Europa leiden. Dit zal ingrijpende gevolgen hebben voor de capaciteit van luchtvaartmaatschappijen en luchthavens; de maatschappijen zorgen daarom nu reeds voor bijkomende capaciteit op de verbindingen met China om aan de toenemende vraag te kunnen voldoen.

³ "Asia/Pacific Air Traffic – Growth and Constraints", Air Transport Action Group (ATAG), 2001

4. TENDENSEN IN HET CHINESE LUCHTVAARTBELEID – OPENSTELLING VAN HET LUCHTRUIM

4.1 De Chinese burgerluchtvaartsector maakt sinds enkele jaren ingrijpende wijzigingen door. Deze sector lijkt geleidelijk over te stappen van centrale planning naar een combinatie van decentralisatie en mondialisering.

De ontwikkelingen en het beleid in de Chinese luchtvaart vertonen de volgende basiskenmerken:

- Consolidering van de luchtvaartsector door de vorming van drie hoofdgroepen luchtvaartmaatschappijen
- Toenemende liberalisering en openstelling van de markt, zowel intern als extern
- Ontwikkeling van nieuwe luchthaveninfrastructuur en van technologie voor het luchtverkeersbeheer

Elk van deze aspecten wordt hieronder kort belicht.

Consolidering

4.2 In het midden van de jaren negentig gaf de Chinese luchtvaartsector een slechte veiligheidsscore te zien, mede door een aantal ernstige ongelukken. Tevens leidde de aanwezige overcapaciteit tot een prijzenslag en hevige concurrentie op de binnenlandse markt, waardoor de internationale expansie werd afgeremd. Dit bracht de overheid ertoe ten aanzien van de grotendeels onder staatscontrole staande luchtvaartsector een op consolidering en prijsbeheersing gericht beleid te voeren. Nadat bij de herstructurering in de late jaren negentig slechts een bescheiden vooruitgang was geboekt, kondigde de CAAC in juli 2000 aan dat de 10 rechtstreeks door haar geleide luchtvaartmaatschappijen zouden worden gefuseerd tot drie hoofdgroepen. Het resultaat was dat drie groepen luchtvaartmaatschappijen met vergelijkbare aantallen vliegtuigen (circa 100) en activa (circa USD 6 miljard) zijn ontstaan rond drie geografische centra: Air China (Beijing), China Eastern Airlines (Shanghai) en China Southern Airlines (Guangzhou).

4.3 Deze drie hoofdgroepen nemen circa 80% van de binnenlandse vluchten voor hun rekening. De consolidering van de luchtvaartsector heeft maatschappijen met een winstgevende exploitatie en een sterk bedrijfsresultaat doen ontstaan, die erin geslaagd zijn te expanderen en internationaal te concurreren alsook buitenlandse investeerders en partners aan te trekken. Traditioneel concentreren de Chinese luchtvaartmaatschappijen zich op de binnenlandse markt; dit verklaart waarom van het totale aantal passagiers dat in 2002 door de vijf belangrijkste Chinese luchtvaartmaatschappijen werd vervoerd slechts 13% een internationale reis maakte.

4.4 De luchtvaartmaatschappijen, die ooit volledig staatseigendom waren, zijn nu aan de beurs genoteerd en worden gedeeltelijk geprivatiseerd. De directe controle over het aandeel van de staat in de luchtvaartmaatschappijen is overgedragen van de CAAC aan andere overheidsinstanties en de CAAC concentreert zich nu uitsluitend op zijn regulerende taak.

Openstelling van de markt

4.5 China maakt duidelijk zijn voornemen en zijn bereidheid kenbaar om zijn binnenlandse en internationale luchtvervoersmarkt open te stellen voor meer concurrentie. De CAAC heeft aangekondigd dat zij aan buitenlandse luchtvaartmaatschappijen geleidelijk luchtvervoersrechten voor het Chinese vasteland zal verlenen, waaronder meer cabotagerechten, en dat zij daarnaast meer buitenlandse luchtvaartmaatschappijen zal stimuleren om op China te vliegen en meer nationale luchtvaartmaatschappijen om buitenlandse steden aan te doen.

4.6 De CAAC is voornemens de Chinese luchtvaartmarkt in drie stappen open te stellen, zodat tegen 2010 70-80% van de luchtvervoerssector is geliberaliseerd.

De CAAC werkt ook aan een geleidelijke deregulering van de ticketprijzen om luchtvaartmaatschappijen meer ruimte te bieden om hun tarieven aan de marktvraag aan te passen.

Berichten dat de CAAC ook low-cost luchtvaartmaatschappijen wil binnenhalen als een strategie om het middenklasse-toerisme en de economische ontwikkeling in West-China te stimuleren zijn ook een belangrijk teken van liberalisering.

In het kader van haar nieuwe beleid heeft de CAAC een reeks steeds liberalere overeenkomsten voor de verlening van luchtdiensten ondertekend met een aantal derde landen waaronder Singapore, Thailand, Australië en meest recentelijk de VS. Vaak is het vrachtvervoer de voorloper bij liberalisering, en volgen daarna vergelijkbare maatregelen in het passagiersvervoer.

4.7 China versoepelt ook de regels voor buitenlandse investeringen in de burgerluchtvaart. In 2002 is een nieuw decreet inzake "*Bepalingen voor buitenlandse investeringen in de burgerluchtvaart*" in werking getreden dat als doel heeft de openstelling van de Chinese burgerluchtvaartsector te intensiveren en investeringen in zowel luchthavens en luchtvaartmaatschappijen als ander projecten en diensten te stimuleren. Buitenlandse investeerders kunnen echter geen zeggenschap over Chinese luchthavens of luchtvaartmaatschappijen verwerven.

Infrastructuur – luchthavens, vliegtuigen en luchtverkeersbeheer

4.8 Om aan de stijgende vraag naar luchtvervoersdiensten in China te kunnen voldoen zijn massale investeringen in luchtvervoersinfrastructuur vereist, meer bepaald in luchthavens, vliegtuigen, technologie voor luchtverkeersbeheer en ondersteunende faciliteiten.

Sinds 1990 heeft China meer dan 25 nieuwe luchthavens gebouwd; in 2002 waren er in totaal 160 burgerluchthavens. Verwacht wordt dat het aantal luchthavens in de periode tot 2015 zal stijgen tot 260.

De nieuwe projecten omvatten een luchthaven in Guangzhou; uitbreiding van de hoofdstedelijke internationale luchthaven van Beijing met onder andere een nieuwe startbaan waarvan de voltooiing is gepland voor 2007, dus bijtijds voor de Olympische Spelen van 2008; en uitbreiding van de luchthaven Pudong van Shanghai met een nieuwe startbaan waarvan de voltooiing is gepland voor 2005-

2006. Alleen al voor deze drie internationale hubs worden de totale investeringskosten geraamd op meer dan USD 5 miljard over de komende vier jaar.

De eigendom van en zeggenschap over luchthavens is onlangs gedecentraliseerd naar de provincies en gemeenten, die daardoor een sterke prikkel hebben gekregen om hun regionale luchtvaartmarkt te ontwikkelen en privé-kapitaal aan te trekken om deze ontwikkeling te ondersteunen.

- 4.9 De CAAC voorspelt dat de Chinese luchtvaartmaatschappijen in de komende twee decennia bijna 18 nieuwe passagiersvliegtuigen aan hun vloot zullen moeten toevoegen. Dit biedt de Europese luchtvaartindustrie aanzienlijke zakelijke kansen, met name in het belangrijke segment van de grote burgertoestellen.

China zal ook behoefte hebben aan nieuwe technologie voor het luchtverkeersbeheer om het gestaag groeiende luchtverkeer in goede banen te leiden. Naar verwachting zal China in de loop van het komende decennium meer dan USD 1,1 miljard moeten investeren om zijn infrastructuur voor het luchtverkeersbeheer (air traffic management - ATM) te verbeteren. Vrijwel alle benodigde uitrusting zal moeten worden geïmporteerd en de Europese industrie is bij uitstek geschikt om deze technologie te leveren.

Bovendien zal China een breed scala aan ondersteunende faciliteiten en diensten zoals grondafhandeling, bijtanken, enz. moeten moderniseren. China moet zich inspannen om belemmeringen voor de markttoegang in deze sectoren weg te nemen, ook wat betreft brandstofvoorziening en geautomatiseerde boekingsystemen, waarbij de huidige praktijk discriminerend is voor buitenlandse leveranciers.

Belangrijke uitdagingen voor de Chinese burgerluchtvaartsector

- 4.10 De spectaculaire groei van de Chinese burgerluchtvaart heeft negatieve neveneffecten en het is geen geringe opgave de ontwikkeling van de luchtvaartveiligheid en de introductie en het beheer van moderne technologie gelijke tred te laten houden met de snelle toename van de vraag naar luchtvervoer.

De CAAC heeft daarom de volgende belangrijke uitdagingen voor de verdere ontwikkeling van een veilige en marktgestuurde burgerluchtvaart in China geïdentificeerd:

- Verbetering van veiligheids- en beveiligingsregels en van de toezichtcapaciteit
- Verdere uitbreiding van de infrastructuur
- Optimalisatie van het luchtruimgebruik
- Verbetering van de opleiding van het personeel
- Ontwikkeling van marktmechanismen en concurrentiewetgeving
- Aanpassing van luchtvaartmaatschappijen en luchthavens om deze concurrerende te maken

Met het oog op deze uitdagingen is China sterk geïnteresseerd in de Europese ervaringen met de ontwikkeling van veilige en concurrerende luchtvervoersdiensten en wil het daar lessen uit trekken. In dit verband heeft de EU het “Samenwerkingsproject burgerluchtvaart EU-China” medegefinancierd, dat door de

Chinezen als zeer waardevol wordt gezien. Voor dit project, dat in 1999 van start is gegaan, is in totaal meer dan € 15 miljoen aan communautaire financiering verleend. Zowel de Chinese autoriteiten en industrie als industriële belangengroepen in Europa hebben zich nadrukkelijk voorstander verklaard van voortzetting van dit project op langere termijn of van vergelijkbare samenwerkingsstructuren.

5. WAAROM EEN COMMUNAUTAIRE AANPAK VOOR EXTERNE BETREKKINGEN OP LUCHTVAARTGEBIED?

- 5.1 Sinds de jaren zestig zijn de betrekkingen tussen de EU en China op het gebied van de burgerluchtvaart gebaseerd op bilaterale overeenkomsten inzake luchtdiensten tussen individuele lidstaten en China, met weinig of geen coördinatie op communautair niveau. Van de 25 EU-lidstaten hebben er 19 bilaterale overeenkomsten inzake luchtdiensten met China gesloten (de lidstaten die dit niet hebben gedaan zijn Cyprus, Ierland, Litouwen, Malta, Portugal en Slovenië). Al deze bilaterale overeenkomsten zijn gebaseerd op de nationale aanwijzing op lidstaatniveau van één of in enkele gevallen meer nationale luchtvaartmaatschappijen die toestemming krijgen om op routes naar China te opereren. In het kader van bilaterale overeenkomsten verleende verkeersrechten zijn bovendien beperkt in omvang, zodat de ruimte voor concurrentie wordt verkleind.

Naar aanleiding van de arresten van het Europese Hof van Justitie van 5 november 2002 moeten in bestaande op nationale aanwijzing gebaseerde bilaterale overeenkomsten inzake luchtdiensten dringend bepalingen inzake communautaire aanwijzing worden opgenomen op grond waarvan elke in een lidstaat gevestigde luchtvaartmaatschappij uit de Gemeenschap kan worden aangewezen.

- 5.2 In mei 2004 is een dialoog tussen de Chinese burgerluchtvaartautoriteiten en de diensten van de Europese Commissie tot stand gebracht waarbij de diensten van de Commissie de CAAC hebben ingelicht over de noodzaak de bestaande overeenkomsten inzake luchtdiensten aan te passen. Beide partijen hebben verklaard geïnteresseerd zijn in de verdere besprekingen om deze kwestie zo snel mogelijk op te lossen.

Beide partijen zijn dus overeengekomen de dialoog voort te zetten en de samenwerking verder te ontwikkelen met het doel te komen tot een allesomvattende overeenkomst tussen China en de Gemeenschap. De diensten van de Europese Commissie hebben hun Chinese gesprekspartners in kennis gesteld van hun voornemen de nodige stappen te ondernemen om de Raad om een mandaat te verzoeken waarbij de Commissie wordt gemachtigd om met China over een dergelijke overeenkomst te onderhandelen.

Tijdens de bijeenkomst in mei 2004 heeft de CAAC een hele reeks voorstellen gepresenteerd voor nauwere technische samenwerking en EU-bijstand op het gebied van de burgerluchtvaart, onder andere met betrekking tot veiligheidsbeheer, luchtverkeersleiding, luchtwaardigheids certificering, regulering van de markttoegang en toepassing van het concurrentierecht en van vluchtnormen.

- 5.3 Deze mededeling waarbij om een mandaat wordt verzocht voor onderhandelingen over een voor de hele Gemeenschap geldende overeenkomst inzake luchtdiensten

met China is een natuurlijk gevolg van de arresten van het Hof van Justitie en van het politieke akkoord dat op 5 juni 2003 door de Raad Vervoer is bereikt. Zij weerspiegelt ook de acceptatie van de Commissie als onderhandelaar over internationale overeenkomsten door een groot aantal economische sectoren waaronder het luchtvervoer.

De Commissie onderhandelt thans in het kader van het “horizontale mandaat” met een aantal landen over luchtvervoersovereenkomsten en heeft met een aantal landen reeds een overeenkomst geparafeerd. Dergelijke overeenkomsten kunnen de eerste stap zijn in de richting van een meeromvattende open luchtvaartovereenkomst tussen de Gemeenschap en die landen. In 2004 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd, getiteld “*Een luchtvaartbeleid van de Gemeenschap ten aanzien van haar burenen*”⁴, waarin de aanbeveling is gedaan de Gemeenschap verdere meeromvattende communautaire onderhandelingen met een aantal buurlanden te laten voeren. In december 2004 heeft de Commissie een breed mandaat gekregen voor onderhandelingen met Marokko en de westelijke Balkan.

- 5.4 Nu de EU een sterke communautaire dimensie binnen haar interne luchtvaartmarkt heeft ontwikkeld zou het niet logisch zijn indien een dergelijke dimensie niet ook bij de externe betrekkingen van de EU zou worden nagestreefd. Bovendien wordt de ervaring die de EG in dit verband heeft opgedaan door derde landen als zeer waardevol beschouwd.

In het Witboek van de Europese Commissie “*Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen*”⁵ werd benadrukt dat de Unie internationaal beter voor zichzelf moet opkomen en op dat niveau eensgezinde standpunten moet uitdragen om haar industriële, sociale en milieubelangen te verdedigen. De EU heeft op diverse gebieden laten zien dat zij meer gedaan kan krijgen wanneer zij als een hechte eenheid optreedt.

- 5.5 De manier waarop de Europese Unie haar betrekkingen met derde landen aanpakt is echter nog steeds versnipperd, in tegenstelling tot die van de VS.

De bilaterale onderhandelingen die in de afgelopen maanden tussen de lidstaten en derde landen zijn gevoerd hebben nog niet geleid tot de noodzakelijke afstemming van de bestaande overeenkomsten met het Gemeenschapsrecht. Daarom moeten de Gemeenschap en haar lidstaten gezamenlijk optreden om de markttoegang te reguleren, de ontwikkeling van de sector te verzekeren en te bereiken dat de communautaire wetgeving wordt nageleefd.

- 5.6 Er is geen reden om aan te nemen dat openstelling van de markt en versoepeling van de investeringsregels in derde landen zoals China niet in principe dezelfde voordelen zouden opleveren als die welke verbonden zijn aan een gezamenlijk open luchtvaartgebied van de EU en de VS. Een recente door de Europese Commissie bestelde studie heeft namelijk een indicatieve evaluatie van de met een volledig geliberaliseerde communautair-Chinese luchtvaartmarkt samenhangende potentiële

⁴ COM(2004)74 van 9 februari 2004, “*Een luchtvaartbeleid van de Gemeenschap ten aanzien van haar burenen*”.

⁵ COM(2001)370

wederzijdse economische voordelen op lange termijn opgeleverd waaruit blijkt dat deze in de orde van honderden miljoenen euro per jaar kunnen liggen.

Uiteraard zal het van het grootste belang zijn ervoor te zorgen dat de openstelling en integratie van de betrokken markten op evenwichtige wijze wordt aangepakt en dat daarbij rekening wordt gehouden met andere belangrijke beleidsdoelstellingen en potentiële nadelige effecten zoveel mogelijk worden geneutraliseerd, zowel wat concurrentie, milieubescherming als andere gebieden betreft. De EU moet de nodige ruimte krijgen om de economische of regelgevingsmaatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om eventuele schadelijke milieueffecten van de verwachte groei in het vliegverkeer tegen te gaan.

- 5.7 Een breed mandaat voor onderhandelingen met China dat de positie van de EU in de wereld van vandaag beter weerspiegelt zou de onderhandelingspositie van de EU duidelijk versterken; het zou ook een signaal zijn dat de Gemeenschap vastbesloten is tot nu toe ongemoeid gelaten inbreuken op de communautaire wetgeving en bevoegdheden alsnog aan te pakken, en tevens een illustratie van de inzet van Europa voor open markten en duurzame ontwikkeling.

6. VERZOEK OM EN REIKWIJDTE VAN EEN ONDERHANDELINGSMANDAAT

- 6.1 Zoals uit deze mededeling blijkt, heeft China ingrijpende wijzigingen in zijn burgerluchtvaartsector op touw gezet, waaronder de herstructurering van de binnenlandse luchtvaartindustrie en een geleidelijke hervorming en openstelling van de markt.

Een aanzienlijke inspanning zal nog vereist zijn om de ontwikkeling van de Chinese luchtvervoerssector te doen beantwoorden aan de nationale aspiraties alsook aan de internationale normen. Nauwere samenwerking tussen de EU en China is hierbij van het grootste belang en zal tot wederzijds voordeel strekken; tevens zal er daardoor toe worden bijgedragen dat een efficiënte, robuuste en veilige luchtvaartsector wordt ontwikkeld.

De Commissie acht het derhalve belangrijk China een breed perspectief te bieden voor intensivering van de samenwerking in de burgerluchtvaart.

In het kader van die samenwerking moeten de juridische kwesties die zijn verbonden aan de bestaande bilaterale overeenkomsten tussen China en een aantal lidstaten worden aangepakt en opgelost.

- 6.2 Een overeenkomst met China dient zich echter niet te beperken tot bepalingen inzake communautaire aanwijzing. Zij moet integendeel verder gaan en voorzien in een ambitieus kader waarin sectorale samenwerking wordt geïntegreerd met bredere luchtvaartkwesties zoals samenwerking op het gebied van veiligheid in de luchtvaart, beveiliging, luchtverkeersbeheer, technologie en onderzoek, alsook louter zakelijke kwesties.

Hoewel verreikende ambities nodig zijn, kan de totstandbrenging van een open luchtvaartsector met China enige tijd vergen en kan dit mogelijk het beste in een

aantal stappen gebeuren om via de geleidelijke invoering van nieuwe regels een soepele overgang en marktintegratie mogelijk te maken.

6.3 De reikwijdte van het door de Commissie voorgestelde mandaat is aangegeven in een afzonderlijk ontwerp-besluit van de Raad.

6.4 Voorzover beperkingen op verkeersrechten mochten blijven bestaan in het kader van een toekomstige overeenkomst tussen de Gemeenschap en China of enige andere voor de gehele Gemeenschap geldende overeenkomst met een derde land, zal de Gemeenschap transparante en niet-discriminerende procedures moeten ontwerpen voor de toewijzing van dergelijke op communautair niveau overeengekomen beperkte verkeersrechten.

7. CONCLUSIES

7.1 De burgerluchtvaartsector biedt aanzienlijke nieuwe kansen voor verdere intensivering van de samenwerking tussen China en de EU in de vervoerssector en voor vergroting van de wederzijdse voordelen. Daarom moet nu een inspanning worden gedaan om van het luchtvervoer het volgende kernpunt voor nauwere samenwerking tussen de EU en China in de vervoerssector te maken.

7.2 Tegen deze achtergrond stelt de Commissie voor te onderhandelen over en uiteindelijk te komen tot de sluiting van een allesomvattende open luchtvaartovereenkomst met de Volksrepubliek China, en verzoekt zij de Raad de Commissie te machtigen namens de Europese Gemeenschap onderhandelingen over een dergelijke overeenkomst aan te knopen.

De Commissie zal nauw met de lidstaten en alle belanghebbende partijen samenwerken bij het verder ontwikkelen en realiseren van de in het ontwerp-besluit van de Raad opgenomen doelstellingen.