

Huidige EU-Luchtvaartverdragen bieden onvoldoende waarborgen tegen onveilige en oneerlijke concurrentie

Inleiding

Met deze position paper geeft de Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers (VNV) haar visie op de kansen en risico's die voortvloeien uit EU-luchtvaartverdragen met derde landen en regio's. De VNV is in 1929 opgericht en vertegenwoordigt circa 4500 actieve verkeersvliegers (totaal ongeveer 6000 leden). Wij richten ons primair op het bevorderen van vliegveiligheid en zijn medeoprichter van de Europese (ECA) en internationale (IFALPA) koepelorganisaties voor verkeersvliegers. Daarnaast zijn wij mede-initiatiefnemer van Europeans for Fair Competition (E4FC), een coalitie van Europese vakbonden en luchtvaartmaatschappijen die zich inzet voor eerlijke concurrentie en hoge sociale standaarden in de luchtvaart. In dit paper beantwoorden wij twee kernvragen:

1. In hoeverre waarborgen EU-luchtvaartverdragen een gelijk speelveld tussen Europese luchtvaartmaatschappijen en die uit derde landen?
2. Is het mogelijk via deze verdragen te eisen dat luchtvaartmaatschappijen uit derde landen vergelijkbare eisen krijgen opgelegd als EU-maatschappijen (bijvoorbeeld op milieu, gezondheid en arbeidsomstandigheden) en hoe kan dit worden gehandhaafd?

De luchtvaart is een internationale sector, maar het grensoverschrijdende karakter mag geen vrijbrief zijn voor een ongelijk(waardig) speelveld. De Europese luchtvaart wordt terecht gehouden aan de strengste regels op het gebied van veiligheid, milieu, sociale kwesties en staatssteun. Op basis daarvan bestaat er een interne markt binnen de EU. Toch krijgen luchtvaartmaatschappijen van buiten de EU via luchtvaartverdragen volledige toegang tot de Europese markt zonder aan diezelfde verplichtingen en hoge standaarden te hoeven voldoen. De VNV roept op tot het structureel versterken van EU-luchtvaartovereenkomsten. Om te waarborgen dat internationale concurrentie in de luchtvaartsector eerlijk en veilig verloopt, zijn bindende en afdwingbare afspraken en handhaving op het gebied van arbeidsomstandigheden, veiligheid, milieu en staatssteun noodzakelijk.

1. Het belang van aanvullende (sociale) afspraken in EU-luchtvaartverdragen

Nederland heeft belang bij luchtvaartverdragen met derde landen of regio's vanwege de versterking van internationale connectiviteit en het borgen van een eerlijke concurrentie. Luchtvaartovereenkomsten tussen de EU en derde landen/regio's kunnen meer bescherming bieden dan losse bilaterale akkoorden.

Waarom meer bescherming?

Een gebrek aan harde afspraken op bijvoorbeeld veiligheid, staatssteun, milieu of sociale standaarden leidt echter tot oneerlijke concurrentie en onvoldoende bescherming van werknemers en passagiers. Dit staat haaks op de Nederlandse inzet voor een gelijk speelveld in de luchtvaart.^{1 2} Terwijl luchtvaartovereenkomsten de ambities om de Europese markt en consument tegen oneerlijke concurrentie en geopolitieke risico's te beschermen, alsook de ambities om de uitstoot van luchtvaart te verlagen, zouden kunnen ondersteunen..

Huidige situatie

- De clausules over eerlijke concurrentie in bestaande EU-luchtvaartverdragen zijn vooral gericht op staatssteun en financiële transparantie en veel minder op arbeidsomstandigheden, veiligheid of milieu.
- Bestaande veiligheidsartikelen verwijzen naar minimale ICAO-normen, die minder strikt zijn dan de EU-regels. Daarmee ontbreken harde garanties op gelijkwaardig veiligheidsniveau op bijv. maximale werk- en rusttijden, terwijl EASA deze terecht ziet als een cruciaal veiligheidsinstrument

Gevolgen ongelijkwaardig speelveld

Luchtvaartverdragen moeten bijdragen aan de nationale en Europese economie, en de belangen dienen van de Nederlandse luchtvaart, samenleving en consument. Een gelijkwaardig speelveld is essentieel om EU-luchtvaartmaatschappijen in staat te stellen te concurreren zonder afbreuk te doen aan de hoge standaarden op het gebied van verduurzaming, veiligheid en sociale normen. Het EU-verdrag met ASEAN en eerder met Qatar voldoet niet aan die voorwaarden. Hoewel de overeenkomst ook sterke bepalingen bevat, leidt deze in de praktijk nog steeds tot oneerlijke en potentieel onveilige concurrentie. Als er een ongelijk speelveld blijft bestaan, maar de markttoegang tot de EU wel wordt uitgebreid, kan dat leiden tot:

1. Een verslechtering van de concurrentiepositie van de Europese luchtvaart en een afname van de kwaliteit van werkgelegenheid en connectiviteit. Terwijl onze luchtvaart juist wereldwijd op het gebied van verduurzaming vooroploopt.
2. Een toename van veiligheidsrisico's in het EU-luchtruim, doordat bij lagere arbeidsomstandigheden (bijvoorbeeld ruimere werk- en rusttijden) Europese passagiers en luchtvaartmedewerkers aan lagere veiligheidsnormen worden blootgesteld.

¹ Kamerstukken 2023/24, 21 501-33, nr. 1083

² Kamerstukken 2022/23, 21 501-08 nr. 885

2. Gelijk speelveld: ontbrekende waarborgen in huidige EU-luchtvaartverdragen ASEAN & Qatar

In de EU-verdragen met Qatar en ASEAN ontbreekt het aan bindende, afdwingbare bepalingen over milieu en sociale en veiligheidsstandaarden. Het blijft veelal bij ‘samenwerking’ en ‘stimuleren’, zonder harde verplichtingen.

2.1 Gebrek aan bindende afspraken over sociale standaarden

Luchtvaartmaatschappijen uit ASEAN-landen zijn niet onderworpen aan de sociale normen die in de EU gelden, terwijl zij wel volledig toegang krijgen tot de markt. De artikelen over sociale aspecten (bijv. artikel 22.6 in het EU-ASEAN-verdrag en artikel 20 in het EU-Qatar-verdrag) verwijzen weliswaar naar ILO-verdragen, maar deze moeten nog geratificeerd en gehandhaafd worden door de betrokken derde landen. Een goede monitoring hiervan is cruciaal, zeker nu de ILO haar fundamentele beginselen heeft uitgebreid met een veilige en gezonde werkomgeving.

***Voorbeeld:** Ondanks herhaaldelijke vragen van de Europese Commissie tijdens Joint Committee-bijeenkomsten heeft Qatar de fundamentele ILO-verdragen nog niet geratificeerd. Ook over andere onderwerpen, zoals arbeidsomstandigheden of Just Culture, bestaat geen harde afspraak of handhavingsmechanisme. De rol van werknemers(vertegenwoordigers) wordt niet geborgd, terwijl die een belangrijke rol kunnen spelen in arbeidsomstandigheden en het beschermen en stimuleren van een Just Culture.*

2.2 Veiligheid en arbeidsomstandigheden (Flight Time Limitations – FTL)

Sinds de Conventie van Chicago in 1944 wordt erkend dat vermoeidheid bij piloten (door lange diensturen, onvoldoende rust/slaapmogelijkheden, etc.) een risico kan vormen voor de vliegveiligheid. Deskundigen schatten dat vermoeidheid van piloten bijdraagt aan 15-20% van de dodelijke ongevallen in de luchtvaart die veroorzaakt worden door een menselijke fout.³ Europese piloten vallen onder de strikte EU Flight Time Limitations (FTL), die (cumulatieve) vermoeidheid helpen voorkomen. Maar zelfs met een strikte EU FTL kan er nog sprake zijn van risicovolle vermoeidheid onder piloten.⁴⁵ Alleen de gecombineerde inzet van instrumenten, zoals een strikte FTL, sterke veiligheid- en meldingscultuur, effectief en onafhankelijk toezicht, training en vermoeidheidsmonitoring (Fatigue Risk Management System) mitigeren effectief de veiligheidsrisico's door vermoeidheid.

In Qatar en diverse ASEAN-landen (bijv. Indonesië en Maleisië) gelden ruimere werk- en rusttijdsregimes, is toezicht gebrekkig en/of geldt een andere veiligheidscultuur.⁶ Daarmee voldoen zij niet aan dezelfde veiligheidsstandaarden als die in de EU. Toch mogen die maatschappijen op basis van deze verdragen zonder beperkingen Europese luchthavens aandoen en passagiers vervoeren. Dit leidt tot oneerlijke concurrentie én mogelijk hogere veiligheidsrisico's voor passagiers. Over (over)vermoeidheid onder piloten bij Qatar Airways zijn al diverse mediaberichten verschenen.⁷ Toch blijft EASA aangeven dat zij zonder concrete meldingen dit niet aanhangig kunnen maken binnen het verdrag. Los van het feit dat deze piloten onder de Qatarese toezichthouder vallen én de meldingscultuur (Just Culture) – zo blijkt o.a. uit diezelfde mediaberichten – ertoe leidt dat zij zich niet vrij voelen melding te doen, is de veiligheid in de luchtvaart juist ontstaan door een proactief veiligheidsbeleid. Daarnaast levert naast de import van een lagere veiligheidsstandaard een ruimere FTL ook operationele concurrentievoordelen op voor desbetreffende luchtvaartmaatschappijen, omdat piloten meer uren per periode mogen vliegen. De kosten om hogere sociale normen te waarborgen leiden hierdoor tot oneerlijke concurrentie.

2.3 Eerlijke mededinging en handhaving

Hoewel de EU-ASEAN-overeenkomst bindende bepalingen over eerlijke concurrentie bevat, blijkt uit de praktijk (o.a. bij het EU-Qatar-verdrag) dat naleving en handhaving complex zijn. Qatar Airways ontving vóór inwerkingtreding van het verdrag naar schatting 17 tot 25 miljard dollar aan staatssteun, waarmee de maatschappij een zeer grote en moderne vloot heeft kunnen opbouwen.⁸ Staatssteun voorgaand aan het verdrag om een betere uitgangspositie te verwerven leidt ook tot oneerlijke concurrentie na inwerkingtreding van het verdrag. Een ‘nulmeting’ voorafgaand aan de inwerkingtreding van een verdrag helpt om te beoordelen of er al sprake is van een oneerlijk concurrentievoordeel.

2.4 Milieunormen

De EU beschouwt handelsovereenkomsten als een belangrijke motor voor duurzame groei, maar in de praktijk zijn de milieubepalingen in de luchtvaartverdragen niet-bindend en vrijblijvend. Het verdrag met ASEAN-landen of Qatar verplicht niet om EU-wetgeving, zoals elementen uit de Fit for 55-wetgeving, over te nemen. Hierdoor vallen deze luchtvaartmaatschappijen niet onder dezelfde strikte regels en financiële druk als de EU-luchtvaartmaatschappijen.

Die verplichtingen werken door in de mogelijkheid concurrerend te kunnen zijn op directe vluchten naar deelnemende partijen, want de Europese verduurzamingsambities leiden tot hogere kosten die luchtvaartmaatschappijen van buiten de EU vaak niet hebben. Hogere ticketprijzen kan betekenen dat passagiers bijvoorbeeld een indirecte, met tussenstop net buiten Europa, vlucht buiten de EU kiezen en daarmee ondermijnt het in ernstige mate de inspanningen tot emissiereductie en verstoort het de concurrentie.

³ ETSC, paper “[Meeting to discuss the role of EU FTL legislation in reducing cumulative fatigue in civil aviation](#)” (2003)

⁴ ECA [Pilot fatigue – a new report reveals safety management deficiencies](#) (19 september 2023)

⁵ Zembra uitzending “[Omerta boven de wolken](#)” (9 oktober 2023)

⁶ BBC, [Indonesia's Batik Air faces probe after pilots fall asleep mid-flight](#) (11 maart 2024)

⁷ NOS, [Oververmoeide piloten Qatar Airways slaan alarm om veiligheid](#) (22 september 2022) & Reuters, [Exclusive-Pilots raise alarm at Qatar Airways for doctored hours, hidden fatigue](#) (27 januari 2022)

⁸ Latimes, [Qatar agrees to transparency to resolve U.S. airline dispute](#) (2018)

Voorbeeld: Een Europese luchtvaartmaatschappij die van Amsterdam naar Singapore vliegt, moet voldoen aan de bijmengverplichting. Een concurrent uit een niet-EU-land kan via Istanbul of het Midden-Oosten naar Singapore vliegen tegen minder strenge milieueisen, terwijl ze dezelfde passagiers bedienen. Zie afbeelding. Dit leidt tot concurrentievervalsing ten nadele van zowel EU- als ASEAN-luchtvaartmaatschappijen. Door de EU-bijmengverplichting worden bovendien alle luchtvaartmaatschappijen onder EU-ASEAN verdrag benadeeld die directe vluchten aanbieden, omdat maatschappijen uit derde landen die indirecte vluchten aanbieden (via het Midden-Oosten of Turkije) minder geraakt worden, terwijl ze wel de Europese markt bedienen.



3. Mogelijkheid tot afdwingen van vergelijkbare eisen en handhaving

Naarmate de markttoegang voor derde landen / regio's toeneemt, neemt de urgentie toe om een gelijk(waardig) speelveld te borgen op het gebied van arbeidsomstandigheden, veiligheid, staatssteun en milieu. Hoewel de EU niet eenzijdig alle eigen wet- en regelgeving kan opleggen, heeft de EU wél de marktpositie om aanvullende voorwaarden te stellen in luchtvaartverdragen. Zo handhaaft de EU ook op andere terreinen (bijv. privacy, voedsel- en productveiligheid) specifieke (Europese) eisen voor goederen, voedsel en diensten uit derde landen. Dat doen we om onze consumenten en onze markt te beschermen. Denk aan CE-markeringen, EFSA-eisen voor toegang van voedsel of verbod op bepaalde stoffen of technische EU-normen voor apparaten en machines. In diverse handelsverdragen zoals CETA, JEFTA of TTIP met de VS waarin bepalingen over voedselveiligheid bleven de EU-normen gehandhaafd. Dat zou ook moeten gelden voor milieu (veilige) arbeidsomstandigheden, specifiek FTL, in de luchtvaartverdragen. Zij kunnen een hoge veiligheidsstandaard voor onze passagiers en werknemers, alsook een gelijkwaardig en eerlijk(er) speelveld, borgen.

4. Aanbevelingen en oproep aan de politiek

De VNV heeft de volgende aanbevelingen voor (toekomstige) EU-luchtvaartverdragen:

1. Heroverweeg het concept van harmonisatie van gelijkwaardige regels

Bied alleen toegang tot de EU-markt nadat gelijkwaardige regels inwerking zijn getreden, onder meer op: veiligheid, milieu, arbeidsomstandigheden, staatssteun en financiële transparantie.

2. Versterk toezicht en handhaving op afspraken

Borg dat bepalingen uit bestaande & toekomstige verdragen ook daadwerkelijk worden nageleefd. Dit vraagt om:

- nulmeting vóór inwerkingtreding van een verdrag om bestaande concurrentievoordelen in kaart te brengen;
- proactieve monitoring door EU-lidstaten;
- periodieke evaluaties in het verdrag zelf;
- effectbeoordelingen van de impact op werkgelegenheid en concurrentiepositie in de EU.

3. Veranker de link tussen arbeidsomstandigheden en vliegveiligheid

Erken expliciet dat arbeidsomstandigheden – vooral op het gebied van werk- en rusttijden – directe invloed hebben op de vliegveiligheid. Daarbij is van belang:

- gelijkwaardige Flight Time Limitations (FTL) afdwingen;
- onafhankelijk assessment van de lokale wetgeving en toezicht;
- bevordering van een Just Culture waarin meldingen over vermoeidheid serieus worden genomen.

4. Zorg voor gelijk speelveld op milieuregels

Zorg dat milieumaatregelen, zoals de EU-bijmengverplichting, niet leiden tot een concurrentienadeel voor Europese luchtvaartmaatschappijen. Daarbij is belangrijk:

- vergelijkbare milieuregels voor alle vluchten van/naar de EU;
- onderzoek concurrentievervalsing door indirecte vluchten met een tussenstop net buiten de EU;
- compenseer nadeel EU-luchtvaartmaatschappijen door (e-)SAF-productie op te nemen in het STIP (Sustainable Transport Investment Plan) of het EU Innovation Fund;
- actieve controle op naleving van milieuafspraken;
- transparantie over de daadwerkelijke duurzaamheidsprestaties van maatschappijen.

Conclusie

EU-luchtvaartverdragen zijn in potentie een waardevol instrument om eerlijke en veilige concurrentie te stimuleren en de internationale connectiviteit van Nederland en Europa te versterken. Alleen met meer bindende en afdwingbare afspraken wordt geborgd dat de hoge Europese standaarden voor milieu, veiligheid en arbeidsomstandigheden niet worden ondermijnd en dat de concurrentie op de internationale luchtvaartmarkt zo eerlijk en veilig mogelijk verloopt.

Ruud Stegers – voorzitter Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers (VNV)