

NOTAT



DEPARTEMENTET

Dato 2. november 2006
J. nr. 222-40

EU- og Luftfartskontoret

Thorkild Saxe
Telefon 33 92 43 23
ts@trm.dk

Supplerende grundnotat om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles regler for driften af lufttransporttjenester i Fællesskabet (omarbejdet), KOM(2006) 396 endelig, (revision af "3. luftfartspakke")

Notatet supplerer grundnotat af 22. september 2006.

Resumé: De tre forordninger i den "tredje luftfartspakke" fra 1992 er grundlaget for det indre marked for luftfart. Forskelle i medlemsstaternes anvendelse og fortolkning af de tre forordninger gør det ifølge Kommissionen nødvendigt at revidere og tydeliggøre regelsættet med henblik på at øge markedets effektivitet gennem mere lige konkurrencevilkår, styrke luftfartssikkerheden og sikre, at passagererne får det fulde udbytte af det indre marked. Derfor foreslår Kommissionen, at der i forbindelse med en sammenskrivning af de tre forordninger sker en stramning af reglerne for licens til luftfartsselskaber, leasing af luftfartøjer og forpligtelse til offentlig tjeneste. Desuden fjernes resterende muligheder for national forskelsbehandling i forbindelse med ruter til tredjelande, og endelig skal billetpriserne være mere gennemskuelige for passagererne.

1. Baggrund og indhold

Forslaget er vedtaget af Kommissionen den 18. juli 2006. Det er fremsat under henvisning til traktaten, særligt artikel 80, stk. 2, og skal vedtages efter proceduren i traktatens artikel 251 (om fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet).

Hvis forslaget vedtages i den foreliggende form, vil det erstatte de hidtil gældende regler i Rådets tre forordninger (EØF) af 23. juli 1992: Nr. 2407/92 om udstedelse af licenser til luftfartsselskaber, nr. 2408/92 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for fællesskabet og nr. 2409/92 om billetpriser og rater inden for luftfart – også kendt som den "tredje luftfartspakke". Det er hensigten at samle de tre forordninger i én tekst, idet forældede dele af det eksisterende regelsæt samtidig fjernes.

Forslagets hovedelementer er følgende:



De tre forordninger i den tredje luftfartspakke, der er grundlaget for det indre marked for luftfart, har gennem de sidste 14 år ifølge Kommissionen bidraget til at gøre luftfartstransporten billigere og mere effektiv i Europa. Men forskelle i medlemsstaternes anvendelse og fortolkning af de tre forordninger gør det nødvendigt at revidere og tydeliggøre regelsættet med henblik på at øge markedets effektivitet gennem mere lige konkurrencevilkår, styrke luftfartssikkerheden og sikre, at passagererne får det fulde udbytte af det indre marked.

Forskellene i brugen af den tredje luftfartspakke har givet sig udslag i tre overordnede problemstillinger:

- Ulige konkurrencevilkår: Uensartet anvendelse af licenskravene, forskelsbehandling på grundlag af EU-luftfartsselskabernes nationalitet og forskelsbehandling i forbindelse med ruter til tredjelande.
- Inkonsekvent anvendelse af reglerne for leasing af tredjelandes luftfartøjer med besætning, hvilket medfører konkurrenceforvridning og konsekvenser for arbejdsmarkedet.
- Manglende gennemsækelighed vedr. billetpriser og fragtrater: Forbrugerne opnår ikke fuld udnyttelse af det indre marked og diskrimineres på grundlag af bopælsland.

For at håndtere disse problemstillinger foreslår Kommissionen bl.a. følgende:

Der strammes op på betingelserne for at udstede og tilbagekalde en licens til et luftfartsselskab ved at stille strengere krav angående oplysninger, der skal forelægges af selskaberne, og fastsætte strengere bestemmelser om forelægelse og godkendelse af regnskaber samt sikre mere regelmæssig kontrol af, om især ny-startede selskaber opfylder licensvilkårene. Der indføres desuden en enklere procedure for tilbagekaldelse af licenser, og Kommissionens beføjelser til at tilbagekalde licenser styrkes. Der åbnes mulighed for på et senere tidspunkt at give Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA) øget kompetence på licensområdet. Endelig foreslås det, at luftfartsselskaber kan vælge mellem at lade deres fly registrere i den licensudstedende medlemsstat eller i en anden medlemsstat.

Der strammes op på kravene angående leasing af luftfartøjer. Leasing af fly med besætning ("wet-leasing") giver EU-selskaberne en væsentlig fleksibilitet, men regler og praksis for leasing er forskellige fra medlemsstat til medlemsstat, og anvendelsen af de nugældende bestemmelser giver anledning til arbejdsmarkedsmæssige og sikkerhedsmæssige betænkeligheder. Det foreslås derfor bl.a., at det ved leasing skal sikres, at sikkerhedsstandarder svarende til Fællesskabets sikkerhedskrav er opfyldt, og leasing i tredjelande tillades kun i undtagelsestilfælde og kun i korte perioder.



Reglerne for forpligtelse til offentlig tjeneste (PSO) revideres og tydeliggøres for at lette den administrative byrde, undgå overdreven brug af PSO og øge konkurrencen i udbudsprocedurene. Kommissionen skal i hvert enkelt tilfælde kunne kræve forelæggelse af en økonomisk rapport fra myndigheden med en redegørelse for baggrunden for en given PSO, og en forpligtelse skal vurderes særligt nøje, hvis der allerede findes en togforbindelse med en rejsetid på under tre timer. Den højst tilladte koncessionsperiode udvides fra tre til fire/fem år. Der indføres bl.a. en hasteprocedure for at imødegå pludselige afbrydelser på PSO-ruter. Eventuel økonomisk kompensation, der i henhold til forordningen udbetales til et luftfartsselskab i forbindelse med PSO, vil være forenelig med statsstøttereglerne.

Forslaget berører kun forbindelserne til tredjelande i det omfang, der er en direkte sammenhæng med bestemmelserne i den tredje pakke. Fællesskabet får således til opgave at forhandle med tredjelande om deres luftfartsselskabers trafikrettigheder internt i Fællesskabet, og eventuelle eksisterende begrænsninger i EU-luftfartsselskabers muligheder for anvendelse af såkaldt code-sharing og national forskelsbehandling i forbindelse med prisfastsættelse på ruter mellem EU og tredjelande ophæves.

De gældende regler for medlemsstaternes mulighed for fordeling af trafik mellem lufthavne tydeliggøres således, at der skal kunne indføres regler for fordeling af trafikken mellem lufthavne, der trafikmæssigt dækker samme by eller bygruppe, med Kommissionens forudgående godkendelse. Der bør være en passende transportinfrastruktur i forbindelse med de pågældende lufthavne. Reglerne udformes med henblik på at undgå misbrug i form af diskriminering mellem luftfartsselskaber.

Endelig skal billetpriserne gøres mere gennemskuelige for passagererne, idet de skal omfatte alle skatter, afgifter og gebyrer, og der må ikke forskelsbehandles på grundlag af passagerens bopæl eller nationalitet inden for Fællesskabet, ligesom luftfartsselskabet ikke må forskelsbehandle på grundlag af rejseagenters etableringssted. De eksisterende beskyttelsesforanstaltninger til regulering af flybilletpriser afskaffes.

2. Gældende dansk ret og konsekvenserne herfor

Gældende ret er Rådets tre forordninger (EØF) af 23. juli 1992: Nr. 2407/92 om udstedelse af licenser til luftfartsselskaber, nr. 2408/92 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for fællesskabet og nr. 2409/92 om billetpriser og rater inden for luftfart – også kendt som den tredje luftfartspakke.

Forslaget skønnes ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.



3. Høring

Forslaget er sendt i høring hos følgende organisationer og virksomheder:

Airport Coordination Denmark, AOPA Denmark, Billund Lufthavn, Cabin Union Denmark, Cimber Air, Danish Airline Pilots Association (DALPA), Danish Air Transport, Danish Business Travel Association, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansam, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flyvelederforening, Dansk Handicap Forbund, Dansk Industri, Danske Pilotorganisationers Samråd, De Samvirkende Invalideorganisationer, Erhvervsflyvningens Sammenlutning, Flyvebranchens Personaleunion, Forbrugerrådet, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark (RiD), HTS-A, HTS-I, Kongelig Dansk Aeroklub, Københavns Lufthavne, MyTravel Airways, North Flying, Novia, Rådet for Større Flyvesikkerhed, SAS, Star Air, Sterling Airlines, Sun-Air of Scandinavia, 3F.

Dansk Rejsebureau Forening oplyser, at man har en naturlig interesse i, at liberaliseringen af luftfarten fortsætter. På den baggrund støtter man på det kraftigste forslaget om en stramning af det økonomiske tilsyn med de EU-luftfartsselskaber, der beflyver destinationer indenfor EU, især i de pågældende selskabers første år. Dette bør dog også omfatte flyselskaber, der har været i drift over længere perioder, og flyselskaber, som er hjemmehørende udenfor EU.

Forslaget omfatter dog ikke, hvordan man helt undgår negative konsekvenser af en flyselskabskonkurs, herunder for passagerer, der "strander" hjemme eller ude. Man ønsker derfor, at forslaget ændres således, at der indføres en egentlig forsikring af flyrejsende mod flyselskabers konkurs, fx i form af betaling af et fast, lille beløb til en fond.

Hvad angår flybilletpriser støtter DRF kravet om, at markedsførte billetpriser skal indeholde alle kendte omkostninger, herunder skatter, afgifter og gebyrer, selv om et sådant krav allerede gælder i Danmark ifølge Markedsføringsloven. Man støtter tillige kravet om, at der skal gives adgang til køb af alle billetpriser, der udbydes til salg indenfor EU.

DRF ønsker indført en bestemmelse om, at passageren selv skal kunne vælge at bruge hele eller dele af købte, sammenhængende billetter i fri rækkefølge i overensstemmelse med den almindelige aftalemæssige regel om, at man som køber ikke kan tvinges til at anvende sit indkøb på en af sælger fastlagt måde.

Endelig ønsker man, at de nye, liberaliserede billetteregler også skal gælde for flybilletpriser, der udbydes udenfor EU til destinationer indenfor EU, i det mindste for flyselskaber, der er hjemmehørende i EU.



Forbrugerrådet er enig i de grundlæggende mål bag ved den kommende revision, nemlig at fremme konkurrencen og at skabe gennemsigtighed i priserne, samtidig med at reglerne for at operere på markedet skærpes, både med hensyn til finansielle oplysninger og regler for fx wet-leasing.

Det er specielt vigtigt, at passagererne - uanset bopæl - behandles lige prismæssigt, da konkurrencen ikke fungerer på de mindre attraktive markeder.

Med hensyn til oplysninger om priser hilser Forbrugerrådet det velkommen, at det er hensigten, at priserne skal opgives inkl. alle afgifter. Dette bør især gælde på internettet og allerede første gang, prisen angives, ikke først når hele udvælgelsen er foregået. Man går ud fra, at det er en fejl, at dette ikke har givet sig udtryk i artikel 24, der kun generelt nævner, at der skal gives omfattende information om flypriser og betingelser. For at få priskonkurrencen til at fungere, må denne bestemmelse skærpes og præciseres, så den svarer til de flotte ord ved Kommissionens præsentation. Forbrugerrådet vil uddybe sit høringssvar, når udtalelsen fra den europæiske organisation, BEUC, foreligger.

SAS er generelt enig i, at tiden er inde til at revidere tredje luftfartspakke, og man har en generelt positiv holdning til forslaget. Men som udgangspunkt bør luftfart, såvel med passagerer som med fragt, sidestilles med andre operatører i værdikæden og med andre transportformer, og man er usikker på, om forslaget imødekommer dette.

SAS kan tilslutte sig, at der stilles visse økonomiske krav til nystartede luftfartsselskaber og krav om indberetninger, men forslaget synes ikke at adressere problemet med såkaldte virtuelle luftfartsselskaber, der kun udadtil optræder som luftfartsselskaber.

Hvad angår mulighederne for leasing af luftfartøjer fra tredjelande finder SAS, at det vil være en alvorlig forretningsmæssig begrænsning, ikke mindst for selskaber med mindre flyflåder og dermed mindre fleksibilitet, hvis forslaget om en begrænsning på seks måneder for leasing af fly med besætningsmedlemmer (wet-leasing) vedtages. Allerede de gældende restriktioner har begrænset selskabets forretningsmuligheder, idet et behov kan strække sig over flere perioder som følge af manglende udbud på markedet, leveringsvanskeligheder for en bestemt flytype eller andre uforudsete omstændigheder. Særligt for SAS Cargo vil forslaget være problematisk, idet det allerede med de gældende restriktive regler er nødvendigt at købe fragtkapacitet hos konkurrerende selskaber, ofte fra tredjelande. En fortsat restriktiv praksis vil givetvis forstærke tendensen til, at andre led i værdikæden, eksempelvis forwarders, vil etablere sig på luftfartsselskabernes og dermed SAS' forretningsområde og løbende kunne undergrave dette.

Kommissionens begrundelse vedr. leasing er hensynet til sikkerheden og arbejdsmarkedet. Sikkerheden tilgodeses imidlertid efter SAS' opfattelse bedst



ved at lade EU-selskaber wetlease og hermed underlægge sig medlemsstaternes indsigt. SAS tager afstand fra, at de fremtidige muligheder i Danmark skal dikteres af eventuelle mangelfulde vurderinger i andre EU-lande, hvilket sidstnævnte Kommissionen påpeger. Der er rigelige muligheder for at etablere harmoniserede regler for EU-landenes efterlevelse af sikkerhedsstandarder. I øvrigt vil kravet om, at en forudsætning for wetleasing fra et tredjeland skal være betinget af gensidighed, nærmest være af prohibitiv karakter. Hvad arbejdsmarkedet angår skaber wetleasing ifølge SAS flere arbejdspladser i EU, fordi det styrker EU-luftfartsselskaberne, og de potentielt skadelige følger for arbejdsmarkedet er ikke underbygget i Kommissionens konsekvensanalyse.

SAS konkluderer på dette punkt, at forslaget på det nærmeste vil forhindre SAS i at wetlease fly fra tredjelande, hvorved SAS ikke gives de bedste forretningsmæssige muligheder i et globalt marked, og arbejdspladserne skabes andetsteds.

Hvad angår trafikrettigheder hilser SAS det velkommen, at de gældende restriktioner for code-sharing bortfalder. Men ansvaret for at forhandle intra-europæiske trafikrettigheder med tredjelande bør forbeholdes medlemsstaterne som et eventuelt forhandlingselement i det omfang, EU endnu ikke har fuldt mandat til forhandling på medlemsstaternes vegne.

Hvad angår forpligtelse til offentlig tjeneste (PSO) kan SAS støtte, at reglerne præciseres, og at Kommissionen får udvidede beføjelser. Man finder det dog uhensigtsmæssigt, at det kun skal være i særlige tilfælde, at der kan udbydes et rutenet frem for enkeltruter, og man finder det irrelevant, at der som kriterium for udbud af en rute skal ses på eksisterende muligheder for forbindelser med andre transportformer.

Hvad angår fordeling af trafik mellem lufthavne bør der efter SAS' opfattelse tilføjes en bestemmelse om, at der skal være tilstrækkelige kollektive transportforbindelser mellem de pågældende lufthavne.

Endelig kan SAS fuldt ud støtte intentionerne i forslaget vedr. billetpriser. Forslaget synes dog at være så generelt formuleret, at det næppe skaber den tilsigtede ligebehandling og transparens. Det er således uklart, hvad begrebet "forelægge offentligheden" indebærer, og hvordan definitionen på flybilletpriser skal forstås, samt hvad der omfattes af skatter, afgifter og gebyrer. Det er vigtigt, at der gennem harmoniserede EU-regler stilles de samme krav til alle selskaber uanset nationalt tilhørsforhold vedrørende markedsføring af flybilletter.

Sterling Airways finder, at selskaber selv bør kunne vælge i hvilket land man ønsker at foretage wetlease af fly. Det må forventes, at det enkelte lands myndigheder sørger for tilsyn med, at de pågældende selskaber lever op til kravene for at have et AOC samt en gyldig licens.



Hvad angår passagerers adgang til billetpriser uanset nationalitet og uanset placering af rejseagent, bør dette også gælde for turoperatører. Det bør præciseres, hvad skatter, afgifter og gebyrer dækker. Her tænker man primært på om bestillingsgebyrer, kreditkortgebyrer og lign. skal indgå – i så fald bør en stramning gælde alle brancher og ikke kun luftfart.

Sterling finder i øvrigt, at der bør føres en strammere kurs overfor i særdeleshed sydeuropæiske luftfartsselskaber, som på den ene eller anden måde modtager statsstøtte. I sådanne tilfælde bør der kunne gribes ind, således at den frie konkurrence opretholdes på lige vilkår. Denne opgave bør ligge i EU-regi, og man bør indføre en observationsliste med insolvente selskaber, i stil med den "sortlistning", der tidligere er indført, således at kunder kan planlægge og imødegå risiko for konkurser.

4. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske, administrative og miljømæssige konsekvenser

Forslaget skønnes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser.

Hvad angår samfundsøkonomien kan forslaget forventes at øge konkurrencen og skabe mere lige konkurrencevilkår mellem luftfartsselskaberne, men deres driftsomkostninger vil muligvis stige en smule som følge af strengere licensvilkår. Det er vanskeligt at vurdere betydningen heraf for billetpriserne, men de vil blive mere gennemskuelige for forbrugerne, der samtidig vil have en lavere risiko for konkurs hos luftfartsselskaberne. Det skærpede tilsyn med bl.a. luftfartsselskabernes finansielle forhold vil desuden kunne betyde en mere stabil beskæftigelsessituation i branchen.

De miljømæssige følger af forslaget vil formentlig være begrænsede, idet de hovedsagelig vil hænge sammen med en mulig stigning i trafikken i forhold til markedets udvikling i en situation, hvor bestemmelserne ikke ændres. Til gengæld er der mulighed for, at man i nogle lande afstår fra at indføre forpligtelse til offentlig tjeneste på flyruter, hvor der i forvejen er en effektiv togforbindelse.

5. Nærhedsprincippet

For så vidt angår forholdet til nærhedsprincippet nævner Kommissionen i sin begrundelse for forslaget, at luftfarten af natur er international, hvorfor problemer ikke alene kan løses på medlemsstatsniveau. Den konstaterede uensartede anvendelse af bestemmelserne i den tredje luftfartspakke fører til konkurrenceforvridning på det indre marked for luftfart. En mere ensartet anvendelse af tredje luftfartspakke opnås bedst gennem fælles regler, og visse forhindringer vedrørende fri adgang til at yde luftfartstjenester bør fjernes fra fællesskabslovgivningen. Kommissionen vurderer derfor, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.



Regeringen er enig i, at luftfart langt overvejende er international i sin natur. Fælles regler er derfor det mest hensigtsmæssige reguleringsmiddel. Videre er regeringen enig med Kommissionen i, at justering af fælles regler kræver aktion på EU-niveau. Regeringen finder således, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Regeringens generelle foreløbige holdning

Den danske regering er umiddelbart generelt positivt indstillet over for forslaget fra Kommissionen.

7. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har været behandlet én gang i Rådets arbejdsgruppe i forbindelse med Kommissionens præsentation. Medlemslandene ser generelt positivt på forslaget, men vil formentlig have bemærkninger til en række elementer heri.

8. Tidligere forelæggelser i Europaudvalget

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Europaudvalget.