

MINISTEREN

Notat til Folketingets Europaudvalg

Dato 30. marts 2011

Dok.id

J. nr. 2010-424

Deres ref.

Frederiksholms Kanal 27 F  
1220 København K

Telefon 33 92 33 55

Vedrørende svar til Kommissionen vedr. åbningsskrivelse nr. 2010/2183 om lufttrafikaftalen mellem Danmark og Rusland

Europa-Kommissionen har fremsendt åbningsskrivelse nr. 2010/2183 af 27. januar 2011, modtaget af Danmark den 31. januar 2011, vedrørende lufttrafikaf-talen mellem Danmark og Rusland og anmodet om Danmarks bemærkninger til det i åbningsskrivelsen anførte.

I åbningsskrivelsen opregner Kommissionen de syv aftaledokumenter, som den mener er grundlaget for luftfartsrelationerne mellem Danmark og Rusland.

Kommissionen henviser derefter til Domstolens afgørelse af 5. november 2002 om bestemmelserne om designering (udpegning) af luftfartsselskaber i bilate-rale luftfartsaftaler mellem otte medlemsstater, herunder Danmark, og USA. Disse blev kendt i modstrid med traktatens bestemmelser om etableringsret, fordi de havde udpegning af nationale luftfartsselskaber som grundlag. Aftalen med Rusland har samme grundlag for udpegning af luftfartsselskaber, og Kommissionen citerer fra den nævnte afgørelse fra Domstolen: "I en sådan si-tuation er medlemsstaterne ikke alene afskåret fra at indgå nye internationale forpligtelser, men også fra at opretholde sådanne forpligtelser, såfremt med-lemstaterne herved tilsidesætter fællesskabsretten". Danmark har foreslået Rusland at ændre luftfartsaftalen for at bringe dele af aftalen i overensstem-melse med EU-lovgivningen, men denne indsats kan efter Kommissionens op-fattelse "ikke anses for tilstrækkelig for at opfylde de forpligtelser, der følger af traktaten", og "Danmark [burde] have vedtaget mere egnede foranstaltninger".

Rusland har ikke været indstillet på at drøfte de nævnte ændringer af luftfarts-aftalen. "Kommissionen er klar over Danmarks vanskelige forhandlingsposition ... Fra et juridisk synspunkt kan sådanne vanskeligheder imidlertid ikke benyt-tes til at begrunde en kontinuerlig overtrædelse af EU-lovgivningen, og de dan-ske myndigheder bærer under alle omstændigheder ansvaret for at overholde veletableret EU-lovgivning i forbindelse med deres forbindelser med tredjelan-de på luftfartsområdet", hedder det. Kommissionen konkluderer her, at udpeg-ningsbestemmelserne i Danmarks bilaterale luftfartsaftale med Rusland "stri-der mod etableringsretten i EUF-traktatens artikel 49".

Kommissionen henviser derefter til EU's konkurrencelovgivning. Virksomhe-der må i henhold til EUF-traktatens artikel 101 ikke indgå aftaler, "som har til formål eller følge at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen inden for det



indre marked, navnlig sådanne, som består i: a) direkte eller indirekte fastsættelse af købs- eller salgspriser eller af andre forretningsbetingelser ...". I henhold til EU-traktatens artikel 4 træffer medlemsstaterne "... alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne ...". Domstolens retspraksis har ifølge Kommissionen klarlagt forholdet vedr. offentlige myndigheders rolle med hensyn til at sikre en reel konkurrence. Kommissionen citerer i den forbindelse fra en dom i 1989: "... luftfartsmyndighederne skal afstå fra at træffe enhver foranstaltning, der kan anses for en tilskyndelse til luftfartsselskaberne til at indgå aftaler om billetpriser, der er i strid med Traktaten".

Kommissionen anfører, at luftfartsaftalen "... foreskriver eller fremmer ... at der vedtages aftaler mellem de udpegede luftfartsselskaber, som tilsyneladende er i modstrid med EUF-traktatens artikel 101 ... For det første foreskrives eller fremmes vedtagelsen af prisaftaler mellem de udpegede luftfartsselskaber for flyvninger mellem Danmark og Rusland. For det andet foreskriver eller fremmer ASA'en [dvs. luftfartsaftalen], at de udpegede luftfartsselskaber indgår aftaler om, at de danske udpegede luftfartsselskaber skal betale afgifter til Aeroflot for flyvninger over Sibirien til Japan, Kina, Korea og Hongkong".

Prisaftalerne betyder ifølge Kommissionen, at der i medfør af luftfartsaftalen sker en eliminering af priskonkurrencen mellem SAS og Aeroflot. Kommissionen konkluderer her, at "Ud fra den gældende retspraksis har Danmark dermed ved at indgå og anvende den pågældende ASA tilsyneladende overtrådt EU-traktatens artikel 4, stk. 3, sammenholdt med EUF-traktatens artikel 101".

Hvad angår afgifterne for overflyvning af Sibirien synes samme ræsonnement ifølge Kommissionen at kunne anvendes. "Ved at indgå forretningsaftaler for overflyvning indvilger de danske udpegede luftfartsselskaber reelt i at være mindre konkurrencedygtige på de berørte ruter og samtidig give Aeroflot en konkurrencefordel. For at kunne betale afgiften må de danske udpegede luftfartsselskaber sandsynligvis hæve priserne på de berørte ruter, hvilket i sidste instans er til skade for forbrugerne", hedder det. Her konkluderer Kommissionen, at "Danmark har overtrådt EU-traktatens artikel 4, stk. 3, sammenholdt med EUF-traktatens artikel 101, ved at indgå og anvende den pågældende ASA, fordi den gør danske udpegede luftfartsselskabers overflyvning af Sibirien på vej til destinationer i Fjernøsten betinget af, at der indgås forretningsaftaler".

Sammenfattende konkluderer Kommissionen, at "Danmark ved at indgå de nævnte internationale forpligtelser med [Rusland] har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EUF-traktatens artikel 49 og EU-traktatens artikel 4, stk. 3, sammenholdt med EUF-traktatens artikel 101".

Kommissionen opfordrer Danmark til at fremsende sine bemærkninger senest to måneder fra modtagelsen af åbningsskrivelsen. Kommissionen forbeholder



sig ret til på et senere tidspunkt "om nødvendigt at afgive en begrundet udtalelse".

Den danske regering har afgivet følgende bemærkninger til åbningsskrivelsen:

### 1. Generelt om aftalegrundlaget for luftfartsrelationerne mellem Danmark og Rusland

Regeringen gør indledningsvis opmærksom på, at Kommissionens beskrivelse af den bilaterale aftalesituation mellem Danmark og Rusland grundlæggende er forkert.

Den gældende bilaterale luftfartsaftale er luftfartsoverenskomsten med Sovjetunionen, der trådte i kraft den 31. marts 1956. Rusland har succederet i denne aftale. Der er i tillæg hertil i årenes løb aftalt enkelte tilføjelser til listen over punkter i Rusland, det er muligt at flyve til. Hertil kommer en kortfattet aftale af 8. juli 1998 om overflyvning af Sibirien på ruter mellem København og Fjernøsten, der anvendes i praksis i det omfang, det er muligt under national lovgivning, samt en helt kortfattet aftale af 7. september 2005 om indførsel af såkaldt multipel designering af luftfartsselskaber på ruterne mellem Danmark og Rusland (med fortsat enkelt-designering på de enkelte ruter), der anvendes midlertidigt i det omfang, det er muligt under national lovgivning.

Den gældende aftalesituation er således ikke som anført af Kommissionen den moderniserede bilaterale lufttrafikaftale, som blev parafeteret den 8. juli 1998, og de seks andre bilaterale ordninger fra årene 1996-2005, som Kommissionen opregner på side 1 i åbningsskrivelsen. I modsætning til, hvad Kommissionen skriver på side 1-2, træder denne aftale ikke i stedet for overenskomsten af 1956, har ikke efterfølgende dannet grundlag for de dansk-russiske forbindelser på luftfartsområdet og er ikke blevet anvendt foreløbigt.

Den gældende aftalesituation for så vidt angår trafikken mellem Danmark og Rusland er derimod en luftfartsaftale, der stort set har været gældende uændret siden 1956, dvs. fra et tidspunkt langt forud for Danmarks indtræden i EF/EU.

Den forkerte opfattelse af aftalesituationen betyder, at en lang række af Kommissionens argumenter og vurderinger er irrelevante. Forhandlingerne med Rusland på de tidspunkter, som opregnes af Kommissionen, har således næsten udelukkende vedrørt ændringer til den i 1998 paraferede bilaterale aftale, der på et tidspunkt evt. skal tages i anvendelse eller træde i kraft, hvilket som nævnt endnu ikke er sket. 1998-aftalen med efterfølgende ændringer kan således ikke bruges som grundlag for Kommissionens konklusion om Danmarks tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til EUF/EU-traktaterne.

Det forhold, at Kommissionen ikke tager 1956-aftalen i betragtning, betyder, at Kommissionen overser bestemmelsen i denne aftales artikel 2, stk. 2, om, at de



udpegede luftfartsselskaber skal afslutte overenskomst om alle tekniske og kommercielle spørgsmål i forbindelse med flyvningerne mellem de to lande, herunder især bl.a. fastsættelsen af fartplaner og takster, og at denne overenskomst om nødvendigt skal forelægges de to myndigheder til godkendelse (som det fremgår senere, forlanger de danske myndigheder ikke sådanne overenskomster forelagt). Kommissionen overser også bestemmelsen i denne aftales artikel 3 vedr. krav til nationaliteten af de udpegede luftfartsselskaber. Det er disse to bestemmelser, der sammen med den ovenfor nævnte kortfattede aftale fra 1998 om overflyvning af Sibirien er relevante for en vurdering af Danmarks ageren i forhold til Rusland, men Kommissionen henviser slet ikke hertil.

Hvad særligt angår spørgsmålet om tariffer (billetpriser), fører Kommissionens forkerte opfattelse til, at den hævder, at aftalesituationen rummer en længere artikel om billetprisfastsættelse. Den eneste gældende aftale mellem myndighederne om tariffer er imidlertid den ovenfor nævnte artikel 2, stk. 2 i luftfartsaftalen af 1956.

Det tilføjes, at Kommissionens argumentation rummer andre fejl, eksempelvis når Kommissionen på side 9 citerer et længere stykke fra et forhandlingsreferat om, at begge delegationer var enige om nogle bestemmelser om såkaldt co-dessharing, men ikke gør opmærksom på, at der alene er tale om et russisk forslag til tekst, som parterne enedes om at drøfte ved senere lejlighed (hvilket i øvrigt ikke er sket). Det er også forkert, når Kommissionen på side 10 anfører, at det i den paraferede 1998-aftale er fastsat, at væsentlige forhold som kapacitet og antal afgang skal aftales på forhånd mellem de to landes myndigheder.

## 2. Danmarks ageren i forhold til Rusland med henblik på at bringe de bilaterale aftaleforhold for luftfarten i overensstemmelse med EU-traktaterne

Efter Domstolens ovenfor nævnte afgørelse i 2002 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet forordning (EF) nr. 847/2004 af 29. april 2004 om forhandling og gennemførelse af luftfartsaftaler mellem medlemsstaterne og tredjelande.

Det hedder i en betragtning heri, at "Alle eksisterende bilaterale aftaler mellem medlemsstater og tredjelande, der indeholder bestemmelser, som er i strid med fællesskabslovgivningen, bør ændres eller afløses af nye aftaler, som fuldt ud er i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen". Og det anføres, at "Fællesskabets institutioner og medlemsstaterne bør træffe alle nødvendige skridt til at sikre det bedst mulige samarbejde i den forbindelse".

Det bestemmes i forordningen bl.a., at en medlemsstat kan indlede luftfartsforhandlinger med et tredjeland, hvis en række EU-"standardklausuler" indgår i forhandlingerne, og hvis en nærmere bestemt procedure for anmeldelse til Kommissionen og de andre medlemslande overholdes. Kommissionen orienterer medlemsstaten, hvis den er af den opfattelse, at de planlagte forhandlinger kan formodes at være i strid med målene for eventuelle igangværende fælles-



skabsforhandlinger med det pågældende tredjeland eller kan formodes at resultere i en aftale, der ikke er forenelig med fællesskabsretten. Hvis forhandlingerne fører til en aftale, der ikke inkorporerer de relevante standardklausuler, skal aftalen behandles i en komitologiprocedure, hvorefter medlemsstaten evt. kan bemyndiges til midlertidigt at anvende aftalen.

Den danske regering har i hele forløbet, siden der i 2004 ved forordning 847/2004 blev fastsat bestemmelser for medlemslandenes relationer til tredjelande på luftfartsområdet, efterlevet denne forordning og i samarbejde med Kommissionen støttet bestræbelserne for at bringe de bilaterale aftaleforhold med Rusland i overensstemmelse med EU-traktaterne.

Dette gælder for det første, hvad angår spørgsmålet om "EU-designering". Her har Danmark i sine bilaterale forhandlinger med Rusland gjort det klart, at luftfartsaftalen skal inkorporere EU's standardklausuler for at være gyldig. Danmark har endvidere støttet Kommissionen i dens bestræbelser på at forhandle med Rusland om indgåelse af en såkaldt horisontal aftale for alle medlemslandene under ét om dette spørgsmål.

Det er imidlertid ikke lykkedes Danmark at overtale de russiske forhandlere, lige som det altså heller ikke er lykkedes Kommissionen. Kommissionen anfører i den forbindelse, at "Danmark [burde] have vedtaget mere egnede foranstaltninger", men den nævner ikke hvilke. Den danske regering skal i øvrigt bemærke, at der i forordning 847/2004 ikke er fastsat tidsfrister for, hvornår de nævnte standardklausuler skal være indsat i de bilaterale luftfartsaftaler.

Danmarks støtte til Kommissionen gælder desuden, hvad angår spørgsmålet om afskaffelse af kravet til EU-luftfartsselskaberne om betaling af særlige "royalties" for overflyvning af Sibirien på vej mellem Europa og Fjernøsten. Her har Danmark støttet Kommissionens forhandlinger med Rusland om en aftale om "Agreed Principles".

Der er på dette område ganske vist indgået en aftale på embedsmandsniveau mellem EU og Rusland, men det er reelt ikke lykkedes Kommissionen at løfte sin opgave med endelig indgåelse af en aftale for derved at sikre EU's luftfartselskaber, herunder danske, acceptable forhold i deres flyvninger mellem Europa og Fjernøsten. Situationen har i flere år været fastlåst, idet medlemslandene ikke har kunnet forhandle bilateralt med Rusland om spørgsmålet.

Det bemærkes endelig, at som de danske myndigheder tidligere har oplyst til Kommissionen, forlanger de ikke selskabsaftaler om tariffer indsendt og meddeler derfor ingen godkendelse af (eller afslag på) billetpriserne for trafikken mellem Danmark og Rusland, ligesom de ikke forlanger selskabsaftaler om overflyvningen af Sibirien indsendt. De danske myndigheder har intet kendskab til, om eller hvordan selskabsaftaler behandles af de russiske myndigheder.



### 3. Proportionalitets-hensynet

Side 6/6

Den danske regering er af den opfattelse, at det er vigtigt at holde sig det overordnede hensyn om proportionalitet for øje, når det skal vurderes, hvilke muligheder der reelt er for videre fremskridt i forholdet mellem EU, herunder medlemslandene, og Rusland på luftfartsområdet.

Der er en teoretisk mulighed for at opsige de bilaterale luftfartsaftaler, normalt med et års varsel. Dette vil imidlertid efter Danmarks opfattelse være en ikke-proportional foranstaltning. Den vil næsten med sikkerhed føre til konsekvenser, der vil ramme EU's luftfart, borgere og samfundsøkonomi enten ved forringede muligheder for at rejse til og fra Rusland eller i kraft af uforudsigelige modforanstaltninger fra russisk side.

Regeringen har besvaret Kommissionens åbningsskrivelse i overensstemmelse med det ovenfor anførte.

Det tilføjes, at Kommissionen inden for de seneste måneder har sendt lignende åbningsskrivelser om bilaterale lufttrafikaftaler med Rusland til 22 EU-medlemslande ud over Danmark og ventes at sende til de resterende fire.