

1. november 2012
J.nr. TS3000711-00007

Grund- og nærhedsnotat om Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: EU's luftfartspolitik over for tredjelande – indsats i forbindelse med fremtidige udfordringer, KOM(2012) 556 endelig

Notatet er fremsendt parallelt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Transportudvalg.

Resumé

Kommissionen argumenterer i sin meddelelse for, at der er brug for en større og hurtig ændring af EU's luftfartspolitik over for tredjelande, hvilket skal ske i en langt mere koordineret europæisk strategi end tidligere. Der er nået betydelige resultater i de seneste syv år, men ikke så hurtigt og i det omfang, som det burde være sket. Der er tendenser i luftfartsmarkedet til et skift fra udvikling i EU til Asien og Golf-staterne, og internt i EU er der stærk konkurrence mellem netværks- og lavprisselskaber.

Blandt de vigtigste mål for EU's politik må være at sikre konkurrence på et åbent og fair grundlag uden forvridding, og der bør til det formål muligvis bl.a. fremsættes forslag om en ny forordning samt gøres en mere koordineret indsats over for tredjelande, som også er mere effektiv end systemet med bilaterale forhandlinger. Der bør snart etableres luftfartsaftaler med en halv snes af EU's nabolande på basis af ét mandat til Kommissionen. Hvad angår store, samlede aftaler, er der dels behov for at komme videre over for især USA med ændringer af det globale system for nationalt ejerskab til luftfartsselskaber, dels for at fastholde målet om samlede aftaler med Rusland, Kina og Indien. I den forbindelse bør der også indgås samlede aftaler med visse Golf-stater, Japan og ASEAN-gruppen samt evt. med Tyrkiet.

Sammenfattende mener Kommissionen, at der i den fremtidige politik kræves en mere systematisk koordinering, større solidaritet og brug af alle de værkstøjer, der er til rådighed, og at tiden nu er kommet til, at alle involverede parter overvejer, hvordan EU's fremtidige luftfartspolitik over for tredjelande skal udformes.

1. Baggrund og indhold

Meddelelsen er dateret den 27. september 2012 og fremsendt af Kommissionen i dansk sprogversion den 28. september 2012.

I sin meddelelse gør Kommissionen indledningsvis opmærksom på, at luftfart spiller en væsentlig rolle i den europæiske økonomi både for borgere og erhvervsliv, og at EU ved at fjerne historiske barrierer i løbet af de sidste to årtier har ændret og samlet de fragmenterede nationale luftfartsmarkeder til det største og mest åbne regionale indre marked for luftfart i verden. Men Europa er ramt hårdere af den globale recession end andre regioner, og de europæiske luftfartsselskabers internationale konkurrenceevne er truet af en række udfordringer. Kommissionen argumenterer for, at der er brug for en større og hurtig ændring af EU's luftfartspolitik over for tredjelande for at klare disse udfordringer, og den konkluderer, at selv om den politik, der blev fastlagt på området i 2005, går i den rigtige retning, er luftfartens vilkår meget anderledes nu, hvorfor der er brug for en langt mere koordineret europæisk strategi i relationerne med tredjelande.

Status: Resultaterne af EU's luftfartspolitik

I et bilag til meddelelsen beskrives resultaterne af EU's luftfartspolitik, som den har udfoldet sig siden 2005, da Rådet nåede til enighed om udviklingen af en politik baseret på tre "søjler": Genskabelse af retssikkerheden (dvs. ændring i de bilaterale luftfartsaftaler for at give mulighed for at udpege alle EU-luftfartsselskaber og ikke kun egne nationale), oprettelse af et fælles luftfartsområde med EU's nabolande samt indgåelse af store, samlede luftfartsaftaler med vigtige partnere. Kommissionen mener, at resultaterne har været betydelige: Flere end 100 lande har accepteret den nævnte ændring af deres bilaterale luftfartsaftaler med EU-lande, der er indgået nabolandsaftaler med Vestbalkan, Marokko, Jordan, Georgien og Moldova, mens Israel og Ukraine er på vej, og der er indgået samlede luftfartsaftaler med USA og Canada, mens Brasilien er på vej.

På den måde mener Kommissionen, at EU er blevet en vigtig aktør inden for global luftfart, og der har været økonomisk udbytte og andre fordele heraf. Men fremskridtet er ikke sket så hurtigt og i det omfang, som det burde. Der er ifølge Kommissionen mangel på enighed og solidaritetsfølelse på EU-niveau, og der er for mange nationale interesser involveret. Hertil kommer, at det for nylig er kommet til reaktion fra en lang række internationale partnere på indlemmelsen af luftfart i EU's system for emissionshandel (ETS), hvilket ifølge meddelelsen klart viser behovet for yderligere samarbejde om klimaændringsproblemerne, hvilket kan ske i regi af den internationale luftfartsorganisation ICAO.

Der er efter Kommissionens opfattelse et akut behov for at gennemgå og videreudvikle EU-luftfartspolitikken i mere ambitiøs og effektiv retning. I deres bilaterale forhandlinger tager medlemsstaterne ikke tilstrækkeligt højde for følgerne på EU-niveau. Man er desuden ikke kommet langt nok med at tackle ejendomsrets- og kontrolrestriktioner i international luftfart. Det er derfor yderst vigtigt at udvide EU's forhandlinger til en række væsentlige og stadig vigtigere luftfartspartnere.

Udfordringer i et globalt perspektiv

Meddelelsen gennemgår nogle tendenser i markedet. Der vil ske et skift i, hvor flytrafikken udvikler sig – fra EU til områder udenfor EU, især Asien og Mellemøsten. EU-luftfartsselskaber vil miste markedsandele i de fleste områder, og hvis der ikke gøres noget, vil europæiske luftfartsselskaber få færre muligheder for at skabe vækst og fordele for den europæiske økonomi. Det globale konkurrencemønster har ændret sig betydeligt med fremkomsten af luftfartsselskaber i Golf-området, som forbinder andre mar-

keder ved hjælp af interkontinentale ruter via sine knudepunkter i Golfen. Dermed øger de deres markedsandele og positionerer sig aggressivt med nye massive investeringer i fly og lufthavne – deres regeringer har gjort luftfart til et strategisk værktøj for at fremme regionens globale rolle.

Konkurrence fra lavprisselskaberne

De europæiske netværksselskaber møder stærk konkurrence fra lavprisselskaberne, som nu udbyder 40 pct. af den samlede kapacitet inden for EU, en andel der ventes at stige til mellem 45 og 55 pct. i 2020. De sidstnævnte har imidlertid stort set begrænset sig til kort- og mellemdistancetrafik, og en EU-luftfartspolitik over for tredjelande, rettet mod nøglevækstmarkeder for langdistancetrafik, vil skabe nye forretningsmuligheder for EU-luftfartsselskaber, mener Kommissionen, der også antager, at lavprisselskaberne ikke vil bidrage ret meget i den interkontinentale trafik. De to forretningsmodeller kan derfor potentielt udvikle indbyrdes synergier. Man mener dog, at der er problemer med underinvestering i lufthavnsinfrastrukturen, som må løses, hvis den europæiske konkurrenceevne skal opretholdes.

Mål for EU's fremtidige luftfartspolitik

Kommissionen går herefter over til at beskrive de vigtigste mål for EU's fremtidige luftfartspolitik over for tredjelande.

Blandt disse mål er, at EU-luftfartsselskaber skal kunne konkurrere på et åbent og fair grundlag uden forvridning. Det har været en grundlæggende erfaring for den positive udvikling af EU's indre marked for luftfart. Men når fx statsstøtte, illoyal konkurrence, inkonsekvent anvendelse af regelsæt og mangel på gennemsigtighed i virksomhedsregnskaber anvendes til at forvride markedet, er det ifølge Kommissionen rimeligt at forsvare industrien herimod. Europæiske selskaber har generelt højere produktionsomkostninger. Nogle af disse byrder vil måske fortsat eksistere, men andre må undersøges nærmere – fx nationale skatter i luftfartssektoren – eller må forventes i en vis udstrækning at blive opvejet af innovation og stigende produktivitet. Der må tages højde for hele værdikæden inden for luftfart (lufthavne, flytrafikkontrol, it-systemer, groundhandling-leverandører m.v.). Men i sidste ende er EU-luftfartsselskaberne selv ansvarlige for deres konkurrenceevne og for at tilbyde de priser og den kvalitet, som appellerer til kunderne.

Statsstøtte og priskonkurrence

Hverken inden for eller uden for EU må der ske forvridning med illoyal konkurrence. Inden for EU undersøger Kommissionen sager om støtte til luftfartsselskaber fra regionale lufthavne, og den vil desuden revidere retningslinjerne for finansiering af lufthavne. Der er for nylig vedtaget EU-regler om social sikring for mobile arbejdstagere i EU, der også vil forbedre det indre markeds virkemåde. Forordning 868/2004, der har til formål at beskytte mod statsstøtte og illoyal priskonkurrence til skade for EU-luftfartsselskaber, har aldrig været anvendt, og Kommissionen vil om nødvendigt fremsætte forslag om et mere hensigtsmæssigt og effektivt instrument. Endelig vil en hurtig vej frem muligvis kunne være at udvikle standardklausuler om fair konkurrence, der ved forhandlinger kan indsættes i medlemsstaternes bilaterale luftfartsaftaler med tredjelande.

Tredjelande – en koordineret indsats

Som konklusion på dette fremfører Kommissionen, at der må gøres en mere koordineret indsats over for tredjelande, som skal være mere effektiv end systemet med bilaterale forhandlinger og relationer. Meddelelsen nævner særlig landene Tyrkiet, Kina, Rusland, visse Golf-stater, Japan, Egypten og Indien. En sammenhængende EU-vision over for tredjelande bør baseres på tre sideordnede mål: At skabe forbrugerfordele ved fokus på markedsåbning, at sikre konkurrencedygtighed ved tiltag med henblik på reform af bestemmelser om ejendomsret- og kontrol, reduktion af regelbyrden og lige vilkår internationalt samt at udvide formålene til at omfatte mere end bare trafikrettigheder til mere overordnede offentlige politikmål som sikkerhed og miljø. Luftfartspolitikken bør i højere grad fremme og forsvare europæiske interesser og værdier, og politikken bør tilstræbe, at de højeste mulige standarder anvendes i industrien gennem samarbejde og tilpasning af regler. Disse mål kan efter Kommissionens opfattelse ikke nås uden koordinerede forhandlinger på EU-niveau med vigtige partnere.

Kommissionens erfaringer og perspektiver

I sidste kapitel i meddelelsen opridser Kommissionen erfaringer og perspektiver. Der er i de sidste syv år opnået betydelige resultater (jf. beskrivelsen i meddelelsens bilag, som omtales på side 2 her ovenfor).

Hvad angår naboskabsaftaler, bør kontakterne intensiveres med henblik på i 2015 så vidt muligt at have indgået aftaler med Ukraine, Tyrkiet, Tunesien, Aserbajdsjan, Libanon, Algeriet, Armenien, Egypten, Libyen og Syrien. Kommissionen mener, at det ikke længere vil give mening, at Rådet skal give bemyndigelse til forhandlinger med ét land ad gangen, men at det vil være langt mere effektivt at give Kommissionen én enkelt bemyndigelse til at forhandle med de resterende nabolande, selv om forhandlingerne fortsat skal føres land for land.

Hvad angår forhandlingerne om store, samlede luftfartsaftaler med vigtige partnere, er der som nævnt indgået sådanne aftaler med USA og Canada, mens en aftale med Brasilien er på vej. Kommissionen påpeger, at der i disse aftaler fortsat udestår grundlæggende spørgsmål om liberalisering af ejendomsret til og kontrol med luftfartsselskaber.

Luftfartsselskabernes ejerskabsforhold

De fleste lande i verden opretholder regler, der kræver, at luftfartsselskaber skal være majoritetsejede og kontrollerede af deres egne statsborgere, hvilket betyder, at selskaberne ikke kan få adgang til en bredere kreds af investorer og kapitalmarkeder. Grænseoverskridende konsolidering, som af mange ses som en nødvendighed for en økonomisk mere stabil luftfartsindustri, er underlagt skrappe begrænsninger – i USA må andelen af udenlandsk ejerskab af stemmeberettigede aktier i luftfartsselskaber fx ikke overstige 25 pct. Der er i stedet etableret tre store globale luftfartsalliancer (Star Alliance, SkyTeam og Oneworld), der arbejder stadig tættere sammen om at tilbyde kunderne en problemfri, integreret global netværksservice.

Luftfartsselskaberne i EU er ikke underlagt samme begrænsninger, idet de kan være majoritetsejede af en hvilken som helst EU-borger eller -stat, og det har ført til en grænseoverskridende konsolidering i koncerner omkring bl.a. Air France/KLM, Lufthansa/Swiss/Austrian og British Airways/Iberia.

Det hedder i meddelelsen, at der er behov for at sikre enighed fra en "kritisk masse" af verdens lande for at få reformeret bestemmelserne om ejendomsret og kontrol. EU og USA står tilsammen for næsten halvdelen af den globale luftfart, og tiden er derfor moden til gå yderligere frem via luftfartsaftalen mellem EU og USA, idet målet også bør følges på multilateralt niveau, især via ICAO. Kommissionen tilføjer, at den tidligere har anmodet Rådet om bemyndigelse til forhandling om samlede aftaler med Rusland, Kina og Indien, men at der endnu ikke er givet mandat hertil – målet om samlede aftaler med disse vigtige lande må imidlertid fastholdes.

Behov for en koordineret indsats

Det er ifølge Kommissionen på høje tid, at EU tilstræber en langt mere koordineret og kraftfuld strategi i sine luftfartsrelationer med tredjelande. I nogle tilfælde vil det være nok at styrke den eksisterende koordinering mellem Kommissionen, medlemsstaterne og industrien gennem stærkere formaliserede ordninger, men forhandlinger på EU-niveau efter bemyndigelse fra Rådet vil generelt være en mere hensigtsmæssig og effektiv måde at tilgodese den europæiske interesse, og denne tilgang bør derfor udvikles.

EU bør i øvrigt ikke holde sig tilbage mht. at fremme større åbenhed og liberalisering inden for luftfart, men ved forhandlinger med partnerlande bør der også tages hensyn til arbejds- og miljønormer m.m. for at undgå markedsforvridding og hindre et kapløb mod bunden. Der er desuden behov for ændringer i global sammenhæng, og her kan den internationale luftfartsorganisation ICAO spille en rolle gennem videreudvikling af det økonomiske regelsæt for den globale luftfartssektor.

Relationerne til vigtige partnerlande

Kommissionen gennemgår, hvordan relationerne med konkrete vigtige partnerlande kan forbedres.

Tyrkiet er efter USA den største destination for passagertrafik til og fra EU og et af de hurtigst voksende markeder. Der bør udvikles en positiv og pragmatisk samarbejdsdagsorden, og på længere sigt bør en stor, samlet aftale overvejes.

Med hensyn til Rusland må man snarest nå til enighed om et mere sammenhængende, stabilt og ambitiøst samarbejde, der kan give forudsigelighed i planlægningen for begge siders luftfartsselskaber. Rusland må herunder snarest demonstrere sig vilje til at implementere de aftalte principper til modernisering af det sibiriske overflyvningssystem. Så snart de nuværende hindringer er fjernet, bør EU foreslå en køreplan, hvis formål i sidste ende er en samlet luftfartsaftale.

Relationer med Golf-staterne har ifølge Kommissionen hovedsagelig være en envejsproces med åbning af EU-markederne for Golf-selskaberne. Der er desuden tvivl om, hvorvidt gennemsigtheden i nogle af selskabernes driftsregnskaber opfylder internationale normer, og EU-landene har enkeltvis problemer med at nå til enighed med Golf-staterne om fair konkurrence. Denne tendens skal vendes, og det vil ifølge Kommissionen være hensigtsmæssigt at koordinere denne proces på EU-niveau via samlede EU-luftfartsaftaler med de vigtigste lande.

Hvad angår landene i Asien, påpeges det i meddelelsen, at mange af disse lande nu tilstræber en mere liberal luftfartspolitik. Ikke mindst samlede luftfartsaftaler med Kina, Indien og Japan kan medføre store økonomiske fordele, som bør udnyttes. Der er desuden en udvikling inden for ASEAN, der sigter mod et fuldt liberaliseret indre marked for luftfart i 2015, som har mange ligheder med EU's luftfartsmarked, og der bør på et tidspunkt indgås en samlet luftfartsaftale mellem de to parter.

Endelig nævner Kommissionen en positiv udvikling i Latinamerika, og for det afrikanske luftfartsmarked nævnes særligt betydningen af samarbejde om forbedring af luftfartssikkerheden.

Værktøjer, der skal anvendes

Meddelelsen fra Kommissionen afsluttes med en understregning af, at EU ønsker at udvikle stærke, samlede og gensidigt fordelagtige luftfartsrelationer med sine vigtigste partnere. Dette rækker videre end det enkle spørgsmål om liberalisering af trafikretigheder og bør fx også omfatte et teknologisk og industrielt samarbejde samt samarbejde om regelsæt. Samlede luftfartsaftaler med nabolande samt vigtige og ligesindede partnere bør tage højde for og synkronisere de lovmæssige vilkår for fair konkurrence og for en bæredygtig luftfartsindustri, herunder væsentlige aspekter som sikkerhed, sikring, miljø og økonomisk regulering. Dette kræver en mere systematisk koordinering, større solidaritet og brug af alle de værktøjer, der er til rådighed. Det kan ske på forskellige måder, som bør overvejes i fællesskab. Kommissionen er rede til at gennemgå de praktiske foranstaltninger igen for at sikre, at forhandlinger er gennemsigtige og brede, samt at processerne er effektive og ikke alt for bureaukratiske. Meddelelsen nævner specielt, at der formentlig er behov for et mere effektivt instrument til sikring af fair konkurrence, nemlig en ny forordning til afløsning af den ovenfor omtalte forordning 868/2004 om illoyal priskonkurrence.

Meddelelsens konklusion

Kommissionen konkluderer, at tiden nu er kommet til, at EU's medlemsstater, Rådet og Europa-Parlamentet overvejer, hvordan EU's fremtidige luftfartspolitik over for tredjelande skal udformes, og til, at de nødvendige beslutninger træffes, for at en mere ambitiøs politik kan tilpasses de alvorlige udfordringer, som den europæiske luftfartssektor står overfor, og for at frigøre det fulde potentiale, som luftfarten kan bidrage med til den europæiske økonomi.

2. Gældende dansk ret og meddelelsens konsekvenser herfor

Ikke relevant.

3. Høring

Meddelelsen er sendt i høring den 9. oktober 2012 i EU-specialudvalget for Transport samt følgende virksomheder og organisationer:

Københavns Lufthavne, Billund Lufthavn, SAS, Flyvebranchens Personale Union, Cabin Attendants Union og Danish Airline Pilots Association (DALPA).

Fristen for hørings svar er den 6. november 2012, og et supplerende grund- og nærhedsnotat om resultatet af høringen vil blive fremsendt.

4. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske og administrative konsekvenser af meddelelsen

Ikke relevant.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er generelt positivt indstillet over for meddelelsen og deler på flere områder Kommissionens analyse af situationen for luftfartsindustrien i EU. Man støtter især de dele af meddelelsen, der fokuserer på at skabe lige konkurrencevilkår på markedet, idet det bør sikres, at så vidt muligt ensartede bestemmelser om bl.a. passagerrettigheder, miljøforhold og slots bliver inkluderet i større EU-luftfartsaftaler. Man er ikke enig i, at Kommissionen skal kunne nøjes med ét overordnet mandat til fremtidige forhandlinger med tredjelande om større luftfartsaftaler.

7. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Meddelelsen blev præsenteret af Kommissionen i Rådets arbejdsgruppe den 1. oktober 2012, og selve behandlingen blev indledt den 22. oktober 2012. Formandskabet planlægger vedtagelse af Rådskonklusioner om meddelelsen på Rådsmødet den 20. december 2012. Der ventes bred enighed blandt medlemslandene om at understrege betydningen af at arbejde for lige konkurrencevilkår mellem EU- og tredjelandsluftfartsselskaber. Der ventes også bred enighed om, at Kommissionen fortsat skal sikre sig mandat fra Rådet til hver enkelt forhandling med et naboland eller et andet tredjeland om indgåelse af større, samlede luftfartsaftaler.

8. Europa-Parlamentets udtalelser

Parlamentets holdning foreligger endnu ikke.

9. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Meddelelsen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.