



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 27.9.2005  
KOM(2005) 451 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN**

**En dagsorden for et fælles luftfartsområde med Ukraine**

## 1. INDLEDNING

I meddelelsen "En dagsorden for EU's luftfartspolitik over for tredjelande" (KOM (2005) 79 endelig), understregede Kommissionen, hvor vigtigt det er at oprette et fælles luftfartsområde med EU's naboer mod øst og syd. Det endelige mål bør være et samarbejde mellem EU og dets naboer mod syd og øst om at anvende de samme regler på markedet. Rådet for Den Europæiske Union støttede den 27. juni dette mål i sine "konklusioner om en dagsorden for EU's luftfartspolitik over for tredjelande" og bifaldt fremskridtene i arbejdet med at oprette et udvidet fælleseuropæisk luftfartsområde sammen med EU's naboer inden 2010.

I meddelelsen "Fællesskabets luftfartspolitik i forhold til dets naboer" (KOM (2004) 74 endelig) udtalte Kommissionen, at den nøje ville følge den lovgivningsmæssige og økonomiske udvikling i Ukraine med sigte på at fremsætte konkrete forslag til tættere relationer på luftfartsområdet på et passende tidspunkt.

Ukraine er det udvidede EU's næststørste nabo efter Den Russiske Føderation. EU er Ukraines vigtigste handelspartner. I 2003 gik 34% af Ukraines eksport til EU 25, og 33,4% af importen kom fra EU 25. I samme år steg Ukraines BNP med 8,5%, endda 9% i transportsektoren. EU's og Ukraines relationer reguleres af aftalen om partnerskab og samarbejde. Aftalen fremhæver som mål at styrke samarbejdet på transportområdet (artikel 64) og åbner mulighed for at forhandle specifikke transportaftaler mellem parterne (artikel 40). Det er navnlig efter de politiske ændringer i landet, at Ukraine kan regnes for at være en prioritet i EU's naboskabspolitik. I februar 2005 godkendte begge parter en fælles EU-Ukraine-handlingsplan til støtte for yderligere integration i EU's politiske og økonomiske strukturer. Et øget samarbejde om den luftfart, herunder luftfartssikkerhed, er én af de konkrete prioriteter, som beskrives i handlingsplanen.

Som følge af EF-Domstolens domme i de såkaldte "open skies"-sager den 5. november 2002 skulle de 25 bilaterale aftaler mellem de enkelte medlemsstater og Ukraine ændres, fordi nogle af bestemmelserne heri, navnlig bestemmelserne om at EU-selskaber ikke kan flyve til Ukraine, medmindre det sker fra deres hjemland, ikke er i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen. Kommissionen har fået et "horisontalt" mandat til at forhandle med tredjelande om de nødvendige ændringer af bilaterale aftaler. Kommissionen har ved hjælp af sit horisontale mandat i løbet af 2005 kunnet bringe et betydeligt antal bilaterale aftaler i overensstemmelse med Fællesskabets lovgivning. Europa-Kommissionen har sammen med Ukraine i juni 2005 parferet en aftale om lufttrafik jf. det horisontale mandat, hvorved de retlige problemer, som Domstolen tog op i open skies-sagerne, løses, og der er skabt et grundlag for en yderligere uddybning af luftfartsrelationerne mellem EU og Ukraine.

Forbedringen af EU's luftfartsrelationer med andre naboer, som i sidste ende skal føre til oprettelsen af et fælles luftfartsområde, er et vigtigt mål, når det gælder den videre økonomiske udvikling i den europæiske luftfartsindustri. Flyvninger til EU's nabolande udgør 19% af al international trafik fra EU, og det er kun en lille smule mindre end trafikken til markederne i Nordamerika. Det schweiziske og norske luftfartsmarked er allerede integreret ved hjælp af aftaler. I marts 2005 begyndte

Kommissionen forhandlingerne om en aftale om det fælles europæiske luftfartsområde med de vestlige lande på Balkan-halvøen på grundlag af forhandlingsdirektiver udstukket af Rådet i december 2004. Samtidig modtog Kommissionen forhandlingsdirektiver vedrørende en samlet EU-luftfartsaftale med Marokko, som har til formål i størst muligt omfang at integrere Marokkos luftfartsmarked i det fælles europæiske luftfartsområde.

Ukraine, som er meget interesseret i en integration i EU's strukturer, har udvist interesse for et meget tættere samarbejde på luftfartsområdet og for at åbne forhandlinger om en samlet EU-luftfartsaftale. Ukraine har demonstreret sin vilje til at reformere rammerne for international lufttrafik sammen med Det Europæiske Fællesskab. Fra starten af 2005 er Ukraine begyndt at indføre en mere markedsorienteret økonomisk politik og transportpolitik og at åbne sine markeder for EU's medlemsstater.

Med denne meddelelse anbefaler Kommissionen derfor, at Rådet bemyndiger Kommissionen til at forhandle en samlet aftale om et fælles luftfartsområde med Ukraine, som kombinerer markedsåbningen med en parallel proces for lovsamarbejde og/eller –tilnærmelse, navnlig inden for vigtige områder som luftfartssikkerhed, miljøbeskyttelse og anvendelse af konkurrenceregler, så der sikres retfærdige og lige konkurrencevilkår for alle.

## **2. DE NUVÆRENDE RAMMER**

Efter udvidelsen i maj 2004 er EU blevet Ukraines største handelspartner med ca. 35% af Ukraines samlede handel. I 2003 beløb Ukraines eksport til EU 25 sig til 5,7 mia. EUR og importen til 8,8 mia. EUR. Samhandelen med Ukraine sker på et mestbegunstigelsesgrundlag jf. partnerskabs- og samarbejdsaftalen, som tillader varehandel uden kvantitative begrænsninger, undtagen for stålsektoren, hvor der findes særlige ordninger. En ny bilateral aftale for stål for 2004 trådte i kraft den 28. december 2004. EU og Ukraine underskrev en bilateral aftale om handel med tekstiler den 9. marts 2005. Med denne aftale fjernes de sidste begrænsninger for handelen med tekstiler og beklædning, og parterne er enedes om gensidige lave todsatser. Ukraine søger at blive medlem af WTO og undertegnede i marts 2003 en bilateral markedsadgangsprotokol med EU. Ukraine arbejder nu på at opfylde alle WTO's multilaterale regler, og EU støtter Ukraines bestræbelser. I lyset af de seneste politiske begivenheder i Ukraine har EU givet tilsagn om at yde størst muligt støtte til reformer og moderniseringen af Ukraines økonomi.

Ukraine og EU har uddybet deres samarbejde ved at indgå en videnskabs- og teknologiaftale og senest ved at parafere en aftale om Ukraines deltagelse i satellitbaserede radionavigationsprogram Galileo. Det viser klart Ukraines ønske om at blive bedre integreret i EU's programmer og aktiviteter.

Ukraine har 68 bilaterale lufttrafikaftaler med tredjelande og har længe være medlem af Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO). Næst efter Den Russiske Føderation er Ukraine det vigtigste luftfartsmarked i Østeuropa og SNG-staterne med et stort vækstpotentiale. Ifølge foreløbige tal voksede den internationale passagertransport i Ukraine med 30% i de første måneder af 2005.

EU's og Ukraines luftfartsmarkeder er nært forbundne. Ukraine er et af de få lande i verden, som har bilaterale lufttrafikaftaler med alle 25 EU-medlemsstater. Det understreger, hvor vigtige luftfartsrelationerne med denne EU-nabo er. I 2003 rejste næsten 1,2 mio. passagerer mellem EU og Ukraine ad luftvejen. I henhold til foreløbige data steg dette til 1,4 mio. passagerer i 2004. Den største del af trafikken foregår mellem Ukraine og hhv. Tyskland (260 000 passagerer i 2004), Østrig (215 000), Nederlandene (168 000) samt Ungarn (128 000) og Polen (110 000). 50% af passagererne blev befordret af EU-selskaber. Den store vækst i de senere år er sket på trods af de ukrainske myndigheders ret restriktive indstilling til markedsåbning frem til 2004. Vigtige faktorer, som stimulerer rejselysten i Ukraine, er økonomisk vækst og stigende disponibel indkomst, som fører til en højere levestandard og dermed til en større sandsynlighed for udlandsrejser.

Ukraine er også et turismemarked i hurtig vækst for turister fra Central- og Vesteuropa. I 2002 havde Ukraine mere end 6. mio. udenlandske besøgende (+9%) – et tal som kan sammenlignes med antallet af besøgende i Den Russiske Føderation eller Kroatien<sup>1</sup>

Ukraine har siden 1999 være fuldgyldigt medlem af Den Europæiske Konference for Civil Luftfart (ECAC) og blev medlem af Eurocontrol i 2004. Ukraines luftfartspolitik er blevet mere Europa-orienteret efter regeringsskiftet i begyndelsen af 2005 og blev bekræftet af Ukraines parafering af en horisontal aftale med Fællesskabet den 3. juni 2005, hvormed Ukraine accepterer princippet om udpegelse af fællesskabsluftfartsselskaber.

Ukraine mangler stadig at blive fuldgyldigt medlem af Joint Aviation Authorities (JAA), hvor landet stadig er kandidatmedlem. JAA, hvis funktioner integreres i Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA), har 39 lande som medlemmer og udarbejder vigtige sikkerhedsstandarder, som gælder i hele Europa. Både Ukraine og EU har en interesse i at uddybe relationerne i forbindelse med luftfartssikkerhed og i at hjælpe Ukraine med at vedtage EU-sikkerhedsstandarder. Inden for rammerne af Tacis-programmet har EU allerede igangsat projekter til at understøtte indsatsen på dette område.

### **Ukraines luftfartssektor**

Der er registreret ca. 80 luftfartsselskaber hos de civile luftfartsmyndigheder i landet. Det to vigtigste internationale selskaber er Aerosvit og Ukraine International Airlines, som begge flyver både indenrigstrafik og international trafik. I 2004 stod Aerosvit for 33% af det ukrainske marked, og selskabets passagertal voksede med næsten 50% til 1 mio. passagerer. Selskabet driver en flåde på 9 Boeing 737 og 767, som bruges på flyvninger til Sydøsteuropa, USA og Fjernøsten. Det er et ukrainsk rejseagentur, der har ejermajoritet, og staten og et nederlandsk investeringsselskab har mindre andele. Ukraine International Airlines flyver på 20 internationale destinationer, hovedsageligt i Vesteuropa. Staten har ejermajoritet i selskabet, og Austrian Airlines ejer 22%.

---

<sup>1</sup> World Tourism Organisation, Facts & Figures, International Tourist Arrivals, Europe (<http://www.world-tourism.org/facts/tmt.html>)

Tilbageværende problemer ved moderniseringen af Ukraines luftfartsmarked:

- at fjerne infrastrukturflaskehalse
- at modernisere luftfartsindustrien, så den overholder europæiske standarder
- at opfylde europæiske krav om tilsyn med luftfartssikkerhed fuldt ud
- at modernisere ATM-procedurer og navigationssystemer
- at øge ukrainske flys sikkerheds- og miljøstandard: De ukrainske luftfartsselskaber er begyndt at købe og lease moderne vestlige fly, men indenrigsflyvningen foregår mest med gamle fly fra Sovjetunionens tid. I 2003 overholdt kun 5% af de registrerede fly EU's miljøstandarder fuldt ud. Det forhold, at der er behov for moderne fly, som opfylder internationale og EU's standarder, vil give muligheder for både den europæiske og den ukrainske industri.

### **Industrisamarbejde**

Ukraine arvede en stor flyfabrikationsindustri fra USSR, hvoraf de vigtigste dele er Antonov-konstruktionskontoret og de dertil hørende fabrikker. Flyindustrien anses for at være den højteknologiske kerne i moderniseringen af Ukraines industri. Nedgangen i luftfartssektoren i tiden efter Sovjetunionen medførte også et voldsomt fald i flyproduktionen i det seneste årti. I dag fokuserer Antonov først og fremmest på produktionen af regionalfly (An-140) og fortsætter med udviklingen af andre fly, herunder militærtransportflyet An-70. Ukraines og EU's industri har en stor interesse i at udbygge deres samarbejde. Den planlagte aftale kunne danne en ny ramme for luftfartsindustrirelationerne mellem Ukraine og EU indgå som et led i omstruktureringen og moderniseringen af den ukrainske luft- og rumfartsindustri. Samarbejdet bør fokuseres på fælles forskningsprojekter, herunder inden for rammerne af samarbejdsaftalen om Galileo, tilnærmelse af Ukraines standarder til EU's luftfartssikkerheds- og miljøstandarder, uddannelsesprogrammer og støtte til moderniseringen af Ukraines lufthavnsinfrastruktur og lufttrafikstyringssystemer med sigte på en harmonisering af navigationssystemerne. Et øget samarbejde som led i en mere omfattende aftale ville således ikke kun højne luftfartssikkerhedsniveauet hos en af EU's vigtige naboer, men også åbne muligheder for rum- og luftfartssektoren, idet der etableres fælles standarder og certificeringsprocedurer. Det ville også bane vejen for Ukraines deltagelse i vigtige EU-projekter som "Sesame"<sup>2</sup> eller Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA).

### **3. UDDYBNING AF RELATIONERNE MED EN VIGTIG NABO**

I juni 2005, efter paraferingen af en horisontal aftale mellem Fællesskabet og Ukraine, anmodede Ukraine om en udbygning af luftfartsrelationerne med EU. Ukraines myndigheder bekræftede, at de var klar til hurtigst muligt at påbegynde

---

<sup>2</sup> Sesame er den tekniske implementering af det fælles europæiske luftrum, som blev iværksat af Europa-Kommissionen og sigter mod at forberede en ny generation af lufttrafikstyringssystemer, som er i stand til at håndtere den voksende mængde lufttrafik.

tilnærmelsen af Ukraines luftfartslovgivning til EU-retten og til at uddybe luftfartsrelationerne med EU. Ukraines regering er også interesseret i at uddybe relationerne på området luftfartssikkerhed, herunder samarbejde med Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur, og i EU-støtte til modernisering af Ukraines lufthavne og flynavigationssystemer.

Siden begyndelsen af 2005 har Ukraine været mere åben over for internationalt samarbejde med en række EU-medlemsstater og har givet mere adgang til det ukrainske marked. Ukraine og nogle EU-medlemsstater kunne gensidigt øge de ugentlige afgangsvæsentligt efter en række bilaterale forhandlinger.

#### **4. FORDELE OG MERVÆRDI VED EN EU-AFTALE**

Den civile luftfartssektor (herunder infrastruktur, operatører og andre industriaktører) er en væsentlig komponent i den europæiske økonomi. Luftfartsselskaber står for ca. 1,5% af EU's BNP og beskæftiger 350 000 personer, medens hele sektoren under ét beskæftiger ca. 3 mio. personer i EU. Etableringen af et indre marked for luftfart har siden begyndelsen af 1990'erne bidraget væsentligt til at gøre sektoren mere dynamisk og effektiv og har genereret store økonomiske og samfundsmæssige fordele. Mellem 1992 og 2003 steg antallet af ruter inden for Fællesskabets grænser med mere end 40%. De vigtigste luftfartsselskaber i EU oplevede en produktivitetsstigning på 87% mellem 1990 og 2002<sup>3</sup>. Ikke desto mindre vil det indre markeds fulde potentiale næppe kunne nås, før Fællesskabet agerer som en samordnet enhed i sine luftfartsrelationer med tredjelands, idet en samordnet indsats kan skabe merværdi for den europæiske luftfartsindustri og -brugere. De erfaringer, som EU har gjort i denne forbindelse værdsættes desuden i tredjelands. Det gælder i endnu højere grad for Ukraine, som EU ønsker at etablere et privilegeret forhold til.

En række EU-medlemsstater og Ukraine har forhandlet sig frem til diverse bilaterale lufttrafikaftaler med forskellige grader af markedsåbning og forskellige vilkår for operatører. Nogle medlemsstater har allerede mere åbne aftaler med Ukraine, andre ikke. En række aftaler giver mulighed for udpegelse af flere selskaber, medens andre aftaler kun tillader medlemsstaten at udpege ét luftfartsselskab. Det nuværende system af bilaterale lufttrafikaftaler mellem EU-medlemsstater og Ukraine forvrider trafikmønstrene og kan være til ulempe for en række EU-luftfartsselskaber og forbrugerne i nogle medlemsstater. En samlet EU-aftale ville på højest mulige plan skabe ensartede vilkår for alle EU-luftfartsselskaber og give passagerer i alle medlemsstater chancen for at nyde godt af ens vilkår og øget trafik mellem EU og Ukraine.

Et åbent luftfartsområde mellem EU og Ukraine ville indebære betydelige økonomiske fordele. Markedsåbning og Ukraines tilnærmelse til EU-regler vil navnlig være til gavn for de centraleuropæiske markeder på grund af deres geografiske placering og traditionelt tætte økonomiske og handelsmæssige forbindelser med Ukraine.

---

<sup>3</sup> Bilag til Kommissionens meddelelse «En dagsorden for EU's luftfartspolitik over for tredjelands», KOM (2005) 79 endelig.

Rejssemulighederne for passagerer fra EU og Ukraine ville også forbedres væsentligt, hvis markedet åbnes mere. Antallet af direkte flyvninger mellem EU og Ukraine og det samlede antal flyvninger forventes at øge handels- og turismestrømmene mellem EU og Ukraine betydeligt. Det kan forventes, at det i høj grad vil være den europæiske luftfartsindustri og den europæiske økonomi i bred forstand, som vil høste de økonomiske fordele. Der vil opstå betydelige nye markedsmuligheder for EU-luftfartsselskaber, som gerne vil gennemføre flyvninger til Ukraine, men som i øjeblikket ikke har nogen trafikrettigheder. En markedsåbning vil også fremme integrationen af ukrainske luftfartsselskaber i allerede eksisterende alliancer blandt EU-selskaber og dermed deres modernisering og højere luftfartssikkerheds- og miljøstandarder.

Det vil selvfølgelig være af yderste vigtighed at sikre, at åbningen og integrationen af markederne foregår på en velafvejnet måde, som både tager højde for andre vigtige politiske mål og afbøder eventuelle negative virkninger. Det vigtigt at sikre, at markedsåbningen ledsages af en parallel proces for lovsamarbejde og/eller gradvis indbyrdes tilnærmelse af lovgivningen, navnlig inden for områder som luftfartssikkerhed, miljøbeskyttelse og anvendelse af konkurrenceregler, så der skabes ensartede betingelser og retfærdig konkurrence med lige muligheder. Åbne luftfartsmarkeder forudsætter rammer, som sikrer loyal konkurrence og høje standarder for luftfartssikkerhed. For så vidt angår miljøspørgsmål, skal aftalen være i overensstemmelse med EU's engagement vedrørende bæredygtig udvikling. Det er vigtigt, at aftalen ikke begrænser EU's muligheder for at anvende lovbestemmelser eller økonomiske instrumenter til at afbøde negative bivirkninger af væksten i lufttrafikken, navnlig dårlig luftkvalitet og øget støjniveau omkring lufthavne samt deres bidrag til globale klimaændringer.

EU har en politisk og økonomisk interesse i at sikre gennemførelsen af EU-standarder i østlige nabolande. Det kan kun lykkes med en samlet aftale, som forhandles af Fællesskabet. Det endelige mål med aftalen er integration af den ukrainske luftfartssektor i et fælles luftfartsområde med Den Europæiske Union og fuld harmonisering af Ukraines lovgivning med vigtige områder af EU's luftfartslovgivning.

Et samlet mandat for forhandlingerne med Ukraine demonstrerer EU's engagement for åbne markeder og bæredygtig udvikling foruden at udvide anvendelsen af EU's luftfartssikkerhedsstandarder til EU's nabolande. En luftfartsaftale mellem EU og Ukraine kunne få videre økonomiske virkninger for lufttrafikken mellem EU og andre nabolande mod øst og øge samarbejdet i regionen.

Som anført har Ukraine erklæret sig rede til at påbegynde integrationen i et fælles luftfartsområde med EU, som det blev foreslået af Europa-Kommissionen i meddelelsen af marts 2005. Det forudsætter, at Ukraine er villig til at gennemføre en modernisering af sin civile luftfartssektor.

## **5. KONKLUSIONER**

Kommissionen mener derfor, at det er vigtigt at tilbyde Ukraine et mere omfattende og styrket samarbejde på luftfartsområdet. Aftalen med Ukraine vil etablere ambitiøse rammer, som integrerer mere omfattende luftfartsaspekter som

lovgivningssamarbejde på områderne luftfartssikkerhed, lufttrafikstyring, teknologi og forskning samt spørgsmål om "at gøre forretninger" og industrielt samarbejde.

Den civile luftfart rummer store nye muligheder for yderligere styrkelse af samarbejdet i transportsektoren til gensidig gavn for Ukraine og EU. Der bør derfor gøres en indsats nu for at gøre lufttrafik til et nøgleområde med tættere samarbejde mellem EU og Ukraine, så Ukraine får et konkret eksempel på en integration i EU's strukturer og markeder. Aftalen bliver et vigtigt skridt hen imod gennemførelsen af et fælles luftfartsområde mellem EU og dets naboer, hvilket er et vigtigt mål for EU's luftfartspolitik over for tredjelande og en vigtig del af EU's udenrigspolitik.

Kun en samlet EU-aftale vil kunne opfylde Ukraines forhåbninger om at være bedre integreret i de europæiske luftfartsstrukturer og kombinere fordelene ved en markedsåbning med samarbejde inden for lovgivning, teknik og industri, så der skabes ens betingelser for operatører og fordele for forbrugerne.

Den betydelige politiske og økonomiske merværdi af en luftfartsaftale med Ukraine kunne – på langt sigt – fungere som en model for alle andre lande i regionen og bidrage til at øge det regionale samarbejde i Østeuropa.

På denne baggrund foreslår Kommissionen, at der indledes forhandlinger med Ukraine om indgåelse af en samlet EU-aftale om et åbent luftfartsområde, og opfordrer Rådet til at bemyndige Kommissionen til at indlede disse forhandlinger.

Kommissionen vil arbejde tæt sammen med medlemsstaterne og alle relevante interessenter om videreudvikling og realisering af de mål, der er opstillet i den foreslåede rådsafgørelse.