



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 9.1.2007  
KOM(2006) 871 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN**

**En dagsorden for Fællesskabets luftfartspolitik over for Canada**

## 1. INDLEDNING

- 1.1 Hidtil har den internationale luftfart været reguleret af bilaterale aftaler mellem individuelle stater. De såkaldte "open skies"-domme, som De Europæiske Fællesskabers Domstol afsagde den 5. november 2002, markerede dog starten på en international EU-luftfartspolitik.

Som beskrevet i Europa-kommissionens meddelelse "*En dagsorden for EU's luftfartspolitik over for tredjelande*"<sup>1</sup>, vil målrettede aftaler mellem Det Europæiske Fællesskab og visse tredjelande have den væsentlige merværdi, at der skabes nye økonomiske perspektiver ved at åbne markederne og fremme investeringsmulighederne. Sådanne aftaler vil desuden være den bedste måde, hvorpå rimelige konkurrencevilkår og høje sikkerheds- og miljøstandarder kan sikres, idet de fremmer lovgivningssamarbejde og tilnærmelse mellem lovgivningerne.

Derfor har Europa-Kommissionen foreslået, at der indledes målrettede forhandlinger om samlede luftfartsaftaler med de vigtigste regioner i verden for at styrke den europæiske luftfartssektors udsigter til fremgang og samtidig bidrage til en reform af den internationale civile luftfart.

- 1.2 Canada er med sin markedsorienterede økonomi, sin transportpolitik og sin strenge lovgivning en oplagt kandidat til denne nye type luftfartsaftaler med Det Europæiske Fællesskab. Luftfarten mellem EU og Canada er blevet fordoblet mellem 2000 og 2005, og Canada er en af EU's vigtigste luftfartspartnere. I 2005 rejste 8,5 mio. passagerer mellem EU og Canada<sup>2</sup>.
- 1.3 Den nye canadiske regering har erklæret sig villig til at indlede forhandlinger med Den Europæiske Union om at liberalisere de nuværende luftfartsforbindelser, der bygger på bilaterale luftfartsaftaler mellem medlemsstaterne og Canada.

En aftale med Canada om liberalisering af luftfarten vil betyde økonomiske fordele for luftfartsselskaberne, lufthavnene, passagererne, speditørerne, turistsektoren og samfundsøkonomien som sådan, både i Den Europæiske Union og i Canada. Ifølge en økonomisk undersøgelse, som Kommissionen har iværksat, kan det forventes at en markedsåbning vil øge passagerantallet med over ni millioner. Desuden vil et åbent luftfartsområde kunne skabe fordele for forbrugerne til en værdi af mindst 72 mio. EUR. Aftalen vil kunne styrke de økonomiske forbindelser på tværs af Atlanten og supplere luftfartsaftalen mellem USA og Den Europæiske Union. Hvad der er lige så vigtigt er, at den desuden vil være en vigtig milepæl på vejen frem mod en international reform af reglerne for luftfartssektoren.

- 1.4 Samtidig med denne meddelelse henstiller Kommissionen derfor, at Rådet bemyndiger Kommissionen til på Det Europæiske Fællesskabs vegne at føre forhandlinger med Canada om en samlet aftale om et åbent luftfartsområde. Den skal kombinere markedsliberaliseringen med et sideløbende lovgivningssamarbejde og en tilnærmelse mellem lovgivningerne, navnlig på prioriterede områder som

---

<sup>1</sup> KOM(2005) 79 endelig af 11.3.2005.

<sup>2</sup> Eurostats tal.

luftfartssikkerhed, miljøbeskyttelse, passagerbeskyttelse og anvendelse af konkurrencereglerne, så lige og rimelige konkurrencevilkår sikres.

## **2. DET NUVÆRENDE RETSGRUNDLAG FOR LUFTFARTEN MELLEM DET EUROPÆISKE FÆLLESSKAB OG CANADA**

### **Bilaterale luftfartsaftaler mellem EU's medlemsstater og Canada**

- 2.1 På nuværende tidspunkt reguleres luftfarten mellem Canada og EU af 17 bilaterale luftfartsaftaler. Der er for øjeblikket ingen luftfartsaftaler mellem Canada og de 8 øvrige medlemsstater<sup>3</sup>.

De nuværende luftfartsaftaler mellem EU's medlemsstater og Canada giver ikke luftfartsselskaberne, passagererne og speditørerne mulighed for at få det fulde udbytte af åbne markeder. Desuden er der store forskelle på disse aftaler, og det skaber ulige vilkår for luftfarten mellem EU og Canada, da ikke alle aftalerne er lige liberale, når det gælder frihedsrettigheder og disponibel kapacitet. Nogle aftaler indeholder stadig kapacitetsfastsættelse, når det drejer sig om direkte forbindelser mellem Canada og EU. En række bilaterale aftaler begrænser stadig det antal luftfartsselskaber, som kan udpeges, og indeholder restriktive prisbestemmelser. Disse forskelle på medlemsstaternes bilaterale luftfartsaftaler med Canada betyder, at Fællesskabets luftfartsselskaber ikke får de samme muligheder. Prisreglerne i aftalerne med Canada hører til de mest detaljerede og indviklede i verden. Canada er et af de forholdsvis få lande, der stadig fører streng kontrol med luftfartspriserne, og det betyder større omkostninger for luftfartsselskaberne og forbrugerne.

- 2.2 Som de fleste bilaterale luftfartsaftaler indeholder de nuværende bilaterale luftfartsaftaler mellem EU's medlemsstater og Canada nationalitetsbegrænsninger, som De Europæiske Fællesskabers Domstol har erklæret ulovlige. Enhver aftale mellem EU og Canada må tillade ethvert EU-luftfartsselskab at flyve på Canada fra den EU-medlemsstat, det har etableret sig i. Det første led i forhandlingerne bør dreje sig om at genskabe retssikkerheden for luftfarten mellem Canada og EU.

### **Luftfartslovgivningen i Canada**

- 2.3 Canada har i nogen tid overvejet at liberalisere sin luftfartspolitik. I de seneste måneder er Canada gået over til en mere åben luftfartspolitik for at fremme rejseaktivitet, handel og turisme. Der er blevet indgået liberale luftfartsaftaler med de to vigtigste internationale markeder, USA og Det Forenede Kongerige. Den nye aftale, som blev indgået med Det Forenede Kongerige i april 2006, fjernede de bestående prisbegrænsninger for at skabe større overensstemmelse med markedets krav og åbnede for flyvninger til tredjelande under den femte frihedsrettighed. De seneste udtalelser fra luftfarten viser, at den betragter liberaliseringen langt mere positivt end for nogle få år siden. Der er en udpræget følelse af, at et åbent transatlantisk luftfartsområde uden Canadas deltagelse ikke ville tjene de canadiske luftfartsselskabers interesser<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Cypern, Estland, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Den Slovakiske Republik og Slovenien har ikke indgået luftfartsaftaler med Canada.

<sup>4</sup> The McGill/Concordia Report on International Aviation Policy for Canada. Montreal 2005, p.298

- 2.4. Canadas vigtigste internationale luftfartspartner er ikke overraskende USA. Ifølge canadiske talopgivelser rejste 18,6 millioner mennesker mellem de to lande sidste år. I 2005 udvidede Canada og USA deres luftfartsaftale og liberaliserede markedet yderligere. Aftalen gav dog ikke ret til cabotage (transport mellem to punkter i et andet land) eller til flyvninger under den syvende frihedsrettighed (flyvninger mellem to andre lande end hjemlandet).
- 2.5. Luftfartsmarkedet i Canada beherskes af Air Canada, som er det tidligere nationale luftfartsselskab. Efter sammenslutningen med Canadian Airlines i 1999 var Air Canada i passagerantal det 17. største luftfartsselskab i verden. Air Canada er medlem Star Alliance og ejes af Air Canada Group, et holdingselskab, der også ejer andre af Air Canadas datterselskaber som Air Canada Jazz og Air Canada Ground Handling. Air Canada påtænker en gennemgribende modernisering af sin luftflåde. Det næststørste luftfartsselskab i Canada er lavprisselskabet WestJet, som behersker 33 % af det canadiske indenrigsmarked, men også er aktivt på udenrigsmarkedet. På det internationale marked har charterselskabet Air Transat indledt ruteflyvninger til EU og tilbyder 48 ugentlige afgangene til Europa fra forskellige canadiske lufthavne.
- 2.6. Ifølge den canadiske transportlov skal mindst 75% af stemmerettighederne i et luftfartsselskab ejes og kontrolleres af canadiere. En mindre procentdel kan dog fastsættes af staten. Desuden skal et luftfartsselskab "rent faktisk" kontrolleres af canadiere. Det drøftes imidlertid i Canada at lette begrænsningerne for udenlandsk ejendomsret og kontrol.
- 2.7. Air Canadas centrale lufthavn, lufthavnen i Toronto, ekspederer over 28,6 millioner passagerer om året. Lufthavnsafgifterne i Toronto er meget høje og gør den til en af de dyreste lufthavne i verden. Andre vigtige lufthavne er Ottawa, Montreal, Calgary og Vancouver. De canadiske lufthavne administreres af lufthavnsmyndighederne på grundlag af langfristede kontrakter og skal betale leje til forbundsregeringen til gengæld for retten til at opkræve afgifter.
- 2.8. Den canadiske flyindustri har en lang tradition bag sig og beskæftigede i 2002 79 000 mennesker. Canadas bedst kendte flyproducent er Bombardier, som omfatter det tidligere LearJet Corporation og er blevet en af verdens to vigtigste producenter af jetfly til regional trafik.
- 2.9. Canadas luftfartsmyndighed er transportministeriet (Transport Canada), som bistås af Canadas nationale transportagentur (CTA), der står for licensudstedelse. Transport Canada er ansvarligt for internationale forbindelser, sikkerhed og transportrelaterede miljøbestemmelser. Lufttrafiktjenester leveres af Nav Canada, et privatejet selskab. På konkurrenceområdet optræder Canadian Competition Bureau under industriministeriets tilsyn.
- 3. STYRKELSE AF FORBINDELSERNE MELLEM DEN EUROPÆISKE UNION OG CANADA**
- 3.1 Canada har længe været blandt Den Europæiske Unions nære politiske partnere. Forholdet mellem Den Europæiske Union og Canada kendetegnes ved fælles værdier og sammenfaldende verdenspolitiske målsætninger.

- 3.2 I 1976 underskrev Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Canada en rammeaftale om økonomisk samarbejde, den første formelle aftale af sin art mellem EF og et industrialiseret partnerland. EU og Canada er begge indstillet på at styrke den økonomiske vækst på verdensplan og indgik en ny type handelsaftale, en aftale om styrkelse af samhandel og investeringer, for at fjerne lovgivningsmæssige hindringer og forbedre investeringerne på hinandens markeder. I en fælles politisk erklæring og en handlingsplan, som blev vedtaget i 1996, var begge enige om at øge samarbejdet inden for luftfartssikkerhed og lufttrafikstyring.
- 3.3 I 2005 paraferede Det Europæiske Fællesskab og Canada en aftale om luftfartssikkerhed, der omfattede gensidig accept af godkendelser og afprøvning, når det gælder luftdygtighed, miljøbeskyttelse, flyvedlighedsanlæg og fortsat luftdygtighed.

#### **4. ØKONOMISKE FORDELE VED EN SAMLET LUFTFARTSAFTALE MELLEM DET EUROPÆISKE FÆLLESSKAB OG CANADA**

- 4.1 Der blev i 2005 befordret ca. 8,5 millioner passagerer mellem Den Europæiske Union og Canada, dvs. 9 % mere end i 2004. Det gør Canada til et af Den Europæiske Unions største markeder for langdistanceluftfart. Opgjort i udbudt sædekapaцитet er Canada EU-luftfartsselskabernes femte største luftfartsmarked efter USA, Schweiz, Tyrkiet og Norge. For Canada er EU det næstvigtigste internationale luftfartsmarked efter USA. Mens udenrigstrafikken til USA tegner sig for næsten halvdelen af den samlede lufttrafik til og fra Canada, står europæiske lande for ca. 27 % af Canadas samlede internationale trafik. Det omfatter også europæisk trafik via USA. Blandt andre vigtige partnere er Australien, Japan, Sydkorea og Kina. Den internationale trafik (dvs. minus USA) er siden 1991 vokset med 5 % om året og har en større vækstrate end udenrigstrafikken (til USA) og indenrigstrafikken. De vigtigste markeds kræfter er turismen (indadgående og udadgående) og de stærke forretnings- og handelsforbindelser mellem begge parter. Ca. 47 % af de internationale rejsende til og fra Canada er turister. Trafikken mellem EU og Canada omfatter et betydeligt antal charterpassagerer i sommerperioden.
- 4.2 Det Forenede Kongerige (3,6 millioner passagerer i 2005), Tyskland og Frankrig (1,5 millioner passagerer hver) og Nederlandene (750 000 passagerer) er Canadas vigtigste markeder i EU. Disse fire markeder tegner sig for ca. 74 % af den samlede trafik mellem EU og Canada. Mellem 2000 og 2005 er flyvningerne mellem Canada og EU blevet næsten fordoblet. De nye afgangsgjaldt især de nye medlemsstater og Centraleuropa, og afgangene til de i forvejen stærke markeder i UK, Tyskland og Frankrig blev næsten fordoblet. Ruten London Heathrow-Toronto ligger på niendepladsen blandt verdens travleste. Yderligere forbindelser mellem sekundære lufthavne i Canada og EU er kommet til - til gavn for disse lufthavne og forbrugerne.

## Fordele og merværdi ved en aftale på EU-plan

- 4.3 Med sin moderne lovgivning og sin markedsorienterede økonomi og transportpolitik er Canada et oplagt emne for udvidelse af luftfartsforbindelserne med Fællesskabet inden for et åbent luftfartsområde – både når det gælder markedsadgang og lovgivningssamarbejde og tilnærmelse mellem lovgivningerne. Øget lovgivningssamarbejde mellem EU og Canada vil lette luftfartsforbindelserne mellem EU og Canada yderligere. Canada har ligesom EU meget høje sikkerhedsstandarder. Lovgivningen indeholder mange ligheder, som – hvis de samles i en enkelt aftale – vil give luftfarten øget effektivitet. Inden for lufttrafikstyring ligger det canadiske system tæt på det europæiske. Når det drejer sig om luftfartssikkerhed, giver de høje standarder hos begge parter mulighed for et effektivt samarbejde. Den påtænkte bilaterale sikkerhedsaftale mellem Fællesskabet og Canada understreger begge parters vilje til at anerkende hinandens procedurer og standarder. Inden for luftfartssikkerhed vil samarbejdet med Canadian Air Transport Security Authority blive stimuleret af aftalen.
- 4.4 En liberalisering af luftfarten mellem Canada og EU ville skabe særlige fordele for markeder, der stadig er underlagt restriktive luftfartsaftaler mellem medlemsstaterne og Canada. Den vil kunne fjerne de nuværende begrænsninger for kapacitet og prisfastsættelse og dermed åbne nye muligheder for erhvervslivet og forbrugerne. Hvis de nuværende geografiske begrænsninger (et begrænset antal steder) fjernes, vil antallet af flyvninger mellem EU og Canada kunne forøges. Navnlig begrænsningerne for flyvninger til vestkysten (Vancouver) og til mange af EU's medlemsstater bør ophæves. Endelig vil der navnlig i det centrale Østeuropa opstå nye markeder mellem Canada og de medlemsstater, der endnu ikke har luftfartsaftaler.
- 4.5 De klare fordele, som en aftale med Canada om et åbent luftfartsområde indebærer, er blevet bekræftet ved en økonomisk undersøgelse, som for nylig er blevet foretaget af uafhængige konsulenter. Denne undersøgelse viser, at passagerantallet i løbet af fem år efter en markedsliberalisering kan forventes at vokse med 9 millioner – aftalen vil således i løbet af dette tidsrum udløse en passagervækst på 20 %. I det første år vil passagerantallet sandsynligvis stige med 500 000. Desuden kan et åbent luftfartsområde give forbrugerne fordele svarende til mindst 72 mio. EUR i form af lavere priser og vil kunne skabe 3 700 arbejdspladser allerede i løbet af det første år. Undersøgelsen har bekræftet, at luftfartslovgivning og luftfartspolitik i Canada giver Fællesskabet mulighed for at opnå en standardaftale med Canada, som vil føre til større overensstemmelse mellem lovgivningerne og til nye muligheder for EU's luftfart og dens brugere. En åben luftfartsaftale med Canada vil give EU's luftfartsselskaber større konkurrencedygtighed på det nordatlantiske marked. Den vil føre til en forøgelse af de direkte flyvninger mellem EU og Canada og til en bedre fordeling af lufttrafikken. Desuden understregede undersøgelsen, at en åben luftfartsaftale vil sætte luftfartsselskaberne i stand til at indgå nærmere forbindelser med den anden parts luftfartsselskaber og til at foretage strategiske investeringer, idet investeringsbegrænsningerne fjernes. Sådanne investeringer vil give nye stordriftsmuligheder og skabe kapacitet, som sætter EF's luftfartsselskaber i stand til at sætte ind på markeder, der ellers ikke ville være rentable.

- 4.6 På grund af luftfartsliberaliseringens generelle økonomiske fordele har en række interessegrupper gentagne gange understreget, hvor vigtigt det er at reformere reglerne for international luftfart, det gælder således Den Internationale Luftfartssammenslutning (IATA)<sup>5</sup>, der repræsenterer de internationale luftfartsselskabers interesser, og Det Internationale Handelskammer (ICC)<sup>6</sup>, som repræsenterer erhvervslivets interesser.
- 4.7 Bortset fra, at de juridiske problemer ville forblive uløste, vil opretholdelse af status quo fratage EU-Canada-markedet de vækstmuligheder, som andre liberaliserede luftfartsmarkeder har kunnet opvise. De mere restriktive bilaterale aftalers fortsatte negative virkninger på bl.a. prisfastsættelsen vil hæmme en række luftfartsselskabers udvikling og dermed skabe forvriddninger på EU's indre marked. EU-Canada-markedet kan også opleve konkrete tab, efterhånden som andre markeder fører liberaliseringen igennem og udnytter den internationale luftfarts netstruktur.
- 4.8 EU's luftfartsselskaber kan navnlig blive uheldigt stillet i forhold til de amerikanske og canadiske luftfartsselskaber, hvis EU-Canada-markedet ikke åbnes i samme omfang som USA-Canada-markedet og EU-USA-markedet. Efter de seneste open skies-aftaler mellem Canada og USA vil de amerikanske luftfartsselskaber få vidtstrakt adgang til EU-Canada-markedet i kraft af både den femte og den sjette frihedsrettighed. EU's luftfartsselskaber vil få deres konkurrencestilling betydeligt styrket, hvis de ikke blot får ubegrænset adgang til EU-Canada-markedet, men også adgang til USA-Canada-markedet. Den påtænkte luftfartsaftale mellem EU og USA vil give EU's luftfartsselskaber den femte frihedsrettighed mellem USA og Canada, men disse rettigheder må også gælde fra Canada, hvis EU's luftfartsselskaber skal kunne udnytte mulighederne. På baggrund af den igangværende integration mellem EU's og USA's luftfartsmarkeder på den ene side og Canadas og USA's på den anden, vil der være god mening i at udvide denne integration til også at omfatte EU-Canada-markedet.

## **5. KONKLUSIONER: EN FREMTIDIG LUFTFARTSAFTALE MELLEML EU OG CANADA INDEBÆRER BETYDELIG MERVÆRDI**

- 5.1 Canada har for nylig vist interesse for at indlede forhandlinger om en samlet luftfartsaftale med Det Europæiske Fællesskab. EU bør reagere positivt og få mest muligt ud af Canadas interesse. For at få fjernet de juridiske problemer i de bilaterale luftfartsaftaler bør forhandlinger om en horisontal aftale prioriteres.

Moderniserede regler for luftfarten mellem EU og Canada indebærer betydelige nye muligheder for at styrke luftfarten på grundlag af konkurrence og lige vilkår. Desuden vil det yderligere befæste det i forvejen gode handelsmæssige og politiske forhold mellem EU og Canada.

Tanken om et luftfartspartnerskab mellem Den Europæiske Union og Canada er inspireret af ønsket om at udvikle en reformdagsorden på internationalt plan. Den

---

<sup>5</sup> IATA Global Press Briefing 14 December 2004: *“Carriers need the freedom to do business where markets exist.”*

<sup>6</sup> Se ICCøs henstillinger om forhandlinger mellem USA og Den Europæiske Union om åbning af luftfartsmarkederne.

aftale om liberalisering af luftfarten mellem Det Europæiske Fællesskab og Canada, som kommer i stand, afløser de nuværende bilaterale luftfartsaftaler mellem Canada og EU's medlemsstater og giver luftfarten mellem EU og Canada et moderne retsgrundlag med den størst mulige markedsadgang og regler af den højest mulige standard. Den kan derved blive et forbillede for et udvidet luftfartspartnerskab med andre tredjelande. Da det planlægges at oprette et åbent luftfartsområde mellem USA og EU, bør luftfartsforbindelserne mellem Canada og EU også moderniseres, så det nuværende sammensurium af delvis restriktive bilaterale aftaler afløses af en samlet helhedsaftale.

- 5.2 Forhandlingerne om en aftale med Canada om et åbent luftfartsområde bør sigte på at åbne både markedsadgangen og investeringsmulighederne. Nogle medlemsstater har allerede truffet aftaler med Canada om gensidig markedsåbning. Mange aftaler er imidlertid stadig temmelig restriktive. Disse uensartede regler har givet Fællesskabets luftfartsselskaber ulige muligheder, som er uforenelige med de lige muligheder på det indre marked. De økonomiske fordele, der kan ventes af en sådan aftale, fremgår af en undersøgelse, som er blevet udført for nylig. En samlet luftfartsaftale på fællesskabsplan vil binde Fællesskabets luftfartsforbindelser med Canada sammen og give alle Fællesskabets luftfartsselskaber samme rettigheder og muligheder i forbindelse med flyvninger på Canada.

Desuden vil den skabe nye markedsmuligheder for luftfartsselskaberne i de medlemsstater, der ikke på nuværende tidspunkt har rettigheder i forbindelse med luftfart til og fra Canada.

- 5.3 En aftale mellem Den Europæiske Union og Canada skal fastholde og udbygge luftfartens høje sikkerheds- og miljøbeskyttelsesstandarder. Når det gælder luftfartssikkerhed, er der allerede blevet indgået en særlig aftale.

Hvad miljøspørgsmål angår, skal aftalen være i overensstemmelse med EU's forpligtelse over for bæredygtig udvikling. Bortset fra de økonomiske fordele, som er beskrevet i det foregående, har luftfartens forventede vækst også uønskede bivirkninger, ikke mindst i form af luftkvaliteten og støjniveauet omkring lufthavnene og bidraget til den globale klimaændring. Det er vigtigt, at aftalen ikke begrænser EU's mulighed for at sætte ind over for disse uheldige virkninger med lovgivningsmæssige eller økonomiske midler.

At sikre loyal konkurrence er et andet vigtigt spørgsmål i forbindelse med liberalisering af luftfartsmarkedet. En samlet luftfartsaftale mellem Fællesskabet og Canada vil skabe større overensstemmelse mellem lovgivningerne og derved sikre lige konkurrencevilkår, så konkurrenceforvridninger undgås.

Større overensstemmelse mellem luftfartsreglerne kan kun opnås på fællesskabsplan. Canada og Fællesskabet har allerede taget de første skridt mod større overensstemmelse mellem deres regler, og dette partnerskab kan gradvis udvikles til et åbent luftfartsområde mellem Det Europæiske Fællesskab og Canada. Resultatet af det foreslåede nye partnerskab vil være et klart signal til andre tredjelande om at tilslutte sig udviklingen hen imod mere fleksible internationale regler for luftfarten.

- 5.4 På denne baggrund henstiller Europa-Kommissionen, at Rådet bemyndiger Kommissionen til at indlede forhandlinger med Canada med henblik på at indgå en samlet luftfartsaftale.
- 5.5 Kommissionen vil samarbejde nøje med medlemsstaterne og med alle relevante interessegrupper om yderligere at udvikle og virkeliggøre de målsætninger, som opstilles i forhandlingsdirektiverne.