



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.1.2009
KOM(2009)26 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

En dagsorden for et fælles luftfartsområde med Georgien

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

En dagsorden for et fælles luftfartsområde med Georgien

1. INDLEDNING

Kommissionen understregede i sin meddelelse "En dagsorden for EU's luftfarts-politik over for tredjelande"¹ betydningen af at oprette et fælles luftfartsområde med EU's naboer langs de sydlige og østlige grænser. Det endelige mål bør være at bringe EU og partnerne langs de sydlige og østlige grænser sammen med henblik på at anvende de samme regler i forbindelse med markedsoperationer. Den 27. juni 2005 gav Rådet for Den Europæiske Union sin tilslutning til dette mål i sine "Konklusioner om en dagsorden for EU's luftfartspolitik over for tredjelande", hvori det bifaldt fremskridtene i arbejdet med at oprette et udvidet fælles europæisk luftfartsområde sammen med EU's nabolande inden 2010.

Forbedringen af luftfartsforbindelserne med EU's nabolande, som i sidste ende skal føre til oprettelsen af et fælles luftfartsområde, er et vigtigt mål, når det gælder den europæiske luftfartsindustri videre økonomiske udvikling. Destinationer i nabolandene udgør 19 % af al international trafik fra EU, og det er kun en lille smule mindre end trafikken til markederne i Nordamerika. Luftfartsmarkederne i Schweiz, Norge og Island er allerede integreret i EU's, og i juni 2006 underskrev Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater aftalen om det fælles europæiske luftfartsområde (FELO) med de vestlige Balkanlande, og senere blev den første euromiddelhavsluftrafikaftale med Marokko underskrevet i december 2006.

Georgien var et af de første lande, som underskrev en horisontal luftrafikaftale med Det Europæiske Fællesskab med henblik på at bringe de eksisterende bilaterale luftrafikaftaler med medlemsstaterne i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen. Aftalen blev undertegnet den 3. maj 2006 og trådte i kraft i marts 2008.

Georgien har i sin stræben efter et tættere samarbejde med EU vist interesse for at åbne forhandlinger om en samlet luftrafikaftale og har også vist sig fast besluttet på at reformere rammerne for den internationale lufttransport i fællesskab med EU. I maj 2008 gav den georgiske minister for økonomisk udvikling i et brev til Europa-Kommissionen udtryk for, at Georgien er rede til at udbygge forbindelserne med EU på luftfartsområdet yderligere og indlede forhandlinger om et fælles luftfartsområde med EU.

Dette viser Georgiens stærke vilje til at engagere sig i forhandlinger med Fællesskabet om luftfartsområdet, og disse kan munde ud i en yderligere integration af markederne.

Nærværende forslag følger henstillingen fra det ekstraordinære Europæiske Råd, som blev afholdt i Bruxelles den 1. september 2008, med henblik på at styrke forbindelserne med Georgien og bl.a. oprette et vidtgående og bredt frihandelsområde, når de fornødne forudsætninger er opfyldt. I den sammenhæng vil åbningen af forbindelserne på luftfartsområdet spille en afgørende rolle i bestræbelserne på at skabe en tættere forbindelse mellem EU's og Georgiens økonomier.

¹ KOM(2005) 79 endelig af 11.3.2005.

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

2. DE NUVÆRENDE RAMMER

Forbindelserne mellem EU og Georgien reguleres ved aftalen om partnerskab og samarbejde, som trådte i kraft den 1. juli 1999. De bilaterale forbindelser er styrket yderligere efter den georgiske "rose-revolution" i 2003 og tilslutningen til handlingsplanen under den europæiske naboskabspolitik i november 2006. Sigtet med denne plan er at udvide Georgiens økonomiske integration og det politiske samarbejde med EU. Et yderligere samarbejde på luftfartsområde nævnes som en af de konkrete foranstaltninger til støtte for dette politiske mål i EU's landestrategipapir 2007-2013 for Georgien.

EU er Georgiens vigtigste handelspartner og er genstand for 31 % af Georgiens samlede udenrigshandel, 34 % af landets eksport og 31 % af dets import². Samhandelen mellem EU og Georgien er vokset i løbet af de seneste tre år, men Georgiens handel - i lighed med landets handel med den øvrige verden - er fortsat ikke diversificeret, hvad angår Georgiens eksport til EU. Georgiens hovedeksportvarer er mineralolier, malme, metalkrot og landbrugsprodukter, medens EU hovedsagelig eksporterer maskiner og transportudstyr til Georgien. I 2007 beløb den samlede omsætning af den bilaterale handel mellem EU og Georgien sig til 1,6 mia. EUR. Georgiens økonomi har oplevet stærk vækst i de seneste to år (mere end 10 % pr. år). Selvom krigen i august 2008 og finanskrisen kan bremse væksten i økonomien, taler sandsynligheden for en fortsat vækst i fremtiden. De økonomiske hovedaktiviteter i Georgien omfatter udvinding af mangan og kobber samt småindustri (drikkevarer, metaller og maskiner) og landbrugsprodukter. Navnlig servicesektoren har udvist stærk vækst i den seneste tid fra 54 % af den samlede tilførte økonomiske værdi i 2003 til 65 % i 2007. Husholdningernes udgifter i SNG-landene vokser hurtigere end i Kina eller Indien med en vækst på ca. 10 % pr. år³.

Georgien var en vigtig turistdestination i det tidligere Sovjetunionen. Skønt turistsektoren stadig er underudviklet, har Georgien tydeligvis potentiale til at tiltrække europæiske turister til Sortehavskysten eller til sine lokaliteter og monumenter, som er optaget på listen over verdens kulturarv. De seneste års voksende indtægter i Georgien har ført til et opsving i turismen ud af landet på mere end 12 % pr. år - især til europæiske destinationer.

Georgiens luftfartssektor

Georgiens luftfartsmarked kendetegnes af det dominerende lokale Air Zena – Georgian Airways, der beflyver en række EU-hovedstæder. I 2007 rejste 590 000

² Kilde : Europa-Kommissionen: http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/trade/enpi_csp_georgia_en1.pdf

³ Airbus Global Market Forecast 2007-2026, s. 101.

ruteflyvningspassagerer fra Georgiens lufthavne, og heraf befordrede georgiske luftfartsselskaber 36 % og udenlandske luftfartsselskaber 64 %. Det stærkeste udenlandske luftfartsselskab i Georgien er Turkish Airlines.

Siden 2004 har Georgiens regering ført en meget åben politik, som er mundet ud i de nedennævnte betydelige trafikstigninger. Georgien har ophævet begrænsninger i adskillige bilaterale aftaler med EU-medlemsstater. I 2007 undertegnede Georgien en "open skies"-aftale med USA. Denne åbne politik vil skabe yderligere vækst i lufttrafikken mellem Georgien og tredjelande. Fra 1999 til 2007 voksede trafikken i Georgien alt i alt med 7,4 % pr. år. Fra 2007 til 2008 steg antallet af ruter fra og til Georgien fra 112 til 148, og antallet af udenlandske luftfartsselskaber steg fra 13 til 19. På grund af forværringen af de politiske forbindelser med Den Russiske Føderation sker der tydeligvis et skift i luftfartsforbindelserne fra Rusland over mod Tyrkiet, Ukraine og EU-landene. I 2008 fortrængte Istanbul således Moskva Domodedovo som den væsentligste internationale destination fra Georgiens hovedstad Tbilisi med mere end 7 000 sæder pr. måned.

Georgiens vigtigste lufthavn er Tbilisi International. Landets luftfartsinfrastruktur blev mærkbart forbedret efter ibrugtagningen af den nye Tbilisi International-lufthavnsterminal i februar 2007 og den nylige opgradering af lufthavnene i Batumi og Kutaisi. Navnlig lufthavnen i Batumi kunne drage fordel af beliggenheden ved Sortehavet og den korte afstand til den tyrkiske grænse.

Georgiens transportadministration er omstruktureret for nylig. Transportdepartementet under Georgiens ministerium for økonomisk udvikling er ansvarlig for luftfartspolitikken, men tilsyns- og kontrolaktiviteter udføres af United Transport Administration i samme ministerium. Inden for United Transport Administration er den nationale civile luftfartsmyndighed ansvarlig for det operationelle og tekniske tilsyn med luftfartsoperatører, tjenesteudbydere og lufthavne. Angående flynavigation er "Sakaeronavigatisa" Georgiens uafhængige tjenesteudbyder på lufttrafikstyringsområdet.

Forbindelserne mellem EU og Georgien på luftfartsområdet

EU's og Georgiens markeder er nært forbundne. Georgien er fuldgyldigt medlem af ECAC og siden 2006 kandidatmedlem af JAA (de fælles luftfartsmyndigheder). Landet har ansøgt om medlemskab af Eurocontrol. Georgien har indgået bilaterale lufttrafikaftaler med 14 medlemsstater, hvilket understreger betydningen af luftfartsforbindelserne med dette naboland til Den Europæiske Union. De vigtigste europæiske luftfartsselskaber på det georgiske marked er Lufthansa, Czech Airlines, Air Baltic, Austrian Airlines og British Mediterranean.

Passagerbefordring og fragttransport mellem EU og Georgien ligger stadig på et relativt lavt niveau (210 000 passagerer i 2007), men det er steget betydeligt siden 2004 – ca. 14 procentpoint pr. år. Antallet af forbindelser til EU-medlemsstaterne er markant forøget. Dette afspejler også et skift i det georgiske luftfartsmarkeds orientering fra Den Russiske Føderation til EU, Tyrkiet og Ukraine, bl.a. efter forværringen af de politiske forbindelser mellem Rusland og Georgien. Georgiens vigtigste bilaterale marked i EU er Tyskland (39 % af markedet EU-Georgien), Østrig (17 %), Letland (14 %) og Nederlandene (9 %). Forbindelserne via tilslutningsfly til EU og det transatlantiske marked driver tydeligvis efterspørgslen.

Et enkelt selskab, der kun opererer fragtflyvninger, foretager ruteflyvning mellem Georgien og EU.

Ifølge industriprognoser forventes en gennemsnitlig årlig vækstrate på 7,2 % i trafikstrømmene mellem EU og SNG-landene fra 2007 til 2016, hvilket er en del højere end vækstraterne i EU's indre marked.

Med hensyn til det tekniske samarbejde har EU inden for rammerne af Tacis/Traceca-programmet iværksat to vigtige regionale luftfartsprojekter, som Georgien drager fordel af – det ene på ATM-området og det andet på området sikkerhedsuddannelse.

3. EN YDERLIGERE STYRKELSE AF FORBINDELSERNE MED ET VIGTIGT NABOLAND – FORDELE OG MERVÆRDI VED EN AFTALE PÅ FÆLLESSKABSPLAN

Den civile luftfartssektor (herunder infrastruktur, operatører og andre industriaktører) er en væsentlig komponent i den europæiske økonomi. Lufttransportoperatører alene skaber ca. 0,6 % af EU's værditilvækst og har mere end 400 000 beskæftigede (0,4 % af det samlede antal beskæftigede inden for den ikke-finansielle erhvervsøkonomi - NFBE)⁴, medens hele sektoren har ca. tre mio. beskæftigede i hele EU. Etableringen af et indre marked for luftfart, som har været undervejs siden begyndelsen af 1990'erne, har 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 2002⁵. Det indre markeds fulde potentiale vil dog sandsynligvis ikke kunne virkeliggøres, før Fællesskabet handler som én koordineret enhed på luftfartsområdet i forholdet til tredjelande, når en sådan fremgangsmåde kan skabe merværdi for den europæiske luftfartssektor og brugerne. De erfaringer, som EU har gjort i den forbindelse, værdsættes desuden i tredjelande. Det gælder i endnu højere grad for Georgien, som EU ønsker at etablere et privilegeret forhold til.

En række EU-medlemsstater og Georgien har traditionelt forhandlet sig frem til bilaterale luftrafikaftaler med en begrænset markedsåbning og strenge markedsvilkår for operatører. Selv om nogle af de nyere aftaler er mere åbne, giver andre stadig kun mulighed for at udpege et enkelt luftfartsselskab for hver part, hvilket i praksis begrænser markedsadgangen til disse to selskaber. Det nuværende system af bilaterale luftrafikaftaler mellem medlemsstaterne og Georgien kan være til ulempe for en række EF-luftfartsselskaber og forbrugerne i nogle medlemsstater.

En fællesskabsaftale om luftfart ville på højest mulige plan skabe ensartede vilkår for alle EF-luftfartsselskaber og kunne give passagerer i alle medlemsstater mulighed for at nyde godt af ens vilkår og øget trafik mellem EU og Georgien. Den ville hjælpe Georgien med at øge sine standarder med hensyn til sikkerhed og sikring og dermed gøre det lettere for forbrugere og erhvervslivet i både Georgien og EU at benytte luftfartstjenesterne. Navnlig på sikkerhedsområdet vil der være behov for en indsats

⁴ EUROSTAT Statistics in focus, 37/2005, ISSN 1561-4840.

⁵ Bilag til Kommissionens meddelelse "En dagsorden for EU's luftfartspolitik over for tredjelande", KOM(2005) 79 endelig.

for at sikre, at luftfartsmyndighederne helt og fuldt er i stand til at varetage deres tilsynsfunktioner. Det vil være afgørende at forbedre Georgiens administrative kapacitet med hensyn til at gennemføre EU's standarder på områderne konkurrence, markedsregulering, sikkerhed, sikring og miljø for at gøre det fælles luftfartsområde med Georgien til en succes. I forbindelse med forhandlingerne bør der derfor lægges særlig vægt på forskriftssamarbejde og bistand for at styrke den georgiske luftfartssektor. Åbne luftfartsmarkeder forudsætter rammer, som sikrer loyal konkurrence og høje standarder for luftfartsikkerhed, så der skabes ensartede betingelser og retfærdig konkurrence med lige muligheder.

For så vidt angår miljøspørgsmål, skal aftalen være i overensstemmelse med EU's engagement vedrørende bæredygtig udvikling. Aftalen må ikke begrænse 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.

Skønt det endnu er for tidligt at drage endelige konklusioner, viser de nylige erfaringer med EU's luftfartsaftaler, at forhandlingerne om en aftale om et fælles luftfartsområde eller euromiddelhavsftaler har stor og mærkbar indflydelse på væksten med hensyn til ruteflyvning mellem EU og partnerlandet. For Marokkos vedkommende er ruteflyvningen vokset med mere end 25 %, og den absolutte vækst i luftpassagertrafikken ligger på mindst 10 % pr. år efter aftalens undertegnelse.

Der kan derfor forventes betydelige økonomiske fordele af et fælles luftfartsområde mellem EU og Georgien, skønt de ikke vil være så betydelige som i Marokkos tilfælde grundet geografiske faktorer, og fordi turismen og andre forbindelser er mindre udviklet. Dog står det klart, at en markedsåbning og en gensidig anerkendelse af luftfartsstandarder ville være til fordel for luftfartsmarkederne på grund af de traditionelt tætte økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem EU og Georgien.

Rejsemulighederne for borgere fra EU og Georgien ville også forbedres væsentligt, hvis markedet åbnes mere. Antallet af direkte flyvninger mellem EU og Georgien og det samlede antal flyvninger forventes at stige betydeligt, hvilket øger handels- og turismestrømmene mellem EU og Georgien. Det forventes, at en betragtelig del af de økonomiske fordele tilfalder den europæiske luftfartsindustri og den europæiske økonomi i bred forstand. Et fælles luftfartsområde vil også skabe betydelige nye markedsmuligheder for EF-luftfartsselskaber, som gerne vil foretage flyvninger til Georgien, men som i øjeblikket ikke råder over de nødvendige trafikrettigheder. Den kunne også fremme integrationen af georgiske luftfartsselskaber i allerede eksisterende alliancer blandt EF-selskaber og dermed åbne mulighed for at udvikle integrerede produkter og bedre tjenester til passagerer og effektivitetsforøgelse i kraft af stordriftsfordele. Under forudsætning af, at den politiske situation forbliver stabil, og Georgien viderefører sine økonomiske og politiske reformer, forventes der yderligere 25 000 passagerer og fordele for forbrugerne på mindst 9 mio. EUR allerede i det første år efter virkeliggørelsen af et fælles luftfartsområde mellem EU og Georgien.

EU har en politisk og økonomisk interesse i at sikre, at der gennemføres fælles standarder, som er kompatible med de europæiske standarder, i sine økonomiske og transportrelaterede forbindelser med partnerne i nabolandene i tråd med artikel 58 i

aftalen om partnerskab og samarbejde mellem EU og Georgien af 1999. Dette kan bedst sikres med en samlet aftale, som forhandles på fællesskabsniveau, og som fastsætter regler for gensidig anerkendelse af luftfartsstandarder og –procedurer. Det endelige mål med aftalen er at integrere den georgiske luftfartssektor i et fælles luftfartsområde med Den Europæiske Union og harmonisere lovgivningen via gensidig anerkendelse af vigtige områder af EU's luftfartslovgivning, så vidt dette er muligt.

Forslaget om et samlet mandat for forhandlingerne med Georgien demonstrerer, at EU er villig til at åbne markeder og tilstræbe forskriftsmæssig konvergens i henseende til EU's standarder for sikkerhed i og sikring af luftfarten og bæredygtig udvikling i sine nabolande. En luftfartsaftale mellem EU og Georgien kunne få videre økonomiske virkninger for lufttrafikken mellem EU og andre nabolande ved EU's østlige grænse og øge samarbejdet i regionen. Den vil også sende et klart politisk signal til Georgien og de kaukasiske lande om, at EU er rede til at integrere dem i sit indre marked, så vidt dette er muligt. Som nævnt ovenfor har Georgien erklæret sig rede til at iværksætte en proces med henblik på at integrere sig i et fælles luftfartsområde sammen med EU. Dette vil afhænge af Georgiens evne til at harmonisere sine luftfartsstandarder med EU's via gensidig anerkendelse og derigennem skabe en solid retlig ramme for luftfartsforbindelserne.

5. KONKLUSION

Kommissionen mener derfor, at det er vigtigt at tilbyde Georgien et mere omfattende og styrket samarbejde på luftfartsområdet. Aftalen med Georgien vil etablere ambitiøse rammer, som integrerer mere omfattende luftfartsaspekter som forskriftssamarbejde på områderne luftfartssikkerhed og -sikring, lufttrafikstyring, teknologi og forskning samt spørgsmål om "at gøre forretninger" og industrielt samarbejde.

Den civile luftfart rummer store nye muligheder for en yderligere styrkelse af samarbejdet i transportsektoren til gensidig gavn for Georgien og EU. Der bør derfor træffes foranstaltninger nu for at sikre, at lufttrafik bliver et nøgleområde for tættere samarbejde mellem EU og Georgien, og give Georgien yderligere muligheder for at integrere sig i EU's strukturer og markeder. Aftalen bliver et vigtigt skridt hen imod gennemførelsen af et fælles luftfartsområde mellem EU og nabolandene mod øst, hvilket er et vigtigt mål for EU's luftfartspolitik over for tredjelande og en vigtig del af EU's udenrigspolitik.

En lufttrafikaftale på fællesskabsniveau vil kunne opfylde Georgiens forhåbninger om bedre integration 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 lufttrafikaftale med Georgien kunne - på lang sigt - tilskynde andre lande i regionen yderligere og bidrage til at øge det regionale samarbejde i Kaukasus. På denne baggrund foreslår Kommissionen, at der indledes forhandlinger med Georgien om indgåelse af en samlet aftale om et åbent luftfartsområde, og opfordrer Rådet til at bemyndige Kommissionen til at indlede forhandlinger om en sådan aftale.

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.