



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 27.9.2012
COM(2012) 556 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**EU's luftfartspolitik over for tredjelande - indsats i forbindelse med fremtidige
udfordringer**

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**EU's luftfartspolitik over for tredjelande - indsats i forbindelse med fremtidige
udfordringer**

1. INDLEDNING

1. Luftfart spiller en væsentlig rolle i den europæiske økonomi både for EU-borgere og erhvervslivet. Med 5,1 millioner job og 365 milliarder euro eller 2,4 % af det europæiske BNP¹ yder luftfarten et særdeles vigtigt bidrag til den økonomiske vækst, beskæftigelse, turisme, kontakt folk imellem samt regional og social samhørighed i EU. I henhold til Kommissionens hvidbog om transport fra 2011² er og forbliver luftfart væsentlig for Europas forbindelse med resten af verden. Ved at fjerne historiske barrierer har EU i løbet af de sidste to årtier ændret og samlet de fragmenterede nationale luftfartsmarkeder til det største og mest åbne regionale indre marked for luftfart i verden.

2. Men Europa er ramt hårdere af den globale recession end andre regioner, og især de europæiske internationale luftfartsselskabers konkurrenceevne er truet af en række forskellige udfordringer. Denne meddelelse argumenterer for, at der er brug for en større og hurtig ændring af EU's luftfartspolitik over for tredjelande for at klare disse udfordringer: Europa må fastholde en stærk og konkurrencedygtig luftfartsindustri midt i det globale netværk, der forbinder EU med resten af verden. Vi må afspejle luftfartens strategiske rolle generelt, den særlige rolle, som EU-transportører, lufthavne, producenter og serviceleverandører spiller med hensyn til vækst, job og det store bidrag, som luftfarten kan yde til EU's vækststrategi "Europa 2020" og til genopretningen af den europæiske økonomi. Europas luftfartsselskaber oplever denne konkurrencemæssige udfordring på nærmeste hold og kæmper for at overleve på et hårdt internationalt marked³, der er kendetegnet ved forskellige regelsæt og kulturer, ved bilaterale lufttrafikaftaler, der begrænser markedsadgangen, og ved konkurrence, der ofte forvrides i tredjelande på grund af urimelig statsstøtte eller urimelige metoder såsom begrænset mulighed for overflyvning.

¹ "Aviation: Benefits Beyond Borders" [Luftfart: Fordele ud over grænserne], rapport udarbejdet af Oxford Economics for ATAG, marts 2012. Det bør bemærkes, at disse tal indeholder en betydelig indirekte virkning, som mangedobler luftfartens indvirkning på økonomien.

² "En køreplan for et fælles europæisk transportområde – mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem", KOM (2011) 144 endelig, 28.3.2011.

³ Mens IATA forudser et samlet nettooverskud på 3 milliarder dollar for verdens kommercielle luftfartsselskaber i 2012, forudser organisationen i sin økonomiske prognose fra juni 2012 et nettotab på 1,1 milliarder dollar for europæiske kommercielle luftfartsselskaber.

3. I denne meddelelse vurderes de fremskridt, der er sket siden Kommissionens meddelelse fra 2005 i udviklingen af en EU-luftfartspolitik over for tredjelande⁴. Meddelelsen fokuserer på de "traditionelle" aspekter inden for relationer og aftaler i international luftfart, men behandler også flere andre vigtige aspekter med et stærkt internationalt islæt, som spiller en stadig større rolle for væksten på markedet og vores konkurrenceevne generelt, såsom udviklingen af det fælles europæiske luftrum og den tilhørende teknologisøjle SESAR (forskning i lufttrafikstyring i det fælles europæiske luftrum); europæisk sikkerhedspolitik, med en voksende international rolle for EASA (Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur), bilaterale aftaler om luftfartssikkerhed (BASA'er) og teknisk samarbejde; europæisk flysikkerhedspolitik, der har til formål at hindre ulovlige handlinger inden for civil luftfart, samt en europæisk lufthavns- og infrastrukturpolitik, der skal sikre en funktionsdygtig og omkostningseffektiv infrastruktur. Enhver ændring og styrkelse af EU's luftfartspolitik over for tredjelande må tage højde for disse vigtige elementer.
4. Selv om meddelelsen konkluderer, at den politik, der blev fastlagt i 2005, går i den rigtige retning, må vi indse, at luftfartens vilkår er meget anderledes nu, syv år senere. Europæisk luftfart har et akut behov for en stærkere ramme, hvor fair og åben konkurrence kan trives, og dette kan sikres via en langt mere koordineret europæisk strategi i forbindelse med luftfartens relationer til tredjelande. En fælles politisk villighed til at sætte skub i forhandlinger på EU-niveau dér, hvor der er påvist merværdi og økonomiske fordele, er både i de europæiske forbrugeres interesse og gavnligt for sektorens konkurrenceevne.
5. EU må anvende alle til rådighed stående midler, herunder Rådets bemyndigelser til forhandlinger på EU-niveau med større partnere og europæiske nabolande, samt, i givet fald, forsvare os mere effektivt mod illoyal konkurrence. EU må udvise lederskab ved at fremme forandringer i internationale ejendomsret- og kontrolordninger, der sikrer, at EU-baserede globale luftfartsselskaber fortsat kan spille en fremtrædende rolle i det globale netværk i de kommende år. I den forbindelse må vi altid huske på, at vi ikke bare tilstræber at styrke konkurrenceevnen i hele værdikæden i europæisk luftfart, og alle elementer i den, men at det sker, fordi det er i forbrugernes interesse.

1.1. Videreudvikling på basis af fremskridt siden 2005 – tid til evaluering

6. Resultaterne af EU's luftfartspolitik over for tredjelande i de sidste syv år, der er baseret på tre vigtige søjler - genskabelse af retssikkerheden, oprettelse af et fælles luftfartsområde med nabolandene og samlede aftaler med vigtige partnere - er beskrevet i bilaget. De har, kort fortalt, været betydelige. Som følge af en koordineret indsats af Europa-Kommissionen og EU's medlemsstater er retssikkerheden blevet genskabt via næsten 1000 bilaterale lufttrafikaftaler med 117 lande uden for EU. Der er sket solide fremskridt i udviklingen af et større fælles luftfartsområde med nabolandene, og der allerede underskrevet aftaler med Vestbalkan, Marokko, Jordan, Georgien og Moldova. Flere aftaler er under forhandling. De samlede økonomiske fordele, der er opnået med de første aftaler (Vestbalkan og Marokko), vurderes til 6

⁴ I 2005 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse med titlen "En dagsorden for EU's luftfartspolitik over for tredjelande" (KOM(2005) 79 endelig, 11.03.2005). På basis af denne meddelelse vedtog Rådet Rådets konklusioner i juni 2005, og Europa-Parlamentet vedtog en beslutning i december 2005.

milliarder euro mellem 2006 og 2011⁵. Siden 2005 har EU også forhandlet samlede lufttrafiktafter med en række vigtige handelspartnere: USA, Canada og Brasilien.

7. Siden 2005 har EU's luftfartspolitik over for tredjelande givet væsentlige resultater, og det har betydet, at EU er blevet en vigtig aktør inden for global luftfart. Desuden har det ført til økonomisk udbytte og andre fordele. Men det er også tydeligt, at fremskridtet ikke er sket så hurtigt og i det omfang, som det burde. Overgangen fra kun at have bilaterale relationer mellem EU-medlemsstater og partnerlande til at have en blanding af bilaterale relationer og relationer på EU-niveau har indimellem skabt forvirring hos partnerlandene, og EU's interesser har ikke altid været tilstrækkeligt defineret og forsvaret. Dette kræver en yderligere koordineringsindsats på EU-niveau af Europa-Kommissionen og medlemsstaterne foruden samarbejde med interessenter i luftfartsindustrien.
8. De forandringer og udfordringer, som den globale luftfart står overfor, har givet EU mulighed for at vise lederskab gennem en ambitiøs og sammenhængende international luftfartspolitik (se nedenfor). Der hersker dog stadig national fragmentering, og overordnet set er der mangel på enighed og solidaritetsfølelse på EU-niveau. Vi har endnu ikke færdiggjort en omfattende fælles EU-luftfartspolitik over for tredjelande, vi er stadig i for høj grad underlagt nationale interesser og er for afhængige af *ad hoc*-initiativer, der er baseret på individuelle bemyndigelser til at forhandle.
9. For nylig er endnu en faktor kommet til: reaktionen fra en lang række internationale partnere på indlemmelsen af luftfart i EU's emissionshandelssystem. I lyset af hvor vigtigt det er at få omstillet økonomien til uafhængighed af fossile brændsler, ser EU dog en bæredygtig udvikling af luftfarten som et vigtigt område i vores politik over for tredjelande, både bilateralt og globalt via ICAO. Reaktionen på EU's emissionshandelssystem viser klart behovet for yderligere samarbejde om klimaændringsproblemerne, så barriererne kan blive fjernet, og rammerne for et gensidigt gavnligt samarbejde kan blive udvidet. EU giver sin fulde støtte og understreger sin fortsatte vilje til, i ICAO-regi, at opnå enighed om en global tilgang til spørgsmålet om emissioner fra lufttrafikken, så der bliver mulighed for en bæredygtig udvikling af luftfartsindustrien.
10. Det, der er opnået i løbet af de sidste syv år, er bestemt et fremskridt, men det er helt klart ikke nok. Der opstår hele tiden nye udfordringer på grund af det meget dynamiske og hurtigt skiftende globale miljø inden for luftfart. Desuden er disse udfordringer stadig oftere af global karakter, hvilket viser behovet for fælles EU-reaktioner, da det er meget vanskeligt for den enkelte medlemsstat at opnå løsninger.
11. Tidspunktet er nu kommet til at bringe EU's luftfartspolitik over for tredjelande og visionen for denne politik et afgørende skridt videre. Der er et akut behov for at gennemgå og videreudvikle politikken. Den ukoordinerede liberalisering af markedet på EU-medlemsstatsniveau med visse lande uden for EU sker i et sådant tempo, at hvis vi ikke handler nu og får etableret en mere ambitiøs og effektiv EU-politik over for tredjelande, kan det om ganske få år være for sent. Og i denne forbindelse kan

⁵ Booz & Company: "Development of the EU's Future External Aviation Policy", [Udvikling af EU's fremtidige luftfartspolitik over for tredjelande] endelig rapport, april 2012.

medlemsstaternes tydelige intention om fortsat at give bilaterale lufttrafikrettigheder til tredjelande uden i rimeligt omfang at tage højde for følgerne på EU-niveau være en medvirkende faktor. Ydermere er vi ikke kommet langt nok, når det drejer sig om at takle ejendomsret- og kontrolrestriktioner. De truer med at stoppe udviklingen af en global industri og afskære EU-luftfartsselskaber fra vigtige nye kapitalkilder. Det er yderst vigtigt at udvide omfanget af forhandlingerne på EU-niveau til en række væsentlige og stadig vigtigere lufttrafikpartnere.

2. VIGTIGE UDFORDRINGER I ET GLOBALT LUFTFARTSMILJØ UNDER STÆRK FORANDRING

2.1. Markedstendenser på mellemlang og lang sigt

12. Lufttransport er næsten blevet en erhvervet rettighed, som tages for givet både i EU og i resten af verden. Vi kan ikke give køb på mobiliteten: forbindelsesmuligheder er afgørende for konkurrenceevnen. Nye økonomier har forståeligt nok store ambitioner om at få bedre adgang til flyrejser, og de mere købedygtige befolkninger, der gradvist dukker op på disse markeder, vil bidrage betydeligt til en voksende efterspørgsel efter lufttransport. Den globale middelklasse ventes at være næsten tredoblet i 2030 (fra 1,8 milliarder i 2010 til 4,9 milliarder i 2030) og at stige med mere end en faktor på seks i Asien og Stillehavsregionen⁶.
13. På trods af den nuværende økonomiske krise ventes global lufttransport på lang sigt at vokse med ca. 5 % om året frem til 2030⁷, en samlet stigning på over 150 %. Efterspørgsel efter lufttransport fremmes især af økonomisk vækst og velstand. Men en forventet gennemsnitlig årlig vækst in BNP for Europa på 1,9 %⁸ mellem 2011 og 2030 sammenholdt med vækstraterne for f.eks. Indien og Kina på henholdsvis 7,5 % og 7,2 % vil der ske et relativt skift i stigningen i lufttrafikken til områder uden for EU, hvor Asien og især Mellemøsten ventes at blive centrum for strømmen af international lufttrafik. Halvdelen af verdens nye trafik i de næste 20 år vil foregå til, fra eller i Asien og Stillehavsregionen, som dermed i 2030 vil overhale USA som den førende i verdens trafik, når området når en markedsandel på 38 %. Som følge af vækstrater, der ligger under gennemsnittet, vil EU-luftfartsselskaber miste markedsandele til selskaber uden for EU i de fleste områder. I 2003 havde EU-luftfartsselskaber en markedsandel på 29 % af al interregional kapacitet i verden. I 2025 ventes denne andel at være faldet til 20 %.⁹ Denne tendens betyder, at hvis der ikke gøres noget, vil europæiske luftfartsselskaber få færre muligheder for at skabe vækst og fordele for den europæiske økonomi.
14. Samtidig har luftfartsselskaber uden for EU styrket deres globale position. Eksempelvis ventes den hurtigste vækst i regional trafik i verden at finde sted i

⁶ Airbus: "Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030" [Her er fremtiden: Global markedsprognose 2011-2030]

⁷ Airbus: "Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030" [Her er fremtiden: Global markedsprognose 2011-2030]

⁸ Bombardier/Global Insight

⁹ Booz & Company: "Development of the EU's Future External Aviation Policy", [Udvikling af EU's fremtidige luftfartspolitik over for tredjelande] endelig rapport, april 2012, baseret på OAG- og AEA-undersøgelser.

Mellemøsten, hvor regionens luftfartsselskaber i 2030 vil udgøre 11 % af verdens trafik, mod 7 % i 2010. Det globale konkurrencemønster har ændret sig betydeligt med fremkomsten af luftfartsselskaber i Golf-området, der tilbyder såkaldte "6th freedom"-ruter (som forbinder markeder ved hjælp af interkontinentale ruter via deres knudepunkter). Dermed øger de deres markedsandele og positionerer sig aggressivt med henblik på fremtiden med nye massive investeringer i luftfartøjer og -havne, samtidig med at de drager fordel af et verdensomspændende net af særdeles liberale bilaterale lufttrafikaftaler. Regeringerne i Golf-området har investeret kraftigt i luftfartsinfrastruktur og har *de facto* gjort luftfart til et strategisk værktøj for at fremme regionens globale rolle. På samme måde er de sydamerikanske markeder vokset, omend fra et lavere udgangspunkt, og luftfartsselskaber i USA har konsolideret sig yderligere og forbedret konkurrenceevnen, selv om dette er muliggjort af lovgivning om kreditorbeskyttelse.

2.2. Konkurrerende forretningsmodeller for luftfart

15. Overlevelsesevnen for de forskellige forretningsmodeller, der anvendes i EU, såsom punkt til punkt- og netværksrutemodellerne og de tilhørende rutesystemer, er vigtig, hvis EU-luftfartsselskaber skal fastholde en konkurrencedygtig tilstedeværelse på markeder uden for EU.
16. Den europæiske luftfartsindustri undergår for øjeblikket betydelige ændringer. Netværksselskaberne møder stærk konkurrence fra lavprisselskaberne. De udgør nu 40 % af den kapacitet, der udbydes inden for EU, og dette tal ventes at stige betydeligt¹⁰.
17. Det har naturligvis en stor indvirkning på EU-netværksselskabernes drift, resultater og rentabilitet. Lavprisselskaberne har været langt bedre end netværksselskaberne til at udnytte de nye frihedsrettigheder på markedet, som liberaliseringen har skabt, ved at stimulere ny efterspørgsel gennem lavere billetpriser og med tilbud om punkt til punkt-ydelser uden begrænsninger i form af transitforbindelser. Men de har stort set begrænset sig til kort- og mellemdistance trafik. I de senere år har de store europæiske netværksselskaber oplevet betydelige tab i deres kort- og mellemdistanceforretninger inden for Europa på grund af øget konkurrence fra lavprisselskaberne og højhastighedstog. Disse tab er delvist blevet opvejet af langdistancetrafikken, der er disse selskabers hovedindtægtskilde. En EU-luftfartspolitik over for tredjelande, der er rettet mod nøglevækstmarkeder for langdistancetrafik, vil skabe nye kommercielle forretningsmuligheder for EU-luftfartsselskaber.

¹⁰ Lavprisselskaber ventes at vokse 1,4 % hurtigere om året end de globale netværksselskaber og ventes at operere 19 % af verdens trafik i 2030 (Airbus: "Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030" [Her er fremtiden: Global markedsprognose 2011-2030]. Foreningen af europæiske lavprislufthavsselskaber (ELFAA) har offentliggjort en undersøgelse ("Market Share of Low Fares Airlines in Europe – Final Report – February 2011" [Lavprislufthavsselskabers markedsandel i Europa – endelig rapport – februar 2011], af York Aviation for ELFAA), som indikerer, at lavprisselskabernes markedsandel i Europa kan nå op på mellem 45 og 53 % i 2020.

18. Netværksselskaber ventes fortsat at spille en vigtig rolle i den internationale luftfart, idet de forventeligt vil levere 74 % af den samlede globale trafik i 2030¹¹. Netværksselskaber vil derfor fortsat være afgørende, når Europa skal forbindes med resten af verden, og man kan ikke antage, at lavprisselskaberne vil bidrage ret meget hertil ud over at indgå i de lufthavne, hvorfra den interkontinentale trafik afgår. I den forstand kan de to forretningsmodeller potentielt udvikle indbyrdes synergier og overensstemmelse.

2.3. Betydningen af knudepunkter

19. De økonomiske fordele ved knudepunkter er velkendte: de gør det muligt at drive "tyndere" ruter med støtte fra den tilsluttende trafik. For at være levedygtig kræver et trafikknudepunkt en betydelig lokal efterspørgsel og et omfattende netværk af føderuter, og derfor er de mest succesrige knudepunkter normalt dem, der er placeret i lufthavne ved større byer.
20. Med nogle få undtagelser er der ingen grund til at antage, at europæiske luftfartsselskaber ikke kan drive funktionsdygtige knudepunkter både for gods og passagerer nu eller inden for en overskuelig fremtid. Men underinvesteringen i lufthavnsinfrastruktur og de stigende kapacitetsproblemer, der allerede i nogle europæiske lufthavnsknudepunkter begrænser det antal føderuter, der kan drives, må løses effektivt, hvis den europæiske konkurrenceevne skal opretholdes. Investeringer i lufthavnsinfrastruktur og udvikling af knudepunkter, hvor det er berettiget på grund af en stærk og vedvarende efterspørgsel, er afgørende, hvis europæiske knudepunkter skal kunne konkurrere med dem, der er under udvikling i andre dele af verden. Derfor er det vigtigt hurtigt at identificere flaskehalse, der hindrer vækst, og at fjerne dem eller i det mindste begrænse deres negative virkning med alle til rådighed stående midler, så den knappe lufthavnskapacitet kan udnyttes mere effektivt.

3. DE VIGTIGSTE MÅL FOR EU'S FREMTIDIGE LUFTFARTSPOLITIK OVER FOR TREDJELANDE

3.1. Fair og åben konkurrence

21. Endnu en vigtig undtagelse er, at EU-luftfartsselskaber kan konkurrere på et åbent og fair grundlag uden forvridning.
22. EU anser frie markeder for at være det bedste grundlag for udvikling af internationale relationer inden for luftfart og ønsker derfor konkurrence. Det har været en grundlæggende erfaring fra succeshistorien om EU's indre marked for luftfart. Det er særdeles vigtigt at sikre et erhvervs-klima, der giver EU-luftfartsselskaber mulighed for at konkurrere internationalt, og samtidig må EU's luftfartspolitik over for tredjelande understrege vigtigheden af fair og åben konkurrence. Når f.eks. statsstøtte, illoyal konkurrence, inkonsekvent anvendelse af regelsæt og mangel på gennemsigtighed i virksomheders regnskaber anvendes til at forvride markedet, er det rimeligt at forsvare industrien mod illoyal konkurrence.

¹¹ Airbus: "Delivering the Future: Global Market Forecast 2011-2030" [Her er fremtiden: Global markedsprognose 2011-2030]

23. Luftfart konkurrerer som en tjenesteydelsesindustri på et globalt marked, så en holdbar konkurrenceevne afhænger af fair konkurrencebetingelser. Luftfartsselskaber, der er baseret i Europa, er i en ugunstig konkurrencemæssig situation internationalt, hvis deres produktionsomkostninger er højere end andre luftfartsselskabers omkostninger. Konkurrenceevnen hos EU-luftfartsselskaberne, hvoraf mange har økonomiske problemer, hæmmes, når de økonomiske byrder, der fører til højere produktionsomkostninger pr. enhed, er højere end for andre luftfartsselskaber fra andre dele af verden. De forskellige nationale skatter, der pålægges luftfartssektoren, kan være til skade for det indre marked og EU-luftfartsselskabernes konkurrenceevne og må derfor undersøges nøjere. EU-luftfartsselskaberne er også belastet af højere omkostninger på grund af overfyldte lufthavne og luftrum i Europa samt højere lufttrafikstyrings- og lufthavnsafgifter. Lønomkostninger er på grund af høje lønniveauer og veludviklede sociale beskyttelsessystemer også højere i Europa end i de fleste andre dele af verden, og det samme er omkostninger i forbindelse med passagerers ret til erstatning og prisen på CO₂-udledning. Nogle af disse ekstra økonomiske byrder og omkostninger for flyvninger til og fra Europa i sammenligning med situationen i andre regioner vil måske fortsat eksistere, i det mindste i en vis periode, mens andre i en vis udstrækning kan blive opvejet af innovation, hurtig implementering af ny teknologi i Europa eller produktivitetsgevinster eller de kan behandles under forhandlinger med partnerlande for at skabe lige vilkår, f.eks. med hensyn til internationale løn- og miljønormer.
24. Derfor er det vigtigt, at der tages højde for hele værdikæden inden for luftfart (lufthavne, luftfartstjenesteedøvere, producenter, it-reservationssystemer, ground-handling-leverandører mv.), og at omkostningsstrukturerne, niveauet af eksponering for konkurrence i andre dele af værdikæden og infrastrukturfinansieringsmekanismer på andre nøglemarkeder også tages i betragtning ved vurderingen af EU's luftfartssektors konkurrenceevne og især EU-luftfartsselskaber internationalt. Men i sidste ende er EU-luftfartsselskaberne selv ansvarlige for deres konkurrenceevne og for at tilbyde den rigtige kombination af priser og servicekvalitetsniveauer, der appellerer til kunderne.
25. Det er lige så vigtigt, både inden for og uden for EU, at der ikke sker en forvridding på grund af illoyal konkurrence. Inden for EU har Europa-Kommissionen for nylig iværksat en række grundige undersøgelser af sager om mulig statsstøtte til luftfartsselskaber fra regionale lufthavne i flere EU-medlemsstater. Problemet er, at luftfartsselskaber, der modtager en sådan støtte, får en urimelig økonomisk fordel, som konkurrenterne ikke har, og derved sker der konkurrenceforvridding inden for EU's indre marked for luftfart. Kommissionen har også meddelt i 2012, at den vil revidere Fællesskabets retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til lufthavne, som opererer fra regionale lufthavne. Vedtagelsen for nylig af EU-regler¹² om social sikring for mobile arbejdstagere i EU såsom flybesætningsmedlemmer vil også forbedre det indre markeds virkemåde, eftersom den praksis, som nogle luftfartsselskaber anvender, med at bruge de mindst

¹² Europa-Parlamentet og Rådet nåede til enighed om en fælles beslutning ved førstebehandlingen af et forslag fra Kommissionen om at ændre forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger og forordning (EF) nr. 987/2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004.

byrdefulde sociale sikringssystemer, uanset besætningsmedlemmets hjemsted, ikke længere kan fortsætte. Indførelse eller ændring af EU-lovgivning kan derfor bidrage til at skabe et erhvervmiljø, som gør det muligt for EU-luftfartsselskaber at konkurrere internationalt.

26. Eksternt set havde forordning nr. 868/2004¹³ til formål at beskytte mod støtte og illoyal priskonkurrence til skade for EU-luftfartsselskaber i forbindelse med levering af luftfartsydelse fra lande uden for EU. Imidlertid har der været stærke opfordringer til at udvikle mere effektive EU-instrumenter i luftfartssektoren til beskyttelse af europæiske interesser mod illoyal konkurrence. Forordning 868/2004 har aldrig været anvendt, og industrien hævder, at forordningen ikke er anvendelig, fordi den er udformet på grundlag af værktøjer til antidumping og beskyttelse mod subsidiering af varer og således ikke er ordentligt tilpasset til de specifikke forhold i luftfartssektoren. De mulige afhjælpende foranstaltninger og forordningens proceduremæssige aspekter anses også for at være uhensigtsmæssige til en servicesektor. Et mere hensigtsmæssigt og effektivt instrument bør udvikles for at sikre fair og åben konkurrence inden for EU's luftfartsrelationer med tredjelande.
27. De luftfartssystemer, som EU-luftfartsselskaber og trafikknudepunkter konkurrerer mod i Golfen, er resultatet af klare beslutninger, der er truffet for at udvikle luftfart som en strategisk økonomisk sektor, som genererer fordele for den samlede økonomi. Luftfartsselskaber i Golf-området fastholder, at de ikke får urimelige konkurrencefordele via disse systemer. I lyset heraf ser det ud til, at en hurtig vej frem kunne være at udvikle standardklausuler om fair konkurrence – mest hensigtsmæssigt på EU-niveau – der aftales og indsættes i de respektive bilaterale lufttrafikaftaler med EU-medlemsstater.
28. I denne nye kommercielle sammenhæng er det både vigtigt og rimeligt, at EU kan handle effektivt internationalt for at sikre EU-luftfartsselskabers konkurrenceevne mod illoyal konkurrence, uanset hvor den måtte komme fra.

3.2. En vækststrategi baseret på "mere Europa"

29. EU's luftfartssektor, og især Europas internationale netværksselskaber, har været igennem en vanskelig periode og står stadig over for alvorlige udfordringer. Hvis disse udfordringer skal imødegås, kræver det fælles og hurtige bestræbelser på EU-niveau med en mere koordineret indsats, der skal være mere effektiv end det nuværende system med bilaterale forhandlinger og relationer. Et samlet EU har vist, at det er i stand til at skabe merværdi. Dette gælder både ved forhandlinger, og når det drejer sig om at sikre, at aftaler fungerer, som de skal, f.eks. via fælles holdninger i det blandede udvalg i henhold til de forskellige aftaler.
30. I den uafhængige undersøgelse, der er foretaget for Kommissionen¹⁴, anslås det, at der vil være meget betydelige økonomiske fordele, over 12 milliarder euro om året, forbundet med yderligere samlede lufttrafikaftaler på EU-niveau med nabolande og

¹³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 868/2004 af 21. april 2004 (EUT L 162 af 30.4.2004, s. 1).

¹⁴ Booz & Company: "Development of the EU's Future External Aviation Policy", [Udvikling af EU's fremtidige luftfartspolitik over for tredjelande] endelig rapport, april 2012.

vigtige partnere, især på hurtigt voksende markeder og/eller markeder med restriktioner. Disse omfatter især Tyrkiet, Kina, Rusland, Golfstaterne¹⁵, Japan, Ægypten og Indien.

31. Det er strategisk vigtigt for EU at opretholde en stærk og konkurrencedygtig europæisk baseret luftfartsindustri, der forbinder EU med hele verden. De hurtigst voksende luftfartsmarkeder ligger nu uden for Europa, så det er afgørende, at europæisk industri også får mulighed for at vokse på disse markeder. Udfordringen bliver at positionere europæisk industri, så den kan drage fordel af de muligheder, der tilbydes på grund af det hurtigt skiftende miljø og adgangen til nye hurtigt voksende markeder. Det vil kræve en sammenhængende EU-vision og et klart signal om et stærkere sammenhold hos EU's eksterne luftfartsrelationer at klare denne udfordring.
32. EU's luftfartspolitik over for tredjelande bør baseres på tre sideordnede mål, der kan samordnes til gavn for økonomien generelt, vækst og job: (i) skabe forbrugerfordele (som peger i retning af et fortsat stærkt fokus på markedsåbning); (ii) sikre konkurrencedygtighed, som indikerer stærkere tiltag på EU-niveau med henblik på en ejendomsret- og kontrolreform, reduktion af regelbyrden og lige vilkår internationalt (alt sammen vanskeligt at sikre på medlemsstatsniveau) og (iii) udvide formålene i forbindelse med almindelige retsprincipper til at omfatte mere end bare trafikrettigheder (EU's strategi vil derfor søge at sikre overordnede mål vedrørende offentlig sikkerhed, sikring og miljø).
33. EU's luftfartspolitik og initiativer over for tredjelande bør i højere grad fremme og forsvare europæiske interesser og fortsat fremme og dele europæiske værdier, normer og de mest effektive metoder på samarbejdsbasis. Politikken bør tilstræbe, at de højest mulige standarder anvendes i industrien, via samarbejde om og tilpasning af regler. Disse mål kan ikke nås uden koordinerede forhandlinger på EU-niveau med vigtige partnere.

4. ERFARINGER OG PERSPEKTIVER

4.1. Hvad udestår fra 2005-køreplanen?

34. Over de sidste syv år er der opnået betydelige resultater - både kvantitative og kvalitative i EU's luftfartspolitik over for tredjelande (se nærmere i bilaget). Men der har også været mangler og skuffelser, som man bør tage ved lære af.
35. I forbindelse med den første søjle (genskabelse af retssikkerheden) er der nu opnået en hel del. Imidlertid bør fortsat involvering med visse partnere og en koordineret og målrettet EU-strategi over for disse få lande følges med henblik på at løse udestående problemer.
36. I forbindelse med den anden søjle (naboskabsaftaler) er en række vigtige aftaler blevet forhandlet, som vil generere flere fordele både for EU og for nabolandene. Kontakt til og forhandlinger med de resterende nabolande bør intensiveres og

¹⁵ Især De Forenede Arabiske Emirater og Qatar.

fremskyndes med henblik på i 2015 at have opnået aftaler med Ukraine, Tyrkiet, Tunesien, Aserbajdsjan, Libanon, Algeriet, Armenien, Ægypten, Libyen og Syrien (naturligvis afhængig af nationale og regionale politiske forhold). Det er vigtigt at sikre, at der over tid udvikles et ægte samlet fælles luftfartsområde på basis af denne proces, hvor relationerne mellem nabolandene indbyrdes også er blevet åbne og samlede. I lyset af de tilsvarende mål, som EU forfølger i forhold til nabolandene, giver det ikke længere mening, at Rådet overvejer at give bemyndigelse til at forhandle aftaler med enkelte lande. Det vil være langt mere effektivt at give Kommissionen én enkelt bemyndigelse til at forhandle med de resterende nabolande, selvom forhandlingerne stadig skal føres land for land. Det ville også give mere fleksibilitet med hensyn til valg af tidspunkt for indledning af forhandlinger.

37. I forbindelse med den tredje søjle (samlede lufttrafikaftaler med vigtige partnere) er en række væsentlige aftaler blevet forhandlet. Det er imidlertid også et område, hvor nogle hovedmål endnu ikke er opnået, især i forhold til EU-USA- og EU-Canada-aftalerne om liberalisering af ejendomsret til og kontrol med luftfartsselskaber.
38. Trods de fremskridt, der er sket globalt i retning af en mere liberal kontrolordning for international lufttransport, har regeringerne endnu ikke ændret de forældede ejendomsret- og kontrolregler for luftfartsselskaber. De fleste lande opretholder regler, der kræver, at luftfartsselskaber skal være majoritetsejet og kontrolleret af deres egne statsborgere, og nægter dermed luftfartsselskaber adgang til en bredere kreds af investorer og kapitalmarkeder. Resultatet har været, at luftfartssektoren er pålagt en kunstig industristruktur, som ikke eksisterer i andre industrier. På trods af luftfartens globale rækkevidde findes der ikke ét eneste virkeligt globalt luftfartsselskab på den måde, andre industrier har globale virksomheder. 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 f.eks. ikke overstige 25 %. De nationale restriktioner vedrørende ejendomsret og kontrol har resulteret i tre globale luftfartsalliancer (Star Alliance, SkyTeam og oneworld) og især de fællesforetagender, som er oprettet blandt deres medlemmer på visse ruter. Disse er kommet til at spille en rolle meget lig et globalt luftfartsselskab.
39. I henhold til gældende EU-lovgivning er EU-luftfartsselskaber imidlertid ikke underlagt begrænsninger med hensyn til national ejendomsret og kontrol, men kan ejes af en hvilken som helst EU-interesse. I de senere år har den europæiske luftfartsindustri gennemgået en grænseoverskridende konsolidering, der samler sig om tre hovedkoncerner inden for europæisk luftfart: Air France-KLM-koncernen, Lufthansa-koncernen med SWISS, Austrian Airlines og en betydelig andel af Brussels Airlines og senest koncernen International Airlines Group (IAG), der er oprettet som moderselskab for British Airways, Iberia og nu også bmi. Desuden kan kravet om EU-majoritetsejerskab fraviges gennem samlede EU-aftaler med partnerlande, som tillader udenlandsk majoritetsejerskab og kontrol.
40. Tendensen til konsolidering i Europa er enestående, fordi grænseoverskridende fusioner og opkøb kun er tilladt inden for EU, mens ejendomsret- og kontrolordninger i bund og grund er uændrede i forhold til Chicago-konventionen, der blev forhandlet i 1944. De vanskeligheder, der opstår som følge af de nuværende ejendomsret- og kontrolbestemmelser, er omfattende og kræver forhandlinger med partnerlande og meget komplekse styringsstrukturer. Det betyder i sagens natur, at

det ikke er muligt at opnå de fulde fordele ved konsolidering. Alliancemedlemmer arbejder stadig tættere sammen om at tilbyde kunderne en problemfri, integreret global netværksservice med flere knudepunkter.

41. En del af problemet i forbindelse med at fjerne restriktioner for ejendomsret og kontrol er behovet for at sikre enighed fra en kritisk masse på verdensmarkedet eller en stor del af landene, hvis reformen skal give mening. Hvis en global reform af ejendomsret og kontrol skal rykke nærmere, er det logiske udgangspunkt det transatlantiske marked. Da EU og USA tilsammen står for næsten halvdelen af den globale luftfart, udgør de en magtfuld blok, og dannelsen af ægte transatlantiske luftfartsselskaber ville skabe vigtigt momentum. Tiden er moden til at tage de yderligere skridt, der er forudset i lufttrafikaftalen mellem EU og USA, nemlig at liberalisere ejendomsret til og kontrol af luftfartsselskaber for at sætte dem i stand til at tiltrække investeringer uanset investorens nationalitet. Dette vigtige politiske mål om at tillade udenlandske investeringer i luftfartsselskaber bør dog også forfølges mere bredt - både bilateralt mellem EU og andre nøglepartnere og på global multilateralt niveau, især via ICAO. EU bør i højere grad gå forrest, når det drejer sig om at vurdere, hvordan man kan tage højde for bekymringer i forbindelse med de nuværende ejendomsret- og kontrolbestemmelser, især sammen med ligesindede lande, samtidig med at der også tages højde for luftfartsselskabernes behov for adgang til kapitalfinansiering og for, at deres tiltrækningskraft skal øges på de finansielle markeder. Forhandlinger om frihandelsaftaler kan spille en nyttig supplerende rolle i forbindelse med fjernelse af restriktionerne.
42. Det er også vigtigt nu at få afsluttet forhandlingerne med Australien og at begynde at høste fordelene af EU-Brasilien-aftalen, som desværre endnu ikke er blevet underskrevet på grund af forsinkelse.
43. Den tredje søjle har et enormt potentiale for yderligere fordele. For eksempel påviste Kommissionen allerede i 2005 betydelige økonomiske fordele ved fremtidige samlede aftaler med Rusland, Kina og Indien og anmodede derfor om bemyndigelse til at forhandle samlede lufttrafikaftaler med hvert af disse lande. Denne bemyndigelse er endnu ikke blevet givet. Disse potentielle fordele er blevet bekræftet i en uafhængig undersøgelse, der er gennemført for Kommissionen, og målet vedrørende samlede aftaler med disse vigtige partnere bør derfor fastholdes og forfølges. Undersøgelsen har også vist store potentielle økonomiske fordele ved samlede aftaler med en række andre vigtige partnere.

4.2. Hovedprincipper for EU's fremtidige luftfartspolitik over for tredjelande

44. I lyset af udvidelsen af det indre marked, fremkomsten af ægte europæiske luftfartsselskaber, der bliver stadig mere multinationale i deres ejerskabsstruktur, og EU's stadig større styrke er det på høje tid, at EU tilstræber en langt mere koordineret og kraftfuld strategi i sine luftfartsrelationer med tredjelande. I nogle tilfælde kan det være nok at styrke det eksisterende koordinationsniveau mellem Europa-Kommissionen, medlemsstaterne og industrien, samtidig med at man fortsat søger relationer med partnerlande på bilateral basis. Dette vil kræve stærkere formaliserede EU-koordinerings- og gennemsigtighedsordninger. Erfaringerne viser dog, at selv når bilaterale relationer er koordinerede, indebærer de en alvorlig risiko for suboptimale resultater. Forhandlinger på EU-niveau, der er baseret på enighed i EU og bemyndigelse fra Rådet udgør generelt en mere hensigtsmæssig og effektiv måde

til at tilgodese den europæiske interesse. Denne tilgang bør derfor udvikles, så den bliver almindelige praksis over for alle større partnere, og ikke en undtagelse fra reglen - sådan som det er nu.

45. EU bør fortsat ikke holde sig tilbage, når det drejer sig om at fremme større åbenhed og liberalisering inden for luftfart, samtidig med at man sikrer, at der opnås et tilfredsstillende overensstemmelsesniveau for regler. Når det er nødvendigt, bør EU også gå i brechen for industri, økonomi og job og sikre, at de mest hensigtsmæssige instrumenter anvendes til at forsvare EU's interesser. Ved forhandlinger med partnerlande bør der tages hensyn til arbejds- og miljønormer, og internationale konventioner og aftaler på begge områder bør respekteres for at undgå markedsforvriddning og hindre et kapløb mod bunden.
46. Der er også behov for ændringer inden for luftfart i global sammenhæng. Her kan ICAO spille en hovedrolle i moderniseringen af de eksisterende rammer for det globale luftfartsmarked, ligesom det sker på andre vigtige områder såsom sikkerhed og sikring. ICAO kan bidrage til en videreudvikling af det økonomiske regelsæt for den globale luftfartssektor, herunder ved liberalisering af ejendomsret og kontrol i forbindelse med luftfartsselskaber, så der sikres verdensomspændende rammer for fair konkurrence og en miljømæssigt bæredygtig udvikling af sektoren.

4.3. Forbedring af relationerne med vigtige partnere

47. Kommissionen har understreget, at det er strategisk vigtigt for EU at have en konkurrencedygtig europæisk luftfartsindustri, der omfatter EU-netværksselskaber med global rækkevidde. Dette kræver for det første en sikring af industriens konkurrenceevne og for det andet sikring af mulighederne for markedsadgang, så industrien kan konkurrere og operere på vigtige markeder. På grund af den europæiske gods- og ekspresgodsindustri's særlige forhold lider denne industri på globalt plan særligt under de restriktive bilaterale lufttrafikaftaler og bør opprioriteres, når der skal fjernes hindringer for markedsadgang. EU må tilpasse sin reaktion på de udfordringer, der er i forbindelse med nogle af de strategiske markeder og partnere, på følgende måde.
48. Som en vigtig regional aktør repræsenterer Tyrkiet et strategisk luftfartsmarked for EU og ét af de hurtigst voksende. Efter USA er Tyrkiet den største destination for passagertrafik til og fra EU med transport af 30 millioner passagerer i 2010. Siden 1999 er passagertrafikken mellem EU og Tyrkiet gennemsnitligt steget med over 9 % om året. Det er tre gange mere end passagertrafikken mellem EU og Marokko og mere end dobbelt så meget som markedet for passagertrafik mellem EU og Rusland. Tyrkiet og EU har fælles interesser på mange områder, og der er store muligheder for at samarbejde. Der er også nogle vanskelige problemer med hensyn til luftfart i regionen, som må løses, fordi de skader begge sider. En positiv og pragmatisk samarbejdsdagsorden bør udvikles sammen med Tyrkiet, som til gavn for begge parter vil give mulighed for fremskridt i løsningen af konkrete problemer i regionen. Især bør en bilateral sikkerhedsaftale fremskyndes. Forudsat at der sker fremskridt i løsningen af disse hindringer, bør en samlet aftale overvejes.
49. Med hensyn til Rusland er det på høje tid at nå til enighed om et mere sammenhængende, stabilt og ambitiøst samarbejde, der giver forudsigelighed i planlægningen for begge siders luftfartsselskaber. Rusland må snarest muligt

demonstrere sin vilje til, i overensstemmelse med 2011-aftalen, at implementere de aftalte principper vedrørende modernisering af det sibiriske overflyvningssystem. Derudover er mulighederne for samarbejde meget store, og de potentielle fordele for Rusland og EU af et ægte strategisk partnerskab, eller bare et normaliseret forhold, er lige så betydelige som de potentielle omkostninger, hvis samarbejdet ikke videreudvikles. Så snart de nuværende hindringer er fjernet, bør EU derfor foreslå en køreplan, hvis formål i sidste ende er en samlet luftrafikaftale mellem EU og Rusland.

50. Relationer med Golf-staterne har i de senere år hovedsagelig været en envejsproces, der har bestået i at åbne EU-markederne for Golf-luftfartsselskaber, og det har skabt betydelig ubalance i mulighederne. Samtidig er der stadig tvivl om, hvorvidt gennemsigtigheden i nogle Golf-luftfartsselskabers driftsregnskaber opfylder internationale normer. Ydermere tøver nogle Golf-stater stadig med at acceptere eller bare drøfte klausuler vedrørende "fair konkurrence" med EU-medlemsstater enkeltvis. Denne tendens skal vendes, i første omgang i retning af sikring af gennemsigtighed samt fair og åben konkurrence, og derefter, på basis heraf, i retning af fortsat markedsudvikling. Det vil være hensigtsmæssigt at koordinere denne proces på EU-niveau via samlede EU-luftrafikaftaler med de vigtige lande.
51. Asiens betydning øges hurtigt inden for global luftfart og er derfor klart et marked, hvor EU-luftfartsselskaber ikke kan tillade sig ikke at være aktivt til stede. Mange asiatiske lande tilstræber nu en mere liberal luftfartspolitik, og flere har udtrykt interesse i at indgå samlede aftaler med EU. EU bør forfølge sådanne muligheder, forudsat at disse lande fuldt ud anerkender EU's love inden for luftfart, herunder princippet om EU-udpegning, og forudsat at disse markeder tilbyder lige vilkår og fair konkurrence for de to parter. Det er påvist, at samlede luftrafikaftaler med Kina, Indien og Japan kan medføre store økonomiske fordele, som bør udnyttes. EU følger også med stor interesse udviklingen i ASEAN, der sigter mod et fuldt liberaliseret indre marked for luftfart i ASEAN i 2015, som har mange ligheder med dannelsen af det åbne regionale marked for luftfart i Europa. Det vil betyde nye interessante muligheder for samarbejde mellem EU og ASEAN og bør på et vist tidspunkt føre til en samlet luftrafikaftale mellem disse to parter. Singapore har taget føringen i denne henseende og har præsenteret sig som "stifinder", for at EU kan øge sin tilstedeværelse i og uden for ASEAN.
52. En tilsvarende udvikling er på vej i andre af verdens regioner, herunder i Latinamerika, hvor den fortsatte konsolidering af luftfartsselskaber bør hilses velkommen, da den giver mulighed for at udvikle tættere relationer blokkene imellem, som fortjener yderligere markedsåbning.
53. Afrikas luftfartsmarked har vækstpotentiale på lang sigt. Inden for luftfartsrelationer mellem EU og Afrika prioriteres forbedring af luftfartssikkerheden i Afrika via støtte til dannelse og drift af regionale sikkerhedstilsynsorganisationer og via assistance til lande, der er med på EU's liste over luftfartsselskaber, som har forbud mod at operere inden for EU.

4.4. Værktøjer, der skal anvendes

54. EU ønsker at udvikle stærke, samlede og gensidigt fordelagtige luftfartsrelationer med sine vigtigste partnere. Dette rækker videre end det enkle spørgsmål om

liberalisering af trafikrettigheder og bør f.eks. omfatte et teknologisk og industrielt samarbejde samt samarbejde om regelsæt. Samlede lufttrafikaftaler 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.

55. I denne meddelelse understreges vigtigheden af, at der opretholdes en konkurrencedygtig europæisk luftfartsindustri. En sikring af, at dette strategiske mål opnås, kræver en mere systematisk koordinering, større solidaritet og brug af alle de værktøjer, der er til rådighed for EU, Europa-Kommissionen, EU's medlemsstater, EU's industri samt europæiske luftfartsinstitutioner og -organer. Det vil også øge de potentielle fordele for EU's partnere. Dette kan ske på forskellige måder, som bør overvejes i fællesskab.
56. Det er vigtigt, at alle berørte parter er så engagerede som muligt i at fastlægge politikken og derefter i forhandlingerne, både i den forberedende fase og i selve drøftelserne. Kommissionen er derfor rede til at gennemgå de praktiske foranstaltninger igen for at sikre, at forhandlinger er gennemsigtige og brede. Samtidig bør vi sikre, at de processer, der styrer EU's eksterne luftfartsrelationer, er effektive og ikke alt for bureaukratiske.
57. Kommissionen mener, at et mere effektivt instrument til sikring af fair konkurrence er en vigtig del af den værktøjskasse, som EU får brug for til videreudvikling af sin luftfartspolitik over for tredjelande. Forordning 868/2004 har vist sig at være kompleks og uanvendelig for lufttrafikindustrien, og efter en fuldstændig vurdering af dens virkning vil Kommissionen tage forordningen op til fornyet overvejelse og om nødvendigt fremsætte forslag om mere hensigtsmæssige foranstaltninger, efter at alle berørte interessenter er blevet hørt.

5. KONKLUSION

58. Tiden er nu 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 beslutninger træffes, som er nødvendige for, at en mere ambitiøs politik kan tilpasses de alvorlige udfordringer, som den europæiske luftfartssektor i dag står overfor, og for at frigøre det fulde potentiale, som luftfarten kan bidrage med til den europæiske økonomi.

HVILKE RESULTATER ER DER OPNÅET HIDTIL MED EU'S LUFTFARTSPOLITIK OVER FOR TREDJELANDE?**Etablering af en EU-luftfartspolitik over for tredjelande**

1. Udviklingen af en EU-luftfartspolitik over for tredjelande var en logisk følge af dannelsen af EU's indre marked og de tilhørende fælles regler. En vigtig milepæl var Domstolens "open skies"-afgørelse af 5. november 2002¹⁶, som konkluderede (i) at Unionen har en eksklusiv ekstern kompetence, når internationale forpligtelser falder inden for de fælles regler, og (ii) at de nationale krav vedrørende ejendomsret og kontrol ved udpegning af luftfartsselskaber i henhold til bilaterale lufttrafikaftaler udgør et brud på etableringsfriheden, der er fastlagt i EU-traktaterne.
2. I juni 2003 gav Rådet Kommissionen bemyndigelse til at forhandle en samlet lufttrafikaftale med USA og til at forhandle "horisontale aftaler" med alle andre lande uden for EU for at bringe deres bilaterale aftaler med EU-medlemsstater i overensstemmelse med EU's love.
3. I juni 2005 nåede Rådet til enighed om tre væsentlige "søjler" for en EU-luftfartspolitik over for tredjelande, hvis formål var (i) at bringe alle bilaterale lufttrafikaftaler, som EU-medlemsstaterne har med tredjelande, i overensstemmelse med EU's love i henhold til Domstolens "open skies"-afgørelse, primært ved at fjerne nationale krav vedrørende ejendomsret og kontrol, og dermed anerkende etableringsfriheden for EU-luftfartsselskaber; (ii) at udvikle et større fælles luftfartsområde inden udgangen af 2010 for at indlemme nabolande syd og øst for EU og (iii) på EU-niveau at forhandle samlede aftaler med andre vigtige partnere på basis af individuelle bemyndigelser til forhandling, hvor det er påvist, at en EU-aftale giver økonomiske fordele og merværdi.

Selv om der stadig er betydelige udfordringer, og meget arbejde stadig skal gøres, er der sket vigtige fremskridt i forbindelse med alle tre søjler siden 2005.

Resultater opnået i forbindelse med de tre søjler**Første søjle – genskabelse af retssikkerheden**

4. Nødvendigheden af at genskabe et solidt retsgrundlag for luftfartsrelationer med EU er blevet accepteret over hele verden med nogle få undtagelser, der ikke længere udgør et reelt problem. Hele 117 lande uden for EU har anerkendt princippet om EU-udpegning. Heraf har 55 lande accepteret at ændre alle deres bilaterale aftaler med EU-medlemsstater via horisontale aftaler med EU, mens de resterende lande har accepteret, at dette sker på bilateral basis med individuelle EU-medlemsstater. I alt er næsten 1000 bilaterale lufttrafikaftaler blevet bragt i overensstemmelse med EU's love, og de repræsenterer 75 % af al EU-passagertrafik med tredjelande. Der skal dog stadig arbejdes med nogle få vigtige luftfartsnationer for at få færdiggjort

¹⁶ Sager indbragt for Domstolen af Europa-Kommissionen mod otte medlemsstater i forbindelse med deres bilaterale lufttrafikaftaler med USA.

implementeringen af EU-udpegning. Disse omfatter Indien, Kina og Sydkorea foruden Sydafrika, Kenya, Nigeria og Kasakhstan. Af disse lande er det kun Sydafrika, Kenya, Nigeria og Kasakhstan, der endnu ikke har anerkendt princippet om EU-udpegning overhovedet. Hvor der findes regionale organisationer, såsom i Afrika og Sydøstasien, bør en regional tilgang fortrinsvis følges af forhandlinger om blok-til-blok-aftaler. Sådanne blok-til-blok horisontale aftaler bør indeholde elementer af gensidighed (især med hensyn til bestemmelser om ejendomsret og kontrol), som muliggør gensidig gradvis anerkendelse af de respektive regionale luftfartsmarkeder med fordele for begge sider. Genskabelse af retssikkerheden, fortrinsvis på regional blok-til-blok-basis med de regionale økonomiske fællesskaber, hvor de har bemyndigelse til at indgå en horisontal aftale, er fortsat en forudsætning for et videre samarbejde på vigtige luftfartsområder som sikkerhed, sikring, økonomisk regulering, luftrafikstyring og miljø.

5. Der er opnået betydelige resultater. Disse ændringer anerkender fjernelsen af begrænsninger med hensyn til national ejendomsret og kontrol for EU-luftfartsselskaber, som det kræves i henhold til EU's love. Derfor kan EU-luftfartsselskaber tilbyde ruter fra en hvilken som helst EU-medlemsstat til lande uden for EU, forudsat at udpegnings- og trafikrettigheder indgår i de relevante bilaterale luftrafikafalter. Desuden anerkendes fusioner mellem EU-luftfartsselskaber. Men frem for alt er retssikkerheden genskabt i bilaterale aftaler, og det er vigtigt for alle selskaber.

Anden søjle – et fælles luftfartsområde med nabolandene

6. Der er også sket gode fremskridt i udviklingen af et større fælles luftfartsområde. EU har forhandlet en række vigtige luftrafikafalter med nabolandene, som med tiden vil udgøre et fælles luftfartsområde, der er baseret på en sideordnet proces med gradvis markedsåbning og regeloverensstemmelse i forhold til EU-luftfartslove og -regler. Aftalerne omfatter hele 55 lande og 1 milliard indbyggere, dvs. dobbelt så mange som befolkningen i EU. Foruden Schweiz, Norge og Island, som indgår i det interne luftfartsmarked, er der underskrevet samlede luftrafikafalter med Vestbalkan¹⁷, Marokko, Georgien, Jordan og Moldova, og en aftale med Israel er blevet foreløbigt godkendt. Der er forhandlinger i gang med Ukraine og Libanon, og forhandlinger med Tunesien og Aserbajdsjan ventes at starte snart, og på et tidspunkt også med Armenien.
7. Den økonomiske effekt af de naboskabsaftaler, der blev forhandlet først, har været målbare og betydelige. I en uafhængig undersøgelse, der er foretaget for Europa-Kommissionen¹⁸, anslås det, at den samlede økonomiske fordel i forbindelse med EU-Marokko-aftalen (2006) har oversteget 3,5 milliarder euro mellem 2006 og 2011, og der har været en massiv vækst i luftrafikken mellem EU og Marokko og mange nye ruter og luftfartsselskaber, som har resulteret i mere konkurrence, flere valgmuligheder og lavere priser. Der har været en reel nedgang i billetprisen for passagerer på omkring 40 % siden 2005. Ligeledes har EU-Vestbalkan-aftalen

¹⁷ Multilateral aftale indgået med følgende partnere: Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Montenegro, Serbien og FN's mission i Kosovo

¹⁸ Booz & Company: "Development of the EU's Future External Aviation Policy", [Udvikling af EU's fremtidige luftfartspolitik over for tredjelande] endelig rapport, april 2012.

(FELO-aftalen) genereret et samlet økonomisk udbytte på mere end 2,4 milliarder euro mellem 2006 og 2011. Af det samlede økonomiske udbytte er 80-85 % en konsumentoverskudsgevinst, der skyldes lavere billetpriser, mens resten er andre produktivtets- og effektiviseringsgevinster.

8. Nabolandene har gjort meget for at tilpasse deres regelsæt til EU's lovgivning på vigtige områder som luftfartssikkerhed, sikring, lufttrafikstyring, miljø, passagerers rettigheder, økonomisk regulering og sociale aspekter. Det er i forbrugernes og luftfartsindustriens interesse både i EU og i nabolandene. EU giver vigtig assistance til nabolandene ved at hjælpe dem med at afstemme deres lovgivning med EU's regler. Begge sider har aftalt at give yderligere trafikrettigheder (5th freedom-rettigheder, dvs. retten til at gennemføre trafik mellem et partnerland og en mellemliggende eller efterliggende destination som led i en rute, der starter/slutter i luftfartsselskabets hjemland), som skal gælde, når regelharmoniseringen er tilendebragt. Med hensyn til Vestbalkan vil en hurtig gennemførelse af EU's luftfartsregler i henhold til FELO-aftalen også bidrage til indsatsen i forbindelse med EU-tiltrædelsesprocessen.
9. Relationerne med et vigtigt naboland - Rusland - har været vanskelige. Rusland er en potentielt yderst vigtig partner for EU på grund landets geografiske nærhed og den gensidige afhængighed, der giver betydelige kommercielle muligheder. Over 40 % af Ruslands internationale passagertrafik kommer f.eks. til EU. Men mulighederne for gensidige fordele er ikke udnyttet fuldt ud.
10. 2011 var et vendepunkt med hensyn til Ruslands anerkendelse af EU's lovgivning. I september 2011 accepterede Rusland - for første gang - at indarbejde princippet om EU-udpegning i sine bilaterale lufttrafikaftaler med EU-medlemsstater, og denne proces er nu ved at blive gennemført.
11. Der er dog stadig et vigtigt problem, der endnu ikke er løst fuldt ud: det russiske system med opkrævning af betaling fra EU-luftfartsselskaber for brug af sibiriske ruter, når de flyver til destinationer i Asien. Det anslås, at EU-luftfartsselskaber har måttet betale mere end 300 millioner euro om året for at flyve over Sibirien, hvoraf det meste tilsyneladende er gået til en direkte konkurrent. Ved udgangen af 2011 udvekslede Europa-Kommissionen og den russiske regering breve om, at de principper om modernisering af det sibiriske overflyvningssystem, der blev forhandlet, aftalt og underskrevet i 2006, skal være fuldt implementeret senest den 1. juli 2012. EU forventer, at Rusland efterkommer denne internationale forpligtelse og forbeholder sig ret til at træffe de nødvendige foranstaltninger, hvis dette viser sig ikke være tilfældet.

Tredje søjle – samlede aftaler med andre vigtige partnere

12. I forbindelse med den tredje søjle har EU forhandlet nogle få aftaler med store partnere. Disse samlede aftaler har til formål at kombinere markedsåbning med tilvejebringelse af betingelser for fair og åben konkurrence via regeloverensstemmelse, liberalisering af ejendomsret til og kontrol med luftfartsselskaber samt løsning af forretningsproblemer.
13. En aftale om første etape blev underskrevet med USA i april 2007, og en aftale om anden etape i juni 2010. Der blev underskrevet en aftale med Canada i december

2009, som fastlægger en gradvis markedsåbning på basis af Canadas ændringer af sine regler om udenlandske investeringer. En samlet lufttrafikaftale med Brasilien blev foreløbigt godkendt i marts 2011, selv om Brasilien stadig ikke har skrevet under. Rådet har også givet Kommissionen bemyndigelse til at forhandle samlede aftaler med Australien og New Zealand. Forhandlinger med disse lande er endnu ikke afsluttet.

14. EU-USA-aftalen har spillet en væsentlig rolle i forsøget på at ændre internationale lufttrafikaftaler, så de ikke kun drejer sig om forhandlinger om markedsadgang baseret på gensidighed. For første gang anerkendte en stor international aftale, at konkurrenceforholdene også skulle behandles og harmoniseres for at sikre fair konkurrence. EU og USA har udviklet en ny skabelonaftale, som gør luftfartens rolle lettere. Selv om aftalerne med USA og Canada kun har været gældende i en periode med økonomisk tilbagegang, som har haft en negativ indvirkning på de fleste luftfartsmarkeder, ventes fordelene at blive meget betydelige i betragtning af det transatlantiske markeds størrelse. En undersøgelse¹⁹ foretaget på vegne af Kommissionen konkluderede, at en aftale mellem EU og USA om et åbent luftfartsområde inden for de første 5 år ville give en yderligere stigning i passagerantallet mellem EU og USA på over 25 millioner, resultere i besparelser for forbrugerne på over 15 milliarder euro og skabe 80.000 nye arbejdspladser i EU og USA samlet set. De fordele og effektiviseringer, der skyldes regelsamarbejde og -overensstemmelse, og effekten af det arbejde, de blandede udvalg, som oprettes ifølge aftalerne, udfører, er allerede tydelige. I henhold til EU-USA-aftalen har det blandede udvalg f.eks. behandlet en lang række problemstillinger, herunder markedsadgang, regelsamarbejde og -overensstemmelse og betingelser for konkurrence. Det giver et værdifuldt forum, som kan overvåge gennemførelsen af aftalen og tage sig af hindringer, der hæmmer forretningsaktiviteterne. Det blandede udvalg var f.eks. katalysator for aftalen fra juni 2012 mellem EU og USA om sikkerhed for fragt, som vil tillade billigere og hurtigere luftfragttransport som følge af gensidig anerkendelse af de respektive sikringssystemer for luftfragt.

¹⁹ "The Economic Impacts of an Open Aviation Area between the EU and the US" [Den økonomiske indvirkning på det åbne luftfartsområde mellem EU og USA], endelig rapport, januar 2007, Booz Allen, Hamilton.