



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.10.2001  
KOM(2001)574 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG  
RÅDET**

**Følgerne for luftfarten af attentaterne i USA**

# **MEDDELELSE FRA KOMMISSIONENTIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

## **Følgerne for luftfarten af attentaterne i USA**

### **1. INDLEDNING**

1. Den europæiske luftfart er blevet hårdt ramt af attentaterne i New York og Washington den 11. september. Den Europæiske Union gik straks i gang med at finde løsninger på de mest presserende spørgsmål, og i det fornødne omfang også med at tilpasse de gældende regler til den nye situation. Bortset fra den skærpelse af sikkerhedsforanstaltningerne inden for luftfarten, som var genstand for forhandlinger i Det Europæiske Råd den 21. september og i Rådet (trafikministrene) den 14. september 2001, er der spørgsmålet om attentaternes indvirkning på situationen inden for luftfartssektoren, hvor der i forvejen var behov for en konsolidering.
2. Allerede den 20. september holdt Loyola de Palacio møde med repræsentanter for Sammenslutningen af Europæiske Luftfartsselskaber (AEA). Selv om Loyola de Palacio indrømmede, at luftfartsselskaberne befinder sig i en helt usædvanlig situation, understregede hun dog, at Kommissionen ikke kunne acceptere foranstaltninger, der ville kunne føre til konkurrenceforvridninger mellem stater eller selskaber, og heller ikke at den øjeblikkelige situation blev brugt som påskud til at udskyde de nødvendige omstruktureringer. Derimod bekræftede hun, at der kunne træffes foranstaltninger til at afhjælpe situationen, og hun anerkendte det også som helt legitimt, at de offentlige myndigheder påtog sig at afholde udgifterne til skærpelsen af visse sikkerhedsforanstaltninger.
3. Som reaktion på forsikringsselskabernes enorme forhøjelse af præmierne til dækning af risici, der er forbundet med terrorangreb og krigshandlinger, meddelte visse medlemsstater ved udgangen af ugen den 17.-21. september, at de agtede at yde støtte til deres nationale luftfartsselskaber. Kommissionen forelagde øjeblikkelig sagen for finansministrene på mødet den 22. september for at få et samordnet svar. Ministrene gik med til, at medlemsstaterne undtagelsesvis kunne afholde udgifterne til dækning af disse risici eller forhøjelsen af forsikringspræmierne, forudsat at de pågældende støtteforanstaltninger blev lagt i faste rammer, og at de blev anmeldt til Kommissionen.
4. Samtidig vedtog den amerikanske regering en pakke af foranstaltninger til fordel for de amerikanske selskaber. Det bør undersøges, om disse støtteforanstaltninger kan få virkninger for de markeder, hvor de amerikanske luftfartsselskaber ligger i skarp konkurrence med de europæiske selskaber, nemlig først og fremmest på de transatlantiske ruter. Det er vanskeligt at foretage en vurdering af dette spørgsmål i øjeblikket.
5. Når Fællesskabet undersøger støtteforanstaltningerne til sektoren, skal det sørge for at undgå, at der opstår konkurrenceforvridning, eller at den nødvendige konsoliderings- og omstrukturingsproces inden for sektoren, som allerede var i gang før begivenhederne den 11. september, hæmmes eller bringes i fare.

## 2. FORELØBIG VURDERING

- Disse attentater har haft smertelige virkninger i USA, målene for terrorangrebene var beliggende på USA's territorium, der blev anvendt amerikanske indenrigsfly, de amerikanske myndigheder lukkede luftrummet i flere dage, og amerikanerne reagerede med øjeblikkeligt at annullere størstedelen af deres rejser. Selv om den europæiske luftfart var mindre direkte berørt, måtte den annullere flyvninger til USA i denne periode, og den psykologiske virkning på offentligheden mærkes også i Europa.

### 2.1. Situationen i Europa

- Luftfartsbranchen lider under kronisk kapitalmangel og en for stor opsplittning på europæisk plan, den er dybt forgældet, og der er permanent mangel på cash flow. Den i forvejen mærkbare afmatning i den økonomiske vækst, skabte reelle problemer for branchen. Krisen rammer de europæiske luftfartsselskaber på et tidspunkt, hvor de i forvejen skal klare sidste års prisstigninger på flybrændstof. En række af dem var gået i gang med deres omstruktureringsplaner, men der er stadig lang vej endnu. For en branche under omstrukturering forværrer den nuværende krise de problemer, der var før attentaterne.
- I dagene efter begivenhederne den 11. september faldt efterspørgslen betydeligt. Det var særligt drastisk i USA, hvor faldet lå på omkring 75%, og det gik også ud over de transatlantiske ruter, som beflyves af de europæiske selskaber. I Europa har nedgangen hidtil været langt mindre, men der er dog tale om en nedgang på 15-30%; især på de sekundære forbindelser har belægningen været mindre (et fald på 20-30%), hvilket bl.a. har fået følger for de regionale selskaber.
- I de prognoser, som AEA har udarbejdet på grundlag af et udsnit på 13 selskaber, forventes der et indtægtstab på 3,6 mia. EUR indtil årets udgang, der tilskrives en anslået nedgang i trafikken på 7,7% og en kapacitetsindskrænkning på 4,7%.
- Ifølge AEA har selskaberne taget 108 fly ud af drift, hvilket svarer til 5,6% af flåden, og 17.000 af selskabernes egne ansatte trues af afskedigelse. F.eks. har British Airways bebudet en nedskæring på 5.200 ansatte, hvortil kommer de 1.800 afskedigelser, der allerede var planlagt frem til marts 2002. Der forventes andre personalenedskæringer, som kan komme til at berøre 30-40 000 ansatte.
- Visse selskaber, især amerikanske selskaber, benytter sig af lejligheden til at skaffe sig af med deres ældste fly. Mange selskaber har meldt ud om midlertidigt ansættelsesstop; enkelte har allerede foretaget mange afskedigelser. Inden for branchen forventes andre personalenedskæringer, der utvivlsomt overstiger dem, som allerede var planlagt på grund af de dårlige økonomiske udsigter.
- Også rutenettene har været gensstand for justeringer, ikke blot på forbindelserne til USA, men også til Mellemøsten og inden for Europa; der flyves ikke længere på visse destinationer, især de mindre benyttede. For blot at nævne ét eksempel har Lufthansa ikke nøjedes med at annullere oversøiske flyvninger fra Frankfurt til Rio de Janeiro og Bogota og fra Berlin til Washinton, men har også indstillet flere afgangse fra Frankfurt til Washington og New York. Lufthansa har endvidere indstillet flyvningerne fra Frankfurt til Paris Orly og til Valencia, samt forbindelserne Hamburg-London, Düsseldorf-Moskva og Dortmund-København.

13. Trods disse foranstaltninger stiger visse omkostninger meget, hvilket gør det endnu vanskeligere at håndtere krisen. Ifølge AEA vil omkostningerne til de ekstra sikkerhedsforanstaltninger, der er truffet, kunne nå op på 145 mio. EUR. Det samme gælder forsikringspræmierne, idet samtlige forsikringsomkostninger er blevet næsten fordoblet, hvilket har medført en omkostningsforøgelse for den europæiske luftfartsbranche.
14. Endelig belastes branchen af den uvished, der hersker. På grund af faren for nye attentater meddelte forsikringsselskaberne til at begynde med, at de ville begrænse dækningen i policerne til et niveau, der lå langt under almindelig praksis. Luftfartsselskabernes aktienoteringer er faldet 50% i løbet af fjorten dage, hvilket tyder på en manglende tillid hos investorerne, og gør det dyrere for selskaberne at finansiere deres aktiviteter. På nuværende tidspunkt er Kommissionen ude af stand til at udtale sig præcist om krisens omfang og indvirkning på den europæiske luftfartsbranche. Derfor følger Kommissionen situationens udvikling, så den oven i de foranstaltninger, der er omtalt i denne meddelelse er i stand til at reagere på og samordne medlemsstaternes reaktioner.

## 2.2. Situationen i USA

15. Når man sammenligner luftfartsselskabernes situation i USA og Europa, må man ikke glemme, som det også blev påpeget i hvidbogen om den fælles transportpolitik, at hver især af de tre store amerikanske luftfartsselskaber gennemsnitlig transporterer 90 millioner mennesker hvert år mod 30 til 40 millioner for hvert af de største europæiske selskaber (dvs. et forhold på 1 til 3).
16. Efter attentaterne har de amerikanske selskaber meldt ud om store tab på omkring 10 mia. USD for 2001. ATA, der er de amerikanske luftfartsselskabers sammenslutning, har annonceret afskedigelser i en størrelsesorden på 100.000 inden for luftfartssektoren i USA, og luftfartsselskaberne forventer tab på 18-33 mia. USD i 2002 på grund af attentaterne.
17. Kongressen vedtog den 21. september en række hasteforanstaltninger som led i en samlet plan, der kan komme til at beløbe sig til 18 mia. USD, og som navnlig består i følgende:
  - **Direkte og øjeblikkelig støtte på 5 mia. USD** for at yde kompensation de amerikanske luftfartsselskaber for de tab, de har lidt som direkte følge af lukningen af luftummet og attentaternes virkninger for lufttrafikken mellem den 11. september og den 31. december 2001. Denne støtte skal tildeles i forhold til hvert enkelt selskabs kapacitet (udbud målt i sæder x miles), som registreret inden den 11. september.
  - **Federale "kreditinstrumenter", der stilles til rådighed ud fra kriterier, som er fastsat af præsidenten**, i form af statslån til nedsat rente eller lånegarantier til en potentiel værdi af 10 mia. USD.
  - Oprettelse af et råd, der skal føre tilsyn med, tildelingen af ovennævnte finansieringsinstrumenter. Det består af trafikministeren eller dennes stedfortræder, præsidenten Federal Reserve's bestyrelse, der er formand for rådet, finansministeren og generalinspektøren (Controller General).
  - **Definition af kompensationsprincipperne:** Luftfartsselskaberne skal fremlægge beviser for de tab, de har lidt som følge af attentaterne, bl.a. økonomiske og finansielle bilag, hvilket skal ske under tilsyn fra trafikministeren og

generalinspektøren, der kan beordre ansøgerne underkastet finansiell og regnskabsmæssig revision.

- **3 mia.USD til sikkerhedsforanstaltninger** inden for lufttransporten, der tages fra den fond på 40 mia., der er afsat til erstatning til ofrene.

18. Støtten vil blive underlagt visse betingelser: fastfrysning af lønninger over et bestemt niveau indtil den 11. september 2003 og pligt for luftfartsselskaberne til at opretholde forbindelser af almen interesse ("Essential Air Service"). Kommissionen vil undersøge, om støtten til de amerikanske luftfartsselskaber kan påvirke de markeder, hvor de amerikanske luftfartsselskaber ligger i skarp konkurrence med de europæiske selskaber, det vil sige først og fremmest de transatlantiske ruter.

### 3. FORSIKRINGSPROBLEMMET

19. Traditionelt er luftfartsselskaberne omfattet af en god dækning med hensyn til tab af fly, deres ansvar over for passagerer og tredjeparter. Attentaterne har vist luftfartsbranchens sårbarhed, da de anrettede skader, som langt oversteg alle rimelige beregninger. Nogle få dage efter begivenhederne meddelte forsikringsselskaberne, at de ville ophæve eller i nedsætte "ansvars"-dækningssummen kraftigt på grund af risikoen for terrorangreb og krig. Dette fik mange stater til at sætte spørgsmålstegn ved trafikrettigheder til de selskaber, som ikke kunne dokumentere en passende dækning. Desuden bebudede forsikringsselskaberne betydelige præmieforhøjelser for den dækning, de fortsatte med at yde. Derefter underrettede forsikringsselskaberne andre virksomheder inden for sektoren om, at de ville ophæve eller nedsætte deres dækning: lufthavne, udbydere af ground handling- og flyveledelsestjenester mv.

20. Alle medlemsstaterne<sup>1</sup> har iværksat midlertidige ordninger, der gør det muligt at opretholde luftfartsselskabernes ansvarsforsikringer over et tidsrum på tredive dage, indtil forsikringsmarkedet genetablerer en acceptabel dækning (se nærmere under punkt 5.2) Disse foranstaltninger skal naturligvis anmeldes til Kommissionen, som undersøger dem i lyset af reglerne i traktaten. Medlemsstaterne er i gang med at anmelde disse foranstaltninger til Kommissionen, som vil undersøge dem på baggrund af statsstøttereglerne.

21. Selv om Kommissionen kan medgive, at forsikringsselskaberne er underlagt en hård økonomisk belastning, har den dog pligt til at undersøge, hvor vidt deres adfærd er forenelig med konkurrencereglerne i traktaten. Til den ende har Kommissionen af egen drift indledt en procedure for at undersøge om vilkårene for forhøjelsen af præmierne, er forenelige med konkurrencereglerne.

22. Luftfartsselskabernes dækning er ved at blive genetableret, selv om det er forbundet med høje omkostninger. Helt konkret må luftfartsselskaberne betale tillæg på de eksisterende forsikringspræmier svarende til ca 3,10 USD pr. passager og uden fortjeneste. Der er dog stadig ingen dækning for de andre aktører: lufthavne, groundhandling og flyveledelse. Dette er til stor skade for lufttransporten og vil kunne føre til alvorlige forstyrrelser af økonomisk og social art. Ifølge de oplysninger, forsikringsselskaberne og de nationale myndigheder har modtaget, vil der meget hurtigt blive indført dækning for de andre aktører, som vil sætte dem i stand til bedre at klare situationen.

---

<sup>1</sup> Se bilag (1).

23. Da der hersker uvished om, hvorvidt markedet vil vende tilbage til normale tilstande ved udgangen af 30-dages perioden, og da USA har truffet foranstaltninger, som sikrer dækning i 180 dage, er det usandsynligt, at regeringernes garantier kan bringes til ophør efter den oprindelige periode på 30 dage. Krisen har klart vist, at tilsvarende begivenheder i fremtiden vil kunne påføre aktørerne inden for luftfartssektoren en ny afbrydelse i forsikringsdækningen. Medlemsstaterne har anmodet Kommissionen om at udfærdige retningslinjer, der kan sikre effektivitet og sammenhæng i reaktionerne i sådanne tilfælde. For fortsat at sikre lige konkurrencevilkår med tredjelandes luftfartsselskaber og for at undgå divergerende reaktioner fra medlemsstaternes side mener Kommissionen desuden, at medlemsstaterne bør kontrollere, at luftfartsselskaber fra tredjelande kan dokumentere, at de har en minimumsrisikodækning, der er i overensstemmelse med rekommandationerne fra Den Europæiske Konference for Civil Luftfart (ECAC). Hvis dette ikke er tilfældet, vil medlemsstaterne blive nødsaget til træffe relevante samordnede foranstaltninger, der under overholdelse af Fællesskabets internationale forpligtelser bl.a. går ud på at inddrage trafikrettigheder og forbyde overflyvning.

#### 4. SIKKERHEDSFORANSTALTNINGER

24. Det Europæiske Råd anmodede på sit ekstraordinære møde den 21. september Rådet (trafikministrene) om at vedtage regler om klassificering af våben, besætningernes faglige uddannelse, kontrol med og overvågelse af indchecket bagage, beskyttelse af adgangen til cockpitterne og kontrol med kvaliteten af de sikkerhedsforanstaltninger, der anvendes i medlemsstaterne.

25. Kommissionen har allerede forelagt Rådet flere forslag, der gør det muligt for Rådet at indføre visse af disse foranstaltninger.

- ændring af forordningen om harmonisering af tekniske krav ("JAR-OPS") og administrative procedurer inden for civil luftfart<sup>2</sup>, der gør det muligt at træffe de fornødne foranstaltninger til at forstærke dørene til cockpitterne
- forslag til direktiv om indberetning af hændelser inden for civil luftfart<sup>3</sup>, der bl.a. gør det muligt at føre tilsyn med overholdelsen af sikkerhedsforanstaltningerne
- Kommissionens forslag om kabinebesætninger inden for civil luftfart: sikkerhedskrav og bevis for faglige kvalifikationer<sup>4</sup> der muliggør en harmonisering af uddannelsen. Rådet skulle være i stand til at vedtage en fælles holdning om dette forslag den 15. oktober.

26. Desuden fremlægger Kommissionen et forslag til forordning om fastsættelse af fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civil luftfart. Med vedtagelsen af dette forslag vil der kunne fastsættes fælles regler for kontrol af bagage og passagerer og iværksættes kontrol med overholdelsen af de fælles regler. I mellemtiden har Kommissionen opfordret medlemsstaterne til at gennemføre inspektioner i lufthavnene til styrkelse af de tiltag, som Den Europæiske Konference for Civil Luftfart (ECAC) indledte for nogle måneder siden. Den af Rådet nedsatte *ad hoc*-gruppe skal forelægge sin første rapport for Rådet (trafikministrene) på mødet den 15-16. oktober, hvilket vil gøre det muligt at styrke

---

<sup>2</sup> KOM (2000) 121 endelig af 24.3.2000 COD (2000/0069).

<sup>3</sup> KOM (2000) 847 endelig af 19.12.2000 COD (2000/0343) og ændret forslag af 25.09.2001 KOM (2001) 532.

<sup>4</sup> KOM (97) 0382 endelig udg. af 22.7.1997 og ændret forslag af 5.3.1999KOM (99) 0068 endelig udg.

ECAC's rekommandationer. Samtidig vil der blive iværksat et samråd med de faglige organisationer og i udvalget vedrørende den sektorielle dialog inden for civil luftfart

27. Traditionelt har luftfartsbranchen i vidt omfang selv afholdt sikkerhedsomkostningerne. Udgifterne til den styrkelse af visse foranstaltninger, som de offentlige myndigheder har gennemført som følge af angreb, der er rettet mod hele samfundet og ikke blot mod luftfartsbranchens aktører, bør efter Kommissionens opfattelse bæres af staten. Det er indlysende, at selv om visse foranstaltninger pålægges luftfartsselskaberne og andre aktører inden for sektoren som f.eks. lufthavne, udbydere af ground handlingtjeneste og flyveledelse, må offentlig finansiering heraf ikke give anledning til, at der ydes driftstøtte, der er uforenelig med traktaten.

## **5. ANVENDELSE AF REGLERNE OM STATSSTØTTE**

28. Når Kommissionen tager stilling til forslag om ydelse af statsstøtte, som er forenelig med traktaten, prioriterer den de foranstaltninger, som frembyder mindst risiko for at forvride konkurrencen mellem luftfartsselskaberne i EU, dvs. sådanne former for støtte, som kan ydes uden forskelsbehandling til alle luftfartsselskaber i EU. Luftfartsselskaberne er i øvrigt heller ikke selv interesserede i, at støtteforanstaltninger fordrejer konkurrencevilkårene, og de foretrækker derfor, at sådanne foranstaltninger vedtages på fællesskabsniveau.

29. Kommissionen understreger, at begivenhederne den 11. september 2001 ikke har fået Kommissionen til at ændre sin politik med hensyn til omstrukturingsstøtte, som er baseret på princippet "one time last time", for disse begivenheder må ikke tjene som påskud til - uden om de eksisterende regler for støtte til omstrukturering - at afhjælpe alvorlige vanskeligheder, som visse luftfartsselskaber i EU, som er i gang med omstruktureringer, har måttet kæmpe med i adskillige måneder eller år.

30. Kommissionen henleder også opmærksomheden på, at enhver beslutning om statsstøtte, som medlemsstaterne træffer, skal anmeldes, således at Kommissionen kan undersøge foranstaltningens virkning i rette tid og tage stilling til, om den er forenelig med traktaten. Dette krav blev understreget på det uformelle rådsmøde (Ecofin) i Liège den 22. september.

31. Under Golf-krisen iværksatte Kommissionen en række foranstaltninger for en periode af tre måneder for at give luftfartsselskaberne mulighed for at klare de akutte vanskeligheder. Kommissionen udtalte bl.a., at den ville se velvilligt på visse former for statsstøtte, der skulle dække de øgede udgifter til sikkerhed og forsikringspræmier samt udsættelsen af opkrævningen af en del af flyvekontrolafgifterne, og at den i henhold til konkurrencereglerne for lufttransporten ville give luftfartsselskaberne tilladelse til at indgå visse aftaler om kapacitetsindskrænkning, fælles drift og fordeling af slots i lufthavnene. Luftfartsbranchen klarede denne krise, og trafikken blev genoptaget i løbet af kort tid. Siden da er retsreglerne for lufttrafikken blevet ændret, således at markedet for lufttransport kan udvikle sig i overensstemmelse med princippet om fri adgang. Herved får luftfartsselskaberne mulighed for at udøve deres aktiviteter i fuld konkurrence, og det bliver lettere for dem at tilpasse deres tjenester, kapacitet og fartplaner til efterspørgslen. De vil også være bedre rustet til at klare krisesituationer.

32. Den ad hoc-gruppe, som blev oprettet efter det ekstraordinære møde i Rådet (trafikministrene) den 14. september, har holdt tre møder, henholdsvis den 25. september,

den 2. oktober og den 5. oktober. Den har samlet oplysninger om de vigtigste støtteforanstaltninger, der er iværksat for at afbøde virkningerne af forhøjelsen af forsikringspræmierne samt de øgede udgifter som følge af de skærpede krav til sikkerheden. Det fremgår af oplysningerne, at den støtte, som de amerikanske luftfartsselskaber har modtaget som kompensation for den manglende indtjening i de dage, hvor al lufttrafik var suspenderet i USA, kan skabe konkurrenceforvridninger.

33. Driftsstøtte er i princippet forbudt, men Kommissionen mener dog, at bestemmelserne i artikel 87, stk. 2, litra b), giver luftfartsselskaberne mulighed for at overvinde de vanskeligheder, som de står overfor i øjeblikket. Kommissionen er af den opfattelse, at begivenhederne den 11. september 2001 - i betragtning af deres uforudselige karakter, antallet af ofre, omfanget af skaderne og deres indvirkning på verdensøkonomien - kan betegnes som usædvanlige begivenheder i den i traktatens artikel 87, stk. 2, litra b), nævnte forstand. De midlertidige foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet til støtte for luftfartsselskaberne, bør dog ikke resultere i, at luftfartsselskaberne opnår fordele, som overstiger de tab, de har lidt.
34. Efter Kommissionens opfattelse kan bestemmelserne i traktatens artikel 87, stk. 2, litra b), anvendes på to typer skader, der er opstået som følge af begivenhederne den 11. september 2001.

#### **5.1. Kompensation til luftfartsselskaberne for indtægtstab som følge af lukningen af det amerikanske luftrum i fire dage**

35. Kommissionen er af den opfattelse, at omkostningerne som følge af lukningen af det amerikanske luftrum i perioden 11.-14. september 2001 er en direkte konsekvens af begivenhederne den 11. september 2001. Medlemsstaterne kan derfor yde kompensation for disse omkostninger i henhold til bestemmelserne i traktatens artikel 87, stk. 2, litra b), for så vidt som følgende betingelser er opfyldt:
- kompensationen udbetales uden forskelsbehandling til alle luftfartsselskaber i en given medlemsstat
  - den vedrører udelukkende omkostninger, der blev registreret i dagene 11.-14. september 2001 efter de amerikanske myndigheders beslutning om at suspendere lufttrafikken
  - kompensationen beregnes nøjagtigt og objektivt ved at sammenligne det enkelte luftfartsselskabs trafik i de fire pågældende dage med luftfartsselskabets trafik i den foregående uge, hvorefter resultatet korrigeres for udviklingen i det tilsvarende periode i år 2000. Den maksimale kompensation, som beregnes under hensyntagen til såvel de afholdte udgifter som de opnåede besparelser, er lig med det behørigt fastslåede indtægtstab i disse fire dage. Beløbet må under ingen omstændigheder overstige fire trehundredefemogtresindstyvendedele af selskabets omsætning.
36. Det er ikke muligt at tage stilling til eventuelle konkurrenceforvridninger som følge af den direkte støtte til de amerikanske luftfartsselskaber, da der ikke findes nogen aftale, der regulerer forholdet mellem Fællesskabet og USA. Medlemsstaterne har foretrukket bilaterale aftaler, hvorved de har afskåret sig fra muligheden for at reagere samlet. I lighed med den opfattelse, der kommer til udtryk i retningslinjerne fra 1994 om statsstøtte til luftfartsbranchen, mener Kommissionen, at statsstøtte ydet i tredjelande, som åbner mulighed for at tilbyde meget lave takster, skal behandles som led i Fællesskabets

eksterne politik. Kommissionen forbeholder sig ret til, såfremt det kan fastslås, at ydelsen af statsstøtte i et tredjeland resulterer i urimelige fordele, at fremsætte forslag om, at der ydes kompensation til luftfartsselskaberne i EU for eventuelle tab som følge af denne politik. Kommissionen vil desuden foreslå USA, at der udarbejdes en adfærdskodeks.

## **5.2. De øgede udgifter til forsikringspræmier.**

37. På mødet den 22. september drøftede Rådet (Ecofin) de nødforanstaltninger, som medlemsstaterne kunne iværksætte for at hjælpe luftfartsselskaberne med at klare de øgede udgifter til forsikringspræmier i de kommende måneder. Det blev bl.a. besluttet, at:

- støtten kun skal udfylde en lakune i forsikringsmarkedet med det formål at sikre dækningen af tredjemands tab som følge af terror- eller krigshandlinger
- regeringerne skal beregne en rimelig pris, som så vidt muligt afspejler de risici, der er omfattet af de indførte ordninger, selv om denne betingelse kan suspenderes for en kort periode
- ordningerne skal gælde i én måned, og man skal samtidig fortsætte bestræbelserne for at finde en varig løsning og opmuntre branchen til at vende tilbage til normale markedsvilkår så hurtigt som muligt.

Rådet understregede desuden, at foranstaltningerne skal anmeldes til Kommissionen, således at den kan kontrollere, om de er i overensstemmelse med statsstøttereglerne.

38. Når Kommissionen skal tage stilling til de sager, den får forelagt, skal den tage alle relevante forhold i betragtning, navnlig kravet om, at de pågældende foranstaltninger:

- anvendes uden forskelsbehandling og uden nogen begrænsning på samtlige luftfartsselskaber i en given medlemsstat
- kun anvendes i én måned
- udelukkende har til formål at kompensere for de øgede udgifter til forsikringspræmier som følge af begivenhederne den 11. september 2001 og under ingen omstændigheder resulterer i, at luftfartsselskaberne stilles bedre end i perioden før den 11. september 2001.

39. I betragtning af udviklingen på markedet for forsikringer er det vanskeligt at forestille sig, at disse foranstaltninger vil kunne ophæves efter én måned. Kommissionen er dog af den opfattelse, at forsikringsselskaberne ikke har nogen grund til at undlade at dække andre aktører i luftfartsbranchen såsom lufthavnene samt udbyderne af ground handling-tjenester og flyvekontrolltjenester; de risici, der er forbundet med disse aktiviteter, er af en anden art end de risici, der knytter sig til selvmordsattentaterne den 11. september.

40. Hvis situationen ikke har ændret sig efter den første periode på 30 dage, kan den berørte medlemsstat beslutte enten at fortsætte med at yde forsikringsvirksomhederne en supplerende garanti eller at træde i de nævnte forsikringsvirksomheders sted og selv dække denne risiko. Under alle omstændigheder skal medlemsstaterne følge fælles retningslinjer med hensyn til:

- varigheden

- dækningens omfang
- metoderne til fastsættelse af præmier
- de aktører, der er dækket
- behandlingen af tredjelande.

Kommissionen skal undersøge de statsstøttesager, den får forelagt, på grundlag af artikel 87, stk. 2, litra b), og i lyset af ovenstående principper. Desuden skal denne supplerende dækning bortfalde senest den 31. december 2001, hvorefter udgifterne skal lægges over på luftfartsselskaberne, således at luftfartsselskaberne i EU konkurrerer på lige vilkår.

41. Denne krise har dog vist, at lignende begivenheder i fremtiden kan resultere i, at forsikringsvirksomhederne atter ophæver dækningen af luftfartsbranchens aktører. Medlemsstaterne har derfor anmodet Kommissionen om at udarbejde nogle retningslinjer, som kan sikre, at der iværksættes effektive og sammenhængende modforholdsregler i sådanne tilfælde. Det kunne f. eks. overvejes at oprette en "risikofordelingsfond", således at man kunne undgå at iværksætte nationale foranstaltninger, når man stod over for en kollektiv udfordring. En anden løsning, der er værd at overveje, er, at luftfartsselskaberne selv opretter forsikringspuljer specielt med henblik på dækningen af de risici, der er forbundet med lufttransport. Man kunne også oprette en erstatningsfond. I øvrigt har Kommissionen planer om at harmonisere forsikringsbeløbene og -betingelserne i forbindelse med udstedelse af licenser til luftfartsselskaber (Rådets forordning 2407/92). Den vil fremsætte et forslag herom.

## **6. ANDRE FÆLLESSKABSFORANSTALTNINGER**

42. Kommissionen har til opgave at sikre en korrekt anvendelse af konkurrencereglerne samt af reglerne om tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter (slots) i Fællesskabets lufthavne. Det bør undersøges, hvilken virkning det bratte fald i efterspørgslen kan få på anvendelsen af disse regler.

### **6.1. Ankomst- og afgangstidspunkter (slots)**

43. Udgangspunktet for forordningen om tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter (Rådets forordning (EØF) nr. 95/93) er situationen i en koordineringsperiode. Det er således fastsat i forordningens artikel 10, stk. 3, at et luftfartsselskab ikke er berettiget til samme serie ankomst- og afgangstidspunkter i næste tilsvarende fartplansæson, medmindre selskabet overfor koordinatoren kan dokumentere, at det har anvendt tidspunkterne efter koordinatorens instrukser i mindst 80% af den periode, for hvilken de er blevet tildelt.
44. Ifølge forordningen kan der dog også foreligge særlige omstændigheder, som kan have indvirkning på udnyttelsen af ankomst- og afgangstidspunkterne, idet der kan opstå uforudselige og uafvendelige situationer, som luftfartsselskabet ikke har nogen indflydelse på. I henhold til forordningens artikel 10, stk. 5, litra a) og e), kan luftfartsselskabet henvise til forskellige omstændigheder - såsom startforbud for luftfartøjerne eller lukning af en lufthavn eller et luftrum eller indstilling af en række flyvninger på grund af en handling, som gør det praktisk eller teknisk umuligt at gennemføre flyvningerne - for ikke at miste deres hævdvundne rettigheder til ankomst- og afgangstidspunkterne i den igangværende sæson samt i den næste tilsvarende sæson.

45. Kommissionen mener, at lukningen af det amerikanske luftrum i perioden 11. til 14. september samt de senere tilpasninger af tjenesterne (suspension, reduktion af antallet af afgang) må betragtes som særlige omstændigheder, som har en negativ indvirkning såvel på det transatlantiske rutenet som på de dertil knyttede ruter i EU. Kommissionen er af den opfattelse, at koordinatorene bør fortolke ovennævnte bestemmelser på en sådan måde, at luftfartsselskaberne ikke risikerer at miste de ankomst- og afgangstidspunkter, som de ikke har kunnet benytte på grund af terrorhandlingerne.

Luftfartsselskaberne bør derfor have mulighed for at bevare deres fortrinsret til bestemte ankomst- og afgangstidspunkter i den følgende koordineringsperiode i sommeren 2002. Herved kan de ankomst- og afgangstidspunkter, som ikke benyttes i indeværende sæson, tildeles som "*ad hoc*"-slots og anvendes af andre luftfartsselskaber, som dog ikke opnår fortrinsret til disse slots.

46. Hvis den nuværende situation varer ved og får mærkbar indvirkning på vintersæsonen 2001/02, som begynder den 26. oktober, vil Kommissionen på grundlag af den dokumentation, som luftfartsselskaberne forelægger på det tidspunkt, tage stilling til, om ordningen skal videreføres.

## **6.2. Samordning af fartplaner og kapacitet**

47. Det kraftige fald i efterspørgslen og forøgelsen af omkostningerne som følge af den nuværende krise kunne foranledige luftfartsselskaberne til at foretage en drastisk nedskæring af deres kapacitet, antallet af ruter samt antallet af afgang på visse ruter. Det vil derfor være relevant at undersøge, om den nuværende situation kunne få indvirkning på anvendelsen af konkurrencereglerne på luftfartsselskaberne.
48. Kommissionen understreger, at konkurrencereglerne åbner mulighed for at tage hensyn til ændringer i markedsvilkårene, der er indtruffet som følge af uventede begivenheder eller som led i de normale konjunktursvingninger. Desuden kan luftfartsselskaberne til enhver tid reducere deres kapacitet, ændre deres fartplaner eller ophøre med at flyve på bestemte ruter. Under visse omstændigheder kan de også samordne deres dispositioner.
49. Der ser ikke ud til at være et akut behov for vedtagelse af "*ad hoc*"-bestemmelser om f. eks. gruppefritagelse. De nugældende regler<sup>5</sup> åbner mulighed for visse former for samordning, herunder konsultationer om slots og passagertakster, for at fremme "*interline*"-forbindelserne. En samordning af fartplaner og kapacitet har allerede fundet sted inden for allianceerne. Under alle omstændigheder kan der i henhold til traktatens artikel 81, stk. 3, bevilges individuel fritagelse for andre mere specifikke samarbejdsformer, hvis fordelene herved er større end de negative virkninger i form af konkurrencebegrænsninger. Kommissionen vil derfor se velvilligt på f.eks. aftaler om samordning af kapacitet, som udelukkende tager sigte på at opretholde en normal trafik på ruter med mindre belægning eller på mindre travle tidspunkter af døgnet.

---

<sup>5</sup> Kommissionens forordning (EØF) nr. 1617/93 af 25. juni 1993 om anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 3, på visse kategorier af aftaler, vedtagelser og samordnet praksis vedrørende fælles udarbejdelse og samordning af fartplaner, fælles drift, konsultationer om passager- og fragttakster inden for rute-flyvning samt tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i lufthavne (slots), som ændret ved forordning (EF) nr. 1324/2001 af 29. juni 2001.

## **7. STYRKELSE AF LUFTFARTSBRANCHENS OG FÆLLESSKABETS REAKTIONSEVNE**

### **7.1. Konsolidering af luftfartsbranchen**

50. Det europæiske luftfartsmarked er fortsat opsplittet til trods for de igangværende konsolideringsbestrebelsers. Denne opsplitning af luftfartsbranchen og af markedet resulterer bl.a. i, at de europæiske luftfartsselskaber og deres kunder ikke udnytter det indre markeds muligheder fuldtud. Mange af de europæiske luftfartsselskaber er små i sammenligning med deres internationale konkurrenter. Visse luftfartsselskaber har alvorlige finansielle vanskeligheder og kan kun fortsætte deres virksomhed i partnerskab med andre luftfartsselskaber. Fællesskabets indflydelse er begrænset, når handelspartnerne ikke har fastlagt nogen fælles strategi, som kan benyttes under internationale forhandlinger. Det er derfor nødvendigt at fortsætte og endog fremskynde omstruktureringen og konsolideringen af luftfartsselskaberne i EU. Dette kræver en intensivning af den sociale dialog.

### **7.2. En sammenhængende politik overfor tredjelande**

51. Det er også tvingende nødvendigt at tage fat på problemet med ejendomsret og kontrol, for reglerne om ejendomsret og kontrol i de bilaterale aftaler pålægger luftfartsselskaberne restriktioner, som gør det vanskeligt at foretage fusioner og opkøb. Kommissionen mener derfor, at der hurtigst muligt må udvikles en dynamisk og sammenhængende politik for forbindelserne med tredjelande.

52. Den nuværende krise viser, at det er uomgængeligt nødvendigt at tage hensyn til udviklingen i Nordamerika, samordne aktionerne med de amerikanske myndigheder og sikre lige konkurrencevilkår på ruterne over Atlanterhavet. Parterne bør råde over mekanismer til håndtering af kriser, og det må sikres, at ingen foranstaltning kan vedtages ensidigt til skade for den anden parts interesser. Hvis Rådet vedtager forhandlingsdirektiver, vil det være muligt at få en aftale i stand mellem Fællesskabet og USA i løbet af meget kort tid. Aftalen ville skabe de nødvendige forudsætninger for at sikre, at luftfartsselskaberne på begge sider af Atlanterhavet kan udøve deres aktiviteter på betryggende måde og i fuld konkurrence.

53. Mere generelt skal ICAO spille en mere fremtrædende rolle med hensyn til sikkerheden i luften, ligesom det har været tilfældet med hensyn til den tekniske sikkerhed, således at de flyvemaskiner, som ankommer til de europæiske lufthavne eller passerer Fællesskabets luftrum, overholder et minimum af regler. For at afværge den nye type attentater er det endvidere nødvendigt at kontrollere, at reglerne bliver overholdt ikke blot i den internationale luftfart, men også i indenrigsluftfarten.

Også på forsikringsområdet er der behov for internationalt samarbejde, for den nuværende manglende dækning af risikoen for terror- og krigshandlinger bevirker, at Fællesskabet må tage skridt til at forbyde adgangen til Fællesskabets lufthavne og dets luftrum. I betragtning af konsekvenserne af dette, ikke mindst for udviklingslandene, vil Kommissionen benytte de muligheder, der er fastsat i de af Fællesskabet indgåede aftaler, til at yde den nødvendige bistand.

Kommissionen er især positivt indstillet over for tanken om en bedre dækning af luftfartsbranchen fra WTO's side.

### 7.3. Det fælles luftrum

54. Luftfartsselskaberne har slået til lyd for, at der snarest muligt oprettes et fælles europæisk luftrum, ikke mindst af hensyn til luftfartssikkerheden. Kommissionen deler luftfartsselskabernes opfattelse, idet den mener, at et fælles luftrum vil forbedre branchens sikkerhed og konkurrenceevne. Forslagene ligger klar. Kommissionen har understreget over for medlemsstaterne, at det er op til dem at sørge for, at forslagene bliver vedtaget, og den noterer sig, at der er indgået en aftale om, hvordan lovgivningen skal anvendes på lufthavnen i Gibraltar. For at dette væsentlige projekt kan gennemføres allerede i 2004, vil Kommissionen forelægge en omfattende lovforslagspakke, som skal bidrage til at reducere omkostningerne som følge af den ændrede organisation af luftrummet og skabe forudsætningerne for et mere effektivt samarbejde til gavn for sikkerheden i luftrummet.

## 8. Konklusioner

55. Kommissionen mener, at der i betragtning af den situation, der er opstået efter terrorangrebene den 11. september, bør iværksættes nødforanstaltninger inden for rammerne af de nuværende regler og politikker:

- Kommissionen vil se velvilligt på ydelse af kompensation til luftfartsselskaberne for de tab, de har lidt som en direkte følge af lukningen af det amerikanske luftrum i fire dage, og vil undersøge foranstaltningerne på grundlag af statsstøttereglerne og i lyset af de ovenfor anførte kriterier
- Kommissionen vil på grundlag af statsstøttereglerne og i lyset af de ovenfor anførte kriterier undersøge spørgsmålet om:
  - a) medlemsstaternes overtagelse af de øgede udgifter til forsikringspræmier i en periode på højst én måned;
  - b) forlængelse af medlemsstaternes støtteordning indtil årets udgang, hvis der stadigvæk er behov for en sådan ordning, under forudsætning af, at luftfartsselskaberne ikke stilles bedre end før ophævelsen af forsikringsdækningen.
- Hvad sikkerheden angår,

mener Kommissionen, at ansvaret for forbedringen af visse sikkerhedsforanstaltninger påhviler de offentlige myndigheder:

- Hvad de for lufttransporten gældende konkurrenceregler angår,

vil Kommissionen i hvert enkelt tilfælde undersøge, om betingelserne for fritagelse i henhold til traktatens artikel 81, stk. 3, er opfyldt. Kommissionen vil se velvilligt på aftaler om samordning af kapacitet, som tager sigte på at opretholde en normal trafik på ruter med mindre belægning eller at samordne fartplanerne på de mindre travle tidspunkter af døgnet.

- Hvad ankomst- og afgangstidspunkterne angår,

mener Kommissionen, at luftfartsselskaberne kan bevare deres hævdvundne rettigheder til bestemte ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne i sommersæsonen 2002. Hvis situationen skulle være ved i vintersæsonen 2001, som begynder den 26.

oktober, vil Kommissionen undersøge, om den skal træffe forholdsregler for vintersæsonen 2002/03.

– Hvad forbindelserne med tredjelande angår,

vil Kommissionen, hvis det kan fastslås, at ydelsen af støtte i et tredjeland resulterer i urimelige fordele på bekostning af konkurrenterne i EU, fremsætte forslag om, at der ydes kompensation til EU's luftfartsselskaber for eventuelle tab som følge af denne politik. Den vil desuden foreslå, at der indgås en aftale med USA om en adfærdskodeks, så der ikke opstår konkurrenceforvridninger som følge af støtten til de amerikanske luftfartsselskaber.

Kommissionen henleder opmærksomheden på, at den altid har hævdet, at Fællesskabet bør have kompetence til at føre internationale forhandlinger om lufttransport. Navnlig når det drejer sig om de transatlantiske forbindelser, mener Kommissionen, at det er absolut nødvendigt, at Rådet snarest muligt godkender det forelagte mandatudkast, således at der kan indgås en aftale med USA, som kan skabe de nødvendige forudsætninger for, at luftfartsselskaberne på begge sider af Atlanterhavet kan udøve deres aktiviteter på betryggende måde og i fuld konkurrence. Herved vil det blive muligt at tilpasse de bestemmelser, der gælder for luftfartsselskaberne, navnlig reglerne om ejendomsret.

Da der ikke foreligger en sådan aftale, må medlemsstaterne, indtil forhandlingsmandatet foreligger, træffe deres dispositioner på grundlag af de bilaterale aftaler, med et minimum af samordning på fællesskabsplan.

56. Kommissionen vil desuden undersøge muligheden for:

- a) at oprette en "risikofordelingsfond" på europæisk niveau;
- b) at ændre forsikringsbeløbene og -betingelserne i forbindelse med udstedelse af licenser (Rådets forordning nr. 2407/92), med henblik på at sikre en fælles strategi.

57. Kommissionen vil følge udviklingen i lufttransportbranchen meget nøje og omgående gribe ind, hvis den nuværende situation forværres.

Afhængigt af, hvordan den nuværende situation udvikler sig, vil Kommissionen tage de foranstaltninger, som er eller vil blive truffet på grundlag af denne meddelelse, op til fornyet overvejelse.

Desuden vil Kommissionen sammen med luftfartsbranchens aktører og arbejdsmarkedets parter drøfte, hvilke konsekvenser der skal drages.

58. Det påhviler Rådet og Europa-Parlamentet under behandlingen af de forelagte forslag at træffe de sikkerhedsforanstaltninger, som den nuværende situation tilsiger. Kommissionen forelægger et forslag om fælles bestemmelser om luftfartssikkerheden, som den anmoder de to institutioner om at behandle snarest muligt..

## BILAG

### Foranstaltninger, som medlemsstaterne har planlagt eller vedtaget med henblik på dækning af de øgede udgifter til forsikringspræmier

Medlemsstat	Forsikring - egne luftfartsselskaber	Krav - udenlandske luftfarselskaber	Forsikring - udbydere af tjenesteydelser	Varighed	Præmie
Belgien	Op til tidligere niveau	ECAC	Op til tidligere niveau	30 dage	Tidligere niveau plus ekstraomkostninger
Danmark	Op til tidligere niveau	Fastsat i lov om luftfart	Op til tidligere niveau	1 måned	0,25 USD for 50-750 mio. USD 0,50 USD for 750mio. - 1mia.USD
Tyskland	Op til tidligere niveau	Tidligere niveau	Op til tidligere niveau	1 måned	Endnu ikke fastsat
Grækenland	Op til tidligere niveau	-	Endnu ikke besluttet	30 dage	Endnu ikke fastsat
Spanien	Op til tidligere niveau	Romtraktaten Luftfartsloven - kongl. dekret nr. 37/2001	AENA inkl., endnu ingen beslutning om andre udbydere af tjenesteydelser	30 dage	0,25 USD op til 750 mio. USD 0,50 USD op til 2 mia. USD
Frankrig	Op til tidligere niveau	Ingen ændring	Op til tidligere niveau	30 dage	Endnu ikke fastsat
Irland	Op til tidligere niveau	Ikke dækket af Irland	Op til tidligere niveau	30 dage	Endnu ikke fastsat
Italien	Højst 2,2 mia. EUR for hvert fly	Ikke dækket	Ikke dækket for tiden	30 dage	Fritagelse (der kræves ingen præmie)
Luxembourg	Tidligere niveau op til 2 mia. USD		Ingen meddelelse om opsigelse modtaget	1 måned	Fritagelse
Nederlande	Op til tidligere niveau	ECAC	Op til tidligere niveau	30 dage	Præmiefritagelse i de første 30 dage
Østrig	Op til 700 mio.USD	-	-	30 dage	Markedsbetingelser - præmier endnu ikke fastsat
Portugal	Op til tidligere niveau	Tidligere niveau	Op til tidligere niveau	1 måned	Endnu ikke fastsat
Finland	Op til 1 mia.USD	-	-	Højst 30 dage - kan ophæves nårsomhelst	Teoretisk samme præmie som tidligere - fritaget - til at begynde med af juridiske årsager
Sverige	Op til tidligere niveau	-	-	30 dage	"Præmien afspejler så vidt muligt de til garantien knyttede risici"
Det Forenede Kongerige	Op til tidligere niveau	Ikke dækket	Op til tidligere niveau for udbydere af	30 dage (7 dages varsel for	0,25 USD pr. passagerfly op til 750 mio.USD

			tjenesteydelser, hvis dækning er trukket tilbage	ophævelse)	0,50 USD pr. passagerfly over 750 mio. USD (fritaget i de første 30 dage) 25% af tidligere præmier for udbydere af tjenesteydelser
--	--	--	--	------------	---