



Dato : 22. januar 2003  
J.nr. : 222-28  
Sagsbeh. : TS  
Org. enhed : 2. Kontor

**Grundnotat vedrørende Kommissionens meddelelse om følgerne af Domstolens domme af 5. november 2002 for europæisk luftfartspolitik, KOM(2002) 649.**

*Resumé: Kommissionen påpeger, at der i modsætning til luftfarten på det indre marked ikke er etableret en fællesskabspolitik for luftfartsrelationerne med tredjelande, idet disse fortsat er reguleret af bilaterale aftaler, herunder "open skies"-aftaler med USA. Kommissionen anser en sådan fællesskabspolitik for at være en fordel og – efter Domstolens dom – en nødvendighed for at løse den opståede situation. Politikken skal primært sikre indgåelse af flere "open skies"-aftaler, og forhandlingerne skal prioriteres med USA først og derefter andre store handelspartnere og nabolande. Kommissionen opfordrer medlemslandene til at give den mandat til USA-forhandlinger og til samtidig at opsigte deres luftfartsaftaler med USA.*

**1. Baggrund og indhold**

Kommissionen gør i sin meddelelse dateret 19. november 2002 opmærksom på, at Den Europæiske Union gradvis har udviklet sin position på verdensarenaen, men fortsat ikke har en sammenhængende politik vedr. international luftfart, og at Kommissionen siden 1992, da det indre marked for luftfart blev etableret, har været fortalende for en sådan politik.

I de seneste femten år har der fundet en massiv liberalisering og harmonisering sted af den interne EU-luftfart. Medlemslandenes luftfartsselskaber er nu "EU-luftfartsselskaber" med lige adgang til markedet i hele området, og der er etableret en juridisk ramme vedr. sikkerhed, miljø- og passagerbeskyttelse samt lufttrafikkontrol m.v. I alt fald indtil begivenhederne den 11. september 2001 var væksten i europæisk luftfart stærk, produktiviteten og konkurrencen var forøget, og billetpriserne på de konkurrenceudsatte ruter var lavere end på de øvrige ruter. Med visse undtagelser var aktiviteten og beskæftigelsen i luftfartsselskaberne steget. Der var imid-

lertid ikke sket nogen større forskydning mellem de største selskaber, og disse var fortsat opdelt efter nationale grænser.

Flyvning mellem EU-lande og tredjelande er fortsat reguleret efter bilaterale luftfartsaftaler, der baseres på Chicago-konventionen af 1944. Disse aftaler og deres tilhørende annekser og memoranda spænder fra meget liberale til meget restriktive. De såkaldte "open skies"-aftaler, som USA har indgået med et stort antal lande, er i princippet traditionelle bilaterale aftaler, der dog har ophævet mange kvantitative restriktioner, herunder vedr. muligheden for på samme rute at flyve til andre lande end USA og det pågældende aftaleland. Dette udnyttes ifølge Kommissionen for tiden især af amerikanske fragtflyvselskaber til flyvning mellem EU's medlemslande, mens USA's interne marked er lukket for EU's flyvselskaber.

I de senere år er der i medfør af mandater fra Rådet til Kommissionen indgået aftaler om udvidelse af EU's indre luftfartsmarked til at omfatte Norge og Island, og Schweiz er inkluderet på omtrent samme måde. Herudover har der været ført forhandlinger med central- og østeuropæiske lande om en inkludering af disse i EU-luftfartsmarkedet, og dette vil betyde en inkludering af samtlige kandidatlande, dvs. også de lande, der ikke i første omgang er med i selve EU-udvidelsen.

I øvrigt har der på ad hoc-basis været forhandlet på Fællesskabsniveau med tredjelande om en række specifikke emner på luftfartsområdet, ligesom der finder en vis koordinering af synspunkter sted i forbindelse med møder i den internationale luftfartsorganisation ICAO, og Kommissionen forhandler på medlemslandenes vegne i WTO. På konkurrenceområdet fremhæver Kommissionen vigtigheden af en effektiv håndhævelse af EU-konkurrencereglerne, men gør samtidig opmærksom på, at Kommissionen ikke har samme beføjelser vedrørende luftfart til og fra tredjelande som inden for EU-området.

Som følge af en tiltagende bekymring over, hvad den så som en konflikt mellem udviklingen i det bilaterale aftalesystem og den interne luftfartsregulering, tog Kommissionen retslige skridt mod otte medlemslande, der havde indgået "open skies"-aftaler med USA. Den 5. november 2002 afsagde EF-Domstolen dom i disse sager.

Dommene fastslår ifølge Kommissionen det såkaldte "AETR-princip" som gældende for luftfarten, hvorefter Fællesskabet – når dette har bestemmelser i sin interne lovgivning, der omfatter behandlingen af tredjelandes borgere – erhverver eksklusiv ekstern kompetence på områder, der omfattes af denne lovgivning. Konkret

identificerer dommen tre sådanne områder: Slots i lufthavne, computer-reservationssystemer og billetpriser på interne EU-ruter.

Kommissionen nævner andre områder inden for luftfarten, hvor den mener, at der er Fællesskabskompetence, bl.a. sikkerhedsspørgsmål, groundhandling, told- og brugerafgifter samt støjbegrænsning. Den nævner også områder, som normalt ikke omfattes af bilaterale luftfartsaftaler, men hvor der er vedtaget EU-bestemmelser, bl.a. erstatningsansvar og databeskyttelse.

Domstolen fandt, at nationalitetsklausulerne i de otte aftaler med USA - der svarer til klausulerne i de fleste bilaterale luftfartsaftaler - strider mod Traktatens bestemmelser om etableringsret, idet den dog ikke kunne kende aftalerne ugyldige under international lov. Der er tale om klausuler, hvorefter kun luftfartsselskaber, der er majoritetsejede og kontrollerede af statsborgere fra de to aftaltparter i praksis kan udnytte aftalens rettigheder. Dette betyder, at andre EU-luftfartsselskaber udelukkes, og at opkøb og fusioner over grænserne i EU mellem luftfartsselskaber med ruter til tredjelande i praksis forhindres.

Kommissionen anfører, at i det omfang bilaterale luftfartsaftaler indeholder den nævnte nationalitetsklausul eller indebærer tilside-sættelse af Fællesskabskompetencen på andre områder, vil disse være i strid med EU's bestemmelser. Dette gælder i givet fald således også dels de øvrige syv landes aftaler med USA, dels samtlige medlemslandes aftaler med alle andre tredjelande.

Det vil derfor efter Kommissionens opfattelse være nødvendigt at udforme en omfattende EU-politik for international luftfart, idet en sådan politik desuden vil være til gavn for luftfartsselskaber og borgere i Unionen. Der gøres opmærksom på, at der i medfør af dommen er delt kompetence mellem medlemslandene og Fællesskabet på området, og at det derfor er nødvendigt at gå frem på koordineret vis ved hjælp af Fællesskabets institutioner.

Fællesskabet bør forberede sig ved at identificere en række hovedprincipper og indledende prioriteringer.

Kommissionen opstiller fire sådanne hovedprincipper i sin meddelelse:

- 1) Aftalerne skal bringes i overensstemmelse med Fællesskabslovgivningen. Dette skal primært ske ved at forhandle om en ny type aftaler på Fællesskabsbasis, hvori EU-luftfartsselskaber skal have ikke-diskriminerende behandling.

- 2) Der skal arbejdes for et mere fleksibelt internationalt system, der giver luftfartsselskaberne bedre mulighed for strukturændringer og økonomisk udvikling. Det vil i den forbindelse være mest hensigtsmæssigt at indgå aftaler med tredjelande uden begrænsninger med hensyn til kapacitet og lign., fx "open skies"-aftaler. Men hvis dette pga. modparten ikke kan lade sig gøre, vil en mekanisme, der kan bruges til at fordele trafikrettigheder på en ikke-diskriminerende måde EU-luftfartsselskaberne imellem, blive nødvendig.
- 3) Det skal sikres, at effektiv konkurrence bevares og udvikles. Kommissionen bør derfor have samme redskaber til brug for international luftfart, som den har for den interne luftfart.
- 4) Der skal garanteres høje standarder for luftfartssikkerhed samt miljø- og passagerbeskyttelse. Dette skal ske ved at søge de europæiske standarder gennemført i de nye aftaler og udbredt via internationale fora.

Herefter opstiller Kommissionen i sin meddelelse fire indledende forhandlingsprioriteter:

- 1) Der skal forhandles med vigtige bilaterale partnere. Det vil først og fremmest sige USA, og Rådet bør så snart som muligt godkende et forhandlingsmandat til Kommissionen herom på basis af de forberedelser, der tidligere er gjort. Forhandlinger med Rusland har også høj prioritet, og Japan er en vigtig partner.
- 2) Der skal ske en fortsat udbygning af forbindelserne med nabolandene, dvs. kandidatlandene og landene rundt om Middelhavet og øst for Europa.
- 3) Der skal ske en udbygning af forbindelserne med udviklingslandene, idet det her er særlig vigtigt, at der ikke gås på kompromis med sikkerhedsstandarder, hvorfor der fortsat skal tilbydes forskellige støtteprogrammer.
- 4) Fællesskabet skal markere sig i internationale fora og arbejde for internationale reformer. Dette skal efter Kommissionens opfattelse bl.a. ske gennem optagelse af Fællesskabet som medlem i den internationale luftfartsorganisation ICAO.

Kommissionen afslutter sin meddelelse med følgende konklusioner:

- Domstolens dom af 5. november 2002 har ikke alene implikationer for de otte specifikke aftaler med USA, men for eksisterende

bilaterale aftaler mellem medlemslande og tredjelande og for enhver fremtidig forhandling om bilaterale luftfartsspørgsmål.

- Medlemslandene skal tage alle forholdsregler for at sikre opfyldelse af Traktatens forpligtelser.
- Medlemslandene kan ikke på områder, hvor der er tale om overtrædelser af Traktaten, påtage sig nye eller opretholde eksisterende internationale forpligtelser.
- Kommissionen vil fremsætte de nødvendige forslag for at sikre en hensigtsmæssig opfølgning af den nuværende situation. En fælles luftfartspolitik over for tredjelande vil indebære store økonomiske og politiske fordele.
- De otte dømte medlemslande anmodes om at opsige deres bilaterale luftfartsaftaler med USA med henblik på snarest muligt at sikre overensstemmelse med dommen.
- De øvrige syv medlemslande anmodes ligeledes om at opsige deres bilaterale luftfartsaftaler med USA.
- Samtlige medlemslande anmodes om at afstå fra at påtage sig internationale forpligtelser af nogen art på luftfartens område, før de har sikret sig disses forenelighed med Fællesskabsretten.
- Rådet bør meget hurtigt enes om at give Kommissionen mandat til at forhandle med USA om en Fællesskabsaftale på luftfartsområdet til erstatning af de eksisterende bilaterale aftaler.

## **2. Høring**

Meddelelsen er sendt i høring hos Cimber Air A/S, Maersk Air A/S, Star Air A/S, Premiair A/S, SAS, Sterling European Kommanditaktieselskab, Sun-Air of Scandinavia A/S, Københavns Lufthavne A/S, Billund Lufthavn, Aalborg Lufthavn, Dansam, Danske Pilotorganisationers Samråd, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, SID, Dansk Industri og Forbrugerrådet.

*Maersk Air og Star Air* konstaterer, at ikrafttrædelsen af den tredje luftfartspakke i 1993 betegnede kulminationen på Fællesskabets private og uafhængige luftfartsselskabers mangeårige bestræbelser på at få liberaliseret Fællesskabets luftfartsmarked og dermed få samme adgang til markedet som medlemslandenes helt eller delvis statsejede nationale luftfartsselskaber. Det ville have været ønskeligt, om Transportministerrådet samtidig havde meddelt Kommissionen et ubegrænset mandat til at indlede forhandlinger med USA

om en luftfartsaftale. Det skete imidlertid ikke, og i mellemtiden har USA indgået bilaterale "open skies"-luftfartsaftaler med en stor del af EU's medlemslande.

Disse aftalers bestemmelser om femtefrihedstrafik er af meget beskeden interesse for Fællesskabets luftfartsselskaber, medens, som udviklingen har vist, amerikanske luftfartsselskaber har draget stor nytte deraf. I sin meddelelse peger Kommissionen netop på den opståede ubalance, idet den anfører, at amerikanske selskaber har adgang til Europas hjemmemarked, mens USA's hjemmemarked forbliver helt lukket for udenlandske flyselskaber, og at disse rettigheder særligt udnyttes af amerikanske fragtselskaber til at udføre EU-intern pakketransport. Maersk Air og Star Air henviser til undersøgelser foretaget af flere af Fællesskabets pilotorganisationer, der påviser, at der i vidt omfang er tale om ren EU-intern pakketransport, dvs. flyvninger, der ikke opfylder kravene til femtefrihedstrafik, idet der ikke er forbindelse til flyvninger fra/til USA. Man påpeger, at medlemslandenes myndigheder tilsyneladende ikke udøver store bestræbelser på at håndhæve reglerne, og at resultatet er eksport af europæiske arbejdspladser, hvilket er beklageligt og uacceptabelt.

Man noterer sig, at Domstolen afviser Kommissionens påstand om eksklusiv kompetence til at forhandle internationale luftfartsaftaler, men også fastslår, at "open skies"-aftalen for så vidt angår prisfastsættelse, edb-reservationssystemer og nationalitetsklausulen er ulovlig. Domstolen kendte imidlertid ikke aftalen ugyldig, og den har antagelig været omhyggelig med ikke at fremprovokere en situation med et ureguleret vakuum. Man kunne have ønsket, at Domstolen havde fastsat en tidsfrist for lovgivning af aftalerne, men nu er de dømte medlemslande forpligtede til at bringe de ulovlige aftalebestemmelser i overensstemmelse med Fællesskabsretten.

Maersk Air og Star Air noterer sig endelig, at Kommissionen lægger op til, at der gives Kommissionen mandat til på fællesskabsplan at forhandle internationale luftfartsaftaler, i første omgang med USA. Man tilslutter sig, at Kommissionen snarest muligt meddeles et sådant mandat, dels fordi det synes at være en naturlig konsekvens af Fællesskabets indre luftfartmarked, dels fordi Fællesskabet vil være en mere ligeværdig forhandlingspartner med USA. Henset til, at intern USA-trafik må formodes at være af ret ubetydelig kommerciel interesse for størsteparten af Fællesskabets luftfartsselskaber, bør en eventuel EU/USA-luftfartsaftale ikke tillade amerikanske luftfartsselskaber at operere intern EU-trafik.

SAS er ikke enig i Kommissionens konklusion om, at domstolens påpegning af, at der er delt kompetence mellem medlemsstaterne og

Fællesskabet med hensyn til at indgå bilaterale luftfartsaftaler, betyder, at den eneste mulige fremgangsmåde er at arbejde samordnet gennem Fællesskabets institutioner. Et andet alternativ er ifølge SAS, at medlemslandene fortsat regulerer international luftfart gennem bilaterale aftaler, idet det fortsat er medlemslandene, som har ret til at aftale et af de mere væsentlige elementer heri, nemlig trafikrettighederne. Sådanne aftaler må dog honorere, at der på visse områder findes Fællesskabslovgivning.

Et fortsat bilateralt forhandlingsarbejde forhindrer ikke, at der i visse relationer, hvor der er stor fællesinteresse, gennemføres forhandlinger på Fællesskabsniveau. Dette kan med fordel ske over for lande, hvor der kan aftales åbne luftfartspolitiske regimer, fx med USA, og SAS støtter derfor et mandat til USA-forhandlinger.

Fællesskabsforhandlinger med lande, som kendetegnes af en mere restriktiv luftfartspolitik, turde derimod alene lede til vanskeligheder med fordeling mellem EU-luftfartsselskaberne af begrænsede trafikrettigheder. Kommissionen anfører, at dette skal ske via en ikke-diskriminerende mekanisme, men der er ingen som helst antydning af, hvordan en sådan mekanisme kan udformes. Meddelelsen har heller ingen diskussion af, i hvilken udstrækning tredjelande kan tænkes at ville acceptere at regulere deres luftfartsrelationer med EU's medlemslande gennem en Fællesskabsaftale.

Sammenfattende savner SAS en analyse af, hvordan man praktisk eller pragmatisk skal angribe den opståede situation. Fællesskabets institutioner vil ikke inden for overskuelig tid have ressourcer til at overtage medlemslandenes forhandlingsarbejde. Medlemslandene vil derfor fremdeles skulle spille en rolle gennem bilaterale forhandlinger, og det er af stor vægt, at man snarest bliver enige om, hvorledes dette kan finde sted i overensstemmelse med Fællesskabets lovgivning.

Hvad angår etableringsretten, er det med dommen klart, at de traditionelle nationalitetsklausuler i de bilaterale aftaler er ulovlige. SAS hilser en udvikling, der fx indfører et etableringskrav i stedet for et nationalt ejerskabskrav, velkommen. En sådan liberalisering bør være global, idet der derved skabes forudsætninger for en nødvendig konsolidering i luftfartsbranchen. Man forudsætter, at EU-medlemslandene under ICAO's transportkonference i marts 2003 aktivt forfølger dette spørgsmål ud fra en fælles koordineret ny designingsklausul, der vil kunne anvendes i medlemslandenes bilaterale forhandlinger, idet introduktionen heraf bør ske på koordineret vis for at undgå ubalancer.

SAS finder det ugenomtænkt, at Kommissionen opfordrer medlemslandene til at opsigte deres bilaterale luftfartsaftaler med USA. Det ville være mere nærliggende at omforhandle aftalerne, så de bliver forenelige med Dommen. Uanset dette er SAS som nævnt tilhænger af, at der indledes Fællesskabsforhandlinger med USA.

*Danske Pilotorganisationers Samråd (DPS)* er overordnet positive over for, at man overvejer at indgå luftfartsaftaler på EU-niveau, idet man mener, at man vil kunne få langt mere ud af en aftale, der inkluderer samtlige medlemsstater. Specielt "open skies"-aftalerne med USA, som de amerikanske myndigheder ifølge DPS indgik for at undgå et "Forenede Europæiske Stater" på luftfartsområdet, har givet en skævvridning af adgangen til markedet. Amerikanske selskaber har nu adgang til EU's marked, mens USA's hjemmemarked er lukket for EU-selskaber. Dette udnyttes først og fremmest af amerikanske pakketransportselskaber til at udføre rene intereuropæiske flyvninger ved at kombinere de mange bilaterale aftaler, uden at noget EU-selskab har haft samme mulighed i USA.

For i fremtiden at sikre en "level playing field" bør en kommende aftale mellem EU og USA ifølge DPS ufravigeligt være baseret på følgende elementer: Fuldstændig og reel reciprocitet; EU anses som ét land; ingen forskel på passager- og fragtflyvning. EU-selskaberne har ikke samme fleksibilitet mht. udbygning af en rute til flere destinationer i USA, som de amerikanske selskaber længe har haft i EU. Da man i USA ikke tillader cabotage-flyvning, bør det samme ifølge DPS være gældende i EU. Man mener, at USA presser på for at åbne fragtmarkedet, fordi USA sidder så godt både i USA og i Europa, at man ikke risikerer noget derved, hvorimod USA ikke ønsker at liberalisere passagermarkedet.

En fuldstændig åbning af fragtmarkedet vil ifølge DPS undergrave grundlaget for de europæiske fragtselskaber, herunder flere danske, som lever af et godt samarbejde med amerikanske selskaber. Hvis disse får lov til selv at udføre flyvningerne, bliver det ifølge DPS på bekostning af europæiske selskaber, der ikke er dyrere end de amerikanske, og europæiske arbejdspladser.

Endelig vil fælles EU-regler på luftfartsområdet i form af bl.a. JAR, JAA samt miljø- og tjenestetidsregler ikke gælde for amerikanske selskaber, hvorfor skævvridningen i konkurrencen vil blive forøget. DPS mener, at man på EU-plan mister en omsætning på mindst 1 mia. kr. og et mistet skattegrundlag heraf samt flere tusinde arbejdspladser.

DPS anfører, at man er helt enig med sine arbejdsgivere på disse punkter. Grundlaget for EU's forhandlinger med USA bør dreje sig

om at sikre europæisk luftfart. Man er ikke imod en liberalisering, men det skal ikke ske sådan, at det næsten med sikkerhed vil gå galt. På fragtmarkedet i EU har man været yderligere hæmmet af de store nationale postvæsener, og det vil ikke være fair at kaste EU-selskaberne ud i en kamp mod store og veletablerede amerikanske fragtselskaber, før man er rede til det. Man bør derfor sikre, at amerikanske selskaber ikke fortsat kan udføre cabotage i EU og dermed give de europæiske fragtselskaber en god mulighed for at udvikle sig.

*Erhvervsflyvningens Sammenslutning* henviser til, at EU-landene er blevet opfordret til at opsigte deres bilaterale luftfartsaftaler med USA, men mener, at disse aftaler formentlig vil være i kraft i lang tid endnu, da der endnu ikke er mandat til EU til at træffe sådanne aftaler. Fællesskabet vil uden tvivl tale med megen vægt i forhandlinger med tredjelande, når man repræsenterer 15 lande og senere indtil 25 lande. Det vil måske være gunstigt for lande i EU, at Fællesskabet forhandler og indgår aftaler med fx Rusland og Japan, der på visse områder kan betragtes som ligeværdige partnere, mens det kunne stille sig anderledes, når det drejer sig om udviklingslande, der næppe vil kunne acceptere, at langt over 120 luftfartsselskaber får ret til at beflyve disse lande. Det sidste ville være tilfældet, så længe der ikke er sket en væsentlig reduktion af antallet af luftfartsselskaber i EU. Sammenslutningen skønner, at en EU-behandling af luftfartsaftaler vil blive en langvarig og besværlig sag, hvorfor det måske kunne være en løsning, at EU udarbejdede regler for indgåelse af bilaterale luftfartsaftaler, så medlemslandene midlertidigt kunne indgå sådanne aftaler med en ophørsklausul.

*SID* noterer sig, at Domstolen for så vidt ikke nævner, at aftalerne er ulovligt indgået, men dog strider mod Fællesskabets fordringer på det luftfartspolitiske område. Kommissionen vil rette henvendelse til de lande, som har indgået aftalerne med USA, med henblik på at få disse aftaler opsagt.

*SID* mener ikke, at Kommissionen skal have udvidet sit mandat til at forhandle sådanne aftaler, og Kommissionen bør heller ikke have repræsentation i ICAO. Hvis Kommissionen skulle have mandat og repræsentation, bør dette først afklares politisk, idet det berører de enkelte landes suverænitæt. Derimod er man af den opfattelse, at det på det sikkerheds- og uddannelsesmæssige område er godt, at der er ens regler, og her ser man gerne, at Kommissionen er det koordinerende led.

*Forbrugerrådet* har ingen kommentarer til Domstolens afgørelse, men ser denne og opfølgningen herpå som en potentiel forbedring af konkurrencen på luftfartsområdet. Man mener, at Kommissionen,

der igennem de sidste 15 år har søgt at fremme konkurrencen inden for dette område, alt andet lige vil fortsætte sine bestræbelser på at fremme konkurrencen på området.

### **3. Lovgivningsmæssige, statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser**

Meddelelsen har i sig selv ingen sådanne konsekvenser.

### **4. Nærheds- og proportionalitetsprincippet**

Kommissionen nævner ikke nærheds- og proportionalitetsprincippet i sin meddelelse. Spørgsmålet herom er til dels sagens anliggende. En nærmere vurdering af forholdt til nærheds- og proportionalitetsprincippet vil kunne foretages, når Kommissionen fremsætter konkrete forslag som anført i meddelesen.

### **5. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg.**

Sagen blev forelagt til orientering den 29. november 2002.

