



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 31.10.2008
KOM(2008) 682 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Oprettelse af et fælles luftfartsområde med Algeriet

1. INDLEDNING

1. Kommissionen understregede i sin meddelelse "En dagsorden for EU's luftfartspolitik over for tredjelande"¹ betydningen af at oprette et fælles luftfartsområde med de lande, der er omfattet af naboskabspolitikken, langs EU's sydlige og østlige grænser.
2. Det endelige mål bør være et samarbejde mellem Den Europæiske Union og dets partnere mod øst og syd inden for et fælles marked med harmoniserede regler. Rådet (Transport) stadfæstede dette mål den 27. juni 2005 i sine konklusioner om "en dagsorden for EU's luftfartspolitik over for tredjelande", og det opfordrede til, at der oprettes et fælles luftfartsområde med EU's nabolande inden 2010.
3. Bestræbelserne på at virkeliggøre dette fælles luftfartsområde har allerede ført til, at EU har integreret det schweiziske, norske og islandske luftfartsmarked og efterfølgende det vestlige Balkan (i juni 2006) og endelig Marokko i kølvandet på undertegnelsen af den første euromiddelhavsaf tale i december 2006. Kommissionen vil på Rådets opfordring ligeledes indlede forhandlinger i den henseende med Jordan og Israel, og den vil videreføre sine drøftelser med Ukraine. En styrkelse af forbindelserne mellem EU og dets nabolande på luftfartsområdet er et centralt element i udviklingen af den europæiske luftfartsindustri. Med næsten 20 % af de internationale flyvninger ud af Fællesskabet er luftfartsforbindelserne med EU's nabolande inden for alle markedssegmenter (fritid, familie/vennebesøg og erhverv) af en størrelsesorden, der kan sammenlignes med forbindelserne med landene i Nordamerika. Ud over vækstmulighederne i luftfartssektoren udgør dette fælles rum mere overordnet set et nyttigt redskab til at sikre regional integration og økonomisk udvikling, og det ligger helt på linje med Barcelonaprocessen og den europæiske naboskabspolitik. Det nylige politiske projekt "Barcelonaprocessen: Middelhavsunionen" følger det samme ræsonnement.
4. Ønsket om at realisere dette fælles luftfartsområde sammen med landene syd for Middelhavet gør Algeriet til en vigtig partner for EU. Euromiddelhavspartnerskabet, der er oprettet ved en associationsaftale², lægger i øvrigt vægt på nødvendigheden af at styrke samarbejdet i transportsektoren, styrke forskriftssamarbejdet mellem parterne og modernisere lufthavnsinfrastrukturen og luftrafikstyringen. Dette mål, som er fastsat i associeringsaftalen, optræder også i en række former i et støtteprogram til fordel for den algeriske transportsektor (20 mio. EUR), herunder navnlig i et afsnit om den civile luftfartssektor. Dette program har som mål at forbedre luftfartssektorens retlige og institutionelle rammer, og det omfatter foranstaltninger, som skal hjælpe den algeriske regering med at udarbejde en overordnet plan for den civile luftfart, ajourføre civilluftfartskodeksen, oprette en uafhængig reguleringsmyndighed og modernisere lufthavnene.
5. EU's forskellige tiltag over for middelhavslandene hænger derfor nøje sammen med dette forslag til et specifikt fælles luftfartsområde. Dette forslag opfylder endvidere et mål, som deles af parterne på begge sider af Middelhavet. Samspillet inden for

¹ KOM(2005) 79 endelig af 11.3.2005.

² Associeringsaftalen EU-Algeriet blev undertegnet i april 2002.

rammerne af projektet "Euromed Aviation", der er oprettet af EU for sammen med landene syd for Middelhavet at styrke luftfartssamarbejdet, gav Algeriet lejlighed til at tilkendegive sin interesse i at indlede forhandlinger med EU inden for rammerne af en samlet lufttrafikaftale. En sådan lufttrafikaftale på fællesskabsniveau ville indebære nye muligheder for hele luftfartssektoren (luftfartsselskaber, lufthavnsinfrastrukturforvaltere og ground handling-serviceydere) og passagerer på begge sider af Middelhavet. Begrænsningerne i de bilaterale aftaler mellem EU-medlemsstaterne og Algeriet kunne derved afvikles, dvs. at begrænsningerne med hensyn til det antal ugentlige flyvninger, som luftfartsselskaberne må foretage, antallet af udpegede luftfartsselskaber, hvilke lufthavne, der må benyttes, og de takster, der må benyttes, ville blive afskaffet samtidig med, at en proces til harmonisering af lovgivningen iværksættes.

2. UDBYGNING AF LUFTFARTSFORBINDELSERNE MED EN PARTNER AF ALLERSTØRSTE BETYDNING

6. Den økonomiske vægt og betydning af luftfartsforbindelserne mellem EU og Algeriet gør sidstnævnte til en afgørende partner i bestræbelserne på hurtigt at virkeliggøre målet om et fælles luftfartsområde, som Rådet fastsatte i 2005.
7. I henhold til en rangliste opstillet af Verdensbanken i 2006 med udgangspunkt i BNP er Algeriet den andenstørste økonomiske magt på det afrikanske kontinent med et BNP på 138 mia. USD, lige efter Sydafrika og foran Nigeria. Algeriet er således et nøgleland, og EU er den største handelspartner. Samhandelen beløb sig i 2006 til 34 mia. EUR og er stigende (+8% mellem 2000 og 2005).
8. Den omfattende samhandel skyldes historiske, kulturelle eller endda familiemæssige forbindelser, og derfor spiller luftfartsforbindelser en vigtig rolle. Der findes sytten bilaterale luftfartsaftaler mellem EU-medlemsstater og Algeriet, som tilvejebringer det nødvendige retlige grundlag for transporten af 2,9 mio. passagerer mellem EU og Algeriet, herunder 2,4 mio. alene på det fransk-algeriske marked. De andre væsentlige luftfartsmarkeder i EU er bl.a. Spanien (150 000 passagerer transporteret til/fra Algeriet), Italien (125 000 passagerer) og Det Forenede Kongerige (120 000 passagerer).
9. Det forholdsvis svage algeriske marked, når man sammenligner med naboerne (8 mio. passagerer transporteret mellem Marokko og EU i 2007 og 8,5 mio. til og fra Tunesien) skyldes uroen i det algeriske samfund i 1990'erne og den svage udvikling i turismen som følge heraf. Det algeriske markedes potentiale er indlysende, og en samlet lufttrafikaftale, som liberaliserer luftfartstjenesterne, vil skabe en tættere forbindelse med Europa.
10. Det bør også bemærkes, at andelen for EU-luftfartsselskaber, som har forbindelser til Algeriet, har været i stadig stigning siden 2002 og nu er på højde med andelen for Air Algérie, som er det vigtigste luftfartsselskab, der betjener Europa. Air Algérie, som har staten som største andelshaver, har i de senere år gennemført et omfattende reform- og moderniseringsprogram for at kunne imødegå den fornyede konkurrence fra EU-luftfartsselskaber i 2000'erne. Det har navnlig inkluderet en tilbunds gående fornyelse af flyflåden mellem 2000 og 2004 (selskabet ejer selv 30 fly) og indførelse af en moderne forvaltning i luftfartsselskabet, herunder bl.a. outsourcing af visse aktiviteter (ground handling, vedligeholdelse), lancering af loyalitetsprogrammer for

kunderne og indførelse af prismodulation (yield management). Resultatet har været transport af 3 mio. passagerer til og fra 38 destinationer i Europa, Afrika og Mellemøsten.

11. Der findes et andet algerisk luftfartsselskab, som blev oprettet på olieindustriens initiativ, men senere er overtaget af staten, nemlig Tassili Airlines. Dette selskab betjener først og fremmest erhvervskunder og har til hensigt at udvide sin flåde for at kunne konkurrere med Air Algérie og EU-luftfartsselskaberne.
12. Dynamikken på det algeriske transportmarked, de algeriske luftfartsselskabers store villighed til at indføre de nødvendige værktøjer for at imødegå den gradvise åbning for konkurrence og de muligheder, som gives EU-luftfartsselskaber, er et godt grundlag for at påbegynde forhandlingerne med henblik på indgåelse af en samlet luftfartsaftale med Fællesskabet.
13. På reguleringsområdet er der, selvom der ikke er konstateret nogen afvigelser fra ICAO's henstillinger, stadig lang vej, før Algeriet opfylder Fællesskabets standarder, herunder navnlig reglerne for det fælles europæiske luftrum og Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagenturs krav. En hurtig gennemførelse af det fælles luftfartsområde med Algeriet forudsætter yderligere støtte- og samarbejdsforanstaltninger fra europæisk side med henblik på udviklingen af algeriske reguleringsforanstaltninger og omstrukturering af visse strukturer. Hvad sikkerhed angår, har de algeriske myndigheder ført en proaktiv politik inden for luftfartssikkerhed, som giver mulighed for at indføre retlige rammer, som er i overensstemmelse med de internationale og europæiske regler, og ICAO har gennemført audits i 2004 og 2006, som validerede de operationelle sikkerhedsforanstaltninger i lufthavnen i Algier³. Denne lovgivningsmæssige konvergensproces i retning af fællesskabsstandarderne ansøres og følges i øvrigt i projektet "Euromed Aviation", som omfatter specifikke planer for teknisk bistand til Algeriet svarende til de påviste behov i landet.

3. FORDELE OG MERVÆRDI VED EN AFTALE PÅ EU-PLAN

14. Den civile luftfartssektor (herunder infrastruktur, operatører og andre industriaktører) er en væsentlig komponent i den europæiske økonomi. Lufttransportoperatører alene skaber ca. 0,6 % af EU's værditilvækst og har mere end 400 000 beskæftigede (0,4 % af det samlede antal beskæftigede inden for den ikke-finansielle erhvervsøkonomi)⁴, medens hele sektoren har ca. 3 mio. beskæftigede i hele EU. Etableringen af et indre marked for luftfart har siden begyndelsen af 1990'erne bidraget væsentligt til at gøre sektoren mere dynamisk og effektiv og har genereret store økonomiske og samfundsmæssige fordele. Mellem 1992 og 2003 steg antallet af ruter inden for Fællesskabets grænser med mere end 40 %. De vigtigste luftfartsselskaber i EU oplevede en produktivitetsstigning på 87 % mellem 1990 og 2003⁵. Algeriet vil derfor kun kunne drage fordel af en gradvis integration i dette fælles luftfartsmarked og få nytte af EU's erfaringer på området. Udvidelsen af det fælles marked, der bygger på en liberalisering af trafikrettigheder sammen med en harmonisering af

³ Rapport angående projektet "Euromed Aviation" i Algeriet (nr. MED 2006/132-039).

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

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

lovgivningen, vil også skabe merværdi for den europæiske erhvervssektor og for forbrugerne.

15. Medlemsstaterne har indtil videre generelt set forhandlet restriktive lufttrafikaftaler med Algeriet, som regulerer åbningen af markeder og begrænser luftfartsselskabers og passagerers muligheder. Med mekanismer sættes der rammer for luftfartsselskabernes kapacitet, og luftfartsselskaberne har oven i købet ikke altid mulighed for at fastsætte deres takster frit. Tilsvarende tillader de bilaterale aftaler ikke EU-luftfartsselskaberne at beflyve alle Algeriets lufthavne fra alle europæiske lufthavne. Det nuværende system af bilaterale lufttrafikaftaler mellem medlemsstaterne og Algeriet forvrider trafikmønstrene og kan være til ulempe for en række EU-luftfartsselskaber og forbrugerne i EU-medlemsstaterne.
16. En samlet aftale med EU vil gøre det muligt at afhjælpe denne situation, og den deraf følgende stigning i antallet af direkte forbindelse mellem EU og Algeriet⁶ vil skabe en betydelig vækst i samhandelen og turiststrømmene. Ud fra en ekstrapolering på grundlag af eksemplet med det marokkanske og det indre europæiske marked anslås trafikken at ville stige i størrelsesorden 15-20 % pr. år i de første år efter aftalens gennemførelse, hvilket svarer til en stigning i størrelsesorden 500 000 passagerer. Disse fremskrivninger vil uden tvivl skulle opjusteres, med forbehold af de aktuelle makroøkonomiske og politiske vilkår, grundet det algeriske markeds betydelige vækstpotentiale.
17. Det forventes, at en stor del af de økonomiske fordele tilfalder den europæiske luftfartsindustri og den europæiske økonomi i bred forstand. Aftalen kunne også fremme integrationen af algeriske luftfartsselskaber i allerede eksisterende alliancer blandt EU-selskaber og dermed åbne mulighed for at udvikle integrerede produkter og bedre tjenester til passagererne.
18. Denne åbning af luftfartsmarkedet bør ledsages af en parallel konvergensproces for forskriftssamarbejde på visse centrale områder såsom luftfartssikkerhed og –sikring, miljøbeskyttelse, statsstøtte og loyal anvendelse af konkurrenceregler, og det bør være et mål at anvende høje luftfartsstandarder på begge sider af Middelhavet. For så vidt angår miljøspørgsmål, vil aftalen skulle stemme overens med de forpligtelser, som EU har indgået vedrørende en bæredygtig udvikling af lufttransporten. Aftalen må ikke begrænse EU's muligheder for at anvende lovbestemmelser eller økonomiske instrumenter til at afbøde negative bivirkninger af væksten i lufttrafikken, navnlig hvad angår dennes bidrag til klimaændringer, dårlig luftkvalitet og øget støjniveau omkring lufthavne. Denne proces til harmonisering af den algeriske lovgivning i forhold til den eksisterende EU-lovgivning kan alene iværksættes med en lufttrafikaftale på fællesskabsniveau. Det indebærer, at der udstedes et forhandlingsmandat til Europa-Kommissionen med henblik på at forhandle en samlet lufttrafikaftale med Algeriet med det slutmål at integrere det algeriske lufttrafikmarked helt og fuldt i et fælles luftfartsområde med EU.
19. Oprettelsen af et fælles luftfartsområde med Algeriet vil også gøre det muligt at skabe en dynamisk regional udvikling, der ikke alene omfatter luftfartsforbindelserne

⁶ Som følge af euromiddelhavsaf-talen, der er undertegnet med Marokko i december 2006, øgedes trafikken med 18 % til næsten 8 mio. befordrede passagerer mellem EU og Marokko i 2007.

med Europa, men også lufttransportydelse mellem landene syd for Middelhavet indbyrdes. Det er dette mål, som har foranlediget Det Europæiske Fællesskab til i lufttrafikaftalen med Marokko at indføje en klausul om udvidelse i geografisk henseende, der gør det muligt at lade lande som f.eks. Algeriet deltage i dette fælles luftfartsområde. Liberaliseringen af luftfartsforbindelserne mellem EU og Marokko på den ene side og EU og Algeriet på den anden side vil derfor muligvis kunne føre til en åbning af luftfartsmarkederne mellem Algeriet og Marokko indbyrdes. Men selv om den logik, der ligger til grund for de to aftaler, er den samme, og de to lande indgår i et samspil med hinanden, forekommer det på nuværende tidspunkt mest hensigtsmæssigt at forhandle disse lufttrafikaftaler særskilt med hvert land syd for Middelhavet, bl.a. for at bevare sammenhængen i den europæiske naboskabspolitik og imødekomme disse landes ønske om "privilegerede bilaterale forbindelser" med EU, der ligeledes åbner mulighed for større fleksibilitet og differentierede strategier.

20. Hvis Kommissionen gives et mandat til at forhandle med Algeriet, ville dette desuden markere, at EU er fast besluttet på at konkretisere de politiske mål, som Rådet fastsatte i 2005, og åbne sit luftfartsmarked på betingelse af, at der iværksættes en parallel konvergensproces for forskriftssamarbejde mellem alle EU's nabolande. Oprettelsen af et fælles luftfartsområde med Algeriet ville dermed styrke det regionale samarbejde og luftfartsmarkedernes integration i alle landene syd for Middelhavet.

5. KONKLUSION

21. Kommissionen mener, at det er vigtigt at tilbyde Algeriet et styrket samarbejde om civil luftfart. En luftfartsaftale med landet gør det muligt dels at dække de traditionelle handelsaspekter af lufttrafikaftaler og dels at skabe en ambitiøs ramme for at udvikle forskriftssamarbejdet om sikkerhed, sikring og trafikstyring og lette det industrielle samarbejde med nabolandene.
22. Den civile luftfartssektor rummer betydelige muligheder for at styrke samarbejdet i transportsektoren generelt til gensidig gavn for Algeriet og EU. Der bør derfor gøres en indsats nu, for at lufttrafik skal blive til et nøgleområde for tættere samarbejde mellem EU og Algeriet, og Algeriet bør gøres til et yderligere eksempel på integration i EU's strukturer og markeder.
23. Aftalen bliver et vigtigt skridt hen imod gennemførelsen af et fælles luftfartsområde mellem EU og dens nabolande omkring Middelhavet, hvilket er et vigtigt mål for EU's luftfartspolitik over for tredjelande og mere overordnet set en vigtig del af EU's udenrigspolitik. Denne aftale med Algeriet på lufttransportområdet kunne skabe en betydelig økonomisk og politisk merværdi, og den kunne fungere som model for lignende aftaler med de øvrige lande syd for Middelhavet og således bidrage til disse landes regionale integration.
24. På denne baggrund foreslår Kommissionen Rådet at udstede et mandat til Kommissionen, så denne kan indlede forhandlinger om indgåelse af en samlet aftale om et åbent luftfartsområde med Algeriet. Kommissionen vil arbejde tæt sammen med medlemsstaterne og alle relevante interessenter om videreudvikling og realisering af de mål, der er opstillet i den foreslåede rådsafgørelse.