



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 2.7.2002
KOM (2002) 320 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**om forsikring i lufttransportsektoren efter terrorangrebene i USA den 11. september
2001**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

om forsikring i lufttransportsektoren efter terrorangrebene i USA den 11. september 2001

1. INDLEDNING

1. Efter terrorangrebene den 11. september 2001 opstod der tvivl om, hvorvidt der fortsat ville kunne skaffes lufttransportsektoren forsikringsdækning for skade på tredjepart som følge af krigs- og terrorhandlinger. Indtil da var denne form for forsikring, som sikrer, at flyselskaber og andre tjenesteydere kan yde erstatning for person- og tingsskader i forbindelse med et angreb, der omfatter et fly, normalt omfattet af den generelle forsikringspolice for ethvert selskab i flysektoren. De meget store skader, der opstod i New York, fik imidlertid forsikringsselskaberne til at tage situationen op til ny vurdering og stort set al dækning for skade på tredjepart som følge af krigs- og terrorhandlinger blev opsagt.
2. Umiddelbart efter angrebene stod de fleste selskaber, der opererer inden for lufttransport, herunder flyselskaber, lufthavne og andre tjenesteydere som f.eks. firmaer, der udfører groundhandling og lufttrafikkontrol, enten med en minimal forsikringsdækning på 50 millioner USD for disse risici eller slet ingen dækning. Til sammenligning var den typiske dækning inden angrebene på langt over 1 mia. USD for de fleste store flyselskaber og lufthavne. For visse former for operationer, navnlig de firmaer, der foretager sikkerhedsscreening, var det stort set umuligt at finde forsikringsselskaber, der ville tegne forsikring, i betragtning af den afgørende rolle, som disse firmaer spiller i forbindelse med kontrollen med adgang til fly på jorden.
3. Dette efterlod sektoren i en uacceptabel situation. Flyselskaber, især dem, der har finansielle forpligtelser som følge af flyleasingkontrakter, søger at få en finansiell sikkerhed i form af forsikringspolicer, der yder størst mulig dækning for alle eventualiteter, og især erstatning for skade på tredjepart. Hvis der indtraf en hændelse, som medførte omfattende skader, ville et flyselskab med utilstrækkelig forsikringsdækning selv skulle dække omkostningerne til erstatninger af egne midler, hvilket åbnede mulighed for, at det måske ikke kunne opfylde sine finansielle forpligtelser og en deraf følgende konkurs. Mange lufthavne og tjenesteydere finder ligeledes, at det er afgørende at opnå en forsikringsdækning, der er høj nok til at dække udgifterne ved de skader, som måtte opstå som følge af en større hændelse.
4. Formålet med denne meddelelse er at forelægge en opdatering af udviklingen på markedet, at analysere de initiativer, der er truffet på internationalt niveau og af forsikrings- og lufttransportbranchen, og at anvise en mulig vej fremad.
5. I meddelelsen tages der især hensyn til drøftelserne i Rådet på mødet mellem transportministrene den 17. juni 2002, hvor det blev konkluderet, at en løsning af de nuværende problemer *"bør underlægges betingelser, som ikke begrænser det kommercielle marked unødigt, og som i videst mulig udstrækning begrænser regeringernes risici."* Og at *"der bør foretages en indgående vurdering af risikofordelingsordningerne."*

1.1. Genoprettelse af den væsentligste forsikringsdækning

6. På baggrund af hvor vigtigt det var i det mindste delvis at genoprette forsikringsdækningen for tredjepartsskader som følge af krigs- og terrorhandlinger, indtog ministrene på rådsmødet den 22. september 2001 den holdning, at medlemsstaterne undtagelsesvis kunne dække risiciene som følge af krigs- og terrorhandlinger, forudsat at de pågældende støtteforanstaltninger var midlertidige, stærkt reguleret og blev anmeldt til Kommissionen. I sin meddelelse om følgerne af angrebene, dateret den 10. oktober 2001¹, gennemgik Kommissionen udsigterne for flyforsikringsmarkedet efter disse begivenheder og fastlagde de kriterier, der skulle være opfyldt, hvis Kommissionen skulle kunne anse regeringernes forsikringsforanstaltninger for at være i overensstemmelse med traktatens artikel 87, stk. 2, litra b). I henhold til denne bestemmelse er statsstøtte tilladt "til at råde bod på skader", der er forårsaget af "usædvanlige begivenheder."
7. I denne forbindelse indførte alle EU-medlemsstater midlertidige forsikringsordninger, der var gældende i 30 dage. Mange andre lande i verden, herunder USA, Australien og Canada, tog lignende skridt. Oprindeligt gjaldt dækningen i Europa i tredive dage. Kommissionen understregede i sin meddelelse, at hvis situationen var den samme efter den oprindelige 30-dages periode, kunne medlemsstaterne beslutte fortsat at yde forsikringsselskaberne en supplerende garanti eller selv direkte overtage risikoen. Fristen blev oprindeligt forlænget til den 31. december 2001, men da det blev klart, at forsikringsmarkedet ikke ville komme sig hurtigt, blev muligheden for regeringsindgreb forlænget to gange, så den gjaldt indtil den 30. juni 2002. En medlemsstat har siden da fuldstændig trukket sin forsikringsdækning tilbage.
8. Rådet nedsatte en "ad-hoc"-forsikringsgruppe for så vidt muligt at sikre, at al forsikring blev tilbudt på sammenlignelige vilkår og for at kontrollere udviklingen på markedet. I denne gruppe, der var under fælles ledelse af rådsformandskabet og Kommissionen, blev der opnået konsensus om en række fælles principper for levering af forsikring, herunder dækningens størrelse og præmiebeløbet. Det blev fra første færd fastslået, at modtagere af dækningen skulle betale regeringerne en markedsrelateret afgift for forsikringen. Ad hoc-gruppen har regelmæssigt afholdt møder og hver måned revideret retningslinjerne.
9. Som anført i den tidligere meddelelse fra 10. oktober 2001 fandt Kommissionen, at de offentlige forsikringsordninger, som medlemsstaterne havde indført, havde form af statsstøtte og derfor skulle meddeles Kommissionen. På grundlag af Kommissionens ansvar i henhold til traktaten, har den undersøgt de foranstaltninger, den har modtaget meddelelse om, hver gang de er blevet fornyet, på grundlag af traktatens artikel 87, stk. 2, litra b), som anført ovenfor.

2. FORSIKRINGSBRANCHENS REAKTION

2.1. Udviklingen på markedet

10. Sideløbende med indførelsen af de offentlige ordninger gik visse forsikringsselskaber ind på markedet og tilbød en dækning, der lå væsentligt over den grundlæggende

¹ KOM (2001) 574 endelig af 10.10.2001.

dækning på 50 mio. USD, som alle forsikringsselskaber tilbød for erstatningsansvar for passagerer og tredjepart. Nogle få forsikringsselskaber har gradvis udbygget deres tilbud og tilbyder nu 1 mia. USD dækning for skade på tredjepart som følge af krigs- og terrorhandlinger.

11. Den samlede dækning, som nu tilbydes kommercielt, er lavere end hvad hovedparten af de større flyselskaber inden den 11. september 2001 havde tegnet forsikring for, men præmien er flere gange højere end den samlede præmie, som de fleste flyselskaber tidligere betalte for hele deres forsikringsdækning. Siden september 2001 har præmierne på det kommercielle marked ligget på fra ca. USD 1,85 ned til ca. 1,30 USD pr. passager.
12. Udover de høje præmier indeholdt forsikringspolicerne i begyndelsen stadig en standardopsigelsesfrist på 7 dage ligesom i alle policer inden den 11. september, og det var netop årsagen til, at krisesituationen på forsikringsmarkedet havde kunnet udvikle sig. Der er tegn på, at konkurrencen er ved at skabe en åbning på dette aspekt af policerne, og det er nu muligt at købe en forsikring, som indeholder en opsigelsesklausul, som kun træder i kraft, hvis der er indtruffet fire meget omfattende hændelser.

2.2. Den international situation

13. Som anført ovenfor var der mange andre lande, der tog lignende skridt som EU-medlemsstaterne. USA, Australien og Canada er blandt de vigtigste luftfartsnationer, som ydede en vis dækning eller hele den fornødne dækning. Nogle lande har opkrævet præmier, selv om de ofte er meget lavere end de præmier, der opkræves i Europa, mens andre simpelthen har stillet en regeringsgaranti uden nogen form for udgift for deres flyselskaber.
14. Der var imidlertid mange lande, særlig udviklingslandene, som fandt det vanskeligt at yde passende forsikring til deres flyselskaber i form af regeringsindgreb i betragtning af den meget store erstatningsbyrde, de skulle påtage sig. Da mange af disse flyselskaber beflyver internationale destinationer, var det afgørende, at de havde en sådan forsikring, og de havde derfor ingen anden mulighed end at tegne de forsikringer, der blev udbudt, til de præmier, der blev krævet.
15. Det betød, at der opstod forskelle mellem de forskellige landes flyselskaber og tjenesteydere på det internationale lufttransportmarked og et uacceptabelt lavt dækningsniveau for nogle flyselskabers vedkommende.

3. MULIGHEDER FOR DEN FREMTIDIGE INDSATS

16. På længere sigt finder Kommissionen, at regeringerne ikke fortsat kan fortsætte med at yde tredjepartsdækning for risici som følge af krig og terrorisme på denne ad-hoc måde, som havde til formål at afhjælpe usædvanlige begivenheder. Det nuværende system har forhindret, at både lufttransportsystemet og forsikringsmarkedet for disse former for flyricisi brød sammen, men det er ikke tilstrækkeligt stabilt til at give selskaber eller regeringer den fornødne sikkerhed.
17. Det er Kommissionens opfattelse, at der på nuværende tidspunkt er to valgmuligheder med hensyn til den fremtidige indsats. Enten kan man vende tilbage til det kommercielle marked eller også kan man oprette en gensidig forsikringsfond.

På verdensplan har man også drøftet oprettelsen af en sådan fond i Organisationen for International Civil Flyvning (ICAO), i USA, inden for rammerne af den Internationale Luftfartssammenslutning (IATA), som omfatter de vigtigste amerikanske flyselskaber, og i Europa inden for rammerne af Sammenslutningen af Europæiske Luftfartsselskaber (AEA). Denne støttes af alle større selskaber, der er involveret i lufttransport i Europa: (IACA (International Air Carriers' Association), ERA (European Regions Airline Association, ACI (Airports Council International) og AECMA (European Association of Aerospace Industries).

18. Disse forslag er beskrevet nedenfor, selvom det bør nævnes, at der også kunne blive tale om andre forslag med et andet dækningsniveau, den måde hvorpå regeringerne er involveret eller i hvor høj grad regeringerne er involveret, idet dette niveau kunne reduceres ved at anvende kommerciel genforsikring eller garantier. Andre muligheder end en fondsløsning som f.eks. muligheden for at afhjælpe problemerne med opsigelse gennem en forpligtelse fra regeringernes side til at intervenere, hvis markedet trækker sig tilbage, kan også overvejes.
19. I fremtiden vil det være vigtigt at hindre konkurrenceforvridning mellem flyselskaber og mellem tjenesteydere inden for Fællesskabet. Selv om der aftales retningslinjer for ydelse af denne forsikring, er der på nuværende tidspunkt visse forskelle mellem den måde, hvorpå forskellige medlemsstater griber sagen an, og hvis de skærpes, kan det føre til en urimelig konkurrenceforvridning mellem selskaber inden for lufttransportsektoren og forsikringsbranchen. Som nævnt ovenfor har en medlemsstat allerede trukket sin statslige ordning tilbage, mens andre enten har begrænset dækningen eller forhøjet afgifterne for deres ordninger.

3.1. Tilbagevenden til det kommercielle marked

20. En enkel måde, hvorpå man kan fjerne forskellene mellem de statslige ordninger og vende tilbage til en nogenlunde normal situation, ville være at enes om et tidspunkt, hvor regeringsordningerne i EU ophører, og derefter må alle flyselskaber, lufthavne og tjenesteudbydere, som forestår groundhandling og flyveledelse, igen være nødt til at købe kommerciel dækning. Det ville genoprette en markedsløsning og fjerne enhver forvridning baseret på forskelle statslige ordninger, som berører både lufttransportsektorens og forsikringssektorens funktion.

3.2. En løsning, der omfatter en "gensidig fond"

21. Som nævnt ovenfor overvejer man i USA, i Europa og på verdensplan at vælge forskellige løsninger, der omfatter en gensidig fond. De tre foreslåede ordninger er anført i vedlagte skema.

3.2.1. "EQUITIME" - den amerikanske flytransportbranches initiativ

22. I USA har Air Transport Association (ATA) udarbejdet en plan, der kaldes "Equitime". Den indebærer oprettelse af en fond, hvis midler kommer fra præmier, der opkræves hos flyselskaber og de vigtigste tjenesteydere, men vil også kræve en garanti fra regeringen, før den kan oprettes. Fonden vil give dækning op til 2 mia USD for det primære og overskydende erstatningsansvar over for passagerer og tredjepart, være uden øvre loft, opsigelig efter 7 dages advisering ved manglende betaling af præmien og ellers efter 90 dages opsigelse. Det årlige henlæggelsesbeløb, dvs. det engangsbeløb, der udbetales til de forsikrede efter en hændelse, vil blive sat

til 300 mio USD i det første år, hvor ordningen fungerer. Den amerikanske regering vil skulle yde en underliggende garanti til dækning af erstatninger, der ligger ud over de midler, der er blevet opbygget i fonden.

23. ATA har forelagt den amerikanske regering forskellige forslag til overvejelse, men på dette tidspunkt foreligger der ikke yderligere oplysninger om forhandlingernes forløb. USA er nødt til at forlænge den statslige forsikringsordning frem til midten af august, mens der gennemføres flere analyser.

3.2.2. ICAO-ordningen

24. På globalt plan har International Civil Aviation Organisation (ICAO) undersøgt udviklingen af et forslag om en gensidig fond, som ville kunne yde dækning for ansvar over for tredjepart for ricisi som følge af krig og terrorisme for lufttransportsektoren som helhed. Ligesom med Equitime ville ordningen omfatte oprettelse af en fond på grundlag af præmier, der er opkrævet fra de deltagende selskaber. Ordningen ville give dækning på mellem 50 mio USD og 1,5 mia USD. Den vil være uopsigelig, med en øvre erstatningsgrænse på 15 mia USD. Den ville være i stand til at "træde til" for at dække det primære ansvar for tredjepart og passagerer, hvis det kommercielle marked udsender en 7-dages opsigelse. Alle ICAO-medlemsstater ville få mulighed for at deltage, og de ville dele omkostningerne ved at yde en underliggende regeringsgaranti i forhold til deres budgetbidrag til organisationen.
25. ICAO-forslaget er blevet udarbejdet meget detaljeret. Efter at forslaget er blevet drøftet i ICAO-Rådet, er ICAO-medlemmerne nu ved at blive hørt om ordningen og bliver spurgt, om de principielt er parate til at deltage i ordningen. Hvis 51% af medlemmerne i forhold til budgetbidragene erklærer sig parate, vil ordningen blive etableret.

3.2.3. "EUROTIME - det europæiske initiativ, som er foreslået af AEA

26. Som reaktion på udviklingen i USA og i ICAO har Association of European Airlines (AEA) med støtte fra de største selskaber inden for lufttransportbranchen i Europa udarbejdet sit eget forslag til en regional gensidig fond benævnt "Eurotime".
27. Forslaget ligger tæt op ad det arbejde, der er udført i ICAO, og ordningen kan i vid udstrækning anses for at kunne kombineres med det bredere globale system, som denne organisation foreslår. Tilsvarende ville den yde forsikringsdækning ikke blot til flyselskaber men også til branchen (tjenesteydere) som helhed.
28. Foreslaget går ud på, at der gradvis opbygges en gensidig fond, som dækker omkostningerne til skader. I følge initiativtagerne til ordningen, vil systemet kræve en underliggende garanti fra regeringerne i de deltagende lande for at dække udgifterne til erstatningskrav, mens fonden er ved at blive etableret, og for at sikre at den under alle omstændigheder er tilstrækkeligt finansieret.
29. For eksempel er der strenge krav med hensyn til størrelsen af den kapital, som et forsikringsselskab skal have og den måde, hvorpå det sikrer, at det kan imødekomme mulige krav. Det er klart, at de store kommercielle forsikringsselskaber, som på nuværende tidspunkt udbyder produkter på dette marked, allerede er veletableret med alle finansielle krav på plads. Eurotime vil være nødt til at finde finansiering, der kan

opfylde disse krav. Initiativtagerne til ordningen foreslår i det nuværende forslag, at regeringerne finansierer fondskapitalen med de præmier, de har opkrævet fra flyselskaberne for den forsikringsdækning, de har ydet siden september 2001. Desuden vil regeringerne i første omgang blive anmodet om at stille garanti i mindst tre år, dvs. indtil initiativtagerne forventer, at Eurotime overtages/absorberes af den globale ICAO-ordning. Fra det tidspunkt vil de statslige garantier skulle stilles i henhold til ICAO-ordningens betingelser. Hvis ordningen fortsætter efter dette tidspunkt, bliver det imidlertid nødvendigt at forlænge garantien.

30. Initiativtagerne til Eurotime håber at få støtte fra alle EUs medlemsstater plus de øvrige europæiske medlemmer af European Civil Aviation Conference (ECAC), hvilket ville betyde, at alle Fællesskabets partnere i Central- og Østeuropa også kommer med. Regeringerne vil blive aflønnet (initiativtagerne har fastsat aflønningen til 20% af de opkrævede præmier) som modydelse for deres garanti.

4. EVALUERING

4.1. Det kommercielle marked

31. Generelt og under normale omstændigheder ville det være bedst, at man vendte tilbage til markedsvilkår, så der kunne genopstå en naturlig ligevægt, der gav den fleksibilitet, der skal til, for at præmierne kan tilpasses til forsikringsselskabernes vurdering af deres erstatningsansvar og de potentielle fremtidige risici i de kommende år.
32. Imidlertid har lufttransportbranchen gjort opmærksom på tre vanskeligheder i forbindelse med denne løsning:
- De fremfører, at konkurrenceniveauet på markedet endnu ikke er blevet afprøvet, og at priserne på de forsikringer, som udbydes, fortsat er historisk høje sammenlignet med priserne inden den 11. september 2001.
 - De fremfører, at hvis andre lande opretholder deres statslige ordninger eller beslutter at oprette en gensidig fond, ville europæiske flyselskaber ud fra et omkostningsmæssigt synspunkt kunne blive stillet væsentligt ringere, med mindre præmierne faldt yderligere. Denne situation kunne forværres yderligere, hvis EU-flyselskaberne blev tvunget til at vende tilbage til markedet inden deres konkurrenter, og inden markedet er blevet yderligere udviklet.
 - Endelig fremfører de, at de vilkår, der er knyttet til de kommercielle forsikringspolicer, der nu tilbydes, og som er forskellige fra tilbud til tilbud, stadig indeholder den samme trussel om opsigelse af forsikringen, som fandtes før den 11. september, og som gav forsikringsselskaberne mulighed for at opsiges forsikringen med en frist på 7 dage. Det betyder, at branchen og regeringerne kunne være tilbage, hvor de startede efter den 11. september, uden nogen dækning selvom de havde betalt meget høje præmier til forsikringsselskaberne i mellemtiden.
33. Der er ikke tvivl om, at udgifterne til ansvarsforsikring over for tredjepart for risici som følge af krig ligger på et historisk højt niveau, selvom det i nogen udstrækning må anses for at være en normal proces, at forsikringsudgifterne stiger, når

forsikringsselskaberne står over for et stigende antal krav, og når risiciene omvurderes.

34. Med hensyn til konkurrenceforvridningen mellem flyselskaberne indbyrdes må det siges, at selvom forsikring er blevet et mere betydningsfuldt element i flyselskabernes omkostninger, så er mulighederne for, at de øgede udgifter kan skabe konkurrenceforvridning, især på de interkontinentale ruter, hvor flypriserne er højere, relativt begrænsede.
35. De alvorligste af disse problemer synes at være truslen om instabilitet og opsigelse. 7-dages opsigelsesfristen er ganske vist ikke ny, men det ville være ønskeligt, om man kunne undgå en gentagelse af situationen i september 2001, da en pludselig opsigelse af dækningen skabte en periode med usikkerhed og lynindgreb fra regeringernes side. De kommercielle forsikringsselskaber på denne del af markedet har forsøgt at løse problemet med kort opsigelsesfrist, men hvis den primære forsikring opsiges, vil det stadig være nødvendigt at genforhandle ansvarsforsikringen over for tredjepart for risici som følge af krig, så det bliver muligt at overføre noget af den dækning, som tidligere blev ydet under den primære forsikring, til denne police.
36. På baggrund af de erfaringer, der er gjort i løbet af de sidste otte måneder, hvor forsikringen kun er blevet ydet på ad-hoc basis med regeringsstøtte, er det vigtigt, at der findes en løsning, som giver større stabilitet end den nuværende. Den spændte internationale situation og genforsikringsbranchens reaktion, når den vurderer sin risiko i forbindelse med lufttransport, kan betyde, at det er vanskeligt for det kommercielle marked at tilbyde denne stabilitet. Det er uklart, i hvilket omfang det er de nuværende statslige forsikringsordninger, som har forvredet dette marked og fået forsikringsselskaberne til at afstå fra at yde denne form for forsikring, men det er klart, at en tilbagevenden til situationen inden den 11. september er højst usandsynlig.
37. Der er tre selskaber, der tilbyder produkter på denne del af forsikringsmarkedet. Selvom de har været i stand til at begrænse deres ansvar over for tredjepart for risici som følge af krigs- og terrorhandlinger til 50 mio USD under den primære police, er der mange af de traditionelle forsikringsselskaber, som stadig vælger at stå på sidelinjer med hensyn til at yde forsikring herudover op til 1 mia USD. Når genforsikringsbranchen genvurderer sine risici i forhold til lufttransportsektoren, er det muligt, at dette vil få yderligere indflydelse på markedet. Det bliver muligvis vanskeligere at finde genforsikringsdækning for lufttransportpolicer.
38. Som konklusion kan det siges, at mens priskonkurrencen er voksende, og de forbedrede opsigelsesvilkår i de kommercielle tilbud udgør et skridt henimod større stabilitet, viser det seneste års begivenheder, at en markedsløsning stadig kan tvinge regeringerne til igen at skulle gribe ind ad-hoc og midlertidigt. En mere varig og stabil løsning er derfor ønskelig.

4.2. "Eurotime"-ordningen

39. Som fremlagt af AEA ser "Eurotime" ud til at have den fordel, at der sikres en stabil forsikringsdækning ved fra starten af forankre ordningen med regeringsgarantier og på et senere trin med en stor fond, der vokser med præmierne. Det fjerner meget af risikoen for opsigelse og bryder sektorens afhængighed af det kommercielle

forsikrings- og genforsikringsmarked. Under denne ordning vil det imidlertid være nødvendigt, at regeringerne intervenerer, hvis der indtræffer en alvorlig hændelse, og de midler, der er henlagt i den gensidige fond, er blevet opbrugt.

40. Det skal bemærkes, at statsgarantierne til "Eurotime" vil blive omfattende, især i de første få år efter oprettelsen. Ordningens øvre grænse for ansvar over for tredjepart vil blive på 1 mia USD pr. hændelse, men henlæggelsesbeløbet vil kun blive på 150 mio USD det første år, hvis det nuværende præmieniveau på 0,50 USD opretholdes. Hvis der derfor i løbet af det første år, hvor ordningen fungerer, indtræffer en enkelt alvorlig hændelse, vil medlemsstaterne skulle dække forskellen mellem den henlagte kapital og policens øverste grænse. Disse tal vil være højere, hvis markedet for den primære forsikring bryder sammen, og ordningens "drop-down" mulighed bliver aktiveret, så der sikres flyselskaberne dækning for erstatning til passagerer ud over det grundlæggende erstatningsansvar over for tredjepart.
41. Ordningens initiativtagere ser også omkostningsbesparelser som en af de store fordele ved "Eurotime". En præmie som den foreslåede på 0,50 USD kunne resultere i besparelser for den europæiske flybranche, baseret på et skønnet passagertal på 420 mio pr. år, på ca. 300 mio USD. For de øvrige medlemmer af ECAC med et passagertal på ca. 650 mio, vil besparelserne kunne ligge på ca. 500 mio USD. De præcise udgifter for regeringerne ved at støtte denne ordning vil skulle undersøges yderligere.
42. Denne omkostningsfordel synes ret betydelig, skønt den vil kunne blive reduceret senere, idet de kommercielle forsikringsselskaber, hvis der ikke fremsættes nogen krav, vil kunne nedsætte præmierne i form af en "skadesfribonus", hvilket ville tilnærme deres priser til den planlagte "Eurotime"-præmie. Hvis der indtræffer en hændelse, vil "Eurotime" være nødt til at forhøje sine præmier for at kunne dække potentielle skader og refundere de statslige garantier, hvilket igen vil forringe omkostningsfordelen.
43. Eurotime-ordningen vil muligvis kunne tilbyde den europæiske luftfartsindustri et stabilitetsniveau, som gør den attraktiv, da den næsten automatisk vil udløse statslige garantier, hvis der indtræffer en større hændelse, mens en tilbagevenden til det kommercielle marked potentielt vil tvinge regeringerne til igen at intervenere ad-hoc og med kort varsel.

4.3. ICAO-ordningen

44. ICAO-ordningen vil kunne iværksættes, hvis der kan opnås en bred global enighed om dens oprettelse. Som anført ovenfor ligner den "Eurotime"-forslaget, men den vil give alle flyselskaber og tjenesteydere fra ICAO-lande mulighed for at blive omfattet af en passende forsikringsdækning både for erstatningsansvaret over for tredjepart og i givet fald passagerer. Det vil desuden gøre det nemmere for Fællesskabet at indføre en harmoniseret løsning med hensyn til minimumsforsikringsdækning, da alle flyselskaber fra tredjelande, der flyver til og inden for Fællesskabet vil være i stand til at få den nødvendige dækning til en rimelig pris.
45. De europæiske lande bør imidlertid ikke bære denne byrde alene, hvilket indebærer, at mindst et andet stort luftfartsmedlem, som f.eks. USA eller Japan, bør deltage i ordningen, for at den kan opnå fuld tilslutning fra europæisk side. Da der imidlertid kræves støtte fra 51% af ICAO-medlemmerne (på grundlag af budgetandelen), inden

ordningen kan igangsættes, synes det usandsynligt, at ordningen kan træde i kraft uden USA (ca. 30% af budgettet) og Japan (ca. 15% af budgettet). Den Europæiske Unions medlemsstater står tilsammen for ca. 32% af ICAO-budgetbidragene.

46. Desuden må det forventes, at det på grund af det meget store antal medlemmer i organisationen vil være en indviklet proces at få etableret ICAO-ordningen. Initiativtagerne til Eurotime skønner, at det kan tage tre år. Det kan betyde, at de europæiske regeringer måske ønsker at stille en forsikringsdækning til rådighed i en længere periode for at udfylde hullet, indtil ICAO-ordningen træder i kraft.
47. En global ordning ville have betydelige fordele. Det vigtigste er, at den ville være åben for tiltrædelse af alle ICAO-medlemmer, således at udviklingslandene også vil kunne blive omfattet af ordningen. Dette ville bidrage til at sikre, at alle flyselskaber bliver passende forsikret, hvilket er et vigtigt mål, da mange af udviklingslandenes flyselskaber flyver til Fællesskabet. Det vil også gøre det lettere at lade alle luftfartstjenester både til og inden for Fællesskabet være omfattet af fælles regler om passende forsikring, som anvendes på en harmoniseret måde. Endelig vil den enkelte stats individuelle ansvar blive mindre, idet risikoen spredes på mange ICAO-medlemmer.

5. KONKLUSION

Med hensyn til etablering af en gensidig ordning:

48. På baggrund af de konklusioner, som transportministrene nåede frem til på rådsmødet den 17. juni 2002 og på grundlag af den analyse, der er foretaget i dette dokument, og på baggrund af de nuværende vilkår på markedet finder Kommissionen, at lufttransportsektoren på kort sigt bør arbejde videre med en løsning i form af en gensidig fond, hvad enten der er tale om Eurotime eller ICAO-ordningen, variationer af begge eller en kombination af de to, så der kan tilbydes lufttransportvirksomheder et stabilt operationelt miljø, som garanterer forsikringsdækning for erstatning til tredjepart for skader som følge af krigs- og terrorhandlinger uden nogen form for risiko for afbrydelse i fremtiden. Repræsentanter for den europæiske lufttransportsektor vurderede, at de muligvis havde behov for endnu tre måneder for at blive enige om detaljerne i forslaget til Eurotime-ordningen.
49. Imidlertid skal oprettelsen af sådanne ordninger altid være i fuld overensstemmelse med traktatens regler, særlig vedrørende konkurrence og statsstøtte. Kommissionen minder medlemsstaterne om, at de har pligt til på forhånd at give Kommissionen meddelelse om ethvert udkast til statsstøtte (traktatens artikel 88, stk. 3). Denne meddelelse forudsiger på ingen måde, hvilken holdning Kommissionen vil indtage efter en sådan meddelelse.
50. Desuden bør en ordning ikke begrænse det kommercielle markedes funktion unødigt eller medføre, at medlemsstaterne bliver udsat for uberettiget risiko, og den bør indeholde klare regler for, hvorledes regeringerne kan trække sig ud af ordningen.
51. På dette tidspunkt er det klart, at selv om hverken Eurotime eller den foreslåede ICAO-ordning vil få "særlige og eksklusive" rettigheder, vil begge ordninger få

meget stor indflydelse på de kommercielle forsikringsselskabers mulighed for at handle med succes på dette marked. I begge tilfælde vil et nyt selskab med offentlig kapital og støttet af en statsgaranti have en betydelig finansiell fordel i forhold til dets kommercielle konkurrenter.

52. I betragtning af de virkninger, som etableringen af en statslig gensidig ordning kan få for EU's forpligtelser vedrørende finansielle tjenesteydelser i henhold til GATS, hvor det har lovet at åbne sit marked for udenlandske forsikringsselskaber, skal Kommissionen undersøge, hvorvidt vedtagelsen af en løsning med en gensidig fond vil kunne anses for *de facto* at forhindre salg af flyforsikringer inden for EU. Ved etableringen af en fond vil det være vigtigt at sikre, at EU's forpligtelser over for de internationale handelspartnere ikke undermineres.
53. Nedsikring eller bortfald af den statslige støtte vil i høj grad bidrage til at nå dette mål. Regeringerne vil ønske at minimere både deres udsættelse for eventuelle tab og størrelsen af deres intervention i en hvilken som helst ordning. Initiativtagerne til de gensidige ordninger vil skulle undersøge, hvor store de foreslåede præmier skal være. Hvis lufttransportbranchen desuden anvendte sin egen kapital til at oprette ordningen i stedet for at være afhængig af statens midler, ville staten kunne spille en væsentlig ringere rolle.

Med hensyn til undersøgelsen af rent private løsninger:

54. I betragtning af at der er en række forsikringsselskaber, der opererer i denne del af markedet, bør de kommercielle løsninger undersøges fuldt ud, ligesom muligheden for at problemerne omkring opsigelse kan løses, ved at regeringerne forpligter sig til kun at træde til for at bevare dækningen, når det kommercielle marked trækker sig tilbage. Det bør undersøges, om der kan anvendes en gensidig løsning, som kun omfatter private investeringer og forsikring.

Med hensyn til de nuværende statslige foranstaltninger til forsikringsdækning:

55. For at muliggøre en proces med udvikling og forhandling finder Kommissionen, at det er nødvendigt med en periode med stabilitet. Det synes hensigtsmæssigt at enes om en yderligere forlængelse af de nuværende forsikringsordninger, så det bliver muligt at foretage en fuldstændig analyse af de gensidige ICAO- og Eurotime-ordninger og give dem mulighed for at blive videreudviklet til egentlige forslag, hvor der tages hensyn til ovenstående. Derfor vil medlemsstaterne muligvis kunne ønske fortsat at yde den væsentlige forsikring gennem deres egne statslige ordninger i yderligere fire måneder indtil den 31. oktober 2002.
56. Da nogle medlemsstater imidlertid kræver, at deres flyselskaber køber deres forsikring på markedet, og for at sikre ligebehandling mellem de europæiske flyselskaber, ville det imidlertid være ønskeligt, at de præmier, der opkræves for de statslige garantier, bringes på linje med de gunstigste tilbud på markedet.
57. Kommissionen finder, at på baggrund af situationen på flyforsikringsmarkedet er de usædvanlige begivenheder, som gjorde anvendelsen af traktatens artikel Article 87, stk. 2, litra b) berettiget til at tillade de nationale støtteordninger (jf. meddelelse af 10.10.2001), stadig til stede. Derfor bør medlemsstater, som ønsker at forlænge sådanne ordninger, give Kommissionen meddelelse om enhver forlængelse. Forudsat at de øvrige betingelser i ovennævnte meddelelse fra Kommissionen er opfyldt, vil

Kommissionen tillade forlængelse af dem indtil den 31. oktober 2002 med forbehold af en revision, hvis forholdene ændres væsentligt.

Med hensyn til vedtagelse af en fælles holdning til forslagene på internationalt niveau:

58. Kommissionen finder, at medlemsstaterne bør koordinere deres holdninger, så de kan nå frem til en fælles indledende reaktion på ICAO-forslagene inden for den frist, som ICAO har fastsat (17. juli 2002). På grundlag af de oplysninger, der foreligger på nuværende tidspunkt, finder Kommissionen, at medlemsstaterne principielt bør indtage en positiv holdning til oprettelsen af en sådan ordning, forudsat at ICAO's største medlemmer deltager i ordningen², at ordningen ikke begrænser det kommercielle marked unødigt, at den begrænser regeringernes risiko så meget som mulig, og at der er en klar strategi for, hvorledes regeringerne kan udtræde af ordningen.

Medlemsstaterne vil først kunne angive deres endelige holdning til ICAO-ordningen, når der er foretaget en fuldstændig analyse af ordningen, som Kommissionen vil forelægge tids nok inden rådsmødet for transportministrene, der er planlagt til oktober 2002.

Med hensyn til fremtidige lovgivningskrav:

59. Kommissionen forpligter sig til at samarbejde med medlemsstaterne for at foretage en fuldstændig undersøgelse af de to ordningers fordele, samt de forskellige spørgsmål vedrørende overensstemmelsen med Fællesskabets lovgivning, så der kan fremlægges en velbegrundet holdning inden det næste rådsmøde for transportministrene, der er planlagt til oktober 2002.
60. Desuden forpligtede Kommissionen sig i meddelelsen fra den 10.10.2001 til at undersøge a) en revision af de forsikringsbeløb og vilkår, der kræves, for at der kan udstedes flylicenser og b) muligheden for en "gensidighedsfond" vedrørende forsikringsrisiciene på europæisk niveau, samtidig med at en erstatningsfond for ekstreme skader, der overstiger forsikringsbeløbet også kunne anses for at være en mulig løsning. Kommissionen vil fortsætte med at overvåge udviklingen på flyforsikringsmarkedet med hensyn til disse spørgsmål. Hvis Kommissionen finder, at det er hensigtsmæssigt at behandle spørgsmålene under a) og b) ovenfor yderligere og at gå videre mod enten Eurotime-ordningen eller ICAO-ordningen eller begge, vil den undersøge, om det er nødvendigt og hensigtsmæssigt at fremsætte eventuelle forslag til lovgivning.

² Australien, Brasilien, Canada, Japan, Den Russiske Føderation, USA.

Bilag 1: Sammenlignende tabel over de foreslåede gensidige ordninger og forsikringsmarkedet

<i>ELEMENTER</i>	<i>ICAO</i>	<i>EQUITIME</i>	<i>EUROTIME</i>	<i>MARKEDET</i>
DÆKNING	Overskydende ETP* - drop down og PAS**	ETP og PAS primær og overskydende	Overskydende ETP - drop down og PAS	Kombineret enkel grænse for primær ETP-dækning - USD50 mio og overskydende ETP
HVEM ER DÆKKET	Alle flyselskaber & alle tjenesteydere	Deltagere i fonden & største tjenesteydere	Alle lufttransportoperatø r & alle tjenesteydere (ECAC)	Alle flyselskaber & alle tjenesteydere
GRÆNSE	USD 1,5 mia/ USD 2 mia incl. PAS	USD 1,5 - 2 mia	USD 1,5 mia/ USD 2 mia incl. PAS	USD 1 mia
SKØN OVER DET ÅRLIGE ANTAL PASSAGERER	1 700 000 000	680 000 000	650 000 000 (total ECAC skøn)	tilbydes overalt i verden intet land udelukkes
FORVENTET PRÆMIE	USD 0,50	Basispris - USD 0,64	USD0,50 stigende til USD 0,75 incl. PAS	mellem USD 1,25 - 1,85 pr. passager
LOFT***	USD 15 mia	intet	USD 10 mia	Op til USD 4 miabillion
KAPITALISERING	Som krævet af lokale bestemmelser****	USD 50 mio indbetalt pr. medlem	Som krævet af lokale bestemmelser***	ikke relevant
HENLÆGGELSE	intet	USD 300 mio 1. år	USD 150 mio 1. år	ikke relevant
I ALT		USD 500 mio 2. år	USD 250 mio 1. år	
		USD 1 mia 3. år	USD 500 mio 1. år*****	
PRIMÆRE LOFT	USD 50 mio samlet ETP for hvert flyselskab	intet	USD 50 mio samlet ETP for hvert flyselskab	USD 50 mio samlet ETP for hvert flyselskab
STATERNES GENFORSIKRINGSBA SIS	"Sidste instans- forsikrer"	Overskydende beløb i forhold til henlæggelse Excl.	PAS - Overskydende beløb i forhold til primære loft og henlæggelse	ikke relevant
STATERNES MINIMUMSSTØTTE	51% baseret på ICAO fondstilskud	Kun USA's regering	"flertallet" af ECAC regeringer	ikke relevant
STATERNES GENFORSIKRINGSUD GIFTER	Andel af overskud	Under USD 0,10 p/PAS	20% af indbetalt præmie ved årets udgang	ikke relevant
PERIODE	Mindst 3 år/op til 5 år eller mere	Fornys hver 12. måned - FAA giver 180-dages opsigelse	Mindst 3 år / (gensidigt aftalt - absorberet af ICAO)	1 år fra tegning

PRÆMIETILPASNING	Efter 30-dages opsigelse	Som nødvendigt for at dække henlæggelse hvert år	Som nødvendigt for at dække henlæggelse hvert år	nogle tilbyder bonus ved ingen krav efter 1 år, kan også justeres opad
OPSIGELSE	Uopsigelig*****	90-dage	Uopsigelig*****	Varierer: nogle forsikringsselskaber tilbyder uopsigelig dækning, andre opretholder opsigelse med frist.
SKØNNET VÆRDI AF DEN STATSLIGE GARANTI	Ca. USD 0,80 pr. PAS USD 1,36 mia	Kan ikke beregnes, da ordningen dækker både PAS og ETP	Ca. USD 0,80 pr. PAS USD 520 mio	

*..... ETP = erstatning til tredjepart

**..... PAS = passagerer

***..... Loft = Tabsgrænse, der udløser revision af ordningen og 90-dages opsigelse

****.....Kapitaliseringskrav afhængig af ordningens hjemsted

*****..... Beløb excl. PAS-dækning; incl. ville fordoble henlæggelsen

*****..... 30-dages opsigelse ved manglende betaling af præmie