



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 19.11.2002
KOM (2002) 649 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**om følgerne for den europæiske luftfartspolitik af Domstolens domme af 5. november
2002**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

om følgerne for den europæiske luftfartspolitik af Domstolens domme af 5. november 2002

1. DEN AKTUELLE SITUATION OG DE AKTUELLE PROBLEMER

1.1. Indledning

1. Den Europæiske Union har i de seneste ti år gradvist udviklet sin position på verdensarenaen. En øget sans for fælles interesser på fællesskabsplan har for en lang række spørgsmåls vedkommende ført til, at man i mange internationale og multilaterale drøftelser har indtaget en fællesskabsholdning. En fremgangsmåde på fællesskabsplan har fungeret særlig godt, når det drejer sig om internationale handelsforhandlinger og har sikret værdifulde nye muligheder for virksomheder og forbrugere og medvirket til at skabe et mere åbent handelsmiljø for alle lande.
2. Den Europæiske Union har dog stadig ikke en sammenhængende politik for international lufttransport. Kommissionen har, siden 1992, da det indre marked blev oprettet, og der sidst blev fremsat forslag om en europæisk holdning til internationale relationer i branchen, til stadighed argumenteret for, at de 15 medlemsstater bør arbejde gennem fællesskabsinstitutionerne, når det drejer sig om beflyvning af internationale ruter. Kommissionen har længe været af den opfattelse, at lufttransport kan nyde godt af en sammenhængende fremgangsmåde på fællesskabsplan, som begrundes med principper og procedurer i traktaten, og som bygger på fælles mål. De fleste aspekter af lufttransport dækkes på nuværende tidspunkt af fællesskabsinitiativer fra sikkerhed til passagerbeskyttelse, og det er derfor mindre og mindre hensigtsmæssigt, at internationale relationer håndteres af de enkelte medlemsstater.
3. I sin hvidbog om "den europæiske transportpolitik¹ frem til 2010 de svære valg" påviste Kommissionen, at udvikling af en sammenhængende ekstern luftfartspolitik er en presserende prioritet i betragtning af følgerne af en opdelt fremgangsmåde for udviklingen af vor luftfartsindustri.

¹ KOM (2001) 0370

1.2. Integreringsprocessen

4. Den Europæiske Union har i de sidste 15 år gennemført et omfattende program for liberalisering og integrering af lufttransport. Fællesskabet har sammenlagt en række individuelle markeder og skabt et "indenlandsk" luftfartsmarked. Kun USA's marked er større og oprettelse af dette marked har vist fordelene for branchen og forbrugerne ved at gennembryde de traditionelle handelshindringer inden for lufttransporttjenester.
5. Der er nu gået 10 år siden vedtagelsen af de luftfartsforanstaltninger, der kaldes "den tredje pakke", som anvendte principperne for det indre marked på lufttransport. "Den tredje pakke" gjorde en ende på mange års restriktioner, der havde begrænset adgangen til Europas lufttransportmarked, hindret europæiske luftfartsselskabers grænseoverskridende investeringer og reguleret markedets funktion indgående.
6. Med "den tredje pakke" blev alle fællesskabsejede luftfartsselskaber "EF-luftfartsselskaber" uafhængigt af den stat, hvori de rent retligt var etableret, med lige adgangsrettigheder til hele det indre marked og med lige ansvar under loven. Den gjorde det muligt for eksisterende luftfartsselskaber at komme ind på markeder, der før havde været lukkede, og gjorde det muligt for nye luftfartsselskaber at etablere sig på grundlag af fælles principper og bestemmelser. Kort sagt kunne luftfartstjenester nu leveres efter passagerernes behov i stedet for i henhold til protektionistiske bestemmelser og regeringsintervention. Kun internationale flyvninger til og fra EU faldt fortsat ind under traditionelle, bilaterale luftfartsaftaler.
7. Fællesskabets aktiviteter i luftfartssektoren er dog ikke begrænset til markedsadgang. Integration har også betydet etablering af en regelramme, der fastsætter fælles krav til sikkerhed, miljøbeskyttelse, passagerbeskyttelse og lufttrafikstyring. EF-luftfartsselskaber fungerer således ikke blot på grundlag af fælles markedsadgangsrettigheder, men mere generelt på grundlag af fælles standarder.
8. Kommissionen forelagde i 1999 en analyse af det indre markeds funktion². Begivenhederne den 11. september 2001 skabte betydelige problemer for branchen og førte generelt til en afmatning på luftfartsmarkedet, men europæiske luftfartsselskaber lader til at være ved at komme sig og de store tendenser er stadig gyldige. De vigtigste konklusioner er:
 - EF's marked har, som resten af verden, været i stærk vækst i 1990'erne, med stærkest vækst på de nyåbnede ruter mellem de enkelte medlemsstater.
 - EF-luftfartsselskabers produktivitet er steget.
 - Antallet af luftfartsselskaber, der driver ruteflyvning i Fællesskabet, er fordoblet til næsten 140 luftfartsselskaber.
 - Nogle af de etablerede luftfartsselskaber har haft alvorlige problemer, hvilket har medført tab af arbejdspladser og vanskelige perioder for nogle, men generelt er beskæftigelse i sektoren vokset med vækst hos nye luftfartsselskaber og betydelig udvidelse hos nogle af de nationale luftfartsselskaber.

² Meddelelse fra Kommissionen: Den europæiske luftfartsindustri: fra det indre marked til globale udfordringer (KOM(1999)182)

- Konkurrencen er steget, idet mange vigtige ruter beflyves af tre eller flere luftfartsselskaber. Billetpriiserne på disse ruter er gennemsnitligt mellem 10% og 25% billigere end på ruter, hvor der er monopol. Efter offentliggørelse af meddelelsen er lave billetpriser, blevet endnu mere almindelige.
 - Antallet af ruter er steget.
9. Til disse ændringer og tendensen på det europæiske hjemmemarked for luftfart kommer alt det, der ikke er sket, hvilket også er bemærkelsesværdigt. I modsætning til forventningerne og i modsætning til situationen i mange andre tjenesteydelsesindustrier, f.eks. telekommunikation, forsikring eller bankvæsen, har rangfølgen af de væsentlige aktører ikke ændret sig meget. De fleste større luftfartsselskaber i Fællesskabet er stadig opdelt efter nationale linjer og har en tendens til at vokse ved at styrke deres position på deres hjemmemarked i stedet for at benytte sig af nye muligheder for investering i andre medlemsstater eller ved at søge vækst gennem sammenlægning og erhvervelse.
10. Fællesskabets luftfartsmarked er et livligt og innovativt marked, men så længe det er opdelt efter nationale linjer, når det drejer sig om eksterne forbindelser, bliver det vanskeligst for de mest succesrige selskaber at realisere deres fulde potentiale og forbrugerne går glip af fordelene ved yderligere konkurrence.

Eksisterende relationer mellem medlemsstaterne og tredjelande

11. Inden for rammerne af Chicago-konventionen af 1944 har regelrammen på verdensplan udviklet sig på grundlag af bilaterale luftfartsaftaler (air services agreements - ASA). Disse aftaler regulerer de markedsforhold, under hvilke luftfartsselskaberne kan drive luftfartstjenester. Medlemsstaterne har, efter det indre marked blev gennemført i Fællesskabet, fortsat indgået bilaterale lufttransportaftaler af den traditionelle type. De fleste har mange ASA'er med tredjelande - gennemsnitligt 60-70 aftaler pr. medlemsstat.
12. Disse aftalers udformning adskiller sig ikke meget fra hinanden. Hovedparten indeholder de generelle principper, og mere detaljerede bestemmelser foreligger i bilag, f.eks. om ruter, kapacitet og hyppighed og eventuelle yderligere trafikrettigheder - f.eks. "femte friheds" rettigheder, i henhold til hvilke luftfartsselskaber kan forlænge deres ruter ud over destinationer i de to aftalestater til destinationer i andre lande. Der foreligger også ofte fortrolige aftalememorandummer, der vedrører f.eks. kommercielle ordninger mellem luftfartsselskaber og andre økonomiske spørgsmål. De fleste ASA'ers hovedtekst forbliver uændret i årevis, men ændringer til bilag og aftalememorandummer (MOU) er hyppigere og tager hensyn til markedsudviklinger.
13. ASA'er foreligger i forskellige former fra meget liberale til meget restriktive. Nogle muliggør åben konkurrence mellem mange luftfartsselskaber fra de to aftalestater, mens andre i realiteten udelukker konkurrence mellem operatører.
14. "Open Skies" aftalerne, som normalt forhandles af De Forenede Stater, er traditionelle, bilaterale aftaler, for så vidt som de forbeholder trafikrettighederne strengt for luftfartsselskaber fra de to aftaleparter. De fastsætter dog bestemmelser om fjernelse af kvantitative restriktioner for hyppighed, kapacitet og antallet af luftfartsselskaber. Det er også vigtigt for EU, at de gør det muligt for luftfartsselskaber fra begge aftaleparter at forlænge ruterne mellem dem, så andre lande får ubegrænsede femte frihedsrettigheder. Disse femte frihedsrettigheder er af relativt ringe værdi på den amerikanske side af Atlanterhavet, da der er relativt få levedygtige destinationer længere frem. I de dele af

verden, hvor mange internationale markeder ligger i nærheden, f.eks. EU, er de dog mere fordelagtige. De giver rent faktisk amerikanske luftfartsselskaber adgang til Europas hjemmemarked, mens USA's hjemmemarked stadig er fast lukket for operatører fra tredjelande. Disse rettigheder anvendes på nuværende tidspunkt navnlig af amerikanske fragtselskaber med henblik på pakketjenester inden for EU's grænser.

15. Generelt er nettet bestående af bilaterale ASA'er meget kompliceret og stort set meget restriktivt sammenlignet med de internationale handelsbestemmelser, der omfatter andre tjenesteydelseserhverv, f.eks. søtransport, telekommunikation eller bankvæsen.

1.3. De nuværende relationer mellem Fællesskabet og tredjelande

(a) Oprettelse af et regionalt luftfartsområde

16. EU har i den senere tid, hvad angår eksterne relationer inden for lufttransport, fokuseret på ekspansion af det indre marked, så det bliver et reelt regionalt luftfartsområde. Kommissionen har medlemsstaternes støtte og har ført forhandlinger på dette område på grundlag af Rådets mandater.
17. Man forestiller sig et stort marked, der består af ca. 30 lande, som alle fungerer på grundlag af fællesskabslovgivning. Inden for dette område får alle luftfartsselskaber de samme friheder, som EF-luftfartsselskaber har på nuværende tidspunkt.
18. Der er allerede taget vigtige skridt frem mod dette mål. Norge og Island er allerede en del af markedet, idet de er medlemmer af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS). Dette betyder, at al fællesskabslovgivning gælder for disse lande, og at deres luftfartsselskaber nyder de samme rettigheder som EF-luftfartsselskaber.
19. En aftale mellem EF og Schweiz liberaliserer lufttransport på grundlag af fællesskabslovgivning ganske betydeligt. Fællesskabslovgivning gælder på lufttransportområdet for schweiziske luftfartsselskaber og Schweiz er reelt en del af det indre lufttransportmarked på samme måde som Norge og Island. Den vigtigste undtagelse hertil er, at cabotage inden for de enkelte medlemsstaters grænser og inden for Schweiz' grænser ikke er medtaget.
20. Endelig er forhandlingerne mellem Fællesskabet og de nuværende tiltrædelsesansøgere om fuld indlemmelse i det indre marked nu næsten afsluttede. En ny aftale om oprettelse af et fælles europæisk luftfartsområde giver mulighed for, at alle ansøgerlandene bliver en del af det indre luftfartsmarked, hvilket er særlig fordelagtigt for de lande, som ikke umiddelbart står over for tiltrædelse.

(b) Almindelige relationer med tredjelande og behandling af handelsskranker

21. Der er blevet gjort en indsats på fællesskabsniveau med henblik på at udvikle en mere ensartet og samordnet fremgangsmåde i forbindelse med en række specifikke spørgsmål. Meningsforskelle, hvad angår behandling af EF-luftfartsselskaber på udenlandske markeder og af udenlandske regeringer, kræver fra tid til anden, at Kommissionen skrider ind på Fællesskabets vegne. Dette er sket ad hoc efterhånden som problemerne er opstået.
22. Kommissionen foretager også generelle luftfartsdrøftelser med en række lande. Dette omfatter også USA, hvor en regelmæssig luftfartsdialog gør det muligt for de to parter at identificere og diskutere spørgsmål af fælles interesse. Denne dialog danner også et forum for drøftelse af potentielle handelsskranker inden for lufttransport. Drøftelser om luftfart

med Fællesskabets forskellige andre handelspartnere finder sted fra tid til anden i de forskellige fælles udvalg, der er nedsat ved handels- og samarbejdsaftaler.

(c) Multilateral aktivitet

23. Fællesskabet har ingen formel status i den vigtigste globale lufttransportorganisation, den internationale organisation for civil luftfart (ICAO). Mange af de spørgsmål, der på nuværende tidspunkt drøftes i dette forum er dog omfattet af fællesskabslovgivning. I sådanne tilfælde har et vist samarbejde vist sig at være værdifuldt.
24. Ved revisionen af bilaget om lufttransport til den generelle aftale om handel med tjenesteydelser i Verdenshandelsorganisationen (WTO) har Kommissionen presset på for i højere grad at dække tjenesteydelser forbundet med luftfart. Det er etableret i praksis i WTO, at Fællesskabet taler med en stemme på grundlag af en aftalt linje, og det har vist sig muligt at håndtere luftfart på denne måde. Yderligere forhandlinger finder sted inden for denne ramme efterhånden som den næste handelsforhandlingsrunde udvikler sig.

(d) Teknisk bistand

25. Kommissionen har ved hjælp af sine programmer om teknisk bistand i Centraleuropa og sikkerhedsrelaterede projekter i Asien og Latinamerika forsøgt at medvirke til at hæve sikkerhedsstandarderne overalt i luftfartsindustrien. Bistanden sigter hovedsagelig på statslige institutioner, idet den hjælper med at forbedre deres evne og kapacitet til at overvåge gennemførelse og håndhævelse af stadig bedre sikkerhedsstandarder. Kommissionen har gjort rede for sin fremgangsmåde i sin meddelelse af 2001 EU's "bidrag til forbedring af luftfartssikkerheden i verden"³.

(e) Konkurrencepolitik inden for international luftfart

26. Antallet af internationale sammenslutninger og andre former for samarbejdsaftaler, som involverer EF-luftfartsselskaber og luftfartsselskaber fra tredjelande er vokset betydeligt i de senere år og vil sandsynligvis vokse endnu mere efter Domstolens afgørelse. Effektiv og reel håndhævelse af Fællesskabets konkurrencebestemmelser er derfor en afgørende del af en samordnet, international lufttransportpolitik. Fællesskabets konkurrencebestemmelser gælder fuldt ud for transportsektoren, men den nuværende ordning giver ikke tilstrækkelig retlig sikkerhed til hverken branchen eller til medlemsstaterne, da Kommissionen ikke har de samme effektive konkurrencehåndhælsesbeføjelser, når det drejer sig om international trafik til og fra EU, som den har for EU-lufttransport inden for Fællesskabets grænser⁴.

2. DOMSTOLENS DOMME I "OPEN SKIES" SAGERNE

27. På den ovenfor beskrevne baggrund har international luftfart fortsat stort set udviklet sig i en ramme bestående af bilaterale ASA'er. Systemets art og den individuelle måde, hvorpå medlemsstaterne har brugt systemet, fører dog til konflikter med det ensartede reguleringssystem, der er blevet udviklet i Fællesskabet. Disse konflikter giver anledning til stadig større betænkeligheder hos Kommissionen, og den har derfor retsforfulgt otte

³ KOM (2001)390 endelig af 19.07.2001

⁴ Det bør dog bemærkes, at EU-ordningen vedrørende kontrol med sammenslutninger fuldt ud gælder for international luftfart.

medlemsstater, der har undertegnet bilaterale aftaler med De Forenede Stater - syv af disse (Belgien, Danmark, Tyskland, Luxembourg, Østrig, Finland og Sverige) har undertegnet "open skies" (åbent luftrum) type aftaler som ovenfor beskrevet, og en af dem (Det Forenede Kongerige) en mere restriktiv, bilateral aftale.

28. Europa-Domstolen traf den 5. november 2002 afgørelse i sagerne mod disse otte medlemsstater⁵.

2.1. Områder, der falder ind under Fællesskabets kompetence

29. Domstolens domme fastslår klart anvendelsen af "AETR"-princippet inden for luftfart, hvorved Fællesskabet får ekstern kompetence ved udøvelse af sin interne kompetence "når de internationale forpligtelser omfattes af anvendelsesområdet for de fælles regler", eller "i hvert fald af et område, der allerede i vid udstrækning er reguleret af sådanne regler". Domstolens specificerer i denne forbindelse, at "når Fællesskabet i sin interne lovgivning har indsat bestemmelser vedrørende den behandling, der tilkommer tredjelandes borgere får det således en eksklusiv ekstern kompetence med hensyn til de områder, der er reguleret i lovgivningen". Domstolen identificerede tre specifikke områder for Fællesskabets enekompetence: ankomst- og afgangstider i lufthavne (slots), edb-reservationssystemer, og billetpriser og rater inden for Fællesskabets grænser.

30. Det bør i denne forbindelse bemærkes, at selv i tilfælde hvor medlemsstaterne har søgt at handle således, at fællesskabsret direkte afspejles i deres bilaterale aftalers tekster, konstaterede Domstolen, at de alligevel har svigtet deres forpligtelser, da medlemsstaterne ikke længere har kompetence til at indgå i forpligtelser af nogen art på disse områder.

31. Det bør også understreges, at der udover de ad Domstolen identificerede områder er områder, der typisk indgår i bilaterale aftaler og hvor Fællesskabet har eksklusiv ekstern kompetence. Endvidere er Fællesskabets regelsæt vokset betydeligt i årene siden de pågældende aftaler blev forhandlet. Disse områder omfatter:

- sikkerhedsspørgsmål (omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1592/2002 af 15. juli 2002 om fælles regler for civil luftfart og oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur⁶)
- kommercielle muligheder (herunder ground handling, som er omfattet af Rådets direktiv 96/67/EF af 15. 10.1996 om adgang til ground handling markedet i Fællesskabets lufthavne⁷ og kombitransport, som giver adgang til det indre transportmarked på landjorden.)
- told og afgifter (afgifter og punktafgifter omfattet af Rådets direktiv 92/12/EØF af 25.2.1992 om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed⁸ og undtagelse for brændstof til fly fra punktafgifter, som

⁵ Sag C-466/98, C-467/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 og C-476/98 mod Det Forenede Kongerige, Danmark, Sverige, Finland, Belgien, Luxembourg, Østrig, Tyskland.

⁶ EFT L 240/1 af 7.9.2002

⁷ EFT L 272 af 25.10.1996.

⁸ EFT L 076 af 23.3.1992.

omfattet af Rådets direktiv 92/81/EØF af 19.10.1992 om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for mineralolier⁹.)

- restriktioner for fly af miljømæssige årsager, som ofte kommer ind under afsnittet vedrørende fair konkurrence (Rådets direktiv 92/14 af 2. marts 1992 om begrænsning af operationen af flyvemaskiner, der henhører under bind 1, del II, kapitel 2 i bilag 16 til konventionen angående international civil luftfart¹⁰ og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/30/EF af 26. marts 2002 om regler og procedurer for indførelse af støjrelaterede driftsrestriktioner i Fællesskabets lufthavne.

32. Endvidere er der andre områder, som ikke altid behandles direkte i internationale aftaler, men som er omfattet af fællesskabslovgivning, der gælder for tredjelandes luftfartsselskaber. Disse spørgsmål kan ikke undgå at forme det kommercielle miljø, hvori international lufttransport opererer, og er derfor givetvis genstand for internationale drøftelser og ordninger. Lovgivningen omfatter bl.a.:

- kompensation for boarding afvisning (Rådets forordning nr. 295/91 af 4. februar 1991 om en ordning til kompensation af ruteflypassagerer, der afvises på grund af overbookning¹¹)
- luftfartsselskabers erstatningsansvar (Rådets forordning (EF) nr. 2027/97 af 9.10.1997 om luftfartsselskabers erstatningsansvar i tilfælde af ulykker med ændringer¹²)
- Rådets direktiv 90/314/EØF af 13. juni 1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure¹³
- databeskyttelse (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger¹⁴).

33. På områder, hvor medlemsstaterne er enige om, at det er fornuftigt at vedtage fælles bestemmelser for Fællesskabet, må de være konsekvente og arbejde gennem Fællesskabets institutioner, når sådanne spørgsmål drøftes med tredjelande.

2.2. Ejerskab og kontrol

34. Domstolen konstaterede, at de otte aftaler indeholder elementer, som krænker Fællesskabets kompetence, og som berøver EF-luftfartsselskaber deres rettigheder i henhold til traktaten, idet nationalitetsklausulerne i aftalerne er en klar overtrædelse af etableringsretten i artikel 43. Domstolen kan ikke gøre aftalerne ugyldige i henhold til international ret, men de udgør dog en krænkelse af den fællesskabsret, som medlemsstaterne er ansvarlige for, over for dem, der kan nyde godt af etableringsretten.

⁹ EFT L 316 af 31.10.1992.

¹⁰ EFT L 76 af 23.3.1992.

¹¹ EFT L 36 af 8.2.1991.

¹² EFT L 285 af 17.10.1997

¹³ EFT L 158 af 23.6.1990

¹⁴ EFT L 281 af 23.11.1995.

35. De aftaler, der blev bragt for retten, har, som de fleste traditionelle ASA'er, strenge klausuler vedrørende ejerskab og kontrol, som sikrer, at kun luftfartsselskaber der ejes og kontrolleres af de to aftaleparters statsborgere kan nyde godt af de trafikrettigheder, den vedrører. Dette betyder, at EF-luftfartsselskaber, hvoraf majoriteten ejes af interesser uden for hjemmemedlemsstaterne, er udelukket fra internationale ruter til og fra det pågældende land. EF-medlemsstater, der er baseret i en medlemsstat, men etableret i en anden, kan heller ikke drage nytte af deres rettigheder i henhold til traktaten, når det drejer sig om at beflyve internationale ruter fra begge disse lande. Disse klausuler hindrer derfor enhver sammenlægnings- og erhvervsaktivitet omfattende EF-luftfartsselskaber med internationale net. De hindrer også udvikling af EF-luftfartsselskaber, som har mange eger- og navsystemer i lighed med de amerikanske luftfartsselskabers systemer.
36. En sådan forskelsbehandling må nu betragtes som ulovlig i henhold til fællesskabsret, og alle EF-luftfartsselskaber, der er etableret i en medlemsstat, skal kunne beflyve internationale ruter derfra, uafhængigt af hvor i Fællesskabet deres hovedkontor er, eller hvor i Fællesskabet deres ejere har oprindelsessted.
37. "EF-luftfartsselskaber" kan nyde godt af en aftale om international lufttransport på fællesskabsniveau. Dette er den eneste definition på luftfartsselskaber i Fællesskabet og er fastlagt i Rådets forordning (EF) nr. 2407/92 af 23. juli 1992 om udstedelse af licenser til luftfartsselskaber¹⁵ og i (EF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet.

2.3. Betydningen for andre aftaler og for den generelle politik

38. I det omfang andre bilaterale luftfartsaftaler omfatter samme spørgsmål som de pågældende "open skies" aftaler er de heller ikke i overensstemmelse med fællesskabsret. Dette gælder ikke blot aftaler med De Forenede Stater, som endnu ikke er blevet bragt for Domstolen, men for alle bilaterale luftfartsaftaler, der indeholder lignende nationalitetsklausuler, eller som krænker Fællesskabets eksklusive eksterne kompetence.
39. Den retlige klarhed som følge af Domstolens afgørelser bekræfter behovet for at udarbejde en omfattende international politik for luftfartssektoren, som gør det muligt for Fællesskabet at behandle disse problemer.

3. UDVIKLING AF EN FÆLLESSKABSPOLITIK

40. Rent bortset fra den retlige situation kan Fællesskabet, dets luftfartsselskaber og dets forbrugere i høj grad nyde fordel af en samordnet fremgangsmåde fra et økonomisk og politisk synspunkt. Fællesskabet er en af de vigtigste aktører i international luftfart. Fællesskabets marked er et af de største og luftfartsindustrien en af de mest succesrige. Det danner en gruppe af nogle af de mest indflydelsesrige og erfarne luftfartsstater i verden. Da mange spørgsmål behandles ved medlemsstaternes individuelle, bilaterale aftaler, har Fællesskabet dog ofte været i en situation, hvor det ikke har været i stand til effektivt at beskytte sine luftfartsselskabers og forbrugeres interesser, dvs. at behandle uretfærdig praksis, som EF-luftfartsselskaber står over for i nogle tredjelande, på en koordineret og effektiv måde.

¹⁵ EFT L 240 af 24.08.1992.

41. Fællesskabet kan ved hjælp af en ny, samordnet fremgangsmåde beskytte sine interesser, forsvare sin sag og fremme sin vision om global luftfart på en langt mere effektiv måde end nogensinde før. Udarbejdelsen af en fælles ekstern politik letter ikke blot konsolidering og oprettelse af stærkere virksomheder, men letter også mere effektiv udnyttelse af lufthavnskapacitet ved at skabe et mere fleksibelt retligt miljø for europæiske luftfartsselskaber.
42. Som følge af Domstolens afgørelser står det hverken Fællesskabet eller medlemsstaterne frit at indgå lufttransportaftaler. Når aftaler omfatter trafikrettigheder, er det vigtigt, at de også indeholder garantier om sådanne spørgsmål som sikkerhed, konkurrence og miljø. Kompetencen for denne brede række spørgsmål er delt mellem medlemsstaterne og Fællesskabet. Derudover er det af afgørende betydning at sikre, at ejerskab og kontrolklausuler omforhandles på sammenhængende måde for at sikre, at EF-luftfartsselskaber fuldt ud kan drage nytte af deres rettigheder. Den eneste vej fremad er en koordineret fremgangsmåde med anvendelse af Fællesskabets institutioner.
43. Fællesskabet har allerede, som det fremgår af ovenstående, gjort en indsats på en række fronter, herunder nogle internationale luftfartsforhandlinger på grundlag af mandater fra Rådet. Hvidbogen om den europæiske transportpolitik frem til 2010 - De svære valg¹⁶ identificerede udarbejdelse af en sammenhængende ekstern luftfartspolitik som en presserende prioritet i betragtning af følgerne for vor luftfartsindustri af en opdelt fremgangsmåde. Fællesskabet må nu behandle en langt bredere række partnere og spørgsmål, og det må derfor identificere de centrale principper og de første indsatsprioriteter.
44. De centrale principper udspringer af nødvendighed - det, Fællesskabet må gøre så hurtigt som muligt for at afhjælpe eksisterende retlige problemer - og af behovet for at definere et lufttransportkoncept som styrker branchens position på det globale marked og medfører fordele for Europas forbrugere.

3.1. Centrale principper

45. Fællesskabets hovedmål er at fremme sikker og effektiv lufttransport til gavn for Europas borgere. Dette mål kan underopdeles i fire centrale mål:
- a) at bringe aftalerne på linje med fællesskabsret, således at det indre markeds potentiale øges mest muligt
 - b) at fremme en reform på internationalt plan, som sigter på at stimulere luftfartstjenester og at øge international investering i branchen
 - c) at sikre, at der til stadighed er reel konkurrence, og at konkurrence fremmes, så de økonomiske vindinger kommer ud til forbrugerne
 - d) at garantere høje standarder for sikkerhed, miljøbeskyttelse og passagerbeskyttelse i EF og at fremme disse høje standarder på verdensplan.

(a) At bringe aftalerne på linje med fællesskabsret så det indre markeds potentiale fremmes mest muligt

¹⁶ KOM (2001) 0370

46. Det centrale mål må være at bringe eksisterende bilaterale aftaler på linje med fællesskabsret - navnlig hvad angår ejerskab og kontrol, da Domstolens afgørelser kræver øjeblikkelig handling på dette område. Målet må være at arbejde frem mod en ny generation aftaler, som indgås på fællesskabsplan, for at erstatte de aftaler, de enkelte medlemsstater har forhandlet. Dette gør det muligt samtidig at modernisere relationerne med handelspartnerne og sikre fuldstændig overensstemmelse med Fællesskabets retsramme.
47. Det bilaterale system har, som tidligere nævnt, hindret EF-luftfartsselskaber fra at høste alle fordelene ved EU's indre marked og traktatens bestemmelser vedrørende etableringsret. Det er Fællesskabets mål at give luftfartsselskaberne disse rettigheder fuldt ud ved at indgå aftaler, der anerkender deres ret til ikke-diskriminerende behandling i hele EU for både interne ruter og internationale trafikrettigheder.
48. Mange EF-luftfartsselskaber har klaret det seneste års økonomiske vanskeligheder ganske godt - under alle omstændigheder bedre end de amerikanske luftfartsselskaber - men de mangler stadig den nødvendige frihed til at udvide og omstrukturere deres virksomhed. De større EF-luftfartsselskaber klarer sig ganske godt i sammenligningen med deres globale konkurrenter hvad angår deres økonomiske situation og deres betydelige langdistanceflyvning. Men på det globale marked kan den reelle størrelse af et luftfartsselskabs net være vigtigt, og de store amerikanske luftfartsselskaber er langt større end EF-luftfartsselskaberne, når det drejer sig om passagerantal (40.000.000 for det største luftfartsselskab i EU, Lufthansa, og 110.000.000 for det største luftfartsselskab i USA, American Airlines), det antal hovedlufthavne, de driver, og deres flyflåde (American Airlines har over 800 fly sammenlignet med British Airways' 280 fly - den største flåde i EU). Det er nødvendigt, at Fællesskabet indgår en ny generation aftaler, der giver dem den nødvendige frihed.

(b) Fremme af reform på internationalt plan

49. Fællesskabet bør fortsat fremme reform på internationalt plan med henblik på at skabe en mere fleksibel økonomisk ordning for luftfartsindustrien, så luftfartsselskaber både i EU og i tredjelande får større muligheder for at omgruppere og udvikle en stabil finansiell position, idet de trækker på international kapital og ekspertise i nødvendigt omfang.
50. Som et generelt, bredt princip, bør Fællesskabet endvidere sigte på at forenkle det eksisterende system, bestående af medlemsstaternes bilaterale aftaler, både hvad angår antallet af aftaleparter og antallet af driftsrestriktioner. Det vil af praktiske grunde, da der skal tages hensyn til 15 medlemsstaters interesser, være fornuftigt af indgå aftaler uden grænser for antallet af ruter og luftfartsselskaber. Målet må være at undgå aftaler, der er vanskelige at gennemføre, eller som giver mulighed for tvister mellem medlemsstaterne.
51. Hvad angår fordeling af trafikrettigheder mellem EF-luftfartsselskaber giver aftaler af typen "open skies" og andre liberale aftaler, hvor der ikke er restriktioner for antallet af luftfartsselskaber eller antallet af flyvninger, anledning til få problemer. For mere restriktive aftaler, hvor trafikrettighederne er begrænsede og tildeles på grundlag af en gensidig opdeling mellem aftaleparternes luftfartsselskaber, er det dog klart, at det er nødvendigt med en ikke-diskriminerende mekanisme på EU-plan for tildeling af trafikrettigheder til EF-luftfartsselskaber.
52. I sidste ende bør Fællesskabet på langt sigt arbejde frem mod en multilateral løsning, hvad angår regulering af lufttransport, i betragtning af dets økonomiske prioriteter og

ønskeligheden af brede aftaler på regionalt og globalt plan. Inkludering af sektoren i verdenshandelsorganisationen eller en anden, lignende ordning på globalt plan bør betragtes som et mål, selv om det ikke for øjeblikket ser ud til, at der er fremskridt her.

(c) At sikre reel og vedvarende konkurrence samt fremme af konkurrence

53. Reel håndhævelse af konkurrencebestemmelserne er et afgørende element i en samordnet, international EU-luftfartspolitik. EU bør med henblik på dette have samme effektive instrumenter til håndhævelse af konkurrence for international luftfart, som den har for lufttransport inden for EU's grænser. Kommissionen har tidligere forelagt Rådet mange forslag, senest i 1997, for at få sådanne beføjelser¹⁷. Det følger af Domstolens dom, at der er et presserende behov for at genlancere behandling af disse forslag. Man kan kun opnå en virkelig effektiv, koordineret lufttransportpolitik ved at overvinde begrænsningerne af den eksisterende undersøgelses- og håndhævelsesordning.

(d) Garanti for høje standarder for sikkerhed og miljøbeskyttelse

54. Det integrerede fællesskabsmarked understøttes af høje standarder for sikkerhed og miljøbeskyttelse. EF og dets medlemsstater har traditionelt indført og vedligeholder høje standarder for sikkerhed og miljøbeskyttelse. EU har skubbet på for at opnå de bedste bestemmelser på dette område på internationalt plan og har, hvor dette var nødvendigt, søgt at bistå andre lande, herunder fremtidige medlemsstater og udviklingslande, med at forbedre deres systemer for at kunne overholde disse standarder.

55. Disse høje standarder må ikke bringes i fare på internationalt plan, og EU må fordoble sin indsats for at hæve standarderne på globalt plan. Det øgede konkurrencepres og den større frihed til international investering, som kan være følgen af aftalerne, bør aldrig føre til, at disse standarder bringes i fare. Fællesskabet ønsker at fortsætte dette arbejde gennem sine nye aftaler, idet man bygger på eksisterende bestemmelser for både at maksimere virkningerne af Fællesskabets ressourcer og for fuldt ud at udnytte Fællesskabets indflydelse i internationale kredse.

3.2. Forhandling af prioriteter

56. Ved åbning af forhandlinger må EF have fire prioriteter:

- (a) at indgå forhandlinger med centrale, bilaterale partnere
- (b) fortsat at opbygge relationer med nabolande
- (c) at opbygge relationer med udviklingslande
- (d) at forsvare Fællesskabets holdning i multilaterale kredse og arbejde for reform på internationalt plan.

(a) Forhandlinger med centrale, bilaterale partnere

57. Forholdet til De Forenede Stater er centralt for Den Europæiske Unions lufttransportrelationer. Det er af største vigtighed at åbne fællesskabsforhandlinger, som

¹⁷ Med henblik på at udvide anvendelsesområdet for forordning (EØF) nr. 3975/87 og nr. (EØF) 397/87 til at omfatte transport mellem Fællesskabet og tredjelande.

giver mulighed for at afhjælpe problemerne forbundet med de bilaterale aftaler, som Domstolen har afsagt dom om, og at skabe en bedre balance i det transatlantiske forhold. De to sider må tage skridt frem mod et åbent miljø for levering af tjenesteydelser og investering, suppleret af en ramme bestående af høje standarder. Kommissionen mener, at Rådet bør godkende et forhandlingsmandat hurtigst muligt på grundlag af de forberedelser, der allerede er blevet foretaget, og som omfatter ikke blot markedsadgangsbetingelser, men også regulering.

58. Forhandlinger med Rusland er også en høj prioritet. EU og Rusland er i færd med at uddybe deres samarbejde på alle områder og at fjerne handelshindringer med henblik på at skabe et fælles økonomisk område. EU og dets medlemsstater har, på samme måde som med USA, hyppige kontakter med Rusland vedrørende en række lufttransportspørgsmål, men det er vanskeligt at løse disse uden at indgå i bredere forhandlinger, der på koordineret måde behandler alle aspekter af forholdet.
59. Japan er en af EU's vigtigste handelspartnere og et vigtigt internationalt luftfartsmarked. Det er vigtigt at give luftfartstjenester muligheder for udvidelse, idet man sikrer, at begge parter har god adgang til infrastruktur. Domstolen har bekræftet, at Fællesskabet har kompetence vedrørende slottildeling, og dette skulle gøre det muligt at udvikle en klarere dialog mellem de to parter.

(b) Opbygning af relationer med nabolande

60. I takt med disse forhandlinger skal EU fortsat arbejde sammen med sine nære naboer. Det indre marked udvides yderligere ved tiltrædelse af nye medlemsstater i 2004. Det planlagte fælles europæiske luftfartsområde har gjort det muligt for Fællesskabet at afslutte forhandlinger med ansøgerlandene om lufttransport og gør det muligt at udvide markedet på kort sigt til også at omfatte de ansøgerlande, som er længere fra at blive EU-medlemmer. Det fælles europæiske luftfartsområde kommer også til at udgøre grundlaget for at udvikle nærmere forbindelser med de andre nære handelspartnere rundt om Middelhavet og mod øst.

(c) Opbygning af relationer med udviklingslande

61. EU må arbejde sammen med udviklingslandene for at sikre, at lufttransport frit kan udvikles på en positiv måde mellem Europa og disse lande, så mulighederne til begge sider øges, men uden at standarderne bringes i fare. EU fortsætter de bistandsprogrammer, den har sponsoreret med henblik på hjælp til anvendelse af sikkerhedsstandarder.

(d) Forsvar af Fællesskabets holdning i multilaterale kredse og reform på internationalt plan

62. Endelig må EU og dens medlemsstater også udvise en mere koordineret holdning i internationale organisationer for at sikre, at Europas interesser forelægges og forfølges på en sammenhængende måde. Det må være en prioritet, at Det Europæiske Fællesskab bliver medlem af ICAO, og Kommissionen har fremsat et forslag med henblik herpå. Fællesskabet skal også udarbejde faste holdninger om lufttransportspørgsmål i andre globale organisationer.

KONKLUSIONER: FØLGERNE AF DOMSTOLENS DOMME

63. Domstolens domme af 5. november 2002 vedrørende de såkaldte "open skies" sager mod otte medlemsstater får ikke blot følger for de otte aftaler med De Forenede Stater, men

også for eksisterende bilaterale luftfartsaftaler mellem medlemsstaterne og andre tredjelande og for eventuelle fremtidige forhandlinger om spørgsmål vedrørende bilaterale luftfartstjenester.

64. I henhold til traktatens artikel 10 skal medlemsstaterne træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af traktaten, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner.
65. Som Domstolen konstaterede i dommene af 5.11.2002 kan medlemsstaterne ikke, når det drejer sig om en overtrædelse, der følger af en international aftale, indgå hverken nye internationale forpligtelser eller opretholde sådanne gældende forpligtelser.
66. Dette taler i høj grad til fordel for hurtig udvikling af Fællesskabets eksterne politik for lufttransport, som under alle omstændigheder har betydelige økonomiske og politiske fordele. Kommissionen har til hensigt at fremsætte alle nødvendige forslag med henblik på at sikre en hensigtsmæssig opfølgning af denne situation.
67. I lyset af ovenstående har Kommissionen anmodet de otte regeringer, der direkte berøres af dommene, om at påberåbe sig opsigelsesbestemmelserne i deres aftaler med De Forenede Stater for at sikre at Domstolens domme overholdes hurtigst muligt.
68. Kommissionen har også anmodet de øvrige syv medlemsstater om at påberåbe sig opsigelsesbestemmelserne i deres aftale med De Forenede Stater for at sikre, at deres aftaler er i overensstemmelse med fællesskabsret og for at undgå, at det bliver nødvendigt at iværksætte flere overtrædelsesprocedurer.
69. Kommissionen har mere generelt anmodet alle medlemsstaterne om at afstå fra at indgå internationale forpligtelser af nogen art på luftfartsområdet før overensstemmelse med fællesskabsret er klarlagt.
70. Endelig har Kommissionen for at tage det første skridt fremad på dette område anmodet Rådet for Den Europæiske Union om hurtigst muligt at vedtage et forhandlingsmandat med henblik på at udskifte de eksisterende bilaterale aftaler med De Forenede Stater med en aftale på fællesskabsplan.