



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 09.02.2004
KOM(2004) 74 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Fællesskabets luftfartspolitik i forhold til dets naboer

DA

DA

1. INDLEDNING

1. Kommissionen har i sin meddelelse ”Det bredere europæiske naboskab: En ny ramme for forbindelserne med vore naboer i øst og syd”¹ påpeget, at ”en øget gensidig afhængighed - både politisk og økonomisk - i sig selv kan være med til at fremme stabilitet, sikkerhed og bæredygtig udvikling, både i og uden for EU (...) EU bør sigte mod at udvikle et område med velstand og et godt naboskab (...), med hvilket EU har tætte og fredelige forbindelser baseret på samarbejde”.
2. Transport i almindelighed og luftfart i særdeleshed er naturligvis nøglefaktorer ved udviklingen af et produktivt samarbejde mellem lande. Vedtagelsen af en luftfartspolitik i forhold til alle Fællesskabets nabolande bør derfor betragtes som en vigtigt politisk mål.
3. På grund af at nabolandene til det udvidede Fællesskab er meget forskellige, vil det dog ikke være klogt at påtvinge dem alle en ”standardforhandlingsmodel”, og det vil heller ikke være effektivt at søge at indgå omfattende aftaler med alle samtidig. Der anbefales derfor i nærværende meddelelse en smidig kohærens: forhandlinger på grundlag af en model med et indre luftfartsmarked med deltagelse af alle de lande, som Fællesskabet allerede har indledt et europæisk luftfartssamarbejde med, og forhandlinger på grundlag af Euro-Middelhavsluftfartsaftaler med de middelhavspartnerlande, der deltager i Barcelona-processen, med Marokko, Libanon og Jordan som udgangspunkt. I det afsluttende afsnit af denne meddelelse findes en kort liste over de forslag, der kan fremsættes på grundlag af den anbefalede strategi.
4. Baggrunden for denne meddelelse er den seneste udvikling i Fællesskabets rolle inden for eksternt luftfart. Denne udvikling er katalysator for oprettelsen af fuldt udbyggede luftfartsforbindelser med det udvidede Fællesskabs nabolande. På linje med luftfartsforhandlingerne med USA og med de forhandlinger, der skal bringe medlemsstaternes nugældende bilaterale luftfartsaftaler i overensstemmelse med EF-traktaten, vil Kommissionen forhandle om omfattende luftfartsaftaler mellem Fællesskabet og dets vigtigste partnere. Denne meddelelse er det første skridt i denne retning. Yderligere skridt vil følge, herunder forslag til forhandlingsmandater med landene i Fjernøsten og i det sydlige Stillehav (Australien, New Zealand, Singapore, Japan og Kina).

2. FORBEREDELSE AF LUFTFARTSFORHANDLINGER MED ALLE NABOLANDE TIL DET UDVIDEDE FÆLLESSKABS

2.1. Den seneste udvikling og nødvendigheden af et sammenhængende svar

5. Efter Domstolens afgørelser², hvori Fællesskabets enekompetence anerkendes med hensyn til vigtige aspekter af den eksterne luftfart, har Kommissionen givet til kende,

¹ COM(2003) 104 af 11. marts 2003.

² Domstolens dom af 5. November 2002, ("Open skies"), nr. C-466/98 Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, C-467/98 Kommissionen mod Danmark, C-468/98 Kommissionen mod Sverige, C-469/98 Kommissionen mod Finland, C-471/98 Kommissionen mod Belgien, C-472/98 Kommissionen mod Luxembourg, C-475/98 Kommissionen mod Østrig og C-476/98 Kommissionen mod Tyskland. Se også Kommissionens meddelelse om følgerne af Domstolens dom af 5. november 2002, (COM(2002)649 af

at den vil fremlægge forslag til yderligere mandater med henblik på at indlede forhandlinger om et bredt område af lufttransportspørgsmål med udvalgte tredjelande.

6. For Kommissionen er det både af politiske og økonomiske grunde klart, at Fællesskabet må lægge vægt på en kohærent luftfartspolitik over for det udvidede Fællesskabs nabolande.
7. Politisk omfatter dette område kommende medlemmer og/eller deltagere i stabiliserings- og associeringsprocessen, partnere i det europæiske luftfartssamarbejde og middelhavspartnere, der deltager i Barcelona-processen, og som har undertegnet en Euro-Middelhavsassocieringsaftale³ med Fællesskabet. Disse lande deltager i et tæt samarbejde med EU via bilaterale aftaler og, nogle af dem, via deres deltagelse i europæiske luftfartssammenslutninger. Desuden er EU vært for store grupper af indvandrere fra disse lande, hvilket berettiger et mere effektivt og konkurrencedygtigt luftfartsnet, der opfylder bindende sikkerhedskrav.
8. Økonomisk er de fleste af det udvidede Fællesskabs nabolande dets vigtige handelspartnere, og Fællesskabet er den vigtigste handelspartner for dem alle, ligesom det er hovedfokus for deres økonomiske politik. Luftfartens virkning på den samlede økonomi har været konstant stigende (den samlede økonomiske virkning af lufttransporten på verdens bruttoproduktion menes at andrage mindst 850 mia. EUR⁴), og det kan derfor uden videre antages, at bedre forbindelser på luftfartsområdet mellem det udvidede Fællesskab og dets naboer også vil bidrage til gensidig økonomisk vækst, især som følge turismen og handelen med varer og tjenester.
9. Det er imidlertid klart, at økonomisk vækst baseret på luftfart kun kan være forenelig med en bæredygtig udvikling på visse betingelser. Kommissionen har allerede i denne forbindelse udtrykt sine betænkeligheder ved, at luftfarten på grundlag af bilaterale aftaler er fritaget for brændstofskat. Rådet forbedrer i den afgørelse⁵, det for nylig om har truffet om ophævelse af den obligatoriske afgiftsfritagelse for flyvninger inden for Fællesskabet, mulighederne for at ophæve den, idet Fællesskabets luftfartsselskaber med aktiviteter inden for medlemsstaterne, der beslutter at udnytte de muligheder, som det nye direktiv tilbyder, uden afgørelsen risikerer at blive mødt med illoyal konkurrence fra luftfartsselskaber fra tredjelande, der drager fordel af fritagelserne ifølge lufttransportaftaler.
10. Det skal også noteres, at Kommissionen i de forløbne år har konstateret en stigende interesse for at etablere tættere forbindelse på luftfartsområdet fra nabolande, der hidtil ikke har deltaget i forhandlinger om lufttransport med EU. Det synes logisk, at

19 November 2002) og Kommissionens meddelelse "om forbindelserne mellem Fællesskabet og tredjelande inden for luftfart" (COM(2003)94 af 26. februar 2003.

³ Bortset fra Malta og Cypren omfatter Barcelona-processen Marokko, Algeriet, Tunesien, Egypten, Den palæstinensiske Myndighed, Israel, Jordan, Libanon, Syrien og Tyrkiet. Siden Libyens deltagelse i april 1999 i Stuttgart-konferencen som EU-formandskabets særlige gæst, har landet som observatør deltaget i nogle af møderne i forbindelse med Barcelona-processen.

⁴ Air Transport Action Group (ATAG) - Facts and Figures.

⁵ Rådets direktiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet.

denne interesse vil øges både i intensitet og i omfang efter vedtagelsen af pakken om eksterne forbindelser i 2003.

11. Desuden er der i overensstemmelse med Kommissionens horisontale mandat efter Domstolens afgørelser af 5. november 2002 til at forhandle om tilpasning til traktaten af medlemsstaternes bilaterale aftaler, taget kontakt med de involverede nabolande. De fleste har markeret deres interesse for via en fællesskabsaftale at finde alternative løsninger på dette juridisk problem.
12. Derfor mener Kommissionen, at der, samtidig med forhandlingerne med henblik på at bringe de bilaterale aftaler på linje med traktaten, må åbnes mulighed for en bredere strategi i form af at Fællesskabet forhandler om luftfartsaftaler med de lande, der er klar til sådanne forhandlinger.

2.2. Geografisk rækkevidde

13. De partnere, der tænkes på med henblik på en sådan strategi, er først og fremmest de lande, der er involveret i det europæiske luftfartssamarbejde, og som via deres deltagelse i Den europæiske luftfartskonference (ECAC), Den Fælles Luftfartsmyndighed (JAA) eller Eurocontrol har samme regler for så vidt angår de grundlæggende aspekter af luftfarten som sikkerhed og sikker trafikstyring. Desuden er der Fællesskabets sydlige og sydøstlige naboer, hvoraf de fleste deltager i Barcelona-processen.
14. De potentielle partnere i den eksterne luftfartspolitik, der anbefales i nærværende meddelelse er: Marokko, Algeriet, Tunesien, Egypten, Den palæstinensiske Myndighed, Israel, Jordan, Libanon, Syrien, Tyrkiet, Bulgarien, Rumænien, Albanien, Bosnien-Herzegovina, Kroatien, Den tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Serbien og Montenegro, FN's midlertidige mission i Kosovo (UNMIK)⁶, Moldova, Ukraine og Belarus.
15. Alle disse lande må naturligvis først og fremmest bevise, at de opfylder Fællesskabets sikkerhedskrav, hvis der skal indgås en luftfartsaftale med Fællesskabet. Det gør de i øjeblikket ikke alle.
16. Da Libyen endnu ikke deltager i Barcelona-processen, synes det for tidligt at påtænke en officiel rammeaftale mellem Fællesskabet og Libyen om luftfart.
17. Kommissionen vil nøje følge den lovgivningsmæssige, økonomiske og erhvervsmæssige udvikling inden for luftfarten i Ukraine og Moldova med henblik på deres gradvise integrering i de europæiske strukturer, og den vil på et passende tidspunkt fremsætte konkrete forslag. Underkomitéerne for de relevante partnerskabs- og samarbejdsaftaler med Ukraine og Moldova vil i denne sammenhæng være passende fora for formaliseringen af denne opfølgning.
18. Den politiske situation i Belarus gør det ikke muligt at inddrage dette land i de nuværende overvejelser.

⁶ I overensstemmelse med resolution 1244 af 10. juni 1999 vedtaget af FN's Sikkerhedsråd.

3. LANDE, DER KAN INTEGRERES I "DET INDRE LUFTFARTSMARKED"

3.1. Erfaringerne fra forhandlingerne om FELO

19. Rådet bemyndigede den 3. oktober 1996 Kommissionen til at indlede forhandlinger med henblik på at indgå en eller flere aftaler om liberalisering af lufttransportmarkederne mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Bulgarien, Republikken Estland, Republikken Ungarn, Republikken Letland, Republikken Litauen, Republikken Polen, Rumænien, Den Slovakiske Republik, Republikken Slovenien og Det Tjekkiske Republik. Dette mandat blev senere udvidet til at omfatte Republikken Cypern. Kongeriget Norge og Republikken Island udtrykte ligeledes ønske om at tage fuld del i forhandlingerne, der tog sigte på oprettelse af det, der senere blev kendt som Det Fælles Europæiske Luftfartsområde (FELO).
20. På grundlag af dette mandat nåede man i 2000 frem til et udkast til aftale. På grund af de interinstitutionelle aspekter af aftalen anmodede Kommissionen i oktober 2000 om en udtalelse fra Domstolen på grundlag af EF-traktatens artikel 300, stk. 6. omstolen afgav udtalelse den 18. april 2002⁷. På det pågældende tidspunkt var udvidelsesprocessen imidlertid så fremskredet, at Kommissionens mandat var forældet for så vidt angår de 10 lande, der har underskrevet Athen-tiltrædelsestraktaten.
21. Alligevel forbliver modellen med det indre luftfartsmarked som kernen i Det Fælles Europæiske Luftfartsområde en farbar vej ved behandlingen af luftfartsforbindelserne med en række lande. Oprettelsen af et fælles europæisk luftfartsområde, der udover det udvidede Fællesskab efterhånden skulle komme til at omfatte Norge, Island og Schweiz samt Bulgarien, Rumænien og de vestlige Balkanlande (Albanien, Bosnien-Herzegovina, Kroatien, Den tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Serbien og Montenegro samt FN's midlertidige mission i Kosovo (UNMIK)⁸), ville således øge den kritiske masse for Fællesskabets luftfartsmarked betydeligt, give Fællesskabets luftfart større politisk og økonomisk vægt og skabe større operativ klarhed, bl.a. i forhold til sådanne følsomme områder som sikkerhed (medlemskab af JAA er en forudsætning for medlemskab af FELO).

3.2. Bulgarien og Rumænien

22. Kommissionen vil fortsætte forhandlingerne med Bulgarien og Rumænien for at opfylde FELO-mandatet under hensyn til den planlagte dato for disse landes tiltrædelse. Kommissionen er således stadig overbevist om, at en hurtig integration af disse lande i et liberaliseret indre luftfartsmarked vil være en fordel for deres borgere og for landenes økonomier.

3.3. De vestlige Balkanlande

23. Både stabiliserings- og associeringsprocessen (SAP) og EU's politik vedrørende forbindelserne med det vestlige Balkan hjælper deltagerlandene til at gøre fremskridt i retning af opfyldelsen af kravene ved et EU-medlemskab. I Kommissionens

⁷ Domstolens udtalelse nr. 1/00 af 18.04.2002. Heri udtaler Domstolen, at det system med legalitetskontrol, der foreslås indført med aftalen, er forenelig med EF-traktaten.

⁸ I overensstemmelse med resolution 1244 af 10. juni 1999 vedtaget af FN's Sikkerhedsråd.

meddelelse om Vestbalkan og europæisk integration⁹ foreslås, hvorledes SAP kan intensiveres på grundlag af erfaringerne fra den igangværende udvidelsesproces. I Kommissionens meddelelse "Forberedelse af de vestlige Balkanlandes deltagelse i Fællesskabets programmer og agenturer"¹⁰ påpeges det, hvorledes en sådan intensivering praktisk kan gennemføres. Fællesskabet er ligeledes stort set alle de involverede landes vigtigste handelspartner. Endelig gør de vestlige Balkanlandes geografiske placering det yderligere relevant at fastlægge en fuldt udbygget fællesskabspolitik for luftfart i forhold til disse lande.

24. Derfor imødeser Kommissionen, at Albanien, Bosnien-Herzegovina, Kroatien, Den tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Serbien og Montenegro samt FN's midlertidige mission i Kosovo (UNMIK)¹¹, eventuelt bliver medlemmer af Det Fælles Europæiske Luftfartsområde.
25. Disse forhandlinger ville måske fremmes af den regionale strategi i forbindelse med stabiliserings- og associeringsprocessen på grund af den beskedne størrelse, som de vestlige Balkanlandes hjemmemarkeder har. Det må således forventes, at disse landes luftfartsforbindelser med tredjelande i stort omfang kommer til at afhænge af, hvor omfattende et samarbejde de etablerer med Fællesskabet, og af, hvilken kapacitet de som led i dette samarbejde tildeler de luftfartsselskaber fra Fællesskabet, der opererer fra eller i disse lande. Man må også håbe, at de erklærede hensigter om FELO-forhandlinger med de vestlige Balkanlande i sig selv kan bidrage positivt til, at der opstår en situation lovgivningsmæssigt, politisk og på luftfartsområdet, der gør det muligt at indlede disse forhandlinger.
26. Det står dog klart, at der er store forskelle på de pågældende lande, ikke kun med hensyn til makrofaktorer som f.eks. politisk stabilitet og økonomisk udvikling, men også for så vidt angår deres luftfartssektors udvikling. Dette er vigtigt, idet det pågældende land, hvis der vælges en FELO-model, må kunne gennemføre Fællesskabets lovgivning og standarder på luftfartsområdet. Rækkefølgen for disse forhandlingers indledning og eventuelle afslutning skal fastlægges ved intensive kontakter i den nærmeste fremtid med de pågældende lande og ved egen vurdering af de faktiske forhold.
27. Fra et luftfartssynspunkt ser det ud til, at den kroatisk luftfartssektor hidtil har gennemgået en større udvikling end luftfartssektoren i de andre vestbalkanske lande. Luftfartsmarkedet vokser hurtigt¹², og fortsætter formentlig dermed på grund af udviklingen inden for turismen. Da Kroatien således har udviklet sig til et veludbygget luftfartsmarked, er der yderligere muligheder for Fællesskabets luftfartsselskaber. Endelig er Kroatien ifølge JAA nærmest på fuldt JAA-medlemskab¹³.
28. Det erklærede sigte med FELO-forhandlingerne med de øvrige vestbalkanske lande kan imidlertid i sig selv bidrage til en positiv udvikling mod en lovgivningsmæssig,

⁹ COM(2003) 285 af 21. maj 2003.

¹⁰ COM(2003) 748 af 3. december 2003.

¹¹ I overensstemmelse med resolution 1244 af 10. juni 1999 vedtaget af FN's Sikkerhedsråd.

¹² I overensstemmelse med OAG 2002-tal androg antallet af sæder på ruteflyvninger mellem Fællesskabet og Kroatien næsten 1.6 mio.

¹³ Da Kroatien i juni 2001 blev JAA-ansøgerland, fik landet et JAA Fact Finding-besøg i august 2003. Resultaterne heraf afgør Kroatiens eventuelle fulde medlemskab.

politisk og luftfartsmæssig situation, der gør det muligt at indlede sådanne forhandlinger i praksis.

29. Kommissionen anbefaler derfor Rådet, at dets 1996-mandat for forhandlinger om et fælles europæisk luftfartsområde kommer til at omfatte de vestbalkanske lande.

4. MIDDELHAVSLANDENE

4.1. Fællesskabet må have en luftfartspolitik over for Middelhavslandene

30. En anden gruppe lande, der må inddrages i nettet af eksterne luftfartsforbindelser mellem det udvidede Fællesskab og dets naboer, er de nabolande, der deltager i Barcelona-processen.
31. Fællesskaber er langt den betydeligste luftfartspartner for Tunesien (77,5% af al passagertrafik i 2000 havde ankomst til/afgang fra Fællesskabet) og Israel (52,2%). Skønt landene i den Nære Orient og Mellemøsten tilsammen er vigtigere, er Fællesskabet stadig en vigtig luftfartspartner for Libanon (31%), Jordan (30%) og Syrien (22%)¹⁴.
32. Derfor kan der skabes gensidig økonomisk vækst via omfattende luftfartsaftaler med de lande, der deltager i Barcelona-processen. Dette gælder især de positive virkninger sådanne aftaler kan have på turismens udvikling¹⁵.
33. Der må samles yderligere lovgivningsmæssig, administrativ og økonomisk viden som en nødvendig basis for at vurdere grundlaget for omfattende luftfartsaftaler med alle de pågældende lande. Men som anført ovenfor har flere lande inden for Euro-Middelhavspartnerskabet allerede tilkendegivet, at de er rede til at drøfte en liberalisering af markedet.
34. Det er Kommissionens mål at nå frem til (stort set ens) luftfartsaftaler med alle sine middelhavspartnere. De erfaringer der indhøstes via disse forhandlinger og den måde de fungerer på, kan derefter danne grundlag for en (sub)regional¹⁶ strategi. På lang sigt kan det endog overvejes at oprette et fælles luftfartsområde for Euro-Middelhavsområdet, således som tidligere foreslået i Kommissionens seneste meddelelse om udvikling af et transportnet for Euro-Middelhavsområdet¹⁷.

¹⁴ Kilde: Eurostat, series Statistics in Brief, Theme 7, 10/2002 "Transport by Air in the MED countries, 1998-2000". Data fra Eurostat's New Chronos database.

¹⁵ Efter samme kilde repræsenterede EU turisterne i 2000 mindst 45% af alle turister i Marokko, Tyrkiet, Egypten, Israel og Tunesien. De fleste ankom med fly.

¹⁶ Marokko, Egypten, Jordan og Tunesien deltager i den såkaldte "Agadir Proces" om oprettelsen af et frihandelsområde mellem dem.

¹⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om udvikling af et transportnet for Euro-Middelhavsområdet af 24. juni 2003 (COM (2003)376).

4.2. Det rette instrument for denne politik: Luftfartsaftaler for Euro-Middelhavsområdet

4.2.1. *Der kræves et specifikt instrument*

35. Som tidligere nævnt vil Fællesskabet via det fælles europæiske luftfartsområde efter afslutningen af en relevant overgangsperiode oprette et fuldt udbygget indre luftfartsmarked med deltagelse af alle signatarstater. Grundlæggende oprettes dette indre marked ved en udvidelse af Fællesskabets gældende lovgivning inden for luftfart til at omfatte alle de pågældende lande. En sådan udvidelse kræver, at Fællesskabets institutioner får tillagt særlige beføjelser (Kommissionen, f.eks. med hensyn til konkurrencespørgsmål, og Domstolen), og at der må oprettes et paritetisk udvalg (især med hensyn til den del af Fællesskabets luftfartslovgivning, der blev vedtaget efter at FELO-aftalen trådte i kraft).
36. Forskellene i de lovgivningsmæssige, administrative og økonomiske rammer, hvorunder luftfarten er organiseret i de enkelte Middelhavspartnerlande, er imidlertid unægteligt meget større end de forskelle, man støder på inden for FELO. Dernæst kan der ikke føres forhandlinger med Middelhavspartnerlandene som følge af tiltrædelsen på en bestemt dato. Yderligere vil forvaltningen af et fælles luftfartsmarked for Euro-Middelhavsområdet med den "enkelt-søjle" struktur den medfører, indebære administrative byrder, som Kommissionen i øjeblikket ikke kan løfte på korrekt måde. Sidst og måske vigtigst skal det noteres, at Fællesskabet ikke via det ovennævnte europæiske luftfartssamarbejde har ens regler inden for f.eks. sikkerhed og trafikstyring (ATM). Kun ICAO-bestemmelserne er på disse områder relevante for Fællesskabets forbindelser med middelhavspartnerlandene, ligesom som med alle andre tredjelande i verden.
37. Af alle disse grunde er en udvidelse af gyldigheden af Fællesskabets luftfartslovgivning og inddragelse af EU-institutionerne ikke det bedste grundlag at indlede forhandlinger om luftfartsaftaler med Middelhavslandene på. Her anbefaler Kommissionen, at der stræbes mod mere traditionelle luftfartsaftaler med eventuelt regionalt fokus og uden at udelukke et mere omfattende samarbejde inden for områder af fælles interesse.

4.2.2. *Der kræves smidig kohærens*

38. Det anførtes i meddelelsen om "et bredere europæisk naboskab", der er nævnt i begyndelsen af nærværende meddelelse, at "da nabolandene befinder sig på forskellige trin i deres reformproces og økonomiske udvikling, kan deres fremskridt ikke forventes at ske i samme takt i det kommende tiår". På denne baggrund mener Kommissionen, at Fællesskabets luftfartspolitik over sine partnere ved Middelhavet bør kendetegnes af en vis smidighed, især i overgangsperioderne.
39. Kommissionen mener ikke det vil være ønskeligt, hvis Fællesskabets ambitioner begrænses til kun at oprette et netværk af varierende forbindelser mellem Fællesskabet og tredjelande. Kun indgåelsen med alle involverede partnere af eventuelt åbne luftfartsaftaler kan hindre en opsplittning af luftfartsforbindelserne. Disse kunne også medføre, at flyvningerne mellem de forskellige partnere i Middelhavsområdet blev lettere, hvilket kunne øge mulighederne for (sub)regional integration. Derfor bør forhandlingerne med de forskellige lande føre til en vis kohærens.

4.2.3. *Euro-Middelhavsluftfartsaftaler – Grundlæggende karakteristika*

40. Efter Kommissionens opfattelse må en ny form for aftaler, Euro-Middelhavsluftfartsaftaler, danne grundlag for Fællesskabets luftfartspolitik over for Middelhavslandene. De kan baseres på den traditionelle model for åbne luftfartsaftaler omhandlende en række emner, hvis vigtigste sigte er gensidig liberalisering af markederne og afvikling af de økonomiske hindringer for handel og investeringer. Efter denne model bliver de enkelte parter ansvarlige for gennemførelsen på deres område og over for deres statsborgere. Aftalen skulle i øvrigt omfatte en vis kontrol for at sikre opfyldelsen af de indgåede forpligtelser, herunder information om og gensidig kontrol med systemerne for at undgå konkurrenceforvridning.
41. Bindende sikkerhedsregler, der tager hensyn til alle procedurer og standarder og til den fortløbende udvikling i Fællesskabet (herunder ved oprettelsen af det europæiske luftfartssikkerhedsagentur) må blive en integreret del af enhver aftale. Det samme gælder sikkerhedskontrollen.
42. Aftalen skulle for så vidt angår luftrumsstyringen sikre, at der efter vedtagelsen af den planlagte fællesskabslovgivning om oprettelse af et indre luftfartsmarked kan sigtes maksimalt mod harmonisering og integration.
43. Der kan indsættes et særligt afsnit om udviklingen inden for luftfarten og/eller (faglig) bistand, i forbindelse med hvilken der kan henvises til de bestående fonde (MEDA,...) og til de generelle rammer for forbindelserne mellem EU og Middelhavspartnerlandene¹⁸.
44. Som det sidste foreslår Kommissionen, at der indsættes en "mestbegunstigelsesklausul" begrænset til Middelhavspartnerne. Ved en sådan klausul kan Fællesskabet og en middelhavspartner prøve at tilbyde en anden middelhavspartner, der allerede er omfattet af en lignende Euro-Middelhavsluftfartsaftale, fordelene af den liberaliseringsforanstaltning, de indbyrdes har aftalt. Ønsker sidstnævnte land at modtage et sådant tilbud, er det naturligvis nød til at tilbyde Fællesskabet og det førstnævnte land det samme. Hvis det afslår tilbudet, bliver der ingen gensidighed, og "udvidelsen" sker ikke. Denne model ville dels respektere de vanskelige bilaterale forbindelser, der består mellem nogle Middelhavspartnerlande, og dels skabe en betydelig dynamisk udvikling i retning af mere "multilateral åbenhed på luftfartsområdet".

4.2.4. *Forhandlinger om en Euro-Middelhavsaftale med Marokko*

45. På grund af Marokkos generelle politiske og økonomiske situation, betydningen af landets luftfartsmarked og denne sektors udviklingsstade sammen med Marokkos erklærede vilje til at indlede luftfartsforhandlinger med Fællesskabet¹⁹ mener Kommissionen, at dette land blandt dets Maghreb-naboer i det, der giver de bedste muligheder for frugtbare forhandlinger om en omfattende luftfartsaftale.

¹⁸ Se især afsnittet om finansiering i meddelelsen om udvikling af et transportnet for Euro-Middelhavsområdet.

¹⁹ Udtalelse fra ministeriet for infrastruktur og transport under 3. møde i Associeringsudvalget EU-Marokko (Rabat, den 21. oktober 2003).

46. Fællesskaber er Marokkos langt største handelspartner, idet over 70% af dets eksport og over 65% af dets import strammer fra Fællesskabet²⁰. Hvad luftfartssektoren angår har der inden for lufttrafikken mellem Fællesskabet og Marokko være konstant vækst i de sidste 5 år²¹. Turismeorienteret trafik spiller naturligvis en afgørende rolle her: i 2000 kom 49,8% af alle turister til Marokko fra EU, og disse turister tegnede sig for over 80 % af ikke-marokkanske statsborgeres overnatninger²³. Langt den største del af turisterne fra Fællesskabet ankom med fly. Desuden sikrer immigration-relaterede rejser (“besøg hos venner og familie”) yderligere trafik²⁴.

De tre hovedaktører i Marokkos luftfart

Ministeriet for infrastruktur og transport

Det marokkanske ministerium for infrastruktur og transport er ansvarlig for de vigtigste aspekter af luftfarten i Marokko. Det er det organ der bevilger tilladelser til at drive luftfart, og det foretager udpegelser og godkendelser, ligesom det er hovedansvarlig for lovgivning og anden regulering på luftfartsområdet, herunder for så vidt angår lufttrafikstyring (ATM) og sikkerhed (det foretager også undersøgelser af ulykker). Ministeriet repræsenterer også marokkansk luftfart internationalt, herunder ved forhandlinger om luftfartsaftaler.

Den nationale lufthavnsmyndighed

Denne myndighed er et statsejet organ, der administrerer Marokkos vigtigste lufthavne (17, hvoraf 7 har international status, og tre betjener over 1 mio. passagerer om året), der betjente over 7 mio. passagerer i 2001 (inkl. ca. 200.000 transitpassagerer og 90.000 general aviation-passagerer)²⁵.

Royal Air Maroc

Royal Air Maroc (RAM), der er Marokkos nationale luftfartsselskab, driver international ruteflyvning fra Marokko til destinationer i Afrika, Europa og Nordamerika, samt indenrigs- og charterflyvning. Selskabet betjente i 2002 3,3 mio. passagerer til 44 destinationer med en flåde på 30 fly og næsten 6.000 ansatte. Privatisering af selskabet (indtil 25%) har i lang tid været på den politiske dagsorden, da RAM stort set er et statsejet selskab, hvori Air France (4%) og Iberia (1,3%) har begrænsede kapitalandele²⁶. Ifølge erklæringer fra RAM's ledelse for nylig er det selskabets strategiske mål at gøre Casablanca-basen til et regionalt centrum mellem

²⁰ Eurostat- og IMF 2000-tal.

²¹ Efter Eurostat-tal oversteg det årlige antal disponible sæder for rute- og charterflyvninger under et for første gang 4 mio. i 2000.

²² Af de næsten 7 mio. passagerer, der ankom til eller afrejste fra Marokko i 2001 (ekskl. transit og general aviation), var ca. 1,7 mio. passagerer på interne flyvninger, og de øvrige 5 mio. passagerer på internationale flyvninger. 80 % af sidstnævnte kom fra EU-25, heraf halvdelen fra Frankrig (data fra det marokkanske transportministeriums website).

²³ World Bank Technical Paper nr. 527 “Transport Policies for the Euro-Mediterranean Free-Trade Area”.
²⁴ Over 1 mio. fast bosiddende marokkanske statsborgere i udlandet, der hvert år ankommer til marokkanske lufthavne, tegner sig i øjeblikket for over en tredjedel af alle ankomster til marokkanske lufthavne (Eurostat 2001 tal – Turisme i landene omkring Middelhavet).

²⁵ Casablanca (3.515.189), Marrakech (1.393.015) og Agadir (1.098.618), alle 2001-tal er fra det marokkanske transportministerium. Efter samme kilde har især Casablanca airport haft betydelig vækst i perioden 1991-2001 med over en fordobling af sin passageromsætning i perioden.

²⁶ Data fra Royal Air Maroc's website.

Vestafrika og resten af verden, en niche, som i øjeblikket er overtaget af Fællesskabets lufthavne som helhed, og Paris i særdeleshed. Siden 2000 er selskabet største aktionær (51%) i Air Senegal, ligesom det har genoplivet ruter, som tidligere blev betjent af det nu lukkede vestafrikanske luftfartsselskab Air Afrique²⁷.

Lufttrafikstyringens særlige betydning inden for lufttrafikken mellem Fællesskabet og Marokko

Fra et strategisk synspunkt er Marokkos geografiske placering årsagen til, at det er nødvendigt med en tæt lufttrafikstyring af forbindelserne mellem Fællesskabet og Marokko. Flyvninger mellem Spanien og De kanariske Øer og de fleste flyvninger mellem Fællesskabet og destinationer i Latinamerika går via Casablanca-flyveinformationsregionen.

Det skal med hensyn hertil anføres, at Marokko var den første nordafrikanske stat, der afsluttede en bilateral aftale med Eurocontrol, på grundlag af hvilken Eurocontrol allerede beregner, fakturerer, opkræver og forvalter overflyvningsafgifter.

Det er klart, at behovet for lufttrafikstyringsforbindelser, der er så tætte som muligt, kun kan blive større efter oprettelsen et indre luftfartsmarked og gennemførelsen af ”Reduced Vertical Separation-flow management. Desuden skal Fællesskabet sammen med Marokko evaluere Marokkos deltagelse i European Upper Flight Information Region (EUIR), der er et vigtigt aspekt af ”indre luftfartsmarkedsinitiativet.

Fællesskabets luftfartsselskaber vil både med hensyn til sikkerhed og effektivitet vinde ved et stadig tættere samarbejde inden for lufttrafikstyringen, der igen, synes det, vil drage størst fordel af anvendelsen af Fællesskabsstandarder, der er så brede som muligt.

47. Af denne grund henstiller Kommissionen til Rådet, at det giver den bemyndigelse til at indlede forhandlinger om en Euro-Middelhavsluftfartsaftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Marokko.

4.2.5. Forhandlinger om en Euro-Middelhavsftale med Libanon og Jordan

48. På grund af det libanesiske luftfartsmarkeds hastigt stigende betydning, landets særligt åbne luftfartspolitik over for tredjelande i almindelighed og Fællesskabet i særdeleshed²⁸ samt Libanons erklærede vilje til at indlede forhandlinger med Fællesskabet, mener Kommissionen, at Libanon er et af de Mashrek-nabolande, med hvilket der i øjeblikket er gode muligheder for frugtbare forhandlinger om en omfattende luftfartsaftale.
49. Med ca. 20% af sin eksport til og over 44% af sin import fra Fællesskabet (samtidig med at værdien af både importen og eksporten stiger støt) er Fællesskabet Libanons vigtigste handelspartner²⁹. Passagertrafikken på Beirut International Airport har

²⁷ *Flight International*, april 2002.

²⁸ Se ”Lebanon’s Experience in Air Transport Liberalisation in the Middle East”, ATConf/5 2003, ICAO Montreal.

²⁹ Eurostat- og IMF 2001-tal.

været i uafbrudt årlig vækst mellem 1988 og 2000 på mindst 10 % næsten hvert år i perioden³⁰.

Den seneste udvikling inden for luftfarten i Libanon

Den libanesiske regering besluttede sig i 2000 for en open sky-luftfartspolitik omfattende den såkaldte femte frihedsrettighed uden gensidighed. Der vil som et rent reguleringsorgan blive oprettet en autonom myndighed for civilluftfart, der skal erstatte generaldirektoratet for civilluftfart, som er underlagt Ministeriet for offentlige arbejder og transport. Der ydes bistand fra MEDA til den institutionelle opbygning af myndigheden for civilluftfart.

Det libanesiske nationale luftfartsselskab, Middle East Airlines, har hidtil draget fordel af denne open sky-politik. Efter at have tabt over 400 mio. \$ i 1994-2001 kunne Middle East Airlines således i regnskabsåret 2002 melde om sit første overskud siden midten af 1970'erne. Trans Mediterranean Airways er det Libanon-baserede internationale luftfartsselskab for luftfragt.

Beirut International Airport har et stort vækstpotentiale for lufttrafik, idet dens kapacitet på seks mio. passagerer årligt er det dobbelte af lufthavnens nuværende passagervolumen.

50. Jordan følger generelt en politik med liberalisering af økonomi og handel, og dets forbindelser med Fællesskabet bliver stadig vigtigere for denne politik, også på baggrund af associeringsaftalen EU-Jordan, der trådte i kraft i 2002.
51. Regeringen søger bl.a. for at fremme udviklingen af turismen at føre en open aviation-politik. Det er i denne sammenhæng værd at notere, at der er ved at blive vedtaget et vigtigt MEDA-projekt med det formål at bistå de jordanske luftfartsmyndigheder med at gennemføre regeringens politik til liberalisering af markederne og indførelse af en omfattende regulering af den civile luftfart.
52. Skønt lufttrafikken mellem Fællesskabet og Jordan i absolutte tal er temmelig begrænset (ca. halvdelen af trafikken med Libanon), har væksten været konstant på i alt 250% mellem 1991 og 2001, da begivenhederne den 11. september indtraf og ramte Jordans økonomi som helhed meget hårdt. I 2003 blev to tredjedele af al rutetrafik mellem Fællesskabet og Jordan varetaget af Jordans nationale selskab Royal Jordanian³¹, hvis privatisering blev indstillet efter den 11. september 2001, og som forsat modtager betydelig offentlig jordansk støtte³². Det mest interessante er imidlertid, at den jordanske regering ønsker at udvide Queen Alia Amman lufthavnen til et vigtigt center (for fragt) på Middelhavssiden af Mellemøsten.
53. Af denne grund henstiller Kommissionen til Rådet, at det giver den bemyndigelse til at indlede forhandlinger om en Euro-Middelhavsluftfartsaftale mellem henholdsvis

³⁰ OAG-tal. I 1998 gik 5 af 8 flyvninger mellem Beirut city og andre byer til lufthavne i det udvidede Fællesskab.

³¹ OAG 2003-tal.

³² Den jordanske civilluftfartsmyndighed og Royal Jordanian underskrev i 2002 endog en aftale, hvorved sidstnævnte fik eksklusive rettigheder til ruteflyvning fra og til Det Forenede Kongerige i en fireårsperiode, og hvorved andre jordanske flyselskaber kun kunne gennemføre charterflyvninger i samme periode.

Det Europæiske Fællesskab og Republikken Libanon og Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Jordan.

5. TYRKIET

54. En ekstern luftfartspolitik for Fællesskabet i forhold til dets nabolande omfatter nødvendigvis en nøje vurdering af luftfartsrelationerne til Tyrkiet.
55. Kommissionen opfordrer på grundlag sit horisontale mandat de tyrkiske myndigheder til at indlede forhandlinger med henblik på at afslutte en EU-aftale, der bringer medlemsstaternes bilaterale aftaler med Tyrkiet helt på linje med EU-retten. Da Kommissionen allerede har fået dette mandat, kan disse forhandlinger begynde snarest.
56. Tættere luftfartsrelationer på grundlag af en omfattende luftfartsaftale mellem det udvidede Fællesskab og Tyrkiet er imidlertid ønskelige både under hensyn til Tyrkiets status som kandidatland og fra et økonomisk synspunkt. Fællesskabet er Tyrkiets langt største handelsparter både med hensyn til eksport og import, og Tyrkiet regnes i øjeblikket for Fællesskabets tiende største kunde og dets elvte største leverandør³³. For luftfarten er Tyrkiet den vigtigste destination for Fællesskabets turisme i Middelhavsområdet, og det er et vigtigt marked for trafikken af besøgende familier. Af al passagertrafik mellem Fællesskabet og samtlige lande, der er geografisk relevante for denne meddelelse, tegner trafikken mellem Fællesskabet og Tyrkiet sig for over en tredjedel både med hensyn til ruteflyvninger og ikke-ruteflyvninger³⁴. Tyrkiet er som følge af sin geografiske placering også en lovende fragtparter.
57. Desuden er tætte luftfartsrelationer mellem Det Europæiske Fællesskab og Tyrkiet berettiget af, at Tyrkiet uomtvisteligt er del af den europæiske luftfartsfamilie og som sådan fuldt medlem af alle mellemstatslige samarbejdsorganer inden for luftfarten i Europa (ECAC, JAA, Eurocontrol).
58. For Kommissionen er disse argumenter tilstrækkelige til, at det kommende luftfartssamarbejde mellem Fællesskabet og Tyrkiet på områder som sikkerhed og lufttrafikstyring efter dens opfattelse må være mere vidtgående end anvendelsen af nogle af principperne fra Euro-Middelhavsluftfartsaftalen (f.eks. den liberalisering af luftfartsmarkedet, som den omfatter). Tyrkiets eventuelle integration i det fælles europæiske luftfartsområde er ligeledes en mulighed.
59. Kommissionen vil derfor tage sonderende kontakter med de tyrkiske myndigheder for at vurdere mulighederne for en luftfartsaftale mellem Fællesskabet og Tyrkiet med henblik på oprettelsen af et samarbejde på dette område, der er så omfattende som muligt.

³³ Eurostat 2002-tal.

³⁴ OAG 2003-tal. Tyrkiske fly har traditionelt betjent indtil to tredjedele af markedet for ruteflyvninger. Siden 2001 synes markedet imidlertid at have været mere ligeligt fordelt mellem fly fra Fællesskabet og Tyrkiet.

6. KONKLUSIONER

- 1.1 Kommissionen vil på grundlag af sit horisontale mandat fra Rådet af 5. juni 2003 systematisk indlede forhandlinger med alle Fællesskabets nabolande for med fællesskabsaftaler at erstatte de bestemmelser i de bilaterale luftfartsaftaler mellem medlemsstaterne og nabolandene, der er i modstrid med EU-retten som følge af domstolens domme af 5. november 2002.
- 1.2 Kommissionen vil indgå omfattende luftfartsaftaler efter en ”indre marked”-model med de nabolande, der deltager i det europæiske luftfartssamarbejde. Kommissionen anbefaler med henblik herpå, at det bestående forhandlingsmandat for et fælles europæisk luftfartsområde udvides til at omfatte alle fem Vestbalkanlande.
- 1.3 Kommissionen vil indgå Euro-Middelhavsluftfartsaftaler med Fællesskabets partnere ved Middelhavet. Kommissionen anbefaler, at disse forhandlinger indledes med Marokko, Libanon og Jordan.
- 1.4 Kommissionen vil indlede sonderende drøftelser med Tyrkiet med henblik på etableringen af et så omfattende luftfartssamarbejde som muligt via en luftfartsaftale mellem Fællesskabet og Tyrkiet, som Kommissionen vil anmode om et forhandlingsmandat til på grundlag af resultaterne de nævnte sonderende drøftelser.