



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 9.11.2007
KOM(2007) 691 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

En dagsorden for et fælles luftfartsområde med Israel

1. INDLEDNING

Kommissionen understregede i sin meddelelse "En dagsorden for EU's luftfarts-politik over for tredjelande"¹ betydningen af at oprette et fælles luftfartsområde med sine naboer langs de sydlige og østlige grænser. Det endelige mål bør være at bringe EU og partnerne langs de sydlige og østlige grænser sammen med henblik på at anvende de samme regler i forbindelse med markedets operationer. Den 27. juni 2005 støttede Rådet for Den Europæiske Union dette mål i sine "Konklusioner om en dagsorden for EU's luftfartspolitik over for tredjelande", hvori det bifaldt fremskridtene i arbejdet med at oprette et udvidet fælleseuropæisk luftfartsområde sammen med EU's naboer inden 2010.

Forbedringen af EU's luftfartsforbindelser med andre naboer, som i sidste ende skal føre til oprettelsen af et fælles luftfartsområde, er et vigtigt mål, når det gælder den videre økonomiske udvikling i den europæiske luftfartsindustri. Destinationer i EU's nabolande udgør 19 % af al international trafik fra EU, og det er kun en lille smule mindre end trafikken til markederne i Nordamerika. Luftfartsmarkederne i Schweiz, Norge og Island er allerede integreret i EU's, og i juni 2006 underskrev Fællesskabet og dets medlemsstater aftalen om det fælles europæiske luftfartsområde (FELO) med de vestlige Balkanlande, og senere blev den første euro-middelhavs-lufttrafikaftale med Marokko underskrevet i december 2006.

Israel er en central partner for EU i Mellemøsten og i relation til EU's naboskabspolitik. EU's forbindelser med Israel er fastlagt ved euro-middelhavs-partnerskabet, der er oprettet ved associeringsaftalen EU-Israel, og den regionale dimension i Barcelona-processen. I associeringsaftalen fremhæves målet om at styrke samarbejdet på transportområdet (artikel 53), der fastsættes et forskrifts-samarbejde mellem parterne – navnlig på områderne luftfartssikkerhed og –sikring, og der opmuntres til teknologisk samarbejde og forskningssamarbejde i transport-sektoren, herunder inden for luftfart.

I december 2004 godkendte begge parter endvidere en fælles ENP-handlingsplan for EU-Israel til støtte for Israels stræben efter yderligere integration i EU's økonomiske og arbejdsmarkedsmæssige strukturer. Denne handlingsplan trådte i kraft i april 2005. De konkrete prioriteter, som beskrives i handlingsplanen, er et øget samarbejde om civil luftfart, herunder lufttrafikstyring (inddragelse i det fælles europæiske luftrum) sikkerheds- og sikringsspørgsmål, en aftale om gensidig anerkendelse af luftdygtighed og en undersøgelse af mulighederne for en samlet lufttrafikaftale.

Israel har i sin stræben efter et tættere samarbejde med EU vist interesse for at åbne forhandlinger om en samlet lufttrafikaftale og har vist sig fast besluttet på at reformere rammerne for den internationale lufttransport i fællesskab med EU. Der blev nedsat et israelsk tværministerielt udvalg for at undersøge spørgsmålet om at udbygge luftfartsforbindelserne med EU, og i april 2007 blev det besluttet at anbefale, at Israel hurtigst muligt indleder forhandlinger med EU om en samlet lufttrafikaftale.

¹ KOM(2005) 79 endelig af 11.3.2005.

I relation til lovrammerne må de bilaterale aftaler mellem de enkelte medlemsstater og Israel som følge af EF-Domstolens domme den 5. november 2002 ændres, fordi nogle af bestemmelserne heri, navnlig bestemmelserne om at EF-luftfartsselskaber ikke kan flyve til Israel, medmindre det sker fra deres hjemland, ikke er i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen. Kommissionen har fået et "horisontalt" mandat til at forhandle med tredjelande om de nødvendige ændringer af bilaterale aftaler. Kommissionen har ved hjælp af sit horisontale mandat siden 2005 kunnet bringe et betydeligt antal bilaterale aftaler i overensstemmelse med Fællesskabsretten.

Europa-Kommissionen har opfordret Israel til at indlede horisontale forhandlinger med henblik på at løse de retlige problemer, som EF-Domstolen påpegede i open skies-sagerne, og der er skabt et grundlag for at udbygge luftfartsforbindelserne mellem EU og Israel yderligere. Den israelske part har givet udtryk for, at den foretrækker at gennemføre horisontale forhandlinger sideløbende med forhandlinger om en samlet lufttrafikaftale. Det må bemærkes, at en tilsvarende fremgangsmåde blev fulgt med et vellykket resultat under luftfartsforhandlingerne med Marokko, hvor parterne paraferede en horisontal aftale kort tid efter påbegyndelsen af forhandlingerne om en samlet lufttrafikaftale.

Med denne meddelelse anbefaler Kommissionen derfor, at Rådet bemyndiger Kommissionen til at forhandle en samlet aftale om et fælles luftfartsområde med Israel, som kombinerer markedsåbningen med en parallel proces for lovsamarbejde og/eller -tilnærmelse, navnlig inden for vigtige områder som luftfartssikkerhed, miljøbeskyttelse og anvendelse af statsstøtte- og konkurrenceregler, så der sikres retfærdige og lige konkurrencevilkår.

2. DE NUVÆRENDE RAMMER

EU er Israels største handelspartner, og Israel er EU's største handelspartner i Euro-middelhavsområdet, hvor samhandelen beløb sig til næsten 23 mia. EUR i 2005. EU er Israels vigtigste importkilde og næstvigtigste eksportmarked. Når der ses bort fra diamanter, udgjorde handlen med EU 35 % af Israels samlede handel. Ifølge euro-middelhavsassocieringsaftalen har EU og Israel aftalt at liberalisere handlen med industriprodukter.

Israel var det første ikke-europæiske land, der blev associeret med Det Europæiske Fællesskabs rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling. Israels særlige status følger af det høje niveau for videnskabelig og forskningsmæssig kapacitet og det finmaskede net af forbindelser mellem Israel og EU, der længe har samarbejdet om videnskab og teknik.

EU og Israel har også paraferet en aftale om Israels deltagelse i Galileo, EU's satellitnavigationsprogram. Dette viser tydeligt, at Israel stræber efter større integration i EU's programmer og aktiviteter.

Med hensyn til samarbejde i transportsektoren er der gennemført vellykkede drøftelser med EU om et fælles israelsk-palæstinensisk transportkontor, som skal yde bistand i forbindelse med praktiske, planlægningsmæssige aspekter af den fælles transportsektor.

På luftfartsområdet er EU's og Israels markeder nært forbundne. Israel har indgået bilaterale lufttrafikaftaler med de fleste medlemsstater, hvilket understreger betydningen af luftfartsforbindelserne med dette vigtige naboland til Den Europæiske Union. EU udgør med 4,54 mio. ud af 8,59 mio. flyrejsende (eller 54 %) det største marked for den internationale personbefordring ad luftvejen til og fra Israel. Tilsvarende er Israel EU's vigtigste luftfartsmarked i Mellemøsten med et stærkt vækstpotentiale. Trods sikringsmæssige betænkeligheder steg antallet af passagerbevægelser mellem EU og Israel gennemsnitligt med 2,7 % mellem 1995 og 2005. Denne andel forventes at stige yderligere ifølge IATA's fremskrivning af den gennemsnitlige vækst på 6,6 % i antallet af passagerer, der rejser mellem Europa og Mellemøsten i perioden 2005-2009. De største bilaterale enkeltmarkeder er på nuværende tidspunkt Frankrig (661 000 passagerer), Det Forenede Kongerige (651 000), Tyskland (626 000), Italien (579 000), Spanien (364 000) og Nederlandene (266 000).

Den kapacitet, som udbydes på markedet EU-Israel under ét, er næsten lige fordelt mellem EF-luftfartsselskaber og israelske luftfartsselskaber. Dette skyldes formodentlig til dels bestemmelserne i de bilaterale lufttrafikaftaler mellem medlemsstaterne og Israel, som almindeligvis begrænser udpegningen for hver part til ét luftfartsselskab, og som tilpasser kapacitetsarrangementer til begge luftfartsselskabers behov. En betydelig del af befordringen af israelske passagerer via EU er tilsyneladende gennemrejsende trafik til USA i henhold til sjette frihedsrettighed.

Israel er også et voksende turistmarked for Europa. 1,5 mio. turister besøgte i 2004 Israel, og af disse ankom 89 % (1,34 mio.) ad luftvejen. Dette udgør en stigning på 42 % i forhold til 2003, men er stadig blot 56 % af niveauet i 2000. Selv denne beskedne fremgang peger i retning af et betydeligt potentiale for hurtig vækst afhængig af den politiske situation. Da de fleste turister ankommer ad luftvejen, vil en øget turisme medføre større efterspørgsel efter luftfart. Med hensyn til den udgående trafik overstiger antallet af israelske passagerer, der rejser til andre lande, i stort omfang antallet af fremmede besøgende i Israel siden 2000.

Israels luftfartssektor

Luftfartsmarkedet i Israel præges af det israelske luftfartsselskab El Al's dominans. El Al er det eneste israelske luftfartsselskab, der driver ruteflyvning til og fra Israel. Charterflyvningsselskaberne Arkia, Israair og Sun d'Or flyver til destinationer på korte og mellemlange ruter. Sun d'Or er et datterselskab, som ejes helt af El Al. Punkt til punkt-flyvninger dominerer de israelske luftfartsselskabers forretningsprofil.

For EF-luftfartsselskaber, som opererer på globalt niveau og kan fordele trafik til en bred vifte af interkontinentale destinationer, er Israel et interessant marked i relation til sjette frihedsrettighed og et relevant oprindelses- og bestemmelsesmarked. For mindre og/eller nyere luftfartsselskaber, navnlig den nye klasse af lavprisselskaber, rummer Israel selektive markedsmuligheder for punkt til punkt-tjenester.

Israel har indgået bilaterale lufttrafikaftaler med 21 medlemsstater og med talrige andre internationale partnere. Israel har længe været medlem af Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) og har underskrevet andre vigtige, multilaterale lufttrafikaftaler. Men den israelske luftfartspolitik er fortsat forsigtig og konservativ,

og Israel har indtil videre været tilbageholdende med at liberalisere historiske aftaler med medlemsstaterne på luftfartsområdet. Den israelske regerings opfordring til at indlede forhandlinger om luftfart på fællesskabsniveau viser et klart skift i retning af at udforske mulighederne for sammen med EU at åbne lufttransportmarkederne.

Hvad angår den regionale integration af lufttransportmarkeder, har Israel indtil nu forsøgt via en bilateral indsats selektivt at udvide og intensivere sine forbindelser med nabostater og andre stater i regionen. Denne indsats begrænses i alvorlig grad af de vanskelige politiske forhold i regionen. EU's tilgang med at oprette et fælles luftfartsområde ville give Israel nye muligheder for regionalt samarbejde, herunder harmonisering i kraft af fælles, høje standarder for EU og Middelhavsområdet.

På det lovgivningsmæssige plan tager Israel sine ICAO-forpligtelser meget alvorligt og støtter proaktivt sammenhængen og kvaliteten i den internationale lovgivning på luftfartsområdet. Den israelske lufttransport udviser solide præstationer på sikkerhedsområdet, og luftfartssikringen er sandsynligvis den strengeste i verden. Israels interesse for og præstationer på miljøbeskyttelsesområdet er eksemplarisk. De beskæftigede i de israelske luftfartsselskaber nyder et højt beskyttelsesniveau og udviser en høj grad af professionalisme. Licenser til luftfartsselskaber tildeles efter strenge procedurer. Spørgsmålet om, hvorvidt lufttransport fortsat skal undtages fra konkurrencereglerne, debatteres nu aktivt.

Ved driften og reguleringen af sin lufttransport benytter Israel høje standarder, som danner et solidt grundlag for forskriftsmæssig konvergens mellem EU's gældende ret på luftfartsområdet via gensidig anerkendelse. EASA og Israel har allerede underskrevet et samarbejdsarrangement om certificering af luftdygtighed.

3. EN YDERLIGERE STYRKELSE AF FORBINDELSERNE MED ET VIGTIGT NABOLAND

Efter det israelske tværministerielle udvalgs anbefaling i maj 2007 foreslog den israelske regering formelt Kommissionen at indlede forhandlinger om en samlet lufttrafikaftale.

Israel indtager en mere liberal holdning til luftfartstjenester mellem medlemsstaterne og Israel og giver bedre adgang til det israelske marked. Foruden et øget antal afgangene hver uge har Israel også indvilget i i nogle tilfælde og på et gensidigt grundlag at øge antallet af EF-luftfartsselskaber, som får tilladelse til at operere mellem de respektive medlemsstater og Israel. Dette viser Israels stærke vilje til at engagere sig i forhandlinger med Fællesskabet om luftfartsområdet, og disse kan munde ud i en yderligere integration af markederne.

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

Den civile luftfartssektor (herunder infrastruktur, operatører og andre industriaktører) er en væsentlig komponent i den europæiske økonomi. Lufttransportoperatører alene skaber ca. 0,6 % af EU's værditilvækst og har mere end 400 000 beskæftigede (0,4 % af det samlede antal beskæftigede inden for den ikke-finansielle erhvervsøkonomi -

NFBE)², medens hele sektoren har ca. 3 mio. beskæftigede i hele EU. Etableringen af et indre marked for luftfart har siden begyndelsen af 1990'erne bidraget væsentligt til at gøre sektoren mere dynamisk og effektiv og har genereret store økonomiske og samfundsmæssige fordele. Mellem 1992 og 2003 steg antallet af ruter inden for Fællesskabets grænser med mere end 40 %. De vigtigste luftfartsselskaber i EU oplevede en produktivitetsstigning på 87 % mellem 1990 og 2002³. Det indre markeds fulde potentiale vil dog sandsynligvis ikke kunne virkeliggøres, før Fællesskabet handler som én koordineret enhed på luftfartsområdet i forholdet til tredjelande, når en koordineret indsats kan skabe merværdi for den europæiske luftfartssektor og brugerne. De erfaringer, som EU har gjort i den forbindelse, værdsættes desuden i tredjelande. Det gælder i endnu højere grad for Israel, som EU ønsker at etablere et privilegeret forhold til.

En række EU-medlemsstater og Israel har traditionelt forhandlet sig frem til restriktive bilaterale lufttrafikaftaler med en begrænset markedsåbning og strenge markedsvilkår for operatører. De fleste aftaler indeholder stadig bestemmelser om udpegelse af et enkelt luftfartsselskab for hver part, hvilket i praksis begrænser markedsadgangen til disse to selskaber. Desuden forhandles udpegning og antal afgange ofte for ruter mellem to specifikke byer, hvilket begrænser markedsadgangen yderligere. Det nuværende system af bilaterale lufttrafikaftaler mellem medlemsstaterne og Israel forvrider trafikmønstrene og kan være til ulempe for en række EF-luftfartsselskaber og for brugerne i nogle medlemsstater. En fællesskabsaftale om luftfart ville på højest mulige plan skabe ensartede vilkår for alle EF-luftfartsselskaber og give passagerer i alle medlemsstater mulighed for at nyde godt af ens vilkår og øget trafik mellem EU og Israel.

Et åbent luftfartsområde mellem EU og Israel ville indebære betydelige økonomiske fordele. En markedsåbning og en gensidig anerkendelse af luftfartsstandarder ville være til fordel for luftfartsmarkederne på grund af deres geografiske placering og traditionelt tætte økonomiske og handelsmæssige forbindelser med Israel.

Rejsemulighederne for passagerer fra EU og Israel ville også forbedres væsentligt, hvis markedet åbnes mere. Antallet af direkte flyvninger mellem EU og Israel og det samlede antal flyvninger forventes at øge handels- og turiststrømmene mellem EU og Israel betydeligt. Det forventes, at en stor del af de økonomiske fordele tilfalder den europæiske luftfartsindustri og den europæiske økonomi i bred forstand. Et fælles luftfartsområde vil også skabe betydelige nye markedsmuligheder for EF-luftfartsselskaber, som gerne vil gennemføre flyvninger til Israel, men som i øjeblikket ikke råder over de nødvendige trafikrettigheder. Den kunne også fremme integrationen af israelske luftfartsselskaber i allerede eksisterende alliancer blandt EF-selskaber og dermed åbne mulighed for at udvikle integrerede produkter og bedre tjenester til passagerer og effektivitetsforøgelse i kraft af stordriftsfordele.

Det vil selvfølgelig være af yderste vigtighed at sikre, at åbningen og integrationen af markederne foregår på en velafvejnet måde, som både tager højde for andre vigtige politiske mål og afbøder eventuelle negative virkninger. Det vigtigt at sikre, at

² EUROSTAT Statistics in focus, 37/2005, ISSN 1561-4840.

³ Bilag til Kommissionens meddelelse "En dagsorden for EU's luftfartspolitik over for tredjelande", KOM(2005) 79 endelig.

markedsåbningen ledsages af en parallel proces for forskriftssamarbejde og/eller indbyrdes tilnærmelse, navnlig inden for områder som luftfartssikkerhed og –sikring, miljøbeskyttelse, statsstøtte og anvendelse af konkurrenceregler, så der skabes ensartede betingelser og retfærdig konkurrence med lige muligheder. Åbne luftfartsmarkeder forudsætter rammer, som sikrer loyal konkurrence og høje standarder for luftfartssikkerhed. For så vidt angår miljøspørgsmål, skal aftalen være i overensstemmelse med EU's engagement vedrørende bæredygtig udvikling. Aftalen må ikke begrænse EU's muligheder for at anvende lovbestemmelser eller økonomiske instrumenter til at afbøde negative bivirkninger af væksten i lufttrafikken, navnlig dårlig luftkvalitet og øget støjniveau omkring lufthavne samt deres bidrag til globale klimaændringer.

EU har en politisk og økonomisk interesse i at sikre, at der gennemføres fælles standarder, som er compatible med de europæiske standarder i sine økonomiske forbindelser med partnerne i Middelhavsområdet (se også artikel 47 i associeringsaftalen EU-Israel). Dette kan kun sikres med en samlet aftale, som forhandles på fællesskabsniveau, og som fastsætter regler for gensidig anerkendelse af luftfartsstandarder og –procedurer. Det endelige mål med aftalen er at integrere den israelske luftfartssektor i et fælles luftfartsområde med Den Europæiske Union og harmonisering af lovgivningen via gensidig anerkendelse af vigtige områder af EU's luftfartslovgivning.

Forslaget om et samlet mandat for forhandlingerne med Israel demonstrerer over for EU's nabolande, at EU er villig til at åbne markeder og tilstræbe forskriftsmæssig konvergens i henseende til EU's standarder for sikkerhed i og sikring af luftfarten og bæredygtig udvikling. En lufttrafikaftale mellem EU og Israel kunne få videre økonomiske virkninger for lufttrafikken mellem EU og andre nabolande mod syd og styrke samarbejdet i regionen.

Som det fremgår af denne meddelelse, har Israel erklæret sig parat til at integrere sig i et fælles luftfartsområde sammen med EU. Dette forudsætter, at Israel kan harmonisere sine luftfartsstandarder med EU's via gensidig anerkendelse og derigennem skabe en solid retlig ramme for luftfartsforbindelserne.

5. KONKLUSION

Kommissionen mener derfor, at det er vigtigt at tilbyde Israel et mere omfattende og styrket samarbejde om civil luftfart. Aftalen med Israel vil etablere ambitiøse rammer, som integrerer mere omfattende luftfartsaspekter som forskriftssamarbejde på områderne luftfartssikkerhed og -sikring, lufttrafikstyring, teknologi og forskning samt spørgsmål om "at gøre forretninger" og industrielt samarbejde.

Den civile luftfart rummer store nye muligheder for en yderligere styrkelse af samarbejdet i transportsektoren til gensidig gavn for Israel og EU. Der bør derfor gøres en indsats nu, for at lufttrafik skal blive til et nøgleområde for tættere samarbejde mellem EU og Israel, og Israel bør gøres til et yderligere eksempel på integration i EU's strukturer og markeder. Aftalen bliver et vigtigt skridt hen imod gennemførelsen af et fælles luftfartsområde mellem EU og nabolande omkring Middelhavet, hvilket er et vigtigt mål for EU's luftfartspolitik over for tredjelande og en vigtig del af EU's udenrigspolitik.

En lufttrafikaftale på fællesskabsniveau vil kunne opfylde Israels forhåbninger om bedre integration i de europæiske luftfartsstrukturer og kombinere fordelene ved en markedsåbning med samarbejde inden for lovgivning, teknik og industri, så der skabes ens betingelser for operatører og fordele for forbrugerne.

Den betydelige politiske og økonomiske merværdi af en lufttrafikaftale med Israel kunne - på lang sigt - tilskynde andre lande i regionen yderligere og bidrage til at øge det regionale samarbejde i Mellemøsten.

På denne baggrund foreslår Kommissionen, at der indledes forhandlinger med Israel om indgåelse af en samlet aftale om et åbent luftfartsområde, og opfordrer Rådet til at bemyndige Kommissionen til at indlede forhandlinger om en sådan aftale.

Kommissionen vil arbejde tæt sammen med medlemsstaterne og alle relevante interessenter om videreudvikling og realisering af de mål, der er opstillet i den foreslåede radsafgørelse.