



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 5.5.2010
KOM(2010)210 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

om udvikling af en EU-politik for civil luftfart over for Brasilien

DA

DA

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

om udvikling af en EU-politik for civil luftfart over for Brasilien

1. INDLEDNING

1.1 Hidtil har den internationale luftfart været reguleret af bilaterale luftfartsaftaler mellem individuelle stater. Siden 2003 har Den Europæiske Union (EU) dog ført en fælles luftfartspolitik over for udvalgte tredjelande. Som beskrevet i Kommissionens meddelelse "En dagsorden for EU's luftfartspolitik over for tredjelande"¹ vil målrettede aftaler mellem EU og visse tredjelande have den væsentlige merværdi, at der skabes nye økonomiske perspektiver, ved at markederne åbnes og investeringsmulighederne fremmes. Sådanne aftaler vil desuden være den bedste måde, hvorpå der kan sikres loyal konkurrence og høje sikkerheds- og miljøstandarder i kraft af, at de fremmer reguleringssamarbejdet.

Derfor har Europa-Kommissionen foreslået, at der indledes målrettede forhandlinger om brede luftfartsaftaler med udvalgte, vigtige partnerlande i alle regioner af verden for at forbedre mulighederne for at fremme EU's luftfartsindustri og sikre loyal konkurrence samtidig med, at der bidrages til en reform af den internationale civile luftfart.

1.2 Med 4,4 mio. passagerer, der hvert år rejser mellem EU og Brasilien², og en stærkt stigende lufttrafik mellem EU og Sydamerika er Brasilien³ en stærk kandidat til en EU-luftfartsaftale af den nye generation. I den seneste tid har der udviklet sig et intenst samarbejde mellem EU og Brasilien inden for civil luftfart.

- EU og Brasilien forhandlede sig i begyndelsen af 2009 frem til en aftale om visse aspekter af lufttrafik ("horisontal aftale")⁴.

- Der blev indledt forhandlinger om en bilateral aftale om civil luftfartssikkerhed mellem EU og Brasilien i december 2009⁵.

- I samarbejde med de brasilianske luftfartsmyndigheder tilrettelægges der et topmøde om civil luftfart mellem EU og Latinamerika i Rio de Janeiro den 24.-26. maj 2010.

1.3 De brasilianske myndigheder har informeret Kommissionen om, at de ønsker at indlede forhandlinger om en bred luftfartsaftale med EU for at få udskiftet de

¹ KOM(2005) 79 endelig af 11.3.2005.

² Kilde: Eurostat.

³ Ifølge Airbus' globale markedsprognose for 2009-2028 forventes lufttrafikken mellem Europa og Sydamerika at vokse med 5,7 % om året, hvilket ligger betydeligt over verdensgennemsnittet på 4,7 % og på samme niveau som den forventede trafiktilvækst mellem Europa og Indien.

⁴ KOM(2009) 411 endelig af 3.8.2009. Den 9.10.2009 gav Rådet bemyndigelse til, at aftalen kunne undertegnes.

⁵ Rådet bemyndigede Kommissionen til at indlede forhandlingerne ved afgørelse af 9.10.2009.

gældende bilaterale luftfartsaftaler mellem medlemsstaterne og Brasilien og indført et moderne regelsæt, som vil fremme væksten inden for luftfarten forud for VM i fodbold i Brasilien i 2014 og OL i Rio de Janeiro i 2016.

- 1.4 En aftale med Brasilien om gradvis åbning af markedsadgangen vil betyde økonomiske fordele for luftfartsselskaberne, lufthavnene, passagererne, speditørerne, turistsektoren og samfundsøkonomien både i EU og i Brasilien. Ifølge en økonomisk undersøgelse, som Kommissionen har ladet foretage, vil der kunne skabes forbrugerfordele på op til 460 mio. EUR om året⁶, hvis luftfartsmarkederne åbnes mellem EU og Brasilien. Åbningen vil som noget lige så vigtigt medføre en gennemgribende reform af det regelsæt, som gælder for luftfarten mellem EU og Brasilien. Derfor anbefaler Kommissionen, at Rådet bemyndiger Kommissionen til på EU's vegne at indlede forhandlinger om en bred luftfartsaftale med Brasilien med henblik på en gradvis åbning af markedet og et avanceret reguleringssamarbejde. Et udvidet reguleringssamarbejde vil kunne garantere loyal konkurrence på lige vilkår mellem alle luftfartsselskaber. Reguleringssamarbejdet vil desuden kunne føre til betydelige omkostningsbesparelser for EU's luftfartsindustri.

2. DE GÆLDENDE REGLER FOR LUFTFART MELLEM EU OG BRASILIE

2.1 Bilaterale luftfartsaftaler mellem medlemsstaterne og Brasilien

For øjeblikket reguleres den kommercielle luftfart mellem Brasilien og EU af 15 bilaterale luftfartsaftaler. Der er for øjeblikket intet retsgrundlag for luftfart mellem Brasilien og de øvrige 12 medlemsstater.

De nuværende luftfartsaftaler mellem EU's medlemsstater og Brasilien giver ikke luftfartsselskaberne, lufthavnene, passagererne og speditørerne mulighed for at få det fulde udbytte af fordelene ved åbne markeder. Alle aftalerne begrænser antallet af ugentlige flyvninger, hvilket især indskrænker lufttrafikken mellem EU og São Paulo. Aftalerne begrænser desuden rettighederne til at anvende fælles rutenummer og rettighederne til at medtage fragt eller passagerer mellem Brasilien og tredjelande. De meget forskelligartede bilaterale aftaler har endvidere ført til et veritabelt kludetæppe af regler for luftfarten mellem EU og Brasilien. Eksempelvis udveksles der trafikrettigheder på mellem to og 80 ugentlige flyvninger. Forskellene mellem medlemsstaternes bilaterale luftfartsaftaler med Brasilien betyder, at EU's luftfartsselskaber ikke har de samme muligheder.

Luftfartslovgivningen i Brasilien

- 2.2 Brasilien har på grund af sin geografi det fjerdetravleste indenrigsluftfartsmarked i verden⁷. Efter at lavprisluftfartsselskaberne havde gjort deres indtog, skete der næsten en fordobling i indenrigsluftfartsmarkedets volumen fra 2003 til 2008. Det største flyselskab både inden for indenrigs- og udenrigsluftfarten er TAM efterfulgt af lavprisselskabet Gol. TAM er for øjeblikket det eneste brasilianske luftfartsselskab, der flyver til Europa. EU-luftfartsselskaber tegner sig for 78 % af

⁶ Booz & Co, The Economic Impacts of Opening Aviation Markets between the EU and Brazil, juni 2009. (http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/study_brazil_EN).

⁷ Kilde: World Air Transport Statistics, 51. udgave.

passagererne og 85 % af fragtonnagen på direkte flyvninger mellem EU og Brasilien⁸.

2.4 For øjeblikket må højst 20 % af de brasilianske luftfartsselskaber være i udenlandsk eje. Det brasilianske senat godkendte i november 2009 en lov, der forhøjer grænsen for, hvor stor en andel af luftfartsselskaberne, der kan være udenlandsk ejet, til 49 %.

2.5 Reguleringen af luftfarten i Brasilien er præget af en stærk tilstedeværelse af det nationale civilluftfartsagentur (ANAC), der blev oprettet i 2006, og som er knyttet til forsvarsministeriet. Lufttrafikstyringen er under det brasilianske flyvevåbens kontrol. De brasilianske lufthavne administreres af Infraero, som sorterer under forsvarsministeriet. Den vigtigste internationale lufthavn, São Paulo-Guarulhos, er alvorligt overbelastet. Brasilien overvejer at indgå koncessionsaftaler om lufthavne for at fremskynde udbygningen af infrastrukturen.

3. POTENTIELLE FORDELE VED EN BRED LUFTFARTSAFTALE MELLEM EU OG BRASILIE

3.1 Yderligere konsolidering af det strategiske partnerskab mellem EU og Brasilien

I 2007 vedtog Brasilien og EU at indgå et strategisk partnerskab⁹. Brasilien er en vigtig partner for EU ikke blot i kraft af de nære historiske, kulturelle og kommercielle bånd, men også i kraft af den fælles evne til at gøre en forskel, når det gælder om at klare mange globale udfordringer som eksempelvis klimaforandringer.

Brasilien er ikke blot den tiendestørste økonomi i verden, men også EU's tiendestørste handelspartner. Brasilien har haft vækst selv under den verdensomspændende økonomiske krise i 2008-2009, og der er almindelig enighed om, at den brasilianske økonomi har et enormt potentiale. EU har et handelsoverskud på over 700 mio. EUR inden for transporttjenesteydelser¹⁰. Lufttransporten mellem EU og Brasilien er baseret både på turisme, forretningsvirksomhed og personudveksling. Bedre flyforbindelser mellem EU og Brasilien er en væsentlig forudsætning for at fremme handelen, investeringerne, turismen og personudvekslingen med en af EU's strategiske partnere.

3.2 Økonomiske fordele ved, at luftfartsmarkederne åbnes mellem EU og Brasilien

Det fremgår af den tidligere nævnte økonomiske undersøgelse, at en eventuel luftfartsaftale med Brasilien vil have betydelige økonomiske fordele:

- Afskaffes de bilaterale kapacitets- og frekvensrestriktioner, vil flyselskaberne kunne udvide deres tjenester i takt med passagerernes efterspørgsel. For øjeblikket udnytter flere EU-flyselskaber deres trafikrettigheder maksimalt, især til og fra São Paulo.

⁸ Kilde: ANAC, Anuário do Transporte Aéreo 2008.

⁹ KOM(2007) 281 endelig.

¹⁰ Kilde: Eurostat.

- Afskaffes priskontrollen, vil det være til fordel for passagererne, fordi der bliver større priskonkurrence.
- Afskaffes restriktionerne mod at anvende fælles rutenummer, vil flyselskaberne kunne tilbyde deres passagerer et større forbindelsesnet.
- Afskaffes begrænsningerne i antallet af udpegede luftfartsselskaber, vil nyttilkommende selskaber kunne tilbyde nye tjenester mellem EU og Brasilien.
- Et mere åbent regelsæt ville indebære betydelige fordele for fragtmarkedet mellem EU og Brasilien. Der transporteres årligt 250 000 tons fragt mellem EU og Brasilien. Luftfragttjenesterne begrænses i deres aktiviteter på grund af manglende trafikrettigheder til flyvninger mellem Brasilien og tredjelande og manglende trafikrettigheder til intermodal transport.
- En potentiel gensidig liberalisering af investeringsreglerne ville give luftfartsselskaberne større adgang til udenlandsk kapital og investorerne mulighed for at investere i attraktive selskaber på andre markeder.
- En reduktion af omkostningerne ved at drive forretning ville reducere luftfartsselskaberne driftsomkostninger og i sidste ende komme brugerne til gode, dvs. passagererne og speditørerne.

Ifølge undersøgelsen anslås fordelene for forbrugerne ved, at luftfartsmarkederne mellem EU og Brasilien åbnes, til 300-460 mio. EUR om året¹¹.

3.3 Merværdien af et reguleringssamarbejde med Brasilien på EU-plan

Merværdien af lufttransportforhandlingerne på EU-plan med Brasilien begrænser sig langt fra kun til de økonomiske fordele, som en åbning af luftfartsmarkederne giver. Gensidighedsprincippet er meget vigtigt i den brasilianske luftfartskodeks og i de særlige luftfartslove og administrative bestemmelser. Dette skaber et godt retsgrundlag for udveksling af gensidige fordele i et moderne regelsæt mellem EU og Brasilien.

Reguleringssamarbejdet inden for rammerne af en luftfartsaftale på EU-plan er langt mere vidtrækkende, end hvad der ville kunne opnås på bilateralt plan. Et vigtigt punkt i en EU-luftfartsaftale med Brasilien vil blive øget samarbejde om at begrænse luftfartens miljøpåvirkninger, herunder et fælles bidrag til de globale bestræbelser på at mindske luftfartens andel i klimaforandringerne. I betragtning af Brasiliens interesser i biobrændstoffer vil samarbejdet kunne indbefatte videreudvikling af bæredygtige biobrændstoffer, der reducerer luftfartens andel i klimaforandringerne. Brasilien er også en naturlig kandidat til at udvikle "grønne flyvninger" ved hjælp af innovativ lufttrafikstyring til og fra EU. Øget samarbejde om luftfartssikkerhed, forenkling og lufthavns politik vil kunne nedbringe omkostningerne for både luftfartsselskaber, lufthavne og speditører.

¹¹ Disse tal omfatter kun passagerflyvninger og de direkte konsekvenser af liberaliseringen for konsumentoverskuddet og indbefatter ikke de indirekte eller afledte økonomiske fordele.

Ved aftalen vil der blive nedsat et fælles udvalg, som skal overvåge gennemførelsen af aftalen. Et sådant fælles udvalg er udmærket til i fællesskab at behandle spørgsmål, der vedrører luftfartstjenester mellem EU og Brasilien. Mange af disse spørgsmål ville det være meget vanskeligt at behandle ved konsultationer i henhold til bilaterale luftfartsaftaler.

4. KONKLUSIONER: EN FREMTIDIG LUFTFARTSAFTALE MELLEM EU OG BRASILLEN INDEBÆRER BETYDELIG MERVÆRDI

4.1 Brasilien har udtrykt interesse for at indlede forhandlinger om en bred luftfartsaftale med EU. EU bør reagere positivt og få mest muligt ud af Brasiliens interesse. Et moderne regelsæt for lufttransport mellem EU og Brasilien vil give luftfartsselskaberne og lufthavnene i EU vigtige, nye kommercielle muligheder på lige vilkår. EU's luftfartsindustri har bedt EU-institutionerne om at indlede brede luftfartsforhandlinger med Brasilien i 2010 for at fremme et opsving i luftfarten efter den globale økonomiske og finansielle krise¹². Derudover vil en forbedring af flyforbindelserne være med til at konsolidere det strategiske partnerskab mellem EU og Brasilien.

4.2 Forhandlingerne om en bred luftfartsaftale med Brasilien vil tage sigte på gradvis at åbne markedsadgangen og investeringsmulighederne. Den heraf følgende aftale vil medføre lige rettigheder og muligheder for EU's luftfartsselskaber inden for rammerne af et sammenhængende regelsæt med så åben markedsadgang og så høje reguleringsstandarder som muligt. Aftalen vil desuden skabe nye markedsmuligheder mellem Brasilien og de medlemsstater, som i øjeblikket ikke har noget retsgrundlag for kommerciel lufttransport til og fra Brasilien.

Det fremgår af en nylig undersøgelse, som Kommissionen har ladet foretage, at der ikke blot vil være betydelige økonomiske fordele forbundet med en åbning af markedet mellem EU og Brasilien, men også betydelige fordele ved et fælles udvalg, der kan drøfte og behandle forretningsspørgsmål af relevans for luftfarten mellem EU og Brasilien, og ved et nært reguleringssamarbejde inden for alle områder af civil luftfart.

4.3 En luftfartsaftale mellem EU og Brasilien vil udbygge luftfartens høje sikkerheds- og miljøbeskyttelsesstandarder. På luftfartssikkerhedsområdet er der for øjeblikket ved at blive forhandlet en særlig aftale med det formål at opnå et tæt reguleringssamarbejde og især gensidig anerkendelse af certificeringsresultater inden for luftfartssikkerhed og miljøforenelighed.

Aftalen skal være forenelig med EU's forpligtelse til bæredygtig udvikling på transportområdet. Det er vigtigt, at aftalen ikke begrænser EU's muligheder for at anvende lovgivning eller økonomiske instrumenter til at mindske luftfartens andel i klimaforandringerne. Aftalen bør derimod sigte mod et nært samarbejde om at mindske klimaforandringerne virkninger. Brasilien bør opmuntres til at udvikle og gennemføre foranstaltninger mod luftfartens miljø- og klimapåvirkninger. Disse

¹² ACI Europe, Renewed Call for Competitive Relief Measures, november 2009.

foranstaltninger kan indbefatte markedsbaserede foranstaltninger som emissionshandel eller andre former for emissionskreditter og -foranstaltninger.

Både i EU og Brasilien vil industrien få gavn af et tættere samarbejde mellem de regulerende myndigheder inden for de forskellige områder af civil luftfart. Et sådant reguleringssamarbejde kan kun gennemføres på EU-niveau.

- 4.4 På baggrund af ovenstående anbefaler Kommissionen, at Rådet bemyndiger Kommissionen til at indlede forhandlinger med Brasilien om at indgå en bred luftfartsaftale.

Kommissionen vil arbejde tæt sammen med medlemsstaterne og alle relevante interessegrupper om at videreudvikle og virkeliggøre de mål, som opstilles i forhandlingsdirektiverne.