KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 14.3.2005
KOM(2005) 77 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

En ramme for udvikling af forbindelserne med den Russiske Føderation på luftfartsområdet

1. BAGGRUND OG SAMMENFATNING

Den overordnede betydning af forbindelserne mellem EU og Den Russiske Føderation som strategiske partnere og naboer og deres respektive luftfartssektorers og flyindustriers betydning taler til fordel for at oprette en ny ramme for tilrettelæggelsen af forbindelserne på luftfartsområdet.

Kommissionen henstiller derfor, at Rådet sideløbende med denne meddelelse bemyndiger Kommissionen til på vegne af Det Europæiske Fællesskab at føre forhandlinger om en samlet luftfartsaftale med Den Russiske Føderation. Dette initiativ bygger på Fællesskabets ændrede rolle med hensyn til luftfart mellem EU og tredjelande som følge af De Europæiske Fællesskabers Domstols domme af 5. november 2002 i de såkaldte "open skies"-sager, hvorved Fællesskabets enekompetence med hensyn til væsentlige aspekter af luftfart mellem EU og tredjelande blev anerkendt, og på Kommissionens hvidbog "*Den Europæiske transportpolitik frem til 2010 - De svære valg*"[1], hvori der blev lagt vægt på behovet for, at EU taler med én stemme over for resten af verden for at forsvare sine erhvervsmæssige, sociale og miljømæssige interesser.

Som opfølgning på disse domme oplyste Kommissionen, at den havde til hensigt at forelægge forslag om yderligere bemyndigelser til at indlede forhandlinger om en bred vifte af luftfartsrelaterede spørgsmål med udvalgte tredjelande af strategisk betydning.

Fællesskabet har tungtvejende økonomiske og politiske grunde til at opstille en sammenhængende luftfartspolitik i forholdet til sine væsentlige handelspartnere, bl.a. Rusland, som EU for øjeblikket udvikler et nært økonomisk og politisk partnerskab med inden for rammerne af partnerskabs- og samarbejdsaftalen (PCA)[2] og de fire "fælles rum", jf. opfordringen afgivet på topmødet mellem EU og Rusland i Skt. Petersborg i maj 2003, navnlig det fælles økonomiske rum for samarbejde.

Partnerskabet EU-Rusland er styrket efter tiltrædelsen til EU den 1. maj 2004 af ti nye medlemsstater, hvoraf otte historisk set har haft særligt tætte økonomiske og politiske forbindelser med Rusland. EU er Ruslands væsentligste handelspartner, og handelen med EU udgør mere end 50 % af Ruslands samlede handel; Rusland er EU's femtestørste handelspartner (efter USA, Schweiz, Kina og Japan), og handelen med Rusland udgør ca. 5 % af EU's samlede handel. Rusland er den næststørste handelspartner for EU's ti nye medlemsstater.

Integration af transportsystemerne er en forudsætning for et produktivt samarbejde. Luftfart er en særlig dynamisk transportsektor, og det er uomgængeligt nødvendigt at forbinde EU med dens naboer og navnlig med Den Russiske Føderation. Oprettelsen af en luftfartspolitik i forhold til Rusland er derfor et vigtigt politisk mål inden for den overordnede ramme for udviklingen af EU's partnerskab med dens store nabo mod øst.

---

1 KOM(2001) 370.

2 Artikel 43 i PCA åbner mulighed for at indgå specifikke aftaler på transportområdet med henblik på at forbedre vilkårene for gensidig markedsadgang og levering af tjenesteydelser.

Rusland tilbyder gode vækstmuligheder for luftfartsselskaber, flyindustri og tjenesteleverandører i Europa. De russiske internationale passagerruter består stort set af destinationer i Europa. Omkring 75 % af al russisk passagertrafik foregår til europæiske destinationer, og trafikken forventes at ville stige med 5,8 %[3] hvert år frem til 2007. På nuværende tidspunkt udgør Den Russiske Føderation EU's fjerdestørste tredjelandsmarked på luftfartsområdet[4].

Det russiske luftfartsmarked har længe været styret restriktivt. Markedsadgang er strengt begrænset, og staten spiller fortsat en væsentlig og indflydelsesrig rolle i luftfartsindustrien. I lyset af den stigende efterspørgsel og udenlandsk konkurrence har den russiske regering annonceret gennemgribende reformer i sektoren, herunder en gradvis liberalisering af hjemmemarkedet og privatisering af luftfartsselskaber med sigte på at øge konkurrencen, tiltrække flere investeringer og konsolidere sektoren.

Tidligere har forholdet mellem EU og Rusland på luftfartsområdet været domineret af stridsspørgsmål vedrørende betaling for overflyvning af Sibirien og russiske betænkeligheder ved EU's støjnormer og sikkerhedsstandarder. Spørgsmålet om overflyvning af Sibirien er af stor betydning for de europæiske luftfartsselskaber, idet det påvirker flyvningerne mellem Europa og de lukrative vækstmarkeder i Fjernøsten, især Kina. Disse vanskeligheder har bragt mulighederne for konstruktivt samarbejde og fremskridt i fare på så væsentlige områder af fælles interesse som sikkerhed og sikring inden for luftfart.

Forbindelserne er på nuværende tidspunkt fragmenterede, navnlig hvad angår de trafikrettigheder og markedsmuligheder, som Fællesskabets luftfartsselskaber tilbydes. Medlemsstater, der handler individuelt, har ikke været i stand til at bringe deres bilaterale aftaler i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen, finde løsninger på så afgørende spørgsmål som betaling for overflyvning af Sibirien eller opnå nævneværdige fremskridt med hensyn til markedsadgang. Forskellige opfattelser af sikkerheds- og støjproblematikken er til stadighed en kilde til misforståelser, hvad angår forbindelserne på luftfartsområdet.

En samlet luftfartsaftale mellem Fællesskabet og Den Russiske Føderation ville sigte mod at udvide forbindelserne på luftfartsområdet og etablere en ramme, inden for hvilken både erhvervslivet og brugerne kan drage fordel af forbedrede markedsvilkår, en stabil og sammenhængende lovramme mellem de to markeder og mekanismer, hvormed uoverensstemmelser kan forebygges eller løses effektivt.

2. TENDENSER I DEN RUSSISKE POLITIK FOR CIVIL LUFTFART – MODERNISERING, KONSOLIDERING OG LIBERALISERING

2.1. Et marked i vækst og udvikling

Luftfart er en af de mest dynamiske transportformer i Rusland. Den civile luftfart har med sine i alt ca. 223 000 ansatte stor betydning for den russiske økonomi. Ifølge det russiske transportministerium øgedes flypassagertransporten med 9,9 % i 2003, og godstransporten øgedes med 2,7 %.

---

[3] Kilde: IATA.

[4] Kilde: Europa-Kommissionen: data over disponible passagersæder, 2004.

Selv om det russiske luftfartsmarked udvikler sig hurtigt, er det i visse henseender fortsat relativt umodent, og der findes et stort vækstpotentiale i såvel passager- som godssektoren. Ifølge IATA-prognoser vil det russiske marked for civil luftfart opnå årlige vækstrater på 5,8 % i perioden 2003-2007, hvilket ligger over de mere modne markeder i Vesteuropa og USA.

Der findes kun fire kommercielle luftfartsselskaber – Aeroflot, Sibir, Pulkovo og UT Air – som transporterer mere end en mio. passagerer om året. Aeroflot dominerer det internationale marked, medens det er udsat for konkurrence fra de øvrige selskaber på hjemmemarkedet (Sibir er førende i Rusland, hvad angår flypassagertransport på indenrigsruter). Aeroflot udbyder 37,7 % af det samlede antal sæder på det samlede marked Rusland-EU, og derefter kommer luftfartsselskabet Lufthansa med 12,6%[5].

2.2. En ny strategi for luftfart – mod privatisering og liberalisering

I oktober 2003 annoncerede den russiske regering sin nye "transportstrategi for Den Russiske Føderation".

Den russiske regerings hovedmål for luftfart er at udvikle indenrigsluftfarten med en større omstrukturering for at øge trafikbetjeningens effektivitet og kvalitet. Der findes på nuværende tidspunkt 215 registrerede luftfartsselskaber i Rusland (267 i 2000), herunder 55 statsejede luftfartsselskaber, men dette antal forventes nedbragt i de kommende år i kraft af øget konkurrence, strengere statslige licensgivnings-procedurer og håndhævelse af strengere sikkerhedskrav.

Ruslands regering har annonceret planer om at forbedre russiske luftfartsselskabers konkurrenceevne i betydelig grad ved at bringe dem i overensstemmelse med internationale normer/standarder for forretningsdrift, miljøbeskyttelse og trafikbetjening og liberalisere markedet gradvist.

Væksten i passagertrafikken i de seneste år er den væsentligste årsag til, at liberaliseringen af indenrigsluftfarten fremskyndes. I 2002 begyndte liberaliseringen af hjemmemarkedet med ophævelsen af det daværende kvotesystem. Den russiske regering har til hensigt at ophæve flere kvoter og dermed hurtigt skabe fuld liberalisering af indenrigsluftfarten.

Regeringen tilstræber at fremme strategiske alliancer både på hjemmemarkedet og på internationalt plan for at styrke de russiske luftfartsselskabers konkurrenceevne. Konkurrencen mellem de russiske luftfartsselskaber på både indenrigsruter og internationale ruter vil sandsynligvis indebære betydelige ændringer af den russiske luftfartssektor i de kommende år. Aeroflots underskrivelse den 24. maj 2004 af et aftalememorandum, som skulle bane vejen for det russiske luftfartsselskabs tiltrædelse af *SkyTeam*-alliancen, var et varsel om den kommende udvikling. En eventuel privatisering af Aeroflot har også været på tale.

2.3. Modernisering af infrastrukturen

De fleste russiske lufthavne har behov for fornyelse og modernisering. Den russiske regerings transportstrategi sigter mod yderligere privatisering af lufthavne og en

[5] Kilde: OAG.

"optimering" af lufthavnsnettet i hele landet. En forbedring af lufthavnenes funktion vil være afgørende for en vellykket udvikling af den civile luftfartssektor i Rusland. Sikkerhedsanliggender og -procedurer spiller en stadig væsentligere rolle siden de dramatiske terrorhandlinger i sommeren 2004. Der er udarbejdet en ny lov om sikring af trafikmidlerne.

Samtidig med, at den russiske regering påtænker at gennemføre tilbundsgående reformer i den indenlandske luftfartssektor, har den også meddelt, at den har planer om at omstrukturere flyindustrien.

I dag udgør manglen på effektive og moderne fly den væsentligste begrænsning for de russiske luftfartsselskabers vækst. Ifølge nogle skøn vil luftfartsselskaberne i løbet af de næste fem år skulle udskifte en tredjedel af deres aldrende flåder (omkring 95 % af de eksisterende fly er udviklet mellem 1960 og 1980). Mere end 1 600 fly i aktiv tjeneste opfylder ikke de eksisterende ICAO-støjnormer.

Traditionelt har Rusland rådet over en betydelig luftfartsindustri. Den beskæftiger i dag ca. 500 000 ansatte i omkring 300 virksomheder samt forskningsinstitutter og tekniske institutter. Sektoren har dog desperat behov for investeringer, modernisering og omstrukturering.

Denne proces er tilsyneladende undervejs som følge af forslag, der er fremsat af den russiske luft- og rumfartsorganisation (Rosaviakosmos) inden for rammerne af Ruslands nye transportstrategi. Der foreslås radikale foranstaltninger med henblik på at oprette et fælles luft- og rumfartskonsortium (OAK – Unified Aircraft Manufacture), som efter alt at dømme er udtænkt med EADS som forbillede. Dette konsortium vil blive kontrolleret af privat kapital (staten vil eje 25,5 %), og målet vil være at opnå en andel af det globale luftfartsmarked på 10 %.

3. FORBINDELSERNE MELLEM EU OG RUSLAND PÅ LUFTFARTSOMRÅDET - BEHOVET FOR EN FÆLLESSKABSLØSNING

3.1. Voksende markeder af stor gensidig handelsmæssig interesse

Veludviklede luftfartsforbindelser til EU og de væsentligste internationale destinationer er af central betydning for udviklingen af den russiske økonomi og for Ruslands handelsforbindelser med EU.

De russiske internationale passagerruter består stort set af destinationer i Europa. I 2002 rejste 4,3 mio. passagerer mellem Rusland og Vesteuropa, og 1 mio. passagerer rejste mellem Rusland og Central- og Østeuropa. Omkring 75 % af al russisk passagertrafik foregår til europæiske destinationer, og trafikken forventes at ville stige årligt med 5,8 % frem til 2007[6].

Lufttrafikken mellem EU og Rusland er steget betydeligt i de seneste ti år. Antallet af ugentlige afgange mellem EU-medlemsstaterne og Rusland steg fra 279 i 1992 til 465 i 2003, og samtidig øgedes antallet af disponible pladser på ruterne mellem EU

[6] Kilde: IATA.

og Rusland fra 44 880 pladser i 1992 til 65 663 pladser i 2003. Det russiske markeds vækstpotentiale er alment anerkendt.

Størsteparten af lufttrafikken mellem EU og Rusland foregår mellem Rusland og Tyskland (39 % af flyvningerne mellem EU og Rusland)[7], efterfulgt af Spanien (12 %), Frankrig (11 %), Det Forenede Kongerige (8,5 %) og Finland (7 %). Blandt de nye medlemsstater har Polen og Den Tjekkiske Republik betydelige trafikforbindelser med Den Russiske Føderation.

Rusland er sammen med Kina et af verdens mest lovende turistmarkeder. Det samlede antal turister til Den Russiske Føderation steg med 7,3 % i 2002 (gennemsnittet i Europa var 2,3 %). Europæiske rejseselskaber har indledt samarbejde og joint-ventures med selskaber i Rusland. Russiske turister er af voksende betydning for EU's turistsektor. Russiske turister er blandt de turister, som bruger flest penge i forbindelse med international turisme (12 mia. USD i 2002)[8].

3.2. Bilaterale luftfartsforbindelser mellem EU's medlemsstater og Rusland

3.2.1. Et fragmenteret og restriktivt markedsmiljø

Den Russiske Føderation og 23 af de 25 medlemsstater har indgået bilaterale luftfartsaftaler, som navnlig indeholder bestemmelser om trafikrettigheder og spørgsmål af bilateral betydning i den forbindelse (udpegning af luftfartsselskaber, luftfartssikkerhed, priser, told osv.). Denne fragmentering komplicerer unødigt de gældende lovrammer for luftfart mellem EU og Rusland.

Endvidere indeholder medlemsstaternes bilaterale luftfartsaftaler med Rusland sædvanligvis en streng regulering af markedsadgangen – ikke blot i form af en restriktiv udpegning af luftfartsselskaber eller lufthavne, som må beflyves, men også i form af antal flyvninger eller kapacitet, som de udpegede luftfartsselskaber på udbyde.

Udover de retsstridige forhold, som Domstolen har påpeget i sine "Open Skies"-domme, er der også uafklarede juridiske spørgsmål i forbindelse med den europæiske konkurrencelovgivning, og disse må behandles inden for rammerne af en kommende luftfartsaftale mellem EU og Rusland.

3.2.2. Truende skyer på himlen – de væsentligste udestående spørgsmål

3.2.2.1. Overflyvning af Sibirien

EU-luftfartsselskaber, som overflyver russisk territorium, er pålagt særlige afgifter, som ikke er knyttet til normale betalinger for flyvekontroltjenester, til deres russiske konkurrent Aeroflot. Disse betalinger, som Rusland har pålagt i de bilaterale aftaler med medlemsstaterne i kraft af bindende forretningsaftaler mellem EU's luftfartsselskaber og Aeroflot, udgør en uacceptabel transitafgift, de strider mod almen praksis og betragtes som uforenelige med international lov, herunder artikel

---

[7] Tyskland er Ruslands største internationale luftfartsmarked. Lufthansa, Aeroflot, Pulkovo og Air Sibir foretager mere end 100 ugentlige flyvninger mellem Den Russiske Føderation og Tyskland.

[8] Kilde: World Tourism Organisation (WTO), Tourism highlights 2003.

15 i Chicago-konventionen af 1944. I 2003 kostede disse betalinger skønsmæssigt EU-luftfartsselskaberne 250 mio. EUR. Rusland kræver som det eneste land i verden sådanne betalinger. Dertil kommer, at disse betalinger hverken pålægges på en gennemskuelig måde eller på alle Ruslands handelspartnere. Overflyvningen af Sibirien er vital for, at EU-luftfartsselskaberne kan sikre sig kommercielt levedygtig adgang til det voksende luftfartsmarked i Fjernøsten, herunder Kina. Beflyvning af Fjernøsten er afgørende for EU-luftfartsselskabernes økonomiske rentabilitet.

De fleste EU-luftfragtselskaber, som flyver mellem Vesteuropa og Fjernøsten, undgår at betale for overflyvning ved at flyve uden om russisk territorium. Russiske luftfragtselskaber, især Aeroflot, opnår derfor en betydelig fordel ved at tilbyde fragttjeneste fra Vesteuropa til Fjernøsten direkte via Rusland.

3.2.2.2. Miljønormer og sikkerhedsstandarder

Russiske luftfartsselskaber benytter fortsat et betydeligt antal ældre fly, som ikke opfylder internationale og europæiske miljønormer (flystøj) og sikkerhedsstandarder. Dette problem hindrer fortsat en forbedring af forbindelserne mellem EU og Rusland på luftfartsområdet, og det må løses med en samlet løsning på EU-niveau.

4. FORDELENE VED EN FÆLLESSKABSLØSNING ANGÅENDE FORBINDELSERNE MELLEM EU OG RUSLAND PÅ LUFTFARTSOMRÅDET

4.1. Makroøkonomiske fordele

EU's og Den Russiske Føderations luftfartssektorer og flyindustri har fundamental betydning for det økonomiske samarbejde, og de bidrager til borgernes mobilitet og den erhvervsmæssige udvikling. Forbindelserne mellem Den Russiske Føderation og EU på luftfartsområdet fik øget betydning med udvidelsen af EU, og trafikken mellem EU-25 og Den Russiske Føderation steg mærkbart.

I det seneste årti har EU udviklet et ægte fælles europæisk marked for luftfart. Forbrugerne har også fordelen ved et større udvalg og lavere billetpriser, især efter at de nye lavprisselskaber er kommet til. EU opstiller også fælles standarder for sikkerhed og regulering af lufttrafikken i det fælles luftrum.

Det indre marked vil dog sandsynligvis ikke kunne nå sit fulde potentiale, før Fællesskabet handler som én koordineret enhed i forbindelserne med tredjelande på luftfartsområdet, når en koordineret indsats kan skabe merværdi for den europæiske luftfartssektor og brugerne. Ifølge resultaterne af en nylig undersøgelse, som er udført på vegne af Kommissionen, kunne et fuldt liberaliseret marked mellem EU og Rusland skabe fordele for begge parter på op til 680 mio. EUR om året takket være nye arbejdspladser i luftfartssektoren, turisters og rejsendes forbrug og underleverancer til luftfartssektoren i bredere forstand.

De tættere forbindelser mellem EU og Rusland på luftfartsområdet, som ville følge af en luftfartsaftale, kunne tilskynde den russiske civile luftfartssektor til at integrere sig i det eksisterende netværk af globale alliancer.

Udviklingen af tættere forbindelser mellem EU's og den russiske luft- og rumfartssektor og styrkelsen af det industrielle samarbejde er udpeget som en af de

prioriterede foranstaltninger i køreplanen for et fælles økonomisk rum for EU og Rusland. Styrkelsen af dette samarbejde, som kunne foregå inden for rammerne af forhandlingerne om en luftfartsaftale mellem Fællesskabet og Rusland, ville også skabe nye markedsmuligheder med store økonomiske fordele.

De betydelige besparelser (omkring 250 mio. USD pr. år), som EU-luftfartsselskaberne vil opnå efter udfasningen af betalingen for overflyvning af Sibirien, og fordelene ved et mere liberalt markedsmiljø, hvor flyvningerne til Fjernøsten via Rusland kan udbygges, bør også tages i betragtning.

Åbningen og integrationen af markeder må foretages på en afbalanceret måde, som tager hensyn til andre vigtige politiske mål og afbøder potentielle negative virkninger, hvad angår konkurrenceforhold, miljøbeskyttelse og bæredygtig udvikling eller på andre områder.

4.2. Trafikrettigheder – nye muligheder skabes, og luftrummet åbnes

Som tidligere beskrevet er det nuværende markedsmiljø med hensyn til trafikrettigheder meget restriktivt, hvad angår udpegelse, antal flyvninger, kapacitet og ruter. Dette skaber hindringer for udvidelsen af luftfarten trods en voksende efterspørgsel. Med aftalen tilstræbes det derfor gradvist at åbne for adgangen til de to markeder for at fremme investeringer og konkurrence samt forbedre tjenesterne for passagerer og fragt.

Ud fra de nuværende markedsmæssige og retlige vilkår er oprettelsen af et åbent luftfartsområde ikke et sandsynligt mål på kort sigt, men dog på længere sigt. Et sådan mål vil bedst kunne opnås i etaper, som sikrer en gnidningsløs og afbalanceret overgang.

4.3. Sikring af, at fællesskabslovgivningen overholdes

I overensstemmelse med De Europæiske Fællesskabers Domstols retspraksis, jf. dens domme af 5. november 2002, må de eksisterende bilaterale luftfartsaftaler mellem medlemsstaterne og Den Russiske Føderation anses for at være i modstrid med fællesskabslovgivningen, idet de indeholder klausuler om udpegelse, som diskriminerer mod luftfartsselskaber fra andre medlemsstater, eller andre klausuler, som berører Fællesskabets enekompetence. Med mindre disse aftaler omgående ændres eller erstattes med aftaler, der er i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen, skal de opsiges af de berørte medlemsstater. I denne situation er luftfartsselskaberne, som flyver mellem EU og Den Russiske Føderation, frataget den uomgængeligt nødvendige retssikkerhed, og dette risikerer at sætte den fremtidige udvikling af forbindelserne på luftfartsområdet over styr.

Resultatet af de bilaterale forhandlinger mellem medlemsstaterne og Den Russiske Føderation er endnu ikke mundet ud i den nødvendige tilpasning af de eksisterende aftaler til fællesskabslovgivningen.

Et centralt mål for en samlet luftfartsaftale mellem Fællesskabet og Den Russiske Føderation ville derfor være at finde løsninger på de udestående juridiske spørgsmål i relation til de eksisterende bilaterale aftaler mellem Rusland og medlemsstaterne.

4.4. Overflyvning af Sibirien – gennemførelse af udfasningen senest i 2013

En samlet luftfartsaftale mellem EU og Rusland bør fastsætte en overgangsperiode for modernisering af det nugældende system for betaling for overflyvning af Sibirien frem til 2013 og sikre, at de afgifter, som opkræves efter udløbet af denne overgangsperiode, vil blive gennemskuelige, omkostningsrelaterede og ikke føre til forskelsbehandling af luftfartsselskaber.

I 1997 så Rådet med tilfredshed på, at Kommissionen tog initiativ til at indlede direkte forhandlinger med den Russiske Føderation om dette spørgsmål.

Det lykkedes Fællesskabet at demonstrere sin forhandlingsevne over for Rusland, idet den russiske regering ifølge sit tilsagn, som blev modtaget den 21. maj 2004 i forbindelse med forhandlingerne om Ruslands tiltrædelse til WTO, vil eliminere de ikke-kommercielle elementer i Ruslands nuværende system for betaling for overflyvning af Sibirien til fordel for et omkostningsrelateret, gennemskueligt og ikke-diskriminerende system senest i 2013. Der blev også opnået enighed om, at vilkårene for en gradvis udfasning af betalingen for overflyvning i løbet af en overgangsperiode frem til 2013 vil blive fastsat i sammenhæng med forhandlingerne mellem Rusland og Fællesskabet om en samlet luftfartsaftale. Dette udgør den bedste ramme for, at EU og Rusland kan opnå enighed om vejen frem. Ophævelsen af disse betalinger vil indebære mærkbare økonomiske fordele for EU's luftfartsselskaber, navnlig i henseende til udviklingen af trafik til de lukrative vækstmarkeder i Fjernøsten.

Skulle det vise sig vanskeligt at opnå yderligere fremskridt på området, vil der kunne indledes sideløbende foranstaltninger, f.eks. inden for rammerne af ICAO og anvendelse af Chicago-konventionens artikel 15.

4.5. Åbne mulighed for tættere markedsintegration – sikkerhedsstandarder og miljønormer

På baggrund af liberaliseringen af Ruslands marked for indenrigsluftfart har den russiske regering vist sig interesseret i at føre en dialog med EU om de lovgivningsmæssige anliggender. Dette kunne ske i form af teknisk bistand på det lovgivningsmæssige område ud fra EU's egne erfaringer med en liberaliseret lovramme eller endog med en tilnærmelse af lovgivningen på luftfartsområdet. Et sådant tiltag, som vil resultere i større sammenhæng og vished i lovgivningen, er tydeligvis af interesse for Fællesskabet og den del af sektoren, som ønsker at udvide aktiviteterne i Rusland og skabe tættere handelsmæssige bånd med russiske selskaber.

Det vil være af afgørende betydning at fastlægge strenge bestemmelser, hvad angår luftfartssikkerhed, og at sikre, at markedsåbningen ledsages af et passende mål af integration og lovgivningsmæssig konvergens. Med aftalen kunne der oprettes et nært samarbejde for at sikre, at de strengeste internationale sikkerhedsstandarder kan opfyldes under fuld hensyntagen til de procedurer, standarder og den igangværende udvikling, som er gældende eller finder sted på Fællesskabets territorium. Fælles samarbejdsmekanismer og -procedurer på sikkerhedsområdet bør også opstilles i henhold til aftalen.

I forbindelse med aftalen om det nye forhold mellem Den Russiske Føderation og EU på luftfartsområdet ville det være muligt at yde bistand til harmoniseringen, hvor dette måtte være relevant, af certificeringskrav med henblik på at bane vejen for et tættere samarbejde mellem Interstate Aviation Committee (IAC) og Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA). De to organer nåede til enighed om en samarbejdsaftale i juli 2004.

På miljøområdet bør aftalen oprette en ramme for samråd mellem EU og Den Russiske Føderation bl.a. for at lette gennemførelsen af forbedrede miljønormer i Rusland, især med hensyn til flystøj. Derudover bør aftalen sikre EU en vis fleksibilitet, hvad angår foranstaltninger til at afbøde luftfartens påvirkninger med hensyn til klimaændringer og andre miljøproblemer.

4.6. Industrielt samarbejde mhp. at drage fordel af hinandens styrker og behov i luft- og rumfartssektoren

EU's luft- og rumfartssektor har stor interesse i at udvikle et samarbejde med dens russiske sidestykke og forskningscentre. De væsentligste selskaber i EU og Rusland på området har allerede påbegyndt forskellige projekter på områderne konstruktion, produktion, uddannelse og sikkerhedscertificering. Airbus åbnede i 2003 et ingeniørvidenskabeligt center (ECAR – Engineering Centre Airbus in Russia) i samarbejde med det russiske selskab Kaskol. EU's erhvervsliv deltager også i russiske projekter om udvikling af nye og mere miljøvenlige fly, f.eks. TU 204 og den russiske regionale jet (RRJ). Aftalen kunne skabe en ny ramme for forbindelserne mellem Den Russiske Føderation og EU på luftfartsområdet, inden for hvilken det industrielle samarbejde kunne anspores. Dette samarbejde vil åbne mulighed for i fællesskab at støtte udpegede luftfarts- og forskningsprojekter til støtte for den igangværende omstrukturering og modernisering af den russiske luft- og rumfartssektor. Dette kunne omfatte forskning og udvikling af fælles sikkerhedsstandarder og miljønormer, uddannelsesprogrammer og støtte til moderniseringen af Ruslands flyvekontrolsystem og lufthavnsinfrastruktur.

5. KONKLUSION

I denne meddelelse præsenteres baggrunden og argumenter, der underbygger behovet for en samlet luftfartsaftale mellem Fællesskabet og Den Russiske Føderation, hvormed de to partnere vil kunne oprette en klar og sammenhængende ramme for en konstruktiv opbygning af deres forbindelser på luftfartsområdet i de kommende år.

En sådan ramme ville bl.a. tilsigte at forbedre markedsmuligheder for begge parter, sikre overensstemmelse med fællesskabslovgivningen, gennemføre en udfasning af betalinger for overflyvning af Sibirien, fremme tilnærmelsen af lovgivningen på luftfartsområdet, hvor dette er relevant, oprette fælles samarbejdsmekanismer om sikkerhedsstandarder og miljønormer og anspore til industrielt samarbejde. Den vil også skabe mærkbare økonomiske fordele.

Der er indlysende ulemper forbundet med den nuværende situation, hvor det er hver medlemsstat individuelt, og ikke Fællesskabet, som forhandler lufttrafikrettigheder og adgangsvilkår med tredjelande. Så længe medlemsstaterne forhandler bilateralt med Rusland, vil det være betydeligt vanskeligere at opnå de mærkbare fordele i form af markedsadgang og –integration, som Fællesskabet forventer at kunne opnå, sammen med betydelige samarbejdsmuligheder på det lovgivningsmæssige, tekniske og industrielle område.