

## Det Europæiske Økonomiske og

### Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om Luftfart: et åbent og forbundet Europa

(COM(2017) 286 final)

og om

### forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om sikring af konkurrencen inden for lufttransport og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 868/2004

(COM(2017) 289 final — 2017/0116 (COD))

(2018/C 197/09)

Ordfører: **Jacek KRAWCZYK**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 5.7.2017 Europa-Parlamentet, 15.6.2017 Rådet, 19.6.2017
Retsgrundlag	Artikel 100, stk. 2, og artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet
Vedtaget i sektionen	4.1.2018
Vedtaget på plenarforsamlingen	17.1.2018
Plenarforsamling nr.	531
Resultat af afstemningen	115/1/4
(for/imod/hverken for eller imod)	

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale udvalg (EØSU) bekræfter sin holdning fra udtalelsen om »Luftfartspakken I«<sup>(1)</sup>, hvor det fastslog, at det overordnede mål for EU's luftfartsstrategi, som forelagt af Kommissionen i december 2015, bør være at »forbedre investeringsklimaet for at tilskynde til flere europæiske investeringer i EU's luftfartsindustri, øge sektorens konkurrenceevne og betydning for økonomien og dermed fremme økonomisk vækst og jobskabelse generelt«.

1.2. EØSU understreger, at det har afgørende betydning at sikre en kvalitativ gennemførelse af EU's luftfartsstrategi, hvis EU's civile luftfart skal have succes. Interne og eksterne vilkår i hastig forandring, markedernes udvikling i forskellige retninger, voksende pres på mennesker og virksomheder, øget konkurrence inden for og uden for EU, nye disruptive teknologier og hurtigt fremadskridende digitalisering er blot nogle af de udfordringer, der skal tages fat på ved gennemførelsen af EU's luftfartsstrategi. Som EØSU forudsagde i sin udtalelse om »Luftfartspakken I«<sup>(2)</sup>, har strategien styrket civilluftfartens politiske profil på EU's dagsorden, og denne nye position skal fastholdes. I den forbindelse roser EØSU Kommissionen for dens vedholdenhed i indsatsen for at fremme en globalt accepteret og gennemført ordning for dekarbonisering af luftfarten. På samme måde er der mere end nogensinde før behov for at fremme en effektiv sektorspecifik social dialog på såvel EU-plan som på nationalt plan. EØSU henviser igen til sin udtalelse om »Social dumping i den europæiske luftfartssektor«<sup>(3)</sup> og opfordrer indtrængende Kommissionen til at finde effektive retsmidler for at afhjælpe situationen.

<sup>(1)</sup> EUT C 389 af 21.10.2016, s. 86.

<sup>(2)</sup> EUT C 389 af 21.10.2016, s. 86.

<sup>(3)</sup> EUT C 13 af 15.1.2016, s. 110.

1.3. EØSU støtter Kommissionens tostrengede strategi til sikring af lige internationale konkurrencevilkår. På den ene side indebærer dette en skærpelse af det ensidige instrument, så det beskytter EU's luftfartsinteresser (Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om sikring af konkurrencen inden for lufttransport og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 868/2004, herefter kaldet Kommissionens forslag til revision af forordning nr. 868/2004). På den anden side er der tale om, at Kommissionen søger mandater til at forhandle nye markedsadgangsaftaler med tredjelande på grundlag af en konsensus om, hvordan man opretholder en loyal konkurrence. EØSU er stadig overbevist om, at lige konkurrencevilkår kun kan sikres vedvarende, hvis tredjelande ligeledes overholder de grundlæggende principper for beskyttelse af arbejdstagere, som beskrevet i ILO's standarder, samt standarder for forbrugerbeskyttelse og miljø. Kommissionens forslag til revision af forordning nr. 868/2004 tager fat på flere svagheder i den nuværende forordning (EF) nr. 868/2004. Imidlertid bør etableringen af en velfungerende social dialog være et integreret element i en gensidigt aftalt klausul om »lige konkurrencevilkår« i EU's internationale luftfartsaftaler. EØSU støtter fuldt ud Kommissionens indsats for at sikre yderligere mandater til at indlede forhandlinger om nye, omfattende luftfartsaftaler og efterlyser en hurtig og effektiv afslutning af igangværende forhandlinger.

1.4. De fortolkningsmæssige retningslinjer om ejerskabs- og kontrolregler skaber større klarhed over de relevante bestemmelser i forordning (EF) nr. 1008/2008, så medlemsstaterne og andre interessenter bistås i deres igangværende gennemførelse. Efter udvalgets mening tager disse retningslinjer imidlertid ikke tilstrækkeligt højde for de markedsændringer, der foregår, og de disruptive og strukturelle udfordringer, som den europæiske luftfart vil stå over for på kort og mellemlangt sigt. Hvis EU's luftfartsstrategi skal gennemføres på konsekvent vis, anbefaler EØSU, at der udarbejdes en konsekvensanalyse på grundlag af en række scenarier, som kan bane vejen for en grundig drøftelse af spørgsmålet om ejerskab og kontrol.

1.5. Udvalget tilslutter sig de foreslåede fortolkningsmæssige retningslinjer om forpligtelsen til offentlig tjeneste, jf. forordning (EF) nr. 1008/2008, samtidig med at det bemærker, at markedsudviklingen på langt sigt indebærer et voksende behov for bedre forbindelser fra medlemsstater i EU's yderområder eller med mindre hjemmemarkeder. Dette forudsætter en yderligere og mere dybdegående økonomisk og samfundsmæssig analyse af, hvordan man bedst kan sørge for bæredygtige forbindelser mellem hovedlufthavnene i disse lande og de vigtigste destinationer i EU for i højere grad at imødekomme passagerernes ønsker. Der vil være behov for yderligere politiske drøftelser af dette spørgsmål under hensyntagen til det forbindelsesindeks, der er udarbejdet af netadministratoren, og som nu er offentliggjort på Kommissionens websted.

1.6. Udvalget mener, at forordning (EF) nr. 1008/2008 trænger til en omfattende revision. Da forordningen har grundlæggende betydning for sektoren, er det afgørende, at der i revisionsprocessen tages hensyn til feedback fra alle interessenter — herunder civilsamfundets repræsentanter — og at gennemførelsen af den langsigtede vision for civilluftfarten i EU, der er skitseret i EU's luftfartsstrategi, bliver en realitet. Med forbehold for, at Kommissionen foretager en omfattende analyse, og at denne bakkes op af en offentlig høring, vil det være i EU's interesse, at den nuværende Kommission foreslår en revision af forordning (EF) nr. 1008/2008.

1.7. EØSU er af den opfattelse, at netadministratoren<sup>(4)</sup> på EU-plan allerede har iværksat en proces, der sigter mod at afbøde afbrydelser i lufttrafikstyringen. Desuden har arbejdsmarkedets parter allerede redskaberne til at reducere følgevirkningerne, eftersom de anvendes efter gensidig aftale. EØSU bekræfter, at strejkeretten er en grundlæggende rettighed for arbejdstagerne, og at retten til at strejke falder uden for EU-traktaternes anvendelsesområde<sup>(5)</sup>. I henhold til nærhedsprincippet hører det under medlemsstaternes kompetenceområde at afgøre, hvordan denne ret udøves. Derudover har arbejdsmarkedets parter udviklet et sæt foranstaltninger, der kan gennemføres i fællesskab med henblik på at mindske risikoen for industrielle konflikter (»Toolbox«<sup>(6)</sup>). EØSU bifalder dette initiativ som en hensigtsmæssig og effektiv metode til så vidt muligt at undgå mulige afbrydelser i lufttrafikken. Passagererne og borgerne i Europa vil være dem, der i sidste ende nyder godt af denne tilgang.

<sup>(4)</sup> Netadministratoren er et direktorat under EUROCONTROL, der har ansvaret for kapacitetsplanlægningen i nettet. Direktoratet skal sikre, at lufttrafikkapaciteten stilles til rådighed og udnyttes bedst muligt i det paneuropæiske nets daglige drift. Med det formål for øje arbejder det tæt sammen med medlemsstaterne og deres nationale luftfartstjenesteudøvere.

<sup>(5)</sup> TEUF's artikel 153, stk. 5.

<sup>(6)</sup> ATCEUC, CANSO and ETF (2016): Toolbox for successful social dialogue in air traffic management, kan ses på: <http://www.etf-europe.org/files/extranet/-75/45567/Brochure%20ETF%20Toolbox%20March%202016.pdf>

1.8. Med henblik på at sikre en effektiv gennemførelse af EU's luftfartsstrategi er det afgørende, at den politiske debat beriges med det organiserede civilsamfunds synspunkter om de politiske, sociale, økonomiske og miljømæssige konsekvenser af disse initiativer. EØSU er, som nævnt ved flere lejligheder, parat til at deltage aktivt i denne proces. Det er også af yderste vigtighed, at det videre lovgivningsmæssige arbejde vedrørende forslaget til revision af forordning nr. 868/2004 fortsætter uden forsinkelse i Europa-Parlamentet og Rådet, så forvriddinger i den internationale konkurrence kan håndteres effektivt.

1.9. EØSU gentager sin holdning fra udtalelsen om »Luftfartspakken I«<sup>(7)</sup>, hvori det anbefaler, »at inddragelse af interessenter i gennemførelsen af strategien ledsages af en struktureret og konkret redegørelse for måden, hvorpå strategien vil blive gennemført«. Der er stadig behov for en køreplan, der nærmere beskriver, »hvordan Kommissionen vil inddrage interessenterne for at sikre deres helt afgørende engagement. Det er en udfordring, men også en nødvendighed at få alle aktører inden for luftfarten til at samarbejde om at gennemføre strategien«.

## 2. Indledning

2.1. Kommissionens meddelelse COM(2017) 286 final — »Luftfart: et åbent og forbundet Europa«, der blev offentliggjort den 8. juni 2017, følger efter Kommissionens lancering i december 2015 af »En luftfartsstrategi for Europa«<sup>(8)</sup> (EU's luftfartsstrategi), der opstiller en dagsorden for en fokuseret debat i sektoren for civil luftfart om de nødvendige nøgleelementer i en holistisk luftfartspolitik og den optimale gennemførelse af en sådan.

2.1.1. EU's luftfartsstrategi »sigter mod at fremme EU's økonomi og styrke EU's erhvervsgrundlag og globale førerposition inden for luftfart, samtidig med at der tages højde for miljø- og klimamæssige udfordringer, og dermed bidrager den direkte til Kommissionens strategiske prioriteter«<sup>(9)</sup>. Ved at tage de økonomiske, juridiske, miljømæssige, politiske og sociale aspekter af luftfarten i betragtning følger Kommissionen en helhedsorienteret tilgang til luftfarten, og den har fremsat forslag om målsætninger, der skal tackle udfordringerne på markedet i EU samt på internationale luftfartsmarkeder. Der foreligger endnu ikke konkrete resultater af gennemførelsen af EU's luftfartsstrategi.

2.2. EØSU har gennem de senere år været aktivt involveret i udviklingen af EU's politik for civil luftfart. Udvalget har afholdt en lang række offentlige høringer, konferencer og bilaterale og multilaterale arrangementer for at sikre større inddragelse af civilsamfundet i forskellige politikker vedrørende civil luftfart i EU. Det har dermed opbygget et stærkt netværk af interessenter i det europæiske civilsamfund for aktivt at kunne forholde sig til kommende forslag fra Kommissionen og for at give civilsamfundet mulighed for at bidrage til og få indflydelse på dette yderst vigtige og følsomme sagsområde.

2.2.1. Den 2. marts 2015 besluttede Kommissionen at høre udvalget om en integreret EU-luftfartspolitik. Mange af anbefalingerne fra EØSU's udtalelse om emnet<sup>(10)</sup> (september 2015) blev indarbejdet i Kommissionens endelige forslag. Da EU's luftfartsstrategi blev fremlagt, bakkede udvalget derfor i høj grad op om Kommissionens forslag i sin udtalelse om »Luftfartspakken I«<sup>(11)</sup> (februar 2016).

2.3. Kommissionens nuværende meddelelse tager fat på meget komplekse emner, som hver især har flere politiske, juridiske og økonomiske forgreninger. Kommissionen har omtalt disse emner og andre udfordringer i bilaget<sup>(12)</sup> til luftfartsstrategien — som vigtige elementer i »handlingsplanen« til opfyldelse af de vigtigste strategiske mål.

2.4. Ud af de fire foreslåede foranstaltninger i meddelelsen er der ét lovgivningsforslag. De tre andre er retningslinjer af ikkebindende juridisk karakter. Tilsammen er de som følger:

— et nyt forslag til forordning om sikring af konkurrencen inden for lufttransport og om ophævelse af forordning (EF) nr. 868/2004

<sup>(7)</sup> EUT C 389 af 21.10.2016, s. 86.

<sup>(8)</sup> COM(2015) 598 final.

<sup>(9)</sup> COM(2017) 286 final, s. 2.

<sup>(10)</sup> EUT C 13 af 15.1.2016, s. 169.

<sup>(11)</sup> EUT C 389 af 21.10.2016, s. 86.

<sup>(12)</sup> COM(2015) 598 final.

- fortolkningsmæssige retningslinjer om ejerskabs- og kontrolregler for europæiske luftfartselskaber indeholdt i forordning (EF) nr. 1008/2008
- fortolkningsmæssige retningslinjer om reglerne for forpligtelse til offentlig tjeneste indeholdt i forordning (EF) nr. 1008/2008 og
- Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene »Praksis til fremme af tjenestekontinuiteten i lufttrafikstyring«<sup>(13)</sup>.

### 3. Lovgivningsforslag: en ny forordning, der erstatter forordning (EF) nr. 868/2004 (udkast til revision)

3.1. I de dokumenter, som er offentliggjort af Kommissionen sammen med meddelelsen, lyder argumentet, at der er et behov for at beskytte EU's luftfartsselskaber bedre mod praksisser blandt konkurrenter uden for EU, som anses for at forvride rimelige konkurrencevilkår. Større organisationer fra luftfartsektoren i EU har anmodet Kommissionen om at iværksætte en målrettet indsats for at rette op på, hvad de opfatter som manglen på en hensigtsmæssig strategi over for luftfartsselskaber fra lande uden for EU, der ikke har passende regler om loyal konkurrence. Arbejdsmarkedets parter har fremsat lignende krav på baggrund af manglende overholdelse af sammenlignelige sociale og arbejdsretlige standarder. Kommissionen har reageret fornuftigt på disse kraftige opfordringer ved at fremsætte et nyt forslag til forordning.

3.2. I tilfælde, hvor transportforbindelserne og konkurrencen i EU udsættes for risici, må EU kunne gribe effektivt ind for at sikre, at konkurrencen ikke forvrides på de internationale luftfartsmarkeder, at EU's interesser ikke skades, og at forbrugernes rettigheder og interesser sikres og fremmes i overensstemmelse med EU's lovgivning om forbruger- og passagerrettigheder. Hensigten med forordning (EF) nr. 868/2004 var at imødegå disse problemer gennem en ensidig indsats fra EU's side.

3.3. Forordning (EF) nr. 868/2004 har vist sig at have mange alvorlige svagheder<sup>(14)</sup>: den anvender redskaber, procedurer og kriterier, der stammer fra handelsretten, selv om internationale luftfartsmarkeder reguleres gennem luftfartsaftaler. Forordning (EF) nr. 868/2004 er også blevet kritiseret på grund af dens utilstrækkelige sanktioner, og er derfor blevet kaldt en »tandløs tiger«.

3.4. Målet om at revidere eller erstatte forordning (EF) nr. 868/2004 var fælles for Rådet og Kommissionen. Europa-Parlamentet har også efterlyst en revision af denne forordning.

3.5. Interessenterne blev hørt om et »forslag til forbedret beskyttelse mod støtte og illoyal priskonkurrence«. De blev også hørt i forbindelse med den offentlige høring om udarbejdelsen af Kommissionens luftfartsstrategi for EU. På grundlag af disse høringer foreslog Kommissionen en integreret tilgang som den bedste metode til at tage fat på de kortlagte problemer. Inddragelsen af de tre komplementære og gensidigt forstærkende elementer (internationale forhandlinger, klausuler om loyal konkurrence i internationale aftaler og revision af forordning (EF) nr. 868/2004) skaber synergier, hvilket giver mulighed for en effektiv beskyttelse af EU's transportforbindelser og støtter en åben og loyal konkurrence mellem alle luftfartsselskaber.

3.6. Denne tilgang forventes også at resultere i økonomiske fordele, fordi den giver EU mulighed for at konkurrere loyalt med tredjelands luftfartsselskaber. Den vil også indebære fordele for EU's lufthavne og passagerer i kraft af øget trafik og valgmuligheder.

3.7. Kommissionens forslag til revision af forordning nr. 868/2004 indeholder forslag om at give Kommissionen beføjelser til at agere beslutsomt som den ledende EU-institution og sikre tredjelands overholdelse af internationale forpligtelser inden for rammerne af veletablerede EU-retlige principper og principperne om gennemsigtighed, nærhed og proportionalitet. De foreslåede ændringer forenkler processen og tilskynder de berørte parter til at løse konflikter gennem en gensidig tvistbilæggelsesprocedure, hvor det er muligt. Kommissionens forslag vil derfor, hvis det bliver vedtaget, på effektiv vis rette op på svaghederne i den nuværende forordning (EF) nr. 868/2004.

<sup>(13)</sup> SWD(2017) 207 final.

<sup>(14)</sup> Kommissionens undersøgelse fra april 2013 268/2004 — »A case for Better Regulation«.

3.7.1. Der er imidlertid flere spørgsmål, der forbliver ubesvarede, navnlig når det drejer sig om, hvilke foranstaltninger Kommissionen kan iværksætte for at sikre, at tredjelande overholder de internationale forpligtelser<sup>(15)</sup>.

3.7.2. Et andet problem, som er blevet rejst af interessenter, er den manglende indgriben i tilfælde, hvor en tredjepart undlader at overholde de grundlæggende principper for beskyttelse af arbejdstagere som beskrevet i ILO's standarder, eller hvor standarder for forbrugerbeskyttelse og/eller miljøstandarder ikke overholdes. På baggrund af den holistiske tilgang, som Kommissionen har valgt, er det vigtigt at understrege, at der skal sikres en balance mellem en WTO-lignende fri markedsadgang og en bæredygtig international konkurrence til gavn for arbejdstagere og forbrugere.

3.7.3. Kommissionens forslag til revision af forordning nr. 868/2004 indeholder en ny mulighed for at rette op på konkurrenceforvridninger. Kommissionen kan imødegå illoyal markedspraksis, som skader individuelle luftfartsselskaber i EU, hvis der forelægges umiddelbare beviser for, at sådanne illoyale praksisser eksisterer og har en skadelig indvirkning på et eller flere luftfartsselskaber i EU. Medlemsstater og luftfartsselskaber kan også indgive en klage.

3.7.4. Hvis Kommissionens forslag til revision af forordning nr. 868/2004 skal fungere som katalysator for mindelig konfliktløsning, er det afgørende, at eventuelt pålagte sanktioner er mærkbare for tredjepart. Kommissionens forslag indeholder derfor foranstaltninger såsom suspension af indrømmelser, af skyldige ydelser eller af tredjelandets luftfartsselskabs øvrige rettigheder, forudsat at dette ikke fører til en overtrædelse af en aftale om luftfartsydelse, som er indgået med det berørte tredjeland eller andre internationale forpligtelser<sup>(16)</sup>.

3.8. Man kan derfor hævde, at Kommissionens forslag i sin nuværende form rent faktisk tager fat på de vigtigste indvendinger mod forordning (EF) nr. 868/2004. Hvis Kommissionens forslag til revision af forordning nr. 868/2004 skal have den ønskede effekt og have en afskrækkende virkning på tredjelande eller flyselskaber i tredjelande, så de ikke underminerer konkurrencen i international luftfart, kan der være behov for en yderligere præcisering af de foranstaltninger, som Kommissionen kan anvende i den forbindelse. Der kan også være behov for en præcisering af den overordnede tilgang til definitionen af »illoyal« konkurrence.

3.9. Udvalget støtter Kommissionens tilgang, men mener ikke desto mindre, at enkelte detaljer kan præciseres med henblik på at sikre, at den reviderede forordning bliver effektiv. Undersøelsesperioden bør afkortes, og det bør ikke være muligt at standse en undersøgelse uden en gyldig grund, herunder en aftale mellem parterne om afhjælpende foranstaltninger og gennemførelsen af sådanne. Der bør også være et instrument, der midlertidigt kan afhjælpe problemet.

3.10. For at beskytte EU's luftfartsindustri mod illoyal konkurrence fra tredjelandes operatører insisterer EØSU på, at den nye forordning til revision af den nuværende skal gå videre end spørgsmålet om forbedret beskyttelse mod støtte og illoyal priskonkurrence og kortlægge behovet for at tackle spørgsmålet om arbejdsvilkår, som er i strid med ILO's konventioner, ved hjælp af en hensigtsmæssig international model.

#### 4. Forslag af ikkelovgivningsmæssig karakter

##### 4.1. Fortolkende retningslinjer om ejerskabs- og kontrolreglerne

4.1.1. I sin seneste udtalelse om EU's luftfartsstrategi<sup>(17)</sup> tilsluttede EØSU sig, at strategiens overordnede mål bør være at støtte den generelle økonomiske vækst og skabelse af nye arbejdspladser. For at kunne vokse skal europæiske luftfartsselskaber have adgang til investeringer, herunder udenlandske investeringer. Der må imidlertid tages højde for det faktum, at nogle tredjelandes regeringer anvender investeringer som strategiske redskaber på en måde, der potentielt er i strid med ånden og ordlyden i forordning (EF) nr. 1008/2008.

<sup>(15)</sup> Et eksempel på en sådan illoyal praksis kan være en situation, hvor et vigtigt tredjeland med stor økonomisk magt i realiteten nægter EU-luftfartsselskaber adgang til kommercielt vigtige slots i dets største lufthavne.

<sup>(16)</sup> COM(2017) 289, artikel 13.

<sup>(17)</sup> EUT C 389 af 21.10.2016, s. 86.

4.1.2. I henhold til EU's nuværende investeringsregler for udenlandske luftfartsselskaber må investeringerne ikke overstige 49 % af ejerskabet<sup>(18)</sup>. Den effektive kontrol af foretaget skal derudover fortsat varetages af EU's medlemsstater eller deres statsborgere<sup>(19)</sup>. I de seneste år har denne regel givet anledning til en gennemgang af adskillige udenlandske investeringer ved medlemsstaternes licensudstedende myndigheder og Kommissionen<sup>(20)</sup>.

4.1.3. De fortolkningsmæssige retningslinjer om ejerskab og kontrol ændrer ikke på de eksisterende regler for disse to anliggender. De redegør derimod for forskellige vigtige proceduremæssige aspekter. Derudover redegør de for, hvilke investeringsordninger der er acceptable, hvis luftfartsselskaber skal fortsætte deres aktiviteter med EU-licens.

4.1.4. Adskillige sager om strategisk minoritetserhvervelse foretaget af luftfartsselskaber uden for EU har givet anledning til en temmelig kontroversiel debat, om hvorvidt dette krænker ejerskabs- og kontrolbestemmelserne i forordning (EF) nr. 1008/2008. De vidner om de grundlæggende forandringer, der er i gang inden for international luftfart<sup>(21)</sup>. Selv om EØSU glæder sig over de foreslåede fortolkningsmæssige retningslinjer om ejerskab og kontrol, finder udvalget det vigtigt ikke blot at overveje, hvordan man skal fortolke de nuværende bestemmelser, men snarere at vurdere, hvorvidt disse bør revideres i lyset af de aktuelle og forventede tendenser på markedet. I den forbindelse er en strategi, hvor der tilbydes investeringsmuligheder baseret på princippet om gensidighed, en af de vigtigste veje frem. Med henblik på at vurdere konsekvenserne af udviklingen på markedet for den europæiske konkurrenceevne på mellemlang og lang sigt, anbefaler EØSU, at der udarbejdes en konsekvensanalyse baseret på en række scenarier. Dette ville bane vejen for en grundig drøftelse af spørgsmålet om ejerskab og kontrol.

#### 4.2. Fortolkningsmæssige retningslinjer om reglerne for forpligtelsen til offentlig tjeneste

4.2.1. EU erkender behovet for at finde løsninger i tilfælde, hvor det, på visse ruter og på grund af særlige forhold, som følge af utilstrækkelig efterspørgsel eller markedssvigt ikke har været muligt at sikre tilstrækkelige flyvninger til at dække lokalsamfundenes behov. I sådanne tilfælde kan forpligtelsen til offentlig tjeneste — som er tilladt under helt specifikke betingelser, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1008/2008 — sikre, at randområder og udviklingsregioner har gode forbindelser til resten af Europa.

4.2.2. Forpligtelsen til offentlig tjeneste er generelt blevet indført af medlemsstater for at sikre forbindelser i deres land til og fra regioner med ringe transportforbindelser. Forpligtelsen til offentlig tjeneste er underlagt en vurdering af nødvendighed, der tager højde for kravene om proportionalitet<sup>(22)</sup>, anvendelse af andre transportformer, billetpriser og -vilkår samt den kombinerede effekt af luftfartsselskaber, der beflyver eller har til hensigt at beflyve ruten<sup>(23)</sup>.

4.2.3. De eksisterende regler vedrørende forpligtelsen til offentlig tjeneste er ikke altid blevet gennemført på en ensartet måde, hvilket kan have forårsaget såvel en skævvridning af transportforbindelser som konkurrenceforvridning på visse ruter. Medlemsstaterne har stillet spørgsmålstegn ved indholdet i de proceduremæssige bestemmelser i retningslinjerne om forpligtelsen til offentlig tjeneste.

4.2.4. Retningslinjerne om forpligtelsen til offentlig tjeneste skitserer den foreslåede metode, som Kommissionen bør følge ved evalueringen af enhver forpligtelse til offentlig tjeneste. De vedrører alt lige fra fastlæggelse af forpligtelsen til offentlig tjeneste og dertil hørende procedurer til forklaringer om eksklusive koncessionskontrakter om offentlige tjenesteydelser og kompensation (i forhold til statsstøtteregele).

4.2.5. Retningslinjerne om forpligtelsen til offentlig tjeneste vil bidrage til mere gennemsigtighed og en mere konsekvent gennemførelse og håndhævelse af de eksisterende bestemmelser i forordning (EF) nr. 1008/2008. EØSU anmoder imidlertid Kommissionen om omhyggeligt at tage højde for sin udtalelse »Gennemførelse af afgørelsen om kompensation for ydelse af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (2012/21/EU)«<sup>(24)</sup>, der opfordrer til, at der stilles mindre besværlige krav til de nationale og lokale myndigheder i forbindelse med opfyldelsen af og rapporteringen om pålæggelse af forpligtelser til

<sup>(18)</sup> Artikel 4, litra f) i forordning (EF) nr. 1008/2008 (EUT L 293 af 31.10.2008, s. 3).

<sup>(19)</sup> Artikel 4, litra f) i forordning (EF) nr. 1008/2008 (EUT L 293 af 31.10.2008, s. 3).

<sup>(20)</sup> SWD(2017) 207 final, s. 4.

<sup>(21)</sup> Eksempel: Etihad Airways' minoritetserhvervelse af Air Berlin som led i en strategi for at skabe et stærkt partnerskab mellem adskillige europæiske luftfartsselskaber og Etihad Airways.

<sup>(22)</sup> Forpligtelsen over for regionens behov for økonomisk udvikling.

<sup>(23)</sup> Forordning (EF) nr. 1008/2008, artikel 16, stk. 3 (EUT. L 293 af 31.10.2008, s. 3).

<sup>(24)</sup> EUT C 345 af 13.10.2017, s. 45.

offentlig tjeneste, især når behovet for offentlig intervention til støtte for samfunds nødvendige, men urentable luftfartsydelse er umiddelbart indlysende (f.eks. sikring af forbindelserne til fjertliggende områder, øer osv.). Samtidig bør overholdelsen af sociale standarder tages med i betragtning ved tildelingen af offentlig støtte.

4.2.6. Medlemsstaterne i udkanten af EU eller med mindre hjemmemarkeder har stadig vanskeligere ved ikke blot at sikre de indenlandske forbindelser, men også forbindelser mellem deres hovedlufthavne og vigtige destinationer i og uden for EU. Det er derfor ikke kun et spørgsmål om at skabe klarhed over bestemmelserne, men om økonomisk og politisk set at kunne sikre trafikforbindelser til randområderne i Europa og dermed bedre imødekomme passagerernes behov. De berørte medlemsstater er interesserede i bæredygtige og pålidelige luftfartsydelse, der kan sikre en stabil langtidsplanlægning, uanset alternativomkostninger for det transporterende selskab.

4.2.7. Forbindelsesindekset bør give et bedre indblik i, hvorvidt man kan retfærdiggøre sådanne bredere tilgange til forpligtelsen til offentlig tjeneste, der eventuelt vil sikre større økonomisk vækst. På langt sigt kan man stille spørgsmålstejn ved, om bestemmelserne i retningslinjerne vedrørende forpligtelsen til offentlig tjeneste kan forblive relevante og effektive i et hurtigt omskifteligt luftfartsmarked.

### 4.3. Kontinuitet i lufttrafikstyringen

4.3.1. Luftfartstjenester spiller en afgørende rolle i sikringen af pålidelige luftfartsforbindelser, idet de garanterer en sikker regulering af lufttrafikken. I årets travleste perioder skal det europæiske lufttrafikstyringssystem (ATM) regulere mere end 30 000 flyvninger om dagen. Arbejdsstyrken spiller en afgørende rolle for leveringen af sådanne lufttrafikstyringstjenester. I Europa beskæftiger sektoren 56 300 personer: 17 370 flyveledere og 38 930 blandt andre personalegrupper, der arbejder inden for luftfartstjenester. Arbejdet i denne sektor kræver ikke kun avanceret teknologi, men også meget høje faglige og personlige kompetencer. ATM-systemets effektivitet og modstandsdygtighed er for nylig blevet meget forbedret, og det har igennem tyve år været i stand til at absorbere en stigning i lufttrafikken på 68 %, fra 5,8 mio. flyvninger i 1995 til 9,74 mio. i 2014. Denne effektivitetsforbedring, under fortsat overholdelse af de højeste sikkerhedsstandarder, har kun været mulig, fordi alle interessenter i luftfartsværdikæden i høj grad har bakket op om det europæiske luftfartsområde.

4.3.2. Under den offentlige høring »Kontinuiteten i lufttrafikstyringen i et åbent og forbundet Europa«, som EØSU afholdt, skitserede netadministratoren den proces, der er blevet etableret for at minimere følgevirkningerne af alle typer afbrydelser i Europa. Disse foranstaltninger kræver inddragelse af luftfartstjenesteudøvere, luftfartsselskaber og medlemsstater. De har vist sig at være en særdeles effektiv metode til at mindske følgevirkningerne af afbrydelser for passagererne.

4.3.3. En af de mulige årsager til afbrydelser i lufttrafikken er faglige aktioner i luftfartssektoren. Strejkeretten er en grundlæggende rettighed for arbejdstagerne, og retten til at strejke falder uden for EU-traktaternes anvendelsesområde<sup>(25)</sup>. Derfor påhviler det medlemsstaterne at fastlægge, hvordan strejkeretten kan udøves, og flertallet af dem har særlige love eller bestemmelser, der fastlægger betingelserne for udøvelse af strejkeretten inden for lufttrafikstyring og andre dele af værdikæden i EU's luftfart.

4.3.4. Den såkaldte »Toolbox« til en effektiv social dialog inden for lufttrafikstyringen<sup>(26)</sup>, der er aftalt mellem arbejdsmarkedets parter, er et godt eksempel på en effektiv tilgang til etablering af mekanismer, som mindsker risikoen for afbrydelser. Disse foranstaltninger gennemføres på grundlag af gensidige aftaler. EØSU glæder sig over forslaget fra arbejdsmarkedets parter om at udvide initiativet til andre underskrivere og er rede til at deltage heri.

## 5. Andre forslag

5.1. For at bekæmpe former for praksis, der går ud over konkurrencen, og i tillæg til sit forslag til en ny forordning 868, opfordrer Kommissionen til, at der indarbejdes vidtrækkende konkurrenceregler i omfattende luftfartsaftaler med tredjelande<sup>(27)</sup>. Kommissionen opfordrer indtrængende Rådet til at give det nye mandater til at indlede forhandlinger om yderligere aftaler af denne slags med Bahrain, Kina, Kuwait, Mexico, Oman og Saudi-Arabien. Kommissionen insisterer også med rette på den øjeblikkelige underskrivelse af den omfattende luftfartsaftale mellem EU og Ukraine.

<sup>(25)</sup> TEUF's artikel 153, stk. 5.

<sup>(26)</sup> <http://www.etf-europe.org/files/extranet/-75/45567/Brochure%20ETF%20Toolbox%20March%202016.pdf>.

<sup>(27)</sup> SWD(2017) 182 final, punkt 3.4.4.

5.2. Den første omfattende aftale af sin art (lufttransportaftale — ATA), der er indgået mellem EU og USA (2007) om illoyal konkurrence, etablerer et samarbejde mellem konkurrencemyndighederne og skaber en ramme for koordinering. Artikel 14 i ATA omhandler tiltag vedrørende statsstøtte og subsidier<sup>(28)</sup> og indeholder bestemmelser, der giver et fælles ATA-udvalg ret til at løse potentielle tvister — blandt andet gennem en neutral voldgiftsprocedure. Den største merværdi ved sådanne omfattende aftaler ligger i konvergensen af regler på mange vigtige områder (sikkerhedsstandarder, certifikater og licenser samt det følsomme område sikkerhed). Det vedrører i den forbindelse også statsstøtte og statslige subsidier.

5.3. Derudover er der indgået en omfattende luftfartsaftale med Canada. Aftalen med Brasilien er under genforhandling, og EU har afsluttet forhandlingerne med Israel, Jordan, Marokko, Moldova og Georgien. Forhandlinger er i gang med Australien og New Zealand. Efter at Rådet i 2016 gav mandat, er der blevet indledt forhandlinger med Sammenslutningen af Sydøstasiatiske Nationer, Qatar, De forenede Arabiske Emirater og Tyrkiet. I hvert enkelt tilfælde har spørgsmålet om klausuler om loyal konkurrence været et element i forhandlingerne<sup>(29)</sup>.

5.4. I forventning om at Kommissionen med godt resultat afslutter de ATA'er, den har mandat til for øjeblikket, bemærker EØSU Kommissionens bestræbelser på at sikre sig yderligere mandater til at indlede forhandlinger om nye omfattende luftfartsaftaler og opfordrer indtrængende til en hurtig og effektiv afslutning af de forhandlinger, der allerede er påbegyndt. Praksis på arbejdsmarkedet i visse lande og hos deres luftfartsselskaber er imidlertid en kilde til bekymring og kan have en negativ indvirkning på den loyale konkurrence på det internationale luftfartsmarked. EØSU opfordrer derfor Kommissionen til at sikre, at europæiske operatører behandles rimeligt, og at der sikres lige konkurrencevilkår. EØSU anbefaler, at Rådet og Kommissionen anerkender behovet for at forhandle bindende sociale klausuler i alle EU's luftfartsaftaler med tredjelande.

Bruxelles, den 17. januar 2018.

Georges DASSIS  
Formand  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---

<sup>(28)</sup> Lufttransportaftale mellem EU og USA, underskrevet den 25. og 30. april 2007, art. 14.

<sup>(29)</sup> SWD(2017) 182 final, punkt 2.2.1.3.