



Bruxelles, den 8.6.2017  
COM(2017) 286 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**Luftfart: et åbent og forbundet Europa**

{SWD(2017) 207 final}

## 1. INDLEDNING

### *1.1. En stærk luftfartssektor for en stærkere Union*

Luftfart er afgørende for Den Europæiske Union. Den er en drivkraft for økonomisk vækst og beskæftigelse, fremmer samhandlen og giver folk mulighed for at rejse. I dag tegner europæisk luftfart sig for 26 % af verdensmarkedet og bidrager med 510 mia. EUR om året til Europas bruttonationalprodukt og støtter beskæftigelsen med 9,3 mio. job i Europa.

Åbne og forbundne luftfartsmarkeder giver bedre flyvninger og et bredere udvalg af destinationer verden over. Luftfartsforbindelser er relevante for de rejsende, for erhvervslivet og for økonomien som helhed, da der kan skabes større vækst, jo bedre en by, en region eller et land er forbundet ad luftvejen til andre destinationer i Europa og andre dele af verden. Flytrafikken er steget betydeligt siden oprettelsen af EU's indre marked for luftfart for 25 år siden. Antallet af daglige flyvninger er steget fra under 10 000 i 1992 til ca. 23 000 i 2016. Samtidig har passagerer nu adgang til flere destinationer. I dag er der ca. 7 400 ruter i sammenligning med under 2 700 i 1992. I 2015 rejste over 1,45 mia. passagerer til eller fra EU-lufthavne.

Europæisk luftfart skal fastholde sin konkurrencedygtighed på verdensplan og udnytte mulighederne i en global økonomi i hastig forandring på en bæredygtig måde. Derfor fremlagde Europa-Kommissionen i december 2015 en "Luftfartsstrategi for Europa"<sup>1</sup> med en ambitiøs vision for europæisk luftfarts fremtid. Den 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](#).

### *1.2. Luftfartsstrategien for Europa leverer varen*

Med luftfartsstrategien for Europa blev der fastlagt en række politiske foranstaltninger, der skal gennemføres i de kommende år. Denne meddelelse samt forslaget og retningslinjerne, der omhandles heri og forelægges samtidigt, bidrager til denne strategi og nærmere betegnet de foranstaltninger, der har til formål at opnå følgende:

- Førerskabet inden for international luftfart bevares ved at sikre konkurrencen og fremme udenlandske investeringer i EU-luftfartsselskaber.
- Begrænsninger for vækst i europæisk luftrum imødegås ved at forbedre effektiviteten af forbindelser og luftrum.

## 2. EN FØRENDE ROLLE INDEN FOR INTERNATIONAL LUFTFART

### *2.1. Sikring af konkurrencen inden for luftfart*

EU forbedrer markedsadgangen og investeringsmulighederne for europæisk luftfart på vigtige oversøiske markeder ved at hjælpe den med at øge sin internationale tilstedeværelse og sikre åbne markedsvilkår for alle EU-luftfartsselskaber. Indgåelse af EU-lufttrafikaftaler med

---

<sup>1</sup> Meddelelse fra Kommissionen "En luftfartsstrategi for Europa", COM(2015) 598 final.

tredjelande bidrager til et åbent og forbundet marked. Det resulterer i flere flyvninger og destinationer til billigere priser. Nogle aftaler er allerede indgået, andre forhandles i øjeblikket eller mangler at blive undertegnet (Ukraine), og flere aftaler forventes at blive forhandlet i de kommende år med afsæt i Kommissionens henstillinger til Rådet om bemyndigelse til at indlede yderligere forhandlinger.

Der findes i dag ingen internationale standarder inden for Verdenshandelsorganisationen eller Organisationen for International Civil Luftfart om markedsadgang. Derfor fastlægger EU betingelserne for markedsåbning med tredjelande via sine lufttrafikaftaler for at skabe retlig forudsigelighed og retssikkerhed for investorer.

Men hvis der ikke foreligger en EU-lufttrafikaftale med et tredjeland, eller eksisterende aftaler (EU eller nationale) ikke indeholder regler, der i tilstrækkelig grad sikrer mod konkurrenceskadelig praksis, kan de europæiske forbindelser lide skade, hvis tredjelande eller tredjelandsenheder udsætter EU-luftfartsselskaber for en sådan praksis. På længere sigt kan sådanne praksisser få negative konsekvenser for konkurrencesituationen på markedet, hvis de får lov til at fortsætte, og derved føre til færre valgmuligheder, færre forbindelser og højere priser for EU's borgere og virksomheder.

EU-luftfartsselskaber er naturligvis ansvarlige for deres egen konkurrenceevne og bør fortsat tilpasse deres produkter og forretningsmodeller til markedsvilkårene. Men hvor EU's forbindelser og konkurrenceevne inden for international lufttransport bringes i fare gennem diskriminerende praksis, bør EU være i stand til at træffe passende modforanstaltninger.

Forskellige foranstaltninger er nødvendige for at mindske risikoen for praksis, der påvirker konkurrencen. For det første bør EU og dets medlemsstater fortsætte deres bestræbelser i en international sammenhæng inden for Organisationen for International Civil Luftfart og Verdenshandelsorganisationen på aktivt at støtte udviklingen af multilaterale regler, der sikrer samme vilkår for markedsadgang og lige konkurrencevilkår på verdensplan for alle flyselskaber. For det andet bør EU og dets medlemsstater fortsat samarbejde med tredjelande og behandle dette spørgsmål inden for rammerne af lufttrafikaftalerne<sup>2</sup>. Dette er fortsat EU's foretrukne strategi.

Der er også behov for regler på EU-plan, således at der kan klages til Kommissionen. Kommissionen kan derefter gennemføre en undersøgelse for at afgøre, om EU-luftfartsselskaber har lidt skade af tredjelandes relevante praksis, hvilket kan føre til kompenserende foranstaltninger. Den nuværende forordning vedrørende disse forhold<sup>3</sup> har vist sig ikke at være velegnet i sin tilgang og skal erstattes af et mere effektivt instrument.

**Kommissionen:**

- **foreslår en ny forordning, der skal sikre konkurrencen inden for lufttransport og erstatter forordning (EF) nr. 868/2004**
- **opfordrer Rådet til at bemyndige, at der indledes forhandlinger om yderligere**

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/transport/modes/air/aviation-strategy/external\\_policy](http://ec.europa.eu/transport/modes/air/aviation-strategy/external_policy).

<sup>3</sup> Forordning (EF) nr. 868/2004 om beskyttelse mod støtte og illoyal priskonkurrence til skade for EF-luftfartsselskaber i forbindelse med levering af luftfartsydelselser fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab.

**samlede lufttrafikaftaler på EU-plan (Bahrain, Kina, Kuwait, Mexico, Oman og Saudi-Arabien) og til hurtigt at træffe afgørelse om undertegnelsen af den omfattende luftfartsaftale på EU-plan med Ukraine.**

## ***2.2. Fremme af udenlandske investeringer i EU-luftfartsselskaber***

For at kunne vokse skal europæiske luftfartsselskaber have adgang til investeringer, herunder udenlandske investeringer.

Liberaliseringen af EU's luftfartsmarked har fjernet alle hindringer for investeringer mellem europæiske luftfartsselskaber. Det er kommet både luftfartsselskaber og passagerer til gode og har forbedret luftfartsselskabers levedygtighed og leveret flere flyvninger.

Udenlandske luftfartsselskaber har ikke alene tilladelse til at drive virksomhed inden for EU, men også til at investere i EU-luftfartsselskaber. I henhold til gældende regler<sup>4</sup> må tredjelandes eller tredjelandstatsborgeres investeringer i EU-luftfartsselskaber dog ikke overstige 49 % af ejerskabet, og effektiv kontrol med selskabet skal fortsat være overladt til medlemsstaterne eller deres statsborgere. Hvis dette ikke er muligt, kan luftfartsselskaber ikke opnå tilladelse til at drive, eller fortsætte med at drive, virksomhed som EU-luftfartsselskaber. I de seneste år er der foretaget flere større udenlandske investeringer, som EU-medlemsstaterne og Kommissionen har gransket for at sikre, at disse krav fortsat er opfyldt.

For at forbedre retssikkerheden og sikre klarhed for både udenlandske investorer og luftfartsselskaber om, med hvilke investeringsordninger de fortsat må operere som et EU-luftfartsselskab, forelægger Kommissionen fortolkningsmæssige retningslinjer om de gældende regler for ejerskab og kontrol, der er indeholdt i forordning (EF) nr. 1008/2008. Disse retningslinjer beskriver den metode, som Kommissionen følger ved vurderingen af de ejerskabs- og kontrolkrav, der navnlig er relevante for sager om udenlandske investeringer.

Som et næste skridt vil ejerskabs- og kontrolreglerne blive revideret af Kommissionen og om nødvendigt tilpasset, så de fortsat er relevante og effektive på et luftfartsmarked i hastig forandring.

### **Kommissionen:**

- **forelægger fortolkningsmæssige retningslinjer om ejerskabs- og kontrolregler for europæiske luftfartsselskaber, der er indeholdt i forordning (EF) nr. 1008/2008**
- **gennemfører en revision af reglerne om ejerskab og kontrol af EU-luftfartsselskaber som en del af evalueringen af forordning (EF) nr. 1008/2008<sup>5</sup>.**

## **3. HÅNDTERING AF BEGRÆNSNINGER FOR VÆKST I EUROPÆISK LUFTRUM**

### ***3.1. Forbedring af luftfartsforbindelser***

<sup>4</sup> Forordning (EF) nr. 1008/2008.

<sup>5</sup> Forslagene vil blive omfattet af Kommissionens krav vedrørende bedre regulering.

Luftrafik udgør fortsat en udfordring for visse regioner i EU, hvilket også kan gælde for regionerne i den yderste periferi. EU har anerkendt behovet for at finde løsninger i tilfælde, hvor det på visse ruter og på grund af særlige forhold, utilstrækkelig efterspørgsel eller markedssvigt ikke har været muligt at sikre tilstrækkelige flyvninger til at dække lokalsamfundenes behov. I disse tilfælde kan forpligtelser til offentlig tjeneste især garantere, at randområder eller udviklingsregioner har gode forbindelser til resten af Europa. For at undgå at påvirke konkurrencen negativt er forpligtelser til offentlig tjeneste i EU kun tilladt på ganske særlige betingelser, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1008/2008. Erfaringen viser imidlertid, at de eksisterende regler ikke altid gennemføres på en konsekvent måde, hvilket kan underminere målet om at sikre både forbindelser og konkurrence på disse ruter.

Kommissionen forelægger derfor fortolkningsmæssige retningslinjer, der skal skabe klarhed om de spørgsmål, som medlemsstaterne og de lokale myndigheder har rejst i forbindelse med udvikling, design og gennemførelse af deres forpligtelser til offentlig tjeneste. Disse retningslinjer beskriver den metode, som Kommissionen følger ved vurderingen af en forpligtelse til offentlig tjeneste. Det bør hjælpe medlemsstaterne med at anvende reglerne om forpligtelse til offentlig tjeneste korrekt og effektivt, hvor det er hensigtsmæssigt som en af mulighederne for at afhjælpe manglende forbindelser. Som et næste skridt vil reglerne om forpligtelse til offentlig tjeneste blive revideret og om nødvendigt tilpasset for at sikre, at de forbliver effektive og tydelige.

**Kommissionen:**

- **forelægger fortolkningsmæssige retningslinjer om reglerne for forpligtelse til offentlig tjeneste indeholdt i forordning (EF) nr. 1008/2008**
- **gennemfører en revision af reglerne om forpligtelse til offentlig tjeneste som en del af evalueringen af forordning (EF) nr. 1008/2008.**

Desuden er Kommissionens tjenestegrene i færd med at udvikle et forbindelsesindeks for bedre at kunne afdække manglende forbindelser og sammenholde forskellige niveauer af luftfartstjenester mellem EU's regioner. Dette indeks vil blive offentliggjort inden udgangen af 2017.

### ***3.2. Forbedring af luftrumets effektivitet***

Den største udfordring for væksten i europæisk luftfart er at reducere de effektivitetsbegrænsninger, der i alvorlig grad hæmmer den europæiske luftfartssektors evne til at opnå bæredygtig vækst og dens internationale konkurrenceevne, og som forårsager forsinkelser. Opsplitningen af det europæiske luftrum koster mindst 3 mia. EUR om året og forårsager udledning af op til 50 mio. ton kuldioxid.

Det fælles europæiske luftrum er et konkret eksempel på, at EU kan gøre en forskel ved at øge kapaciteten, forbedre flyvesikkerheden og nedbringe omkostningerne og samtidig mindske luftfartssektorens miljøaftryk. På trods af disse forbedringer udgør trafikafbrydelser som følge af ugunstige vejrforhold, tekniske fejl, ekstraordinære hændelser, krisesituationer og faglige

aktioner fortsat alvorlige hindringer for lufttransport i Europa<sup>6</sup>. Herudover har en række vitale reformer, som Kommissionen har stillet forslag om for at forbedre effektiviteten af luftrummet med kortere ruter og færre drifts- og miljøomkostninger, fortsat været blokeret i Rådet siden 2014 (SES 2+). Med disse reformer kan der opnås besparelser på 36 mia. EUR over de næste 20 år og skabes op til 11 000 job.

Af alle årsagerne til afbrydelser i lufttrafikken udgør faglige aktioner i form af strejker de mest komplekse udfordringer, da strejker inden for lufttrafikstyring normalt resulterer i mange flyaflysninger og -forsinkelser, så passagerer strander i lufthavne. Disse aktioner har alvorlige konsekvenser for det indre markeds funktion<sup>7</sup>. Fra 2005 til 2016 blev 243 660 flyvninger aflyst som følge af strejker inden for lufttrafikstyring, hvilket skønnes at have påvirket 27 mio. passagerer. I samme periode er luftfartsselskaberne blevet påført omkostninger på over 1 mia. EUR alene på grund af forsinkelser, der skyldtes faglige aktioner inden for lufttrafikstyring.

Retten til at strejke er en grundlæggende rettighed<sup>8</sup>. Den reguleres i dag i det væsentlige af national lovgivning. Nogle praksisser, der allerede er i brug i dag i forskellige medlemsstater, bidrager til at reducere flyaflysninger og -forsinkelser for europæiske rejsende. Kommissionen har udpeget en række operationelle foranstaltninger, der kunne gennemføres af de berørte parter for at håndtere disse problemer. Hertil hører en forbedring af den sociale dialog i ATM-sektoren - der bygger på det sæt værktøjer, som arbejdsmarkedets parter har udviklet, men også fagforeningers tidlige strejkevarsel, medarbejderes individuelle underretning, beskyttelse af overflyvninger og beskyttelse af lufttrafikken i spidsbelastningsperioder.

#### **Kommissionen:**

- **opfordrer medlemsstaterne og interessenter, herunder arbejdsmarkedets parter, til at anvende følgende praksisser med henblik på at forbedre tjenestekontinuitet i lufttrafikstyring:**
  - **En sund og effektiv social dialog i ATM-virksomheder fremmes** - virkningen af faglige aktioner på lufttrafikstyringsnettet begrænses først og fremmest ved at mindske sandsynligheden for strejker gennem en bedre social dialog
  - **Fagforeninger afgiver tidligt strejkevarsel** - der afgives et tilstrækkeligt strejkevarsel, så det bliver muligt for luftfartsbranchens interessenter at udarbejde afhjælpningsplaner forud for faglige aktioner (f.eks. mindst 14 dage inden strejken påbegyndes)

<sup>6</sup> I 2016 skyldtes ATFM-forsinkelser en route følgende årsager i nedennævnte forhold: ATC-kapacitet/bemanding (57 %), vejrforhold (19 %), ATM-strejker (14 %) og øvrige hændelser (9 %).

<sup>7</sup> Siden lanceringen af det fælles europæiske luftrum i 2004 har EU's luftfartsnet været udsat for 375 dages strejker svarende til mere end ét års strejke over en periode på 13 år.

<sup>8</sup> Artikel 28 i charteret om grundlæggende rettigheder fastsætter, at: "Arbejdstagere og arbejdsgivere eller deres respektive organisationer har i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis ret til at forhandle og indgå kollektive overenskomster på passende niveauer og i tilfælde af interessekonflikter, ret til kollektive skridt, herunder strejke, for at forsvare deres interesser." Jf. endvidere artikel 6 i den europæiske socialpagt (revideret), der anerkender retten for arbejdstagere og arbejdsgivere til kollektive skridt i tilfælde af interessekonflikter, herunder strejkeretten.

- **Medarbejdere giver individuel underretning om deres deltagelse i en faglig aktion** - medarbejdere underretter individuelt i tilstrækkelig tid til at give ledelsen mulighed for at tilrettelægge lufttrafikken og håndtere personalesituationen forud for strejken (f.eks. 72 timer inden strejken påbegyndes)
- **Overflyvninger af medlemsstater, der er ramt af strejker, opretholdes** - sikring af 100 % tjenestekontinuitet for flyvninger, der krydser luftrummet i de strejkeramte medlemsstater, vil i betydeligt omfang reducere virkningen på hele det europæiske lufttrafikstyringsnet
- **Spidsbelastningsperioder i lufttrafikken beskyttes** - strejker, der forekommer i spidsbelastningsperioder i løbet af dagen og året, bør undgås.
- **opfordrer operative interessenter og netadministratoren til at styrke deres samarbejde for at håndtere trafikforstyrrelser i tilfælde af strejker og videreudvikle eksisterende afhjælpningsforanstaltninger. Luftfartstjenesteudøvere opfordres til at indgå samarbejdsaftaler, på bilateral eller multilateral basis, for at forbedre tjenestekontinuiteten i tilfælde af strejker. Netadministratoren bør overvåge fremskridt på dette område gennem et strejkeregister.**
- **vil, sammen med interessenter, undersøge konceptet for et mere integreret operativt europæisk luftrum yderligere med henblik på at sikre optimal tjenestekontinuitet. Kommissionen vil også undersøge foranstaltninger i det fælles europæiske luftrums præstationsramme for bedre at afspejle strejkernes indvirkning på lufttrafikstyrings præstation.**
- **opfordrer medlovgiverne til hurtigt at vedtage forslagene om det fælles europæiske luftrum (SES 2+) og vil fortsat samarbejde med medlemsstaterne og andre interessenter om fuld gennemførelse af det fælles europæiske luftrum.**

#### 4. KONKLUSION

En stærk, konkurrencedygtig og bæredygtig europæisk luftfartssektor er afgørende for at støtte EU's økonomi.

EU's luftfart bør fastholde sin rolle som en førende aktør internationalt. Det bør der især skabes mulighed for ved at trænge ind på nye internationale markeder og ved at sikre åben konkurrence mellem alle luftfartsselskaber. Derudover bør udenlandske investeringer i EU-luftfartsselskaber fremmes.

EU bør også have et omfattende net af forbindelser og maksimere effektiviteten af sit luftrum. En indsats både på EU-plan og nationalt plan vil gøre det muligt for luftfartssektoren at fungere effektivt i tilfælde af markedssvigt eller lufttrafikforstyrrelser.

Ovennævnte indsatser er nødvendige for at sikre et åbent og forbundet luftfartsmarked, der kommer EU's borgere, arbejdstagere og erhvervsliv direkte til gode.