

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles regler, der sikrer basale luftfartsforbindelser i lyset af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Unionen

(COM(2018) 893 final — 2018/0433 (COD))

(2019/C 190/07)

Hovedordfører: **Jacek KRAWCZYK**

Anmodning om udtalelse	Europa-Parlamentet, 14.1.2019 Rådet, 14.1.2019
Retsgrundlag	Artikel 100, stk. 2, og artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet
Præsidiets henvisning	22.1.2019
Vedtaget på plenarforsamlingen	20.2.2019
Plenarforsamling nr.	541
Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod)	77/1/0

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) har konsekvent understreget betydningen og størrelsen af det fælles europæiske luftfartsområde som en katalysator for økonomisk vækst, velstand og bevarelse af Europas internationale konkurrenceevne. Når Det Forenede Kongeriges beslutning om at udtræde af Den Europæiske Union (brexit) træder i kraft, vil samtlige sektorer af den britiske økonomi ophøre med at være en integreret del af det europæiske indre marked, og landets luftfartssektor vil ikke længere nyde fordel af eller bidrage til det fælles europæiske luftfartsområde.

1.2. Vurderingen af brexits indvirkning på den betydelige lufttrafik mellem EU og Det Forenede Kongerige (UK) vil afhænge af UK's og EU-institutionernes evne til hurtigt at vedtage passende lovgivningsmæssige foranstaltninger, der sikrer et højt konkurrencemæssigt niveau mellem EU-27's og UK's luftfartssektorer.

1.3. I et — mere og mere sandsynligt — scenario uden udtrædelsesaftale, vil EU's lovgivning, især Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 ⁽¹⁾, ikke længere finde anvendelse på lufttrafik mellem EU og UK. Dette skaber retsusikkerhed, går ud over stabiliteten i planlægningen og truer opretholdelsen af fortsatte forbindelser mellem UK og EU.

1.4. Forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles regler, der sikrer basale luftfartsforbindelser i lyset af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Unionen (forordningen), er en midlertidig løsning og en nødplan for at mindske konsekvenserne af et hårdt brexit. De foreslåede foranstaltninger er den eneste realistiske metode til at afbøde eventuelle alvorlige negative konsekvenser, der kan forventes for luftfartssektoren, hvis udtrædelsesaftalen ikke ratificeres inden den 29. marts 2019.

1.5. Forordningen vil give Kommissionen og den britiske regering yderligere tid til at forhandle en samlet lufttrafikaf tale på plads, som så vil blive den lovgivningsmæssige ramme for luftfart mellem EU og UK. Forordningen vil også sikre, at der i mellemtiden opretholdes basale luftfartsforbindelser mellem EU og UK.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24. september 2008 om fælles regler for driften af lufttrafik tjenester i Fællesskabet (EUT L 293 af 31.10.2008, s. 3).

1.6. Der må omgående føres forhandlinger om en samlet lufttrafikaftale mellem EU og UK for at genetablere et retsgrundlag for stærk konkurrence mellem begge parter luftfartsselskaber. EØSU er parat til at levere de nødvendige bidrag fra EU-27's organiserede civilsamfunds aktører. Af hensyn til den europæiske økonomi, borgerne og arbejdstagerne opfordrer EØSU EU og UK til hurtigst muligt at vedtage en samlet lufttrafikaftale som det eneste retsgrundlag for et åbent og konkurrencedygtigt luftfartsmarked.

1.7. Efter at UK i henhold til artikel 50 i EU-traktaten søgte udtrædelse af EU, har Kommissionen udarbejdet en sammenhængende forhandlingsstrategi og gennemført den konsekvent og på en gennemsigtig måde med samtlige EU-institutioners fulde og udelte tilslutning ⁽²⁾. EØSU roser Kommissionen, Europa-Parlamentet og medlemsstaterne for deres fælles holdning. En samlet tilgang er i EU-borgernes interesse. Dette gælder også for den civile luftfartssektor.

1.8. EØSU støtter hovedindholdet i den foreslåede forordning som en nødforanstaltning til sikring af basale luftfartsforbindelser, idet forordningen ikke kan betragtes som en udvidelse af forordning 1008/2008 eller som en ensidig udtrædelsesaftale. Rettighederne i den foreslåede forordning er med rette begrænset med hensyn til tid og formål. At forretningsmulighederne begrænses til tjenesteydelser inden for tredje og fjerde frihedsrettighed mellem EU og UK, er logisk og konsekvent. Yderligere kommercielle muligheder for EU's og UK's luftfartsselskaber skal gøres til genstand for forhandlinger om en fremtidig samlet lufttrafikaftale mellem EU og UK.

1.9. For at sikre basale forbindelser og fair konkurrence indeholder forslaget til forordning en række kriterier og procedurer, såsom et loft over antallet af flyvninger svarende til niveauet i IATA vinter- og sommersæsonen ⁽³⁾, princippet om ækvivalente rettigheder ⁽⁴⁾ og Kommissionens ret til at reducere, ændre eller tilbagekalde rettigheder ⁽⁵⁾. EØSU anbefaler, at referenceperioden — for bedre at afspejle de aktuelle markedsvilkår — bør udløbe den 29. marts 2019 (hele IATA sommer- og vintersæsonen 2018/19).

1.10. I betragtning af de økonomiske og sociale konsekvenser af dette værst tænkelige scenario er det afgørende, at Kommissionen udvikler en mekanisme for gennemsigtig og nøje overvågning. En sådan mekanisme bør også omfatte et tæt samarbejde mellem Kommissionen, arbejdsmarkedets parter og civilsamfundsorganisationer forud for og i overgangsperioden samt under forhandlingerne om en ny lufttrafikaftale. Denne overvågning skal ligeledes omfatte beskyttelse af passagerer, arbejdstagere og miljøstandarder.

1.11. Efter EØSU's opfattelse bør ansatte i luftfartssektoren fra UK bevare deres rettigheder ifølge EU-lovgivningen, bl.a. for så vidt angår besætningens arbejdstid, vikarbureauer, flyvetidsbegrænsninger, direktivet om overførsel af virksomheder med flere, med henblik på at opretholde lige vilkår i forhold til luftfartsselskaber fra EU.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Retsgrundlaget for udøvelse af lufttrafik inden for EU

Som anført i begrundelsen ⁽⁶⁾ organiserer suveræne stater lufttransport ved hjælp af bilaterale lufttrafikaftaler. Efter liberaliseringen af luftfarten inden for EU er medlemsstaternes luftfartsselskabers frihed til at levere lufttrafiktjenester inden for EU imidlertid udelukkende baseret på forordning (EF) nr. 1008/2008. Denne forordning fastsætter også regler for udstedelse af licenser til disse luftfartsselskaber. Hvis der ikke foreligger en udtrædelsesaftale, vil lufttrafik mellem UK og medlemsstaterne ikke længere være reguleret af denne forordning, hvorfor der fra den 30. marts 2019 ikke vil være noget retsgrundlag for, at de respektive luftfartsselskaber kan udøve lufttrafik mellem UK og medlemsstaterne. Hertil kommer, at de britiske luftfartsselskaber vil miste deres EU-driftslicens.

⁽²⁾ COM(2018) 556 final/2; COM(2018) 880 final.

⁽³⁾ COM(2018) 893 final, artikel 3, stk. 2.

⁽⁴⁾ COM(2018) 893 final, artikel 4.

⁽⁵⁾ COM(2018) 893 final, artikel 4 og 5.

⁽⁶⁾ COM(2018) 895 final.

Selv om stater kan godkende fartplaner indgivet af udpegede luftfartsselskaber for en fartplanssæson ud fra et comity- og gensidighedsprincip, giver disse ad hoc-godkendelser ingen stabilitet i planlægningen og vil føre til vanskeligt håndterbare administrative byrder, når det gælder flyvninger mellem UK og EU-medlemsstaterne. Hertil kommer det ret kontroversielle juridiske spørgsmål om, hvorvidt EU ville bevare sin eneret til at forhandle vilkårene i en lufttrafikaftale mellem EU og UK, uden hvilken medlemsstaterne ikke juridisk ville kunne godkende nogen flyvninger. Hvad angår lufttrafiktjenester mellem EU og UK er det derfor afgørende, at der skabes et retsgrundlag for, at lufttrafiktjenester kan fortsætte efter den 29. marts 2019.

2.2. Udtrædelsesaftalen — konsekvenser for luftfarten

EU og Det Forenede Kongerige har forhandlet en udtrædelsesaftale, som indeholder foranstaltninger, der skal træffes for at lette UK's overgang fra status som medlemsstat til tredjelandstatus. Aftalen berører alle økonomiske sektorer. I overgangsperioden underkastes UK både den eksisterende EU-lovgivning og EU-lovgivning, der træder i kraft i overgangsperioden. UK får imidlertid ikke nogen rolle i EU's beslutningsproces og dermed heller ikke i EU-agenturers, herunder EASA's, beslutningsprocesser. Dette fortsætter, indtil der er indgået en ny lufttrafikaftale mellem UK og EU-27.

2.2.1. Internationale aftaler, som EU har indgået

EU har indgået over 750 internationale aftaler på medlemsstaternes vegne, og UK kan blive nødt til at indgå sådanne aftaler igen efter brexit. Blandt disse aftaler er der adskillige luftfartsrelaterede aftaler, navnlig den omfattende lufttrafikaftale mellem EU og USA, som UK ikke længere vil kunne drage fordel af. I de tilfælde hvor EU har indgået en lufttrafikaftale på basis af enekompetence, ophører UK med at drage fordel af aftalen fra det øjeblik, landet ikke længere er medlem af EU. Det samme gælder de tilfælde, hvor en aftale indgået på basis af delt kompetence giver fordele til »EU-medlemsstater«. EU forpligter sig i udtrædelsesaftalen til at underrette alle internationale parter i EU's lufttrafikaftaler om, at de bør behandle UK som en EU-medlemsstat i overgangsperioden, men det er op til tredjeparten at afgøre, om det vil gøre det. Udtrædelsesaftalen har ingen bindende virkning, som forpligter tredjeparter til fortsat at lade fordele være gældende for UK efter den 29. marts 2019.

2.2.2. Aspekter som vedligeholdelse, reparation og eftersyn (MRO), flyfremstilling, reparationsfaciliteter samt sikkerhedsstandarder behandles i en anden EØSU-udtalelse — TEN/688 »Luftfartssikkerhed efter brexit«.

3. Foreslået forordning

3.1. Baggrund

For at mindske eventuelle alvorlige driftsforstyrrelser i lufttrafikken mellem EU og UK i et scenario uden en ratificeret udtrædelsesaftale har Kommissionen vedtaget to forslag til forordninger:

— Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles regler, der sikrer basale luftfartsforbindelser i lyset af brexit (COM(2018) 893 final — 2018/0433 (COD)), som er genstand for denne udtalelse, og

— Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om visse aspekter af luftfartssikkerhed i lyset af brexit (COM(2018) 894 final — 2018/0434 (COD)) (7).

De vedtagne foranstaltninger vedrører hastende anliggender på specifikke områder af EU-retten i fraværet af en udtrædelsesaftale. Det begrænsede antal foreslåede foranstaltninger skal ses som en ekstraordinær beskyttelsesindsats af afgørende betydning for Den Europæiske Union og dens borgere i et sådant scenario.

Kommissionen understreger specifikt, at foranstaltningerne hverken skal være en kopi af fordelene ved et EU-medlemskab eller udgøre vilkårene for den planlagte overgangsperiode. De vil blive vedtaget ensidigt af EU (med mulighed for at tilbagekalde dem til enhver tid) og have sektorspecifikke tidsbegrænsninger. Endvidere skal den fastlagte kompetencefordeling respekteres, ligesom nationale foranstaltninger skal være i overensstemmelse med EU-retten. Endelig bør de ikke fungere som kompensation for et fravær af forberedende tiltag eller rettidig handling.

(7) EØSU's udtalelse om Luftfartssikkerhed efter brexit, TEN/688 (se side 37 i denne EUT).

3.2. Foreslåede foranstaltninger

3.2.1. Hensigten med den foreslåede forordning er — for en tolv måneders periode — at sikre basale luftfartsforbindelser mellem UK og EU. Forslaget giver britiske luftfartsselskaber ret til at overflyve EU's territorium uden at lande, foretage tekniske landinger på EU's territorium og operere direkte forbindelser mellem UK's territorium og EU, hvad enten der er tale om passager- eller fragttjenester, og for såvel rute- som charterflyvning ⁽⁸⁾. Der fastsættes navnlig et loft for flyvningskapaciteten svarende til det samlede antal afgang for brexit i IATA's vinter- og sommersæson 2018 ⁽⁹⁾.

3.2.2. De rettigheder, der indrømmes til britiske luftfartsselskaber, vil endvidere afhænge af overholdelsen af princippet om »ækvivalente rettigheder«, hvilket primært indebærer, at Kommissionen vil overvåge, hvorvidt EU-luftfartsselskaberne retligt og faktisk indrømmes rettigheder, der er ækvivalente med dem, som de britiske luftfartsselskaber vil blive indrømmet under den foreslåede forordning. Hvis dette ikke er tilfældet, eller hvis rettighederne ikke er ligeligt fordelt på luftfartsselskaberne, kan Kommissionen indføre yderligere kapacitetsbegrænsninger, pålægge medlemsstaterne at afvise, suspendere eller tilbagekalde driftstilladelser eller vedtage andre relevante foranstaltninger ⁽¹⁰⁾. De samme restriktioner kan bringes i anvendelse af Kommissionen i tilfælde, hvor den skønner, at der ikke er sikret fair konkurrence, f.eks. hvis UK yder støtte til sine luftfartsselskaber, eller hvis der diskrimineres mod EU's luftfartsselskaber ⁽¹¹⁾.

3.2.3. Endvidere indeholder den foreslåede forordning bestemmelser om indhentning af driftstilladelser fra medlemsstaterne ⁽¹²⁾, forelæggelse af operationelle planer og ruteplaner for de kompetente myndigheder i de berørte medlemsstater ⁽¹³⁾, afvisning, tilbagekaldelse, suspendering og begrænsning af tilladelser ⁽¹⁴⁾ samt sikring af fortsat anerkendelse af luftdygtighedsbeviser, duelighedsbeviser og licenser, der er udstedt af UK ⁽¹⁵⁾.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Fastfrysning af kapacitet

4.1.1. De europæiske interessenter havde delte meninger om behovet for at indføre en øvre grænse for den udbudte kapacitet ⁽¹⁶⁾. Det centrale argument for at ikke at have en sådan øvre grænse er den forventede markedsvækst på 6 % i de kommende år.

4.1.2. EØSU er imidlertid enig med Kommissionen i, at formålet med denne forordning ikke er at forlænge anvendelsen af forordning 1008/2008 og sikre et fuldt fungerende de facto indre marked for luftfart. Som en forordning, der omfatter afgangshyppighed og dermed den tilbudte kapacitet, påvirker retsaktens således markedsdynamikken. Imidlertid er det som resultat af brexit og i et eventuelt fravær af andre vedtagne tiltag, som f.eks. en udtrædelsesaftale, nødvendigt med omgående handling. Forordningen skal derfor ses på baggrund af den manglende politiske evne til at vedtage en passende udtrædelsesaftale, der forlænger retsgrundlaget for en begrænset periode og samtidig forpligter UK til som et tredjeland at vedtage foranstaltninger. Uden en sådan udtrædelsesaftale står alle økonomiske sektorer, navnlig luftfarten, over for alvorlige forstyrrelser.

4.1.3. Den kapacitet, der skal tilbydes gennem denne forordning, er derfor ikke en afspejling af et fungerende marked, men er et element i en hastende nødforanstaltning. Uden denne forordning er der en alvorlig risiko for, at britiske luftfartsselskaber mister deres EU-driftstilladelse. Med forordningen kan man sikre basale luftfartsforbindelser. Dertil kommer, at den øvre grænse giver medlemsstaterne sikkerhed, for så vidt som ingen medlemsstat vil kunne godkende yderligere afgang, ligesom grundlaget for at træffe eventuelt nødvendige afhjælpende foranstaltninger også er tydeligt. Den øvre grænse for antallet af afgang understreger, at forordningen både er af midlertidig karakter og en hastende beredskabsforanstaltning. For bedre at reflektere de aktuelle markedsbetingelser bør referenceperioden gå indtil den 29. marts 2019 (fuld IATA sommer- og vintersæson 2018/19). Den vil dække den periode, der er nødvendig for at indgå en ny lufttrafikaftale, maksimum 12 måneder.

⁽⁸⁾ COM(2018) 893 final, artikel 3, stk. 1

⁽⁹⁾ COM(2018) 893 final, artikel 3, stk. 2.

⁽¹⁰⁾ COM(2018) 893 final, artikel 4.

⁽¹¹⁾ COM(2018) 893 final, artikel 5.

⁽¹²⁾ COM(2018) 893 final, artikel 6.

⁽¹³⁾ COM(2018) 893 final, artikel 7.

⁽¹⁴⁾ COM(2018) 893 final, artikel 8.

⁽¹⁵⁾ COM(2018) 893 final, artikel 9.

⁽¹⁶⁾ COM(2018) 893 final — 2018/0433 (COD).

4.1.4. EØSU støtter det tidsbegrænsede loft for antallet af afgang, i betragtning af at der er tale om en midlertidig og målrettet beredskabsforanstaltning. Af hensyn til den europæiske økonomi og de europæiske arbejdstagere opfordrer EØSU dog EU og UK til hurtigst muligt at vedtage en samlet lufttrafikaftale som det eneste retsgrundlag for et åbent og konkurrencedygtigt luftfartsmarked.

4.2. *Udvidelse til code-sharing, leasingaftaler*

4.2.1. Det er EØSU's opfattelse, at det falder uden for hensigten med forordningen at medtage bestemmelser om videreførelse af brug af code-sharing og leasingaftaler. Sådanne forretningsaftaler falder ikke ind under, hvad der skal til for at sikre basale luftfartsforbindelser mellem to parter. Retsgrundlaget for denne type kommercielle samarbejdsaftaler ligger i forordning (EF) nr. 1008/2008. Hvis sådanne aftaler skal videreføres, vil de skulle inkluderes i en fremtidig samlet lufttrafikaftale mellem EU og UK.

4.3. *Udvidelse til den femte frihedsrettighed (last)*

4.3.1. Forordningen sikrer det centrale element i forbindelserne — luftfartstjenester mellem to lande: tredje og fjerde frihedsrettighed. Forordningen omfatter tillige tekniske rettigheder, første og anden frihedsrettighed. Rettigheder, som ikke vedrører basale luftfartsforbindelser mellem to lande, kan ikke falde under denne forordning, hvis sigte ikke er at skabe nye forretningsmuligheder endsiige udvide det retlige grundlag for alle nuværende operationer. EØSU mener ikke, at det vil være i overensstemmelse med formålet med og rationale for den foreslåede forordning at udvide de midlertidigt tildelte kommercielle trafikrettigheder ud over tredje og fjerde frihedsrettighed.

4.4. *Konsekvenser for ejerskab og kontrolkrav*

4.4.1. Det er EØSU's opfattelse, at ejerskabet og kontrolkravene i forordning (EF) nr. 1008/2008 ikke bør ændres som følge af brexit. Hvis et EU-luftfartsselskab risikerer at miste sin tilladelse til at operere efter brexit, bør den foreslåede forordning indeholde en yderligere periode, der er tilstrækkelig lang til, at luftfartsselskabet kan tilpasse sin ejerskabsstruktur og få denne godkendt af Kommissionen.

4.5. *Undtagelse fra anvendelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 868/2004 ⁽¹⁷⁾for britiske luftfartsselskaber, der beflyver EU*

4.5.1. Det er EØSU's opfattelse, at forordning (EF) nr. 868/2004 bør opretholdes som et instrument uden undtagelser, da dette ville skabe en præcedens for den fremtidige anvendelse af dette handelsbeskyttelsesinstrument. Dertil kommer, at der ikke er behov for en sådan undtagelse, da forordningen i sig selv fastsætter foranstaltninger, der kan aktiveres, hvis Kommissionen finder det nødvendigt at neutralisere diskriminerende handlinger mod EU-luftfartsselskaber.

4.6. *Ækvivalensbestemmelse*

4.6.1. Der er blevet sat spørgsmålstegn ved ækvivalensbestemmelsen, der giver Kommissionen mulighed for at anmode medlemsstaterne om at tilbagekalde eller begrænse britiske luftfartsselskabers tilladelser til at operere. Bestemmelsen er nemlig åben for fortolkning, og det er på ingen måde sikkert, at alle medlemsstater vil fortolke denne bestemmelse på samme måde. Dens primære fordel ligger i, at man undgår automatiske straffetiltag mod luftfartsselskaber, hvorved forpligtelsen til at intervenere på markedet mindskes. I betragtning af forordningens midlertidige karakter er en pragmatisk tilgang mere hensigtsmæssig end en formalistisk gengældelsesmekanisme, således som denne bestemmelse lægger op til.

⁽¹⁷⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 868/2004 af 21. april 2004 om beskyttelse mod støtte og illoyal priskonkurrence til skade for EF-luftfartsselskaber i forbindelse med levering af luftfartsydelse fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab (EUT L 162 af 30.4.2004, s. 1).

4.6.2. EØSU anerkender fordelene ved »retlig og faktisk rettighedsækvivalens« som beskrevet i artikel 4 i den foreslåede forordning som et middel til at sikre fair konkurrence og lige vilkår for luftfartsselskaber, der flyver mellem EU og UK. Britiske luftfartsselskaber ville i fraværet af en udtrædelsesaftale ikke længere være underlagt EU's bestemmelser om f.eks. forbrugerbeskyttelse, emissionshandelsystemet og retningslinjerne for statsstøtte. Imidlertid er det ikke kun i luftfartsselskabernes, men også i EU's forbrugeres, interesse at få større klarhed over, hvornår visse flyvninger eventuelt kan blive bragt til ophør for at sikre »retlig eller faktisk« rettighedsækvivalens.

4.6.3. EØSU anbefaler derfor, at Kommissionen sikrer, at denne bestemmelse implementeres på harmoniseret vis, eventuelt med mere specifikke eksempler på situationer, der kunne føre til gengældelse fra EU's side.

4.7. Efter EØSU's opfattelse bør ansatte i luftfartssektoren fra UK bevare deres rettigheder ifølge EU-lovgivningen, ikke mindst arbejdstidsdirektivet, direktivet om vikariansattes forhold, forordningen om flyvetidsbegrænsninger, direktivet om europæiske samarbejdsudvalg, direktivet om overførsel af virksomheder med flere, med henblik på at opretholde lige vilkår i forhold til luftfartsselskaber fra EU.

Bruxelles, den 20. februar 2019.

Luca JAHIER
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
