



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 09.02.2004  
KOM(2004) 74 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN**

**Gemenskapens luftfartspolitik i förhållandena med sina grannländer**

## 1. INLEDNING

1. I sitt meddelande ”Ett utvidgat europeiskt grannskap: En ny ram för förbindelserna med våra grannländer i öster och söder”<sup>1</sup> hävdade kommissionen att ett ”förstärkt ömsesidigt beroende – både politiskt och ekonomiskt – i sig självt kan utgöra ett medel för att främja stabilitet, säkerhet och hållbar utveckling både inom och utanför EU. (...) EU skall sträva efter att utveckla ett område med välstånd och goda grannförhållanden, (...) med [vilket] EU upprätthåller förbindelser som är nära, fredliga och baserar sig på samarbete”.
2. Transporter i allmänhet, och luftfart i synnerhet, har naturligtvis central betydelse för utvecklingen av ett fruktbart samarbete mellan länder. Därför bör upprättandet av en luftfartspolitik i förhållandena med gemenskapens alla grannländer ses som ett viktigt politiskt mål.
3. Med hänsyn till skillnaderna mellan de länder som gränsar till den utvidgade gemenskapen vore det emellertid inte förnuftigt att tvinga på dem en enhetlig förhandlingsmodell. Det vore heller inte ändamålsenligt att söka upprätta heltäckande avtal med alla berörda länder samtidigt. I det föreliggande meddelandet rekommenderas därför en avtalsstrategi som bygger på flexibilitet och enhetlighet i kombination. I huvudsak förespråkas två samhörande modeller för förhandlingarna. Den ena bygger på en inre luftfartsmarknad som omfattar alla länder med vilka gemenskapen redan bedriver ett Europaomfattande samarbete. Den andra modellen bygger på Europa–Medelhavsavtal inom luftfartsområdet, vilka omfattar de Medelhavspartner som deltar i Barcelonaprocessen. Här skulle Marocko, Libanon och Jordanien stå i första ledet. I bilagan till meddelandet beskrivs kortfattat de konkreta förslag som bygger på de rekommenderade förhandlingsmodellerna.
4. Utgångspunkten för meddelandet är den senaste utvecklingen avseende gemenskapens roll inom luftfarten till och från tredje land (dvs. till och från länder utanför EU). Denna utveckling är en driftkraft för upprättandet av heltäckande relationer inom luftfartsområdet med den utvidgade gemenskapens grannländer. Kommissionen avser sålunda att med sina viktigare partner förhandla fram heltäckande gemenskapsavtal om luftfarten. Detta skall ske samtidigt med luftfartsförhandlingarna med USA, liksom med förhandlingarna om att anpassa medlemsstaternas nuvarande bilaterala luftfartsavtal så att de överensstämmer med EG-fördraget. Det här meddelandet är ett första steg i den riktningen. Det kommer att följas av ytterligare åtgärder, där det också ingår förslag om mandat för förhandlingar med länder i Fjärran Östern och södra Stillahavsområdet (Australien, Nya Zeeland, Singapore, Japan och Kina).

---

<sup>1</sup> KOM(2003) 104, 11.3.2003.

## 2. BAKGRUNDEN TILL FÖRHANDLINGAR OM LUFTFARTSAVTAL MED DEN UTVIDGADE GEMENSKAPENS GRANNLÄNDER

### 2.1. Den senaste utvecklingen och behovet av ett samlat agerande

5. Efter EG-domstolens domar<sup>2</sup>, där det slogs fast att gemenskapen har exklusiv behörighet när det gäller viktiga aspekter av luftfart till och från tredje land, tillkännagav kommissionen att den avsåg att lägga fram förslag om ytterligare mandat som skulle ge den möjlighet att inleda förhandlingar om en mängd olika transportfrågor med särskilt utvalda länder utanför EU.
6. Både av politiska och ekonomiska skäl framstår det som klart att gemenskapen först och främst bör lägga fast en samlad luftfartspolitik i förhållandena med den utvidgade gemenskapens grannländer.
7. Politiskt sett omfattar detta område framtida medlemmar och deltagare i stabiliserings- och associeringsprocessen och partner i det Europaomfattande samarbetet inom luftfarten. Vidare ingår Medelhavspartner som deltar i Barcelonaprocessen och som har undertecknat ett Europa–Medelhavsavtal om associering<sup>3</sup>. Dessa länder deltar i nära samarbete med EU inom ramen för bilaterala avtal. En del av dem bedriver samarbetet i form av deltagande i de europeiska luftfartsorganisationerna. Dessutom är stora invandrargrupper från dessa länder bosatta i EU, och det motiverar behovet av effektivare och mer konkurrenskraftiga flygnät som uppfyller stränga krav på flygsäkerhet och luftfartsskydd.
8. Ekonomiskt sett är de flesta grannländerna viktiga handelspartner för den utvidgade gemenskapen. Å andra sidan är gemenskapen den viktigaste handelspartnern för samtliga grannländer. Gemenskapen befinner sig också i fokus för deras ekonomiska politik. Luftfartens betydelse för världsekonomin har aldrig upphört att öka – dess andel av världens bruttoprodukt anses uppgå till minst 850 miljarder<sup>4</sup>. Därför kan man med säkerhet också anta att bättre relationer inom luftfartsområdet mellan den utvidgade gemenskapen och dess grannländer kommer att bidra till ekonomisk tillväxt på båda håll, framför allt inom turistnäringen och inom handeln med varor och tjänster.
9. Klart är emellertid att ekonomisk tillväxt baserad på luftfart är förenlig med hållbar utveckling bara på vissa villkor. Här har kommissionen redan uttryckt farhågor beträffande skattebefrielse för flygbränsle genom bilaterala luftfartsavtal. Till följd

---

<sup>2</sup> Följande domar av EG-domstolen är aktuella: den 5 november 2002, (de s.k. ”open skies-avtalen”) – nr C-466/98, kommissionen mot Förenade kungariket; C-467/98, kommissionen mot Danmark; C-468/98, kommissionen mot Sverige; C-469/98, kommissionen mot Finland; C-471/98, kommissionen mot Belgien; C-472/98, kommissionen mot Luxemburg; C-475/98, kommissionen mot Österrike; C-476/98, kommissionen mot Tyskland. Se också kommissionens meddelande ”om konsekvenserna av EG-domstolens domar av den 5 november 2002 för den europeiska luftfartspolitik” [KOM(2002) 649, 19.11.2002] samt kommissionens meddelande ”om relationerna mellan gemenskapen och tredje länder inom luftfartsområdet” [KOM(2003) 94, 26.2.2003].

<sup>3</sup> Förutom Malta och Cypern omfattar Barcelonaprocessen Marocko, Algeriet, Tunisien, Egypten, den palestinska myndigheten, Israel, Jordanien, Libanon, Syrien och Turkiet. Libyen deltog vid Stuttgartkonferensen i april 1999 som speciell gäst på inbjudan av EU:s ordförandeskap. Sedan dess deltar landet som observatör vid en del av Barcelonaprocessens möten.

<sup>4</sup> Air Transport Action Group (ATAG) – ”Facts and Figures” (”fakta och siffror”). ATAG är en sammanslutning av organisationer och företag inom luftfartsområdet.

av det beslut<sup>5</sup> som rådet nyligen fattat om att upphäva den obligatoriska skattebefrielsen för flyg inom gemenskapen har det blivit ännu mer aktuellt att sätta totalt stopp för befrielsen. Annars skulle EG-lufttrafikföretag med trafik i medlemsstater, som beslutar att utnyttja de möjligheter som det nya direktivet erbjuder, riskera illojal konkurrens från lufttrafikföretag i tredje länder som åtnjuter skattebefrielse enligt bilaterala luftfartsavtal.

10. Det bör också framhållas att kommissionen under de gångna åren mötts av ett växande intresse från grannländer – som hittills inte deltagit i några luftfartsförhandlingar – att upprätta närmare relationer med EU inom luftfarten. Sedan paketet om relationer inom luftfartsområdet med tredje land antogs i juni 2003 förefaller det logiskt att detta intresse kommer att öka ännu mer, både i intensitet och omfattning.
11. I enlighet med kommissionens övergripande ("horisontella") mandat – som var en följd av EG-domstolens domar av den 5 november 2002 – för förhandlingar om en anpassning till fördraget av medlemsstaternas bilaterala avtal, har dessutom kontakter tagits med de berörda grannländerna. De flesta har signalerat att de är intresserade av att hitta en alternativ lösning på detta rättsliga problem genom att ett gemenskapsavtal upprättas.
12. Kommissionen anser därför att man samtidigt med förhandlingarna om en justering av de befintliga bilaterala avtalen så att de överensstämmer med fördraget måste inleda ett geografiskt mer omfattande förhandlingsprojekt. Syftet med detta skulle vara att genom gemenskapen förhandla fram en serie luftfartsavtal med de länder som är redo för detta.

## **2.2. Geografisk omfattning**

13. De partner som i första hand är aktuella för detta större förhandlingsprojekt är alla de länder som deltar i något av de Europaomfattande samarbetena inom luftfarten och som har gemensamma bestämmelser om sådana grundläggande inslag i luftfarten som flygsäkerhet, luftfartsskydd eller flygledningstjänst (*Air Traffic Management, ATM*). Länderna samarbetar genom deltagande i organ som Europeiska konferensen för civil luftfart (ECAC), JAA (*Joint Aviation Authority* (det europeiska samarbetsorganet för luftfarts- och flygsäkerhetsmyndigheter) eller Eurocontrol. Utöver dessa länder har gemenskapen grannländer i söder och sydost. Av dessa deltar de flesta i Barcelonaprocessen.
14. Följande partner är således aktuella för den luftfartspolitik i förhållandena med tredje länder som rekommenderas i detta meddelande: Marocko, Algeriet, Tunisien, Egypten, den palestinska myndigheten, Israel, Jordanien, Libanon, Syrien, Turkiet, Bulgarien, Rumänien, Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien (FYROM), Serbien och Montenegro, Förenta nationernas administration i Kosovo (UNMIK)<sup>6</sup>, Moldavien, Ukraina och Vitryssland.

---

<sup>5</sup> Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet.

<sup>6</sup> I enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution 1244 av den 10 juni 1999.

15. En förutsättning för att ett luftfartsavtal skall kunna ingås med gemenskapen är naturligtvis att alla aktuella länder först kan bevisa att de uppfyller gemenskapens krav inom luftfartsskydd och flygsäkerhet. För närvarande är detta inte fallet.
16. Eftersom Libyen ännu inte är partner i Barcelonaprocessen anses det vara för tidigt för att det skulle vara till någon nytta med att utarbeta ett officiellt ramavtal mellan gemenskapen och Libyen inom luftfarten.
17. När det gäller Ukraina och Moldavien kommer kommissionen att noggrant övervaka den rättsliga, ekonomiska och industriella utvecklingen inom luftfarten i samband med ländernas successiva integrering i Europaomfattande luftfartssystem. Vid en lämplig tidpunkt kommer kommissionen att lägga fram konkreta förslag. För detta ändamål skulle de motsvarande underkommittéerna inom respektive partnerskaps- och samarbetsavtal kunna vara de forum som ligger närmast tillhands.
18. Den nuvarande politiska situationen i Vitryssland gör att landet inte kan ingå i det aktuella projektet.

### **3. LÄNDER FÖR VILKA MODELLEN MED EN INRE LUFTFARTSMARKNAD FORTFARANDE ÄR AKTUELL**

#### **3.1. Erfarenheter från förhandlingarna om ett gemensamt europeiskt luftrum (ECAA)**

19. Den 3 oktober 1996 bemyndigade rådet kommissionen att inleda förhandlingar med syftet att Europeiska gemenskapen skulle ingå ett eller flera avtal med ett eller flera av följande länder om tillträde till luftfartsmarknader: Republiken Bulgarien, Republiken Estland, Republiken Ungern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Polen, Rumänien, Republiken Slovakien, Republiken Slovenien och Republiken Tjeckien. Förhandlingsmandatet utvidgades senare till att omfatta även Republiken Cypern. Konungariket Norge och Republiken Island har också uttryckt sin önskan om att få delta som fullvärdiga deltagare i förhandlingarna. Syftet med förhandlingarna var att inrätta det som senare blev känt som det gemensamma europeiska luftrummet (*European Common Aviation Area, ECAA*).
20. På grundval av rådets förhandlingsmandat nådde man år 2000 fram till ett utkast till ett avtal. Med hänsyn till de s.k. institutionella aspekter – dvs. sådana som rör olika organ och institutioner – som ingick i avtalet, vände sig kommissionen – i enlighet med artikel 300.6 i EG-fördraget – till EG-domstolen med en begäran om ett yttrande i frågan. EG-domstolen lämnade sitt yttrande den 18 april 2002<sup>7</sup>. Men vid det laget hade utvidgningsprocessen nått så långt att kommissionens förhandlingsmandat hade förlorat sin aktualitet för de tio länder som hade undertecknat anslutningsfördraget i Aten.
21. Modellen med en inre luftfartsmarknad, som är det centrala inslaget i det gemensamma europeiska luftrummet, är ändå ett användbart sätt att sköta relationerna inom luftfarten med en rad länder. Inrättandet av ett gemensamt luftrum, som – förutom den utvidgade gemenskapen, Norge, Island och Schweiz – eventuellt

---

<sup>7</sup> EG-domstolens yttrande av den 18.4.2002. EG-domstolen konstaterade i huvudsak att det system för rättslig kontroll som föreslås i avtalet är förenligt med EG-fördraget.

skulle kunna omfatta även Bulgarien, Rumänien och Västra Balkan-länderna (Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien [FYROM], Serbien och Montenegro samt Förenta nationernas administration i Kosovo [UNMIK]<sup>8</sup>) skulle innebära ett betydelsefullt tillskott till den kritiska massan hos gemenskapens luftfartsmarknad, ge gemenskapens luftfart större politisk och ekonomisk tyngd och leda till större tillförlitlighet i verksamheten. Detta avser också sådana konkreta områden som flygsäkerhet (medlemskap i det europeiska samarbetsorganet för luftfarts- och flygsäkerhetsmyndigheter [JAA] är en förutsättning för medlemskap i det gemensamma europeiska luftrummet).

### **3.2. Bulgarien och Rumänien**

22. Kommissionen planerar att fortsätta förhandlingarna med Bulgarien och Rumänien i syfte att genomföra mandatet om det gemensamma europeiska luftrummet (ECAA). Härvid skall hänsyn tas till det planerade datumet för ländernas anslutning. Kommissionen är således fortfarande övertygad om att en snabb integring av dessa länder i en liberaliserad inre luftfartsmarknad kommer att vara till nytta för deras befolkning och ekonomi.

### **3.3. Länderna på Västra Balkan**

23. Syftet med stabiliserings- och associeringsprocessen (SAP) – som utgör EU:s strategi för förbindelserna med länderna på Västra Balkan – är att hjälpa de deltagande länderna framåt så att de så småningom uppfyller kraven för EU-medlemskap. I kommissionens meddelande ”Västra Balkan och den europeiska integrationen”<sup>9</sup> föreslås olika strategier och sätt för att intensifiera denna process på basis av erfarenheterna från den pågående utvidgningsprocessen. I kommissionens meddelande ”Att förbereda deltagande av länderna på Västra Balkan i gemenskapens program och organ”<sup>10</sup> beskrivs kortfattat olika praktiska sätt för genomförandet av en sådan intensifiering. Gemenskapen är också i stort sett den viktigaste handelspartnern för alla dessa berörda länder. Slutligen gör det geografiska läget för länderna på Västra Balkan att det är ännu mer berättigat att lägga fast en heltäckande gemenskapspolitik i förhållandena med dessa länder inom luftfarten.
24. Kommissionen planerar därför att eventuellt låta följande länder ingå som parter i avtalet om det gemensamma europeiska luftrummet: Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien (FYROM), Serbien och Montenegro samt Förenta nationernas administration i Kosovo (UNMIK)<sup>11</sup>.
25. Dessa förhandlingar skulle eventuellt kunna dra nytta av den regionala inriktning stabiliserings- och associeringsprocessen har, med hänsyn till den begränsade storleken hos de inhemska marknaderna i länderna på Västra Balkan. Man kan räkna med att dessa länders flygförbindelser med tredje länder i hög grad kommer att bero på omfattningen av det samarbete de upprättar med gemenskapen och den kapacitet som genom samarbetet tilldelas EG-lufttrafikföretag som bedriver trafik till/från eller inom dessa länder. Man kan också hoppas att de uttalade utsikterna för förhandlingar med länderna på Västra Balkan om ett gemensamt europeiskt luftrum i sig själva kan

---

<sup>8</sup> I enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution 1244 av den 10 juni 1999.

<sup>9</sup> KOM(2003) 285, 21.5.2003.

<sup>10</sup> KOM(2003) 748, 3.12.2003.

<sup>11</sup> I enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution 1244 av den 10 juni 1999.

bidra till att skapa en drivkraft i riktning mot en situation på de rättsliga och politiska områdena och på luftfartsområdet som gör det möjligt att inleda sådana förhandlingar på ett konkret sätt.

26. Det står emellertid klart att det finns betydande skillnader mellan de aktuella länderna. Det gäller inte bara på makronivå, t.ex. i fråga om politisk stabilitet och ekonomisk utveckling, utan också i fråga om utvecklingen av deras luftfart. Detta är en viktig faktor, eftersom ett beslut att ingå i det gemensamma europeiska luftrummet gör att det aktuella landet i grund och botten måste vara i stånd att tillämpa gemenskapens lagstiftning och normer för luftfarten. Den ordning i vilken förhandlingarna skall inledas och eventuellt leda fram till avtal måste fastställas. Det skall ske genom intensiva kontakter inom en snar framtid med de berörda länderna, samt genom grundliga bedömningar av faktiska förhållandena.
27. Kroatien är det land som kommit längst inom luftfarten jämfört med övriga länder på Västra Balkan. Kroatiens luftfartsmarknad växer snabbt<sup>12</sup>. Den ökande turismen gör att den utvecklingen torde fortsätta. Eftersom Kroatien således har utvecklats till en mogen luftfartsmarknad finns det ytterligare affärsmöjligheter för EG-lufttrafikföretag. Slutligen är Kroatien det land som enligt JAA befinner sig närmast ett fullvärdigt medlemskap i JAA<sup>13</sup>.
28. De uttalade utsikterna för förhandlingar med de övriga länderna på Västra Balkan om ett gemensamt europeiskt luftrum kan emellertid i sig själva bidra till att skapa en drivkraft i riktning mot en situation på de rättsliga och politiska områdena och på luftfartsområdet som gör det möjligt att konkret inleda sådana förhandlingar.
29. Kommissionen rekommenderar därför rådet att anpassa 1996 års förhandlingsmandat till att omfatta även länderna på Västra Balkan.

#### **4. MEDELHAVSLÄNDERNA**

##### **4.1. Gemenskapens behov av en luftfartspolitik i förhållandena med Medelhavsländerna**

30. De grannländer som deltar i Barcelonaprocessen är en annan grupp som behöver ingå i det förhandlingsprojekt som avser den utvidgade gemenskapens luftfartsrelationer med tredje länder.
31. Gemenskapen är avgjort den viktigaste luftfartspartnern för Tunisien (77,5 % av all passagerartrafik år 2000 kom från eller avgick till gemenskapen) och för Israel (52,2 %). Även om länderna i Främre Orienten och Mellanöstern sammantagna är mer

---

<sup>12</sup> Enligt OAG:s (*Official Airline Guide*) siffror för 2002 uppgick antalet flygstolar på reguljära linjer mellan gemenskapen och Kroatien till omkring 1,6 miljoner.

<sup>13</sup> Kroatien blev kandidatmedlem av JAA i juni 2001 och genomgick en granskning ("*Fact Finding Mission*") i augusti 2003. Resultaten av granskningen är avgörande för landets eventuella upptagande som fullvärdig medlem.

betydande, är gemenskapen ändå en stor luftfartspartner för Libanon (31 %), Jordanien (30 %) och Syrien (22 %) <sup>14</sup>.

32. Heltäckande luftfartsavtal med de länder som deltar i Barcelonaprocessen skulle kunna skapa ömsesidig ekonomisk tillväxt. Detta gäller särskilt de positiva effekter som sådana avtal kan ha för utvecklingen av turistnäringen <sup>15</sup>.
33. Man behöver sammanställa ytterligare rättslig, administrativ och ekonomisk know-how som underlag för de bedömningar som behövs för att man skall nå fram till heltäckande luftfartsavtal med alla aktuella länder. Som konstaterats ovan har trots detta flera länder inom Europa–Medelhavspartnerskapet redan gett klartecken för diskussioner om ett öppnande av marknaden.
34. Kommissionen har som mål att uppnå i stort sett likadana luftfartsavtal med alla sina Medelhavspartner. Erfarenheterna från dessa förhandlingar, och det sätt avtalen fungerar på, kan sedan tjäna som grund för en regional eller subregional <sup>16</sup> arbetsmodell. I det långa loppet kan man t.o.m. överväga inrättandet av ett gemensamt Europa–Medelhavsluftrum. Det är något som redan föreslagits i kommissionens nyligen offentliggjorda meddelande ”om utbyggnaden av ett gemensamt transportnät i EU och Medelhavsområdet” <sup>17</sup>.

#### **4.2. Rätt styrmedel för luftfartspolitiken: Europa–Medelhavsavtal inom luftfartsområdet**

##### *4.2.1. Behovet av ett särskilt styrmedel*

35. Som förklarats ovan avser gemenskapen – med det gemensamma europeiska luftrummet som mellansteg, och efter att de tillämpliga övergångsperioderna löpt ut – att inrätta en heltäckande inre luftfartsmarknad för alla undertecknande parter. Detta kommer i huvudsak att ske genom att gemenskapens regelverk inom luftfarten utsträcks till att omfatta alla berörda länder. En sådan utökning av regelverkets geografiska omfattning innebär att gemenskapens institutioner får ytterligare speciella roller. Det gäller t.ex. kommissionen (i fråga om konkurrensfrågor) och EG-domstolen. En gemensam kommitté kommer också att spela en särskild roll, framför allt i fråga om gemenskapslagstiftning inom luftfarten som antagits efter att avtalet om det gemensamma europeiska luftrummet har trätt i kraft.
36. För det första är skillnaderna i fråga om rättsliga, administrativa och ekonomiska ramar, inom vilka luftfarten är organiserad i de olika partnerländer i Medelhavsområdet som är aktuella som avtalsparter, tveklöst större än de skillnader man träffar på inom ramen för det gemensamma europeiska luftrummet (ECAA). För det andra kommer förhandlingarna om luftfartsavtal med Medelhavspartnerna inte att

---

<sup>14</sup> Källa: Eurostat, serien ”Statistics in Brief”, Theme 7, 10/2002, ”Transport by Air in the MED countries, 1998–2000”. (Statistik i sammanfattning, ämnesområde 7, 10/2002, Lufttransporter i länderna i södra och östra Medelhavet 1998–2000.) Data finns tillgängliga i Eurostats databas New Chronos.

<sup>15</sup> Enligt samma Eurostatkälla var andelen turister från EU år 2000 45 % eller mer i Marocko, Turkiet, Egypten, Israel och Tunisien jämfört med antalet turister från andra länder. Den stora merparten kom med flyg.

<sup>16</sup> Observera att Marocko, Egypten, Jordanien och Tunisien deltar i den s.k. Agadirprocessen. Syftet är att inrätta ett frihandelsområde mellan dessa länder.

<sup>17</sup> Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om utbyggnaden av ett gemensamt transportnät i EU och Medelhavsområdet. 24.6.2003 [KOM(2003) 376].

föras mot bakgrund av anslutning på ett bestämt datum. För det tredje skulle förvaltningen av en inre Europa–Medelhavsmarknad inom luftfarten – med den ”enpelaarstruktur” den för med sig – ge upphov till en administrativ börda som kommissionen för närvarande inte är i stånd att ta på sig på lämpligt sätt. Slutligen – och det kanske är allra viktigast – bör det framhållas att gemenskapen, genom det Europaomfattande samarbete inom luftfarten som nämnts ovan, inte har samma regler som Medelhavspartnerna inom sådana områden som flygsäkerhet, luftfartsskydd och flygledningstjänst. Inom dessa områden är det enbart ICAO:s bestämmelser som är tillämpliga för gemenskapens förhållande med sina Medelhavspartner, liksom fallet är med alla övriga tredje länder i världen.

37. Av ovannämnda skäl är en geografisk utvidgning av gemenskapens luftfartslagstiftning och anlitan av gemenskapens institutioner inte den bästa utgångspunkten för att inleda sådana förhandlingar om luftfartsavtal med Medelhavsländer. Kommissionen rekommenderar här en modell med mer traditionella luftfartsavtal. De bör om möjligt ha regional inriktning, dock utan att utesluta mer heltäckande samarbete inom områden av gemensamt intresse.

#### 4.2.2. *Flexibilitet och enhetlighet i kombination*

38. I kommissionens meddelande om ”ett utvidgat europeiskt landskap” som citerades i inledningen till det föreliggande meddelandet, konstaterades följande: ”Eftersom länderna befinner sig på olika stadier i fråga om reformer och ekonomisk utveckling kan de förväntas framskrida i olika takt under det kommande årtiondet.” Med detta i åtanke anser kommissionen att gemenskapens luftfartspolitik i förhållandet med sina Medelhavspartner bör kännetecknas av en viss flexibilitet, särskilt när det gäller bestämmelser om övergångsperioder.

39. Kommissionens inställning är att det inte vore önskvärt att gemenskapens strävan skulle begränsas enbart till inrättandet av ett nätverk i form av varierande relationer mellan gemenskapen och tredje länder. Enbart om alla berörda parter ingår luftfartsavtal, som eventuellt är öppna, skulle man kunna förhindra en uppsplittring av relationerna inom luftfarten. Dessutom skulle man på så sätt också kunna underlätta trafiken mellan olika Medelhavspartner och på så sätt öka möjligheterna för regional och subregional integration. Därför bör förhandlingar med olika länder leda till en viss grad av enhetlighet och sammanhang mellan avtalen.

#### 4.2.3. *Europa–Medelhavsavtal inom luftfarten – grundläggande inslag*

40. Enligt kommissionens uppfattning måste en ny typ av avtal ligga till grund för dess luftfartspolitik för Medelhavsområdet: *Europa–Medelhavsavtal inom luftfartsområdet*. Dessa avtal baseras på den traditionella modellen med s.k. öppna luftfartsavtal (*Open Aviation Agreements, OAA*). De omfattar en mängd olika frågor, och syftet är huvudsakligen ett ömsesidigt öppnande av marknader och avlägsnande av ekonomiska hinder för handel och investeringar. Enligt denna modell är varje part i huvudsak ansvarig för tillämpningen av avtalen inom sitt respektive territorium och i förhållandet med allmänheten. Dessutom skulle avtalet medge en viss grad av kontroll för att garantera uppfyllandet av de förpliktelser som ingåtts. Här ingår information om och kontroll av varandras system för att undvika snedvridning av konkurrensen.

41. Stränga flygsäkerhetsbestämmelser, som innehåller alla de rutiner och normer som är tillämpliga inom gemenskapens territorium, liksom beaktande av den pågående utvecklingen i gemenskapen – däribland den utveckling som inrättandet av Europeiska byrån för luftfartssäkerhet innebär –, måste ingå som en integrerad del av alla avtal. Samma sak gäller luftfartsskydd.
42. När gemenskapens lagstiftning om inrättandet av ett gemensamt europeiskt luftrum antas, bör man i avtalet se till att skapa största möjliga förutsättningar för harmonisering och integrering av flygledningstjänsten (ATM).
43. I avtalet får införas ett särskilt avsnitt om luftfartens utveckling och om assistans, t.ex. av tekniskt slag. Existerande finansieringssystem som t.ex. Meda-programmet skulle kunna omnämnas, liksom den övergripande ramen för relationerna mellan EU och dess partner i Medelhavsområdet<sup>18</sup>.
44. Slutligen föreslår kommissionen införandet av en klausul om ”mest gynnad nation” som skall vara begränsad till att gälla gemenskapens Medelhavspartner. Genom en sådan klausul strävar gemenskapen och en Medelhavspartner efter att erbjuda andra parter i Medelhavsområdet – med vilka det redan finns liknande Europa–Medelhavsavtal – samma liberaliseringsåtgärder som de själva kommit överens om. Om något av de sistnämnda länderna godtar detta erbjudande, är det självklart skyldigt att erbjuda gemenskapen och det förstnämnda landet samma sak. Om något av de sistnämnda länderna avvisar erbjudandet föreligger ingen ömsesidighet, varvid klausulen inte är giltig. Genom denna förhandlingsmodell skulle man å en sidan ta hänsyn till de besvärliga bilaterala relationer som råder mellan en del Medelhavspartner, samtidigt som man å andra sidan skulle skapa en betydelsefull drivkraft för större ”multilateral öppenhet inom luftfartsområdet”.

#### 4.2.4. Förhandlingar om ett Europa–Medelhavsavtal med Marocko inom luftfartsområdet

45. På grund av den allmänna politiska och ekonomiska situationen i Marocko, betydelsen av landets luftfartsmarknad, tillståndet i fråga om utvecklingen av dess luftfartssektor, liksom den önskan landet uttryckt om att inleda luftfartsförhandlingar med gemenskapen<sup>19</sup>, anser kommissionen att Marocko bland sina grannländer i Maghrebregionen för närvarande erbjuder de bästa utsikterna för framgångsrika förhandlingar om ett heltäckande luftfartsavtal.
46. Mer än 70 % av Marockos export går till gemenskapen, och mer än 65 % av importen kommer från gemenskapen. Gemenskapen är därför avgjort Marockos viktigaste handelspartner<sup>20</sup>. Inom luftfarten har flygtrafiken mellan gemenskapen och Marocko ökat konstant under de senaste fem åren<sup>21, 22</sup>. Turisttrafiken har

<sup>18</sup> Observera särskilt avsnittet om ”(finansierings)medel” i kommissionens meddelande om ”utbyggnaden av ett gemensamt transportnät i EU och Medelhavsområdet”.

<sup>19</sup> Uttalande av ministeriet för infrastruktur och transport i samband med det tredje mötet med associeringskommittén EU–Marocko i Rabat den 21 oktober 2003.

<sup>20</sup> 2000 års siffror från Eurostat och IMF (Internationella valutafonden).

<sup>21</sup> Enligt siffror från Eurostat passerade för första gången antalet flygstolar inom reguljär- och charterflyget fyramiljonersgränsen år 2000.

<sup>22</sup> Av de nära sju miljoner flygpassagerare, som ankommer till eller avreser från Marocko (med transit- och allmänflyget frånräknat), var omkring 1,7 miljoner inrikespassagerare och de återstående 5 miljonerna utrikespassagerare. 80 % av de senare kom från EU-25, och av dessa var hälften från Frankrike (uppgifterna kommer från webbplatsen för Marockos transportministerium).

naturligtvis här en avgörande betydelse: år 2000 kom 49,8 % av alla turister till Marocko från EU, och dessa svarade för över 80 % av de övernattningar som gjordes av personer som inte var bosatta i landet<sup>23</sup>. Den avgjort största delen av dessa turister från gemenskapen ankom med flyg. Dessutom garanterar migrationsrelaterad trafik (besök hos vänner och släktingar) ytterligare trafikflöden<sup>24</sup>.

### **De tre viktigaste aktörerna i Marockos luftfart**

#### Ministeriet för infrastruktur och transport

Det marockanska ministeriet för infrastruktur och transport är ansvarigt för de viktigaste delarna av luftfarten i Marocko. Det är det organ som inom luftfartsområdet utfärdar licenser och tillstånd, gör utpekanden ("designeringar") av flygbolag samt utfärdar godkännanden. Det har dessutom huvudansvaret för lagstiftnings-, reglerings och tillsynsfrågor, däribland i fråga om flygtjänstledning (ATM), luftfartsskydd och flygsäkerhet (i det sistnämnda fallet fullgör organet också uppdrag som haverikommission). Ministeriet företräder också den marockanska luftfarten internationellt, däribland vid luftfartsförhandlingar.

#### Den nationella flygplatsmyndigheten

Den nationella flygplatsmyndigheten (National Airports Authority, NAA) är det statligt ägda organ som förvaltar Marockos viktigaste flygplatser, som tog hand om över 7 miljoner passagerare under 2001, däribland omkring 200 000 transitpassagerare och 90 000 passagerare i allmänflyget. (Organet förvaltar sammanlagt 17 flygplatser, av vilka 7 är internationella. 3 av flygplatserna tar hand om över 1 miljon passagerare per år<sup>25</sup>.)

#### Royal Air Maroc

Royal Air Maroc (RAM), Marockos nationella ("flaggbärande") lufttrafikföretag bedriver reguljär internationell trafik från Marocko till destinationer i Afrika, Europa och Nordamerika, och dessutom inrikes- och charterflyg. 2002 flög bolaget 3,3 miljoner passagerare till 44 destinationer, med en flotta på 30 flygplan och nära 6 000 anställda. Under några år har en privatisering av bolaget (upp till 25 %) stått högt upp på den politiska dagordningen. RAM är dock fortfarande till större delen statsägt, med begränsade andelar innehavda av Air France (4 %) och Iberia (1,3 %)<sup>26</sup>. Enligt uttalanden som RAM:s verkställande direktör nyligen gjort har bolaget som ett strategiskt mål att omvandla sin bas i Casablanca till ett regionalt nav mellan Västafrika och resten av världen, en nisch där trafiken för närvarande bedrivs till/från gemenskapsflygplatser i allmänhet, och Paris i synnerhet. Sedan 2002 är bolaget

<sup>23</sup> World Bank Technical Paper n°527: "Transport Policies for the Euro-Mediterranean Free-Trade Area". (Världsbankens tekniska rapport nr 527: "Transportpolitik för Europa-Medelhavsområdet").

<sup>24</sup> Med över en miljon medborgare bosatta utomlands som årligen ankommer till marockanska flygplatser, svarar denna kategori för mer än tredjedel av alla ankomster (siffror från Eurostat – Turism i Medelhavsländerna).

<sup>25</sup> Casablanca (3 515 189 st.), Marrakech (1 393 015 st.) och Agadir (1 098 618 st.). Alla siffror kommer från Marockos transportministerium. Enligt samma källa för perioden 1991–2001 har framför allt en betydande ökning ägt rum på Casablanças flygplats, där passageraromsättningen mer än fördubblades under perioden.

<sup>26</sup> Uppgifter från Royal Air Maroc:s webbplats.

majoritetsägare med 51 % i Air Senegal och har återupptagit driften av linjer från det Västafrikanska bolaget Air Afrique som upphört med sin verksamhet<sup>27</sup>.

***Den särskilda betydelse som flygledningstjänsten (ATM) har i luftfarten mellan gemenskapen och Marocko***

Ur strategisk synpunkt är det Marockos geografiska läge som gör att det finns ett behov av ett nära samband i fråga om flygledningstjänst mellan gemenskapen och Marocko. Flyg mellan Spanien och dess territorier Madeira och Kanarieöarna, liksom de flesta flyg mellan gemenskapen och destinationer i Latinamerika passerar Casablancas flyginformationsregion (Flight Information Region, FIR).

Här måste det framhållas att Marocko var den första nordafrikanska stat som ingick ett bilateralt avtal med Eurocontrol. På basis av detta avtal beräknar, fakturerar, inkasserar och förvaltar Eurocontrol undervägsavgifter (en-route charges).

Inrättandet av det gemensamma europeiska luftrummet och genomförandet av ledning av reducerad vertikal separation av trafikflöden (Reduced Vertical Separation-flow management) kan naturligtvis bara leda till en ökning av behovet av att upprätthålla så nära relationer som möjligt inom flygledningstjänsten. På samma sätt kommer gemenskapen tillsammans med Marocko att behöva bedöma Marockos deltagande i den europeiska övre flyginformationsregionen (European Upper Flight Information Region, EUIR) som ett viktigt inslag i initiativet om ett gemensamt luftrum.

Både i fråga om flygsäkerhet och effektivitet kommer EG-lufttrafikföretagen att vinna på allt närmare relationer inom flygledningstjänsten (ATM). Det är det område som tycks kunna dra störst nytta av ett införande av gemenskapsnormer i så bred utsträckning som möjligt.

47. Därför rekommenderar kommissionen rådet att bemyndiga kommissionen att inleda förhandlingar om ett Europa–Medelhavsavtal mellan Europeiska gemenskapen och Konungariket Marocko inom luftfartsområdet.
- 4.2.5. *Förhandlingar om ett Europa–Medelhavsavtal med Libanon och Jordan inom luftfartsområdet*
48. Eftersom betydelsen av Libanons luftfartsmarknad håller på att öka snabbt, eftersom landet bedriver en särskilt öppen luftfartspolitik i förhållandena med tredje länder i allmänhet, och med gemenskapen i synnerhet<sup>28</sup>, samt eftersom landet uttryckt önskan om att inleda luftfartsförhandlingar med gemenskapen, har kommissionen uppfattningen att Libanon, bland gemenskapens grannländer i Mashrekregionen, för närvarande erbjuder goda möjligheter för givande förhandlingar om ett heltäckande luftfartsavtal.
49. Av Libanons export går omkring 20 % till gemenskapen, och mer än 44 % av landets import kommer från gemenskapen. Det innebär att gemenskapen är Libanons

<sup>27</sup> Tidskriften *Flight International*, april 2002.

<sup>28</sup> Se "Lebanon's Experience in Air Transport Liberalisation in the Middle East" (Libanons erfarenheter av luftfartens liberalisering i Mellanöstern), ATConf/5 2003, ICAO, Montreal.

viktigaste handelspartner, och värdet på både importen och exporten ökar ständigt<sup>29</sup>. Passagerartrafiken på Beiruts internationella flygplats har varje år ökat oavbrutet med minst 10 % mellan 1998 och 2000<sup>30</sup>.

#### **Den senaste utvecklingen inom luftfarten i Libanon**

Libanons regering beslöt 2000 att införa en ”open sky-politik”. Till den hör tilldelning av den s.k. femte frihetens rättigheter utan ömsesidighet. En självständig luftfartsmyndighet för civilflyget kommer att inrättas. Den skall verka som en ren tillsyns- och regleringsmyndighet och ersätta generaldirektoratet för civilflyget som rapporterar till ministeriet för offentliga arbeten och transport. För den organisatoriska uppbyggnaden kommer den civila luftfartsmyndigheten att få tekniskt bistånd med hjälp av medel från Meda-programmet.

Det libanesiska nationella flygbolaget, Middle East Airlines, har hittills dragit nytta av ”open sky”-politiken. Efter att ha förlorat mer än 400 miljoner US-dollar under åren 1994–2001, kunde Middle East Airlines för räkenskapsåret 2002 rapportera sin första vinst sedan mitten av 1970-talet. Det andra Libanon-baserade flygbolaget är Trans Mediterranean Airways, som enbart bedriver flygfrakt.

Beiruts internationella flygplats har stor tillväxtpotential, eftersom flygplatsens kapacitet – sex miljoner passagerare per år – är dubbelt så stor som nuvarande passagerarvolym.

50. I stort sett bedriver Jordanien en politik som syftar till en liberalisering av ekonomin och handeln. För denna politik blir landets relationer med gemenskapen allt viktigare, även mot bakgrund av associeringsavtalet mellan EU och Jordanien som trädde i kraft 2002.
51. I synnerhet strävar regeringen efter att föra en öppen luftfartspolitik, bl.a. för att främja utvecklingen av turismen. I detta sammanhang är det värt att notera att ett viktigt MEDA-projekt håller på att inrättas i syfte att bistå den jordanska civila luftfartsmyndigheten med att genomföra regeringens politik för en liberalisering av marknaderna och för införandet av ett heltäckande regelverk inom sektorn för civil luftfart.
52. Även om flygtrafiken mellan gemenskapen och Jordanien är tämligen begränsad i absoluta tal (cirka hälften så stor som trafiken med Libanon), har det skett en oavbruten tillväxt på totalt 250 % mellan 1991 och 2001. Jordaniens ekonomi som helhet har drabbats särskilt hårt av utvecklingen efter den 11 september 2001. År 2003 drevs två tredjedelar av all reguljär trafik mellan gemenskapen och Jordanien av Jordaniens nationella flygbolag Royal Jordanian<sup>31</sup>, vars privatisering sköts upp efter händelserna den 11 september 2001. Royal Jordanian fortsätter att få betydande

---

<sup>29</sup> Siffror från Eurostat och IMF.

<sup>30</sup> Sammanställda siffror från OAG. 1998 ingick flygplatser i den utvidgade gremenskapen i fem av Beiruts åtta viktigaste stad–stad-förbindelser.

<sup>31</sup> OAG, sammanställning av 2003 års siffror.

stöd från den jordanska regeringen<sup>32</sup>. Det mest intressanta är dock den jordanska regeringens önskan att utveckla Queen Alia-flygplatsen i Amman till ett viktigt nav för flygfrakt på Medelhavssidan av Mellanöstern.

53. Därför rekommenderar kommissionen rådet att bemyndiga kommissionen att inleda förhandlingar om ett Europa–Medelhavsavtal inom luftfartsområdet mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Libanon, å ena sidan, och mellan Europeiska gemenskapen och Hashemitiska konungariket Jordanien, å andra sidan.

## 5. TURKIET

54. I samband med utarbetandet av en extern luftfartspolitik för gemenskapen, i förhållandet med dess grannländer, är det nödvändigt att göra en noggrann bedömning av luftfartsrelationerna med Turkiet.
55. Kommissionen uppmanar de turkiska myndigheterna att på grundval av sitt ”horisontella” mandat inleda förhandlingar i syfte att ingå ett gemenskapsavtal genom vilket medlemsstaternas bilaterala avtal med Turkiet bringas i fullständig överensstämmelse med gemenskapens lagstiftning. Eftersom kommissionen redan har ett sådant mandat skulle sådana förhandlingar kunna inledas så snart som möjligt.
56. De är emellertid önskvärt att etablera ännu närmare luftfartsrelationer, genom ett heltäckande luftfartsavtal mellan den utvidgade gemenskapen och Turkiet, både med tanke på Turkiets status som kandidatland och ur ekonomisk synvinkel. Gemenskapen är Turkiets ojämförligt viktigaste handelspartner, vad gäller både export och import, samtidigt som Turkiet för närvarande räknas som gemenskapens tionde största kund och elfte största leverantör<sup>33</sup>. I fråga om luftfart är Turkiet den viktigaste destinationen i Medelhavsområdet för turister från gemenskapen. Turkiet är också en viktig marknad för resenärer som vill besöka släkt och familj. Av all passagerartrafik mellan gemenskapen och samtliga länder i det geografiska område som detta meddelande omfattar, svarar trafiken mellan gemenskapen och Turkiet för mer än en tredjedel, både för reguljär och icke-reguljär trafik<sup>34</sup>. Turkiet är också, på grund av sitt geografiska läge, en lovande partner för flygfrakt.
57. Dessutom är nära luftfartsrelationer mellan Europeiska gemenskapen och Turkiet motiverade av det faktum att Turkiet obestriddligen är en medlem av den europeiska luftfartsfamiljen, och att Turkiet därmed också är medlem av alla mellanstatliga samarbetsorgan för luftfart i Europa (ECAC, JAA och Eurocontrol).
58. För kommissionen är dessa argument tillräckliga för att man skall konstatera att framtida luftfartsrelationer med Turkiet skulle kunna omfatta vissa av principerna i ett Europa–Medelhavsavtal inom luftfartsområdet (t.ex. den fria luftfartsmarknaden), men att man också skulle kunna gå längre i luftfartssamarbetet mellan gemenskapen

---

<sup>32</sup> År 2002 undertecknade den jordanska civila luftfartsmyndigheten och Royal Jordanian dessutom ett avtal som gav flygbolaget ensamrätt att bedriva reguljära flygningar från och till kungariket under en fyraårsperiod, samtidigt som andra jordanska flygbolag enbart fick bedriva chartertrafik under samma period.

<sup>33</sup> Eurostat, 2002 års siffror.

<sup>34</sup> OAG, 2003 års siffror. När det gäller reguljära flygningar har turkiska flygbolag traditionellt sett haft upp till två tredjedelar av marknaden. Sedan 2001 förefaller det dock som om den håller på att bli mer jämnt fördelad mellan flygbolag från gemenskapen och Turkiet.

och Turkiet på sådana områden som flygsäkerhet, luftfartsskydd och flygledningstjänst. Dessutom är det fortfarande möjligt att integrera Turkiet i ett gemensamt europeiskt luftrum.

59. Därför avser kommissionen att aktivt inleda sonderingar med de turkiska myndigheterna för att bedöma möjligheterna att upprätta ett luftfartsavtal mellan gemenskapen och Turkiet i syfte att få till stånd ett luftfartssamarbete som är så omfattande som möjligt.

## **6. SLUTSATS**

- 1.1 På grundval av det horisontella mandat som kommissionen fått av rådet den 5 juni 2003 kommer kommissionen systematiskt att inleda förhandlingar med samtliga grannländer, i syfte att genom gemenskapsavtal ersätta de bestämmelser i bilaterala luftfartsavtal mellan medlemsstater och grannländer som, enligt EG-domstolens domar av den 5 november 2002, strider mot gemenskapens lagstiftning.
- 1.2 Kommissionen planerar att ingå omfattande luftfartsavtal, enligt ”inre marknaden”-modellen, med grannländer som deltar i Europaomfattande luftfartssamarbete. För detta ändamål rekommenderar kommissionen att nuvarande förhandlingsmandat för ett gemensamt europeiskt luftrum utvidgas till att omfatta samtliga fem länder på Västra Balkan.
- 1.3 Kommissionen planerar att ingå Europa–Medelhavsavtal inom luftfartsområdet med sina partner i Medelhavsområdet. Kommissionen rekommenderar att dessa förhandlingar inleds med Marocko, Libanon och Jordanien.
- 1.4 När det gäller Turkiet kommer kommissionen att inleda preliminära diskussioner i syfte att få till stånd ett luftfartssamarbete som är så omfattande som möjligt via ett luftfartsavtal mellan gemenskapen och Turkiet. För detta luftfartsavtal kommer ett förhandlingsmandat att begäras på grundval av resultaten från ovannämnda preliminära diskussioner.