EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 9.11.2007
KOM(2007) 691 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

om att utveckla ett gemensamt luftrum med Israel

1. INLEDNING

I sitt meddelande *Fortsatt utveckling av EU:s luftfartspolitik gentemot länder utanför EU*[1] betonar kommissionen behovet av att skapa ett gemensamt luftrum med grannländerna i öst och syd. Det slutgiltiga målet bör vara att sammanföra EU och dess grannländer i öst och syd och skapa gemensamma marknadsregler. Vid toppmötet den 27 juni 2005 uttalade Europeiska rådet sitt stöd för detta mål i slutsatserna om en fortsatt utveckling av EU:s luftfartspolitik gentemot länder utanför EU, och välkomnade också de framsteg som har gjorts i fråga om att utveckla ett större gemensamt luftrum med EU:s grannländer till 2010.

Ett viktigt led i den ekonomiska vidareutvecklingen av EU:s luftfart är att förbättra EU:s luftfartsrelationer med andra grannländer och slutligen skapa ett gemensamt luftrum. 19 % av all internationell trafik bortom EU går till dess grannländer, vilket gör denna sektor nästan lika viktig som trafiken till marknaderna i Nordamerika. EU har redan integrerat luftfartsmarknaderna i Schweiz, Norge och Island, och i juni 2006 undertecknade gemenskapen och dess medlemsstater ett avtal om ett gemensamt europeiskt luftrum (*European Common Aviation Agreement, ECAA*) med västra Balkan, och därefter det första Europa-Medelhavsavtalet om luftfart med Marocko i december 2006.

Israel är en mycket viktig partner för EU i Mellanöstern och för den europeiska grannskapspolitiken. Ramen för EU:s relationer med Israel utgörs av det partnerskap mellan Europa och Medelhavsområdet som upprättades genom associeringsavtalet mellan EU och Israel och den regionala dimensionen av Barcelonaprocessen. I associeringsavtalet framhålls betydelsen av ett fördjupat samarbete på transportområdet (artikel 53) och läggs grunden för ett rättsligt samarbete mellan parterna, särskilt när det gäller flygsäkerhet och luftfartsskydd. Dessutom uppmuntras samarbete inom forskning och teknik på transportområdet och inom luftfartssektorn.

I december 2004 paraferade dessutom båda parter en gemensam handlingsplan för den europeiska grannskapspolitiken för EU och Israel som ska främja Israels fortsatta integration i de europeiska politiska och ekonomiska strukturerna. Handlingsplanen trädde i kraft i april 2005. De konkreta prioriteringarna i handlingsplanen är följande: Ett ökat samarbete inom den civila luftfarten, bl.a. på områdena trafikledning (deltagande i det gemensamma europeiska luftrummet), flygsäkerhet och luftfartsskydd, ett avtal om ömsesidigt erkännande av luftvärdighet samt en analys av vilka möjligheter som finns till ett omfattande luftfartsavtal.

Israel eftersträvar ett närmare samarbete med EU och har visat intresse för att inleda förhandlingar om ett omfattande luftfartsavtal. Israel har också visat en stark vilja att tillsammans med EU reformera ramarna för internationell lufttransport. Den ministerieövergripande kommitté som Israel inrättade för att utreda frågan om fördjupade relationer med EU på luftfartsområdet antog i april 2007 en rekommendation till Israel om att utan dröjsmål inleda förhandlingar om ett omfattande luftfartsavtal med EU.

---

[1] KOM(2005) 79 slutlig, 11.3.2005.

Med hänsyn till regelverket, och till följd av EG-domstolens ”Open-skies”-dom av den 5 november 2002, måste de bilaterala avtalen mellan EU:s medlemsstater och Israel ändras, eftersom vissa bestämmelser i avtalen inte är förenliga med gemenskapslagstiftningen. Det gäller särskilt bestämmelserna om att gemenskapens flygbolag endast får flyga till Israel från sitt ursprungsland. Kommissionen fick ett övergripande mandat för att förhandla med tredjeländer om nödvändiga ändringar av de bilaterala avtalen. Kommissionen har sedan 2005 framgångsrikt utnyttjat det övergripande mandatet och kunnat ändra ett stort antal bilaterala avtal så att de nu stämmer överens med gemenskapslagstiftningen.

Europeiska kommissionen har bjudit in Israel till öppna och övergripande förhandlingar för att lösa de återstående rättliga frågorna som EG-domstolen tog upp i ”Open Skies”-domarna och för att skapa en stabil grund för de framtida relationerna mellan EU och Israel på luftfartsområdet. Israel har sagt att man vill att de övergripande förhandlingarna förs parallellt med förhandlingarna om ett omfattande luftfartsavtal. Det bör påpekas att en liknande strategi har fungerat väl i samband med luftfartsförhandlingarna med Marocko, då ett övergripande avtal paraferades av parterna en kort tid efter det att förhandlingarna om ett omfattande luftfartsavtal hade inletts.

I detta meddelande rekommenderas därför att rådet bemyndigar kommissionen att förhandla om ett omfattande avtal om ett gemensamt luftrum med Israel, som skulle innebära en öppning av marknaden i kombination med en parallell process mot ett rättsligt samarbete och/eller harmonisering på områdena flygsäkerhet, luftfartsskydd, miljöskydd och tillämpning av regler för statligt stöd och konkurrensregler för att garantera rättvisa konkurrensförhållanden.

2. DEN BEFINTLIGA RAMEN

EU är Israels största handelspartner, och Israel är i sin tur en av EU:s viktigaste handelspartner i Europa-Medelhavsområdet, med en handel som 2005 uppgick till nästan 23 miljarder euro. Merparten av Israels import har sitt ursprung i EU, och EU är Israels näst viktigaste exportmarknad. Om man bortser från diamanthandeln uppgick hela handeln med EU till 35 % av Israels totala handel. Genom Europa-Medelhavsassocieringsavtalet kom Europa och Israel överens om att avreglera handeln med industriella produkter.

Israel var det första icke-europeiska land som associerades till Europeiska gemenskapens ramprogram för forskning och utveckling. Israels speciella status är en följd av att landet har nått mycket långt inom vetenskap och forskning och att det sedan länge finns ett nära vetenskapligt och tekniskt samarbete mellan Israel och EU.

EU och Israel har också paraferat ett avtal om Israels deltagande i Galileo, Europas program för satellitnavigation. Det visar tydligt Israels engagemang för att i större utsträckning delta i EU:s program och verksamheter.

Beträffande samarbete på transportområdet har det förts framgångsrika diskussioner med EU om ett gemensamt israelisk-palestinskt transportkontor för att hantera de praktiska aspekterna av en gemensam transportsektor.

Det finns starka kopplingar mellan luftfartsmarknaderna i EU och Israel. Israel har bilaterala luftfartsavtal med de flesta av medlemsstaterna, vilket tydligt visar betydelsen av luftfartförbindelserna med detta för EU viktiga grannland. Störst är EU-marknaden som står för 4,54 miljoner (eller 54 %) av totalt 8,59 miljoner internationella passagerarrörelser inom luftfarten till och från Israel. Israel är i sin tur EU:s viktigaste luftfartsmarknad i Mellanöstern och har en stor tillväxtpotential. Trots oron för säkerheten ökade passagerartrafiken mellan EU och Israel med i genomsnitt 2,7 % mellan 1995 och 2005. Den siffran väntas fortsätta att stiga enligt IATA:s uppskattningar som tyder på en genomsnittlig ökning på 6,6 % av antalet resenärer mellan Europa och Mellanöstern under 2005–2009. De största enskilda bilaterala marknaderna är för närvarande Frankrike (661 000 passagerare), Förenade kungariket (651 000), Tyskland (626 000), Italien (579 000), Spanien (364 000) och Nederländerna (266 000).

Kapaciteten på hela EU-Israelmarknaden är jämt fördelad mellan flygbolag i gemenskapen och Israel. Detta beror antagligen delvis på bestämmelserna i de bilaterala luftfartsavtalen mellan medlemsstaterna och Israel, som i allmänhet inskränker antalet flygbolag som får utses till ett på varje sida, och anpassar kapacitetsöverenskommelserna till båda flygbolagens krav. Det förefaller som om en stor del av transporten av israeliska passagerare via EU:s marknader är trafik till USA som omfattas av den sjätte friheten.

Israel är också ett allt viktigare turistmål för Europa. 2004 besökte 1,5 miljoner turister Israel och 89 % av dessa (1,34 miljoner) reste med flyg. Det innebär en ökning på 42 % sedan 2003, men motsvarar ändå bara 56 % av 2000 års nivå. Men även den här blygsamma återhämtningen visar att det finns en stor tillväxtpotential beroende på den politiska situationen. Eftersom flertalet turister tar flyget, innebär en ökning av turismen också en ökad efterfrågan på lufttrafik. När det gäller utgående lufttrafik, är antalet israeliska passagerare som reser till andra länder sedan 2000 betydligt större än antalet utländska besökare i Israel.

Israels luftfartssektor

Den israeliska marknaden domineras av El Al Israel Airlines. El Al är det enda flygbolag som bedriver regelbunden lufttrafik till och från Israel, även om charterbolagen Arkia, Israair och Sun d'Or bedriver trafik på korta och medellånga sträckor. Sun d'Or är ett helägt dotterbolag till El Al. De israeliska flygbolagen har framför allt satsat på punkt till punkt-förbindelser.

För de flygbolag i EU som är världsomspännande och kan bedriva trafik till interkontinentala destinationer är Israel en intressant marknad som omfattas av den sjätte friheten, och samtidigt en viktig ursprungs- och destinationsmarknad. För mindre och/eller nyare bolag, särskilt de nya lågprisbolagen erbjuder Israel selektiva möjligheter till punkt till punkt-tjänster.

Israel har bilaterala luftfartsavtal med 21 medlemsstater och med ett stort antal andra internationella partner. Israel har länge varit medlem av Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) och har också undertecknat andra viktiga multilaterala luftfartsavtal. Samtidigt har Israel fortsatt att föra en försiktig och konservativ luftfartspolitik, och hittills varit ovillig att avreglera historiska överenskommelser med medlemsstaterna på luftfartsområdet. Den israeliska

regeringens inbjudan till luftfartsförhandlingar med EU innebär ett viktig steg mot en öppning av luftfartsmarknaderna med EU.

När det gäller regional integrering av lufttransportmarknader har Israel hittills försökt att genom bilaterala ansträngningar selektivt utvidga och intensifiera relationerna till grannländer och andra stater i regionen. Dessa ansträngningar har i stor utsträckning hindrats av den svåra politiska situationen i området. EU:s strategi för att skapa ett gemensamt luftrum kan ge Israel nya möjligheter till regionalt samarbete, t.ex. en harmonisering av lagstiftningen genom stränga gemensamma normer för Europa och Medelhavsområdet.

På lagstiftningsområdet tar Israel sina ICAO-förpliktelser på stort allvar och stöder proaktivt konsekvens och kvalitet i den internationella luftfartslagstiftningen. Flygsäkerheten inom den israeliska luftfarten är hög och luftfartsskyddet är antagligen det mest heltäckande i hela världen. Israels engagemang och åtgärder när det gäller miljöskydd är ett mycket positivt exempel. Anställda vid israeliska flygbolag har ett gott socialt skydd och uppvisar stor professionalism. Tillståndsgivningen för flygbolag sker på ett stringent sätt. Det pågår för närvarande en diskussion om huruvida luftfarten ska fortsätta att undantas från konkurrensreglerna.

De stränga israeliska normerna när det gäller såväl drift som lagstiftning på lufttransportområdet utgör en god grund för harmonisering med gemenskapens luftfartslagstiftning genom ömsesidigt erkännande. EASA (*European Aviation Safety Agency*) har redan undertecknat en överenskommelse om luftvärdighetscertifiering.

3. STÄRKTA RELATIONER MED ETT VIKTIGT GRANNLAND

I maj 2007, efter rekommendationer från den israeliska ministerövergripande kommittén, lämnade den israeliska regeringen ett formellt förslag till kommissionen om att inleda förhandlingar om ett omfattande luftfartsavtal.

Israel är på väg att inta ett mer liberal hållning när det gäller luftfarten mellan medlemsstaterna och Israel, och ger nu bättre tillgång till den israeliska marknaden. Utöver ett större antal flygningar per vecka, har Israel i vissa fall gått med på att ömsesidigt öka antalet EU-flygbolag som tillåts bedriva trafik mellan respektive medlemsstat och Israel. Detta visar Israels starka ambition att inleda luftfartsförhandlingar med gemenskapen, vilket kan leda till en fortsatt integrering av marknaderna.

4. FÖRDELAR OCH MERVÄRDE AV GEMENSKAPENS TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

Den civila luftfarten (inbegripet infrastruktur, operatörer och andra aktörer inom näringslivet) är en viktig del av EU:s ekonomi. Flygbolagen står själva för omkring 0,6 % av EU:s förädlingsvärde och har mer än 400 000 anställda (0,4 % av det totala antalet anställda i den icke-finansiella företagssektorn)[2], och hela luftfartssektorn sysselsätter omkring 3 miljoner människor i EU. Det gemensamma luftrum som

[2] EUROSTAT *Statistics in focus*, 37/2005, ISSN 1561-4840

skapades i början av 1990-talet har bidragit avsevärt till att öka sektorns dynamik och effektivitet, och har medfört stora ekonomiska och sociala fördelar. Mellan 1992 och 2003 ökade antalet flygsträckor inom EU med över 40 %. Gemenskapens största flygbolag har haft en produktionsökning på 87 % mellan 1990 och 2002[3]. Men den inre marknadens potential kommer förmodligen ändå inta att kunna utnyttjas fullt ut förrän gemenskapen agerar på ett enat sätt i luftfartskontakterna med tredjeländer i alla de fall då samordnade insatser kan leda till ett mervärde för den europeiska flygindustrin och europeiska konsumenter. Dessutom betraktar tredjeländer de erfarenheter som EU har gjort i det avseendet som mycket värdefulla. Detta gäller i allra högsta grad för Israel, och EU strävar efter ett privilegierat förhållande till landet.

EU:s medlemsstater och Israel har i det förgångna förhandlat fram restriktiva luftfartsavtal med en mindre marknadsöppning och stränga marknadsvillkor för företagen. De flesta avtal gäller fortfarande tillstånd för ett flygbolag på varje sida, vilket i praktiken begränsar marknadstillträdet till två flygbolag. Dessutom gäller förhandlingarna om tillstånd och turtäthet i många fall en flyglinje mellan två städer, vilket ytterligare begränsar marknadstillträdet. Det nuvarande systemet med bilaterala avtal mellan EU:s medlemsstater och Israel snedvrider därför trafiken och kan vara till nackdel för flera EU-flygbolag och för konsumenterna i vissa av EU:s medlemsstater. Ett luftfartsavtal på gemenskapsnivå skulle skapa lika villkor för alla gemenskapens flygbolag på högsta möjliga nivå, och också innebära att passagerare i de olika medlemsstaterna kan dra nytta av liknande villkor och en ökad trafik mellan EU och Israel.

Ett gemensamt luftrum med Israel skulle medföra stora ekonomiska vinster. En marknadsöppning och ett ömsesidigt erkännande av luftfartsnormerna skulle vara positivt för luftfartsmarknaderna med hänsyn till deras geografiska läge och de sedan lång tid tillbaka starka ekonomiska och handelsmässiga banden mellan EU och Israel.

En marknadsöppning skulle också förbättra resmöjligheterna för passagerare i EU och Israel avsevärt. Antalet direkta förbindelser mellan EU och Israel, och antalet flygningar, förväntas bidra till att handel och turism mellan parterna ökar markant. En stor andel av de ekonomiska fördelarna förväntas tillfalla EU:s flygbolag och EU:s ekonomi i stort. Ett gemensamt luftrum skulle medföra många nya marknadsmöjligheter för flygbolag i EU som vill börja flyga på Israel men som i dag inte har de trafikrättigheter som krävs. Det skulle också kunna underlätta integreringen av israeliska flygbolag i befintliga allianser av EU-flygbolag och på så sätt underlätta utvecklingen av integrerade produkter och bättre tjänster till passagerare och större effektivitet genom skalfördelar.

Det är självklart mycket viktigt att se till att marknaderna öppnas och integreras på ett väl avvägt sätt, med hänsyn till andra viktiga politiska mål och åtgärder för att mildra eventuella negativa effekter. Därför måste man också se till att marknadsöppningen åtföljs av ett rättsligt samarbete och/eller harmonisering i fråga om flygsäkerhet och luftfartsskydd, miljöskydd, statligt stöd och

[3] Bilaga till kommissionen meddelande *Fortsatt utveckling av EU:s luftfartspolitik gentemot länder utanför EU,* KOM(2005) 79 slutlig.

konkurrenslagstiftning, så att alla berörda parter får lika villkor och en rättvis konkurrens med lika möjligheter uppstår. En förutsättning för öppna marknader är ramar som garanterar rättvis konkurrens och en hög grad av flygsäkerhet och luftfartsskydd. När det gäller miljöaspekter måste avtalet vara förenligt med EU:s åtaganden för en hållbar utveckling. Det är viktigt att se till att avtalet inte begränsar EU:s möjligheter att tillämpa rättsliga eller ekonomiska styrmedel för att lindra oönskade biverkningar av lufttrafikens tillväxt, bland annat beträffande luftkvalitet och buller kring flygplatser och genom dess bidrag till klimatförändringen.

Det är politiskt och ekonomiskt betydelsefullt för EU att se till att det finns gemensamma normer som överensstämmer med europeiska normer i de ekonomiska relationerna med partner i Medelhavet (se också artikel 47 i associeringsavtalet mellan EU och Israel). Det kan endast uppnås genom ett omfattande luftfartsavtal som förhandlas fram på EU-nivå och som lägger grunden för ett ömsesidigt erkännande av luftfartsnormer och -förfaranden. Avtalet ska syfta till att integrera Israels luftfart i ett gemensamt luftrum med EU, och att harmonisera lagstiftningen genom ömsesidigt erkännande på viktiga områden av EU:s luftfartslagstiftning.

Genom att föreslå ett omfattande mandat för förhandlingar med Israel skulle EU visa grannländerna sitt engagemang för öppna marknader och för rättslig konvergens i fråga om flygsäkerhet och luftfartsskydd och en hållbar utveckling. Ett luftfartsavtal mellan EU och Israel skulle kunna få stora ekonomiska följder för lufttrafiken mellan EU och andra sydliga grannländer, och skulle kunna leda till ett ökat regionalt samarbete.

Som framgår av detta meddelande har Israel förklarat sig berett att påbörja processen mot integration i ett gemensamt luftrum med EU. Detta förutsätter att Israel kan harmonisera sina luftfartsnormer med EU:s genom ömsesidigt erkännande, så att en stabil rättslig grund för luftfartsförbindelserna skapas.

5. SLUTSATSER

Mot den här bakgrunden anser kommissionen att det är viktigt att erbjuda Israel ett heltäckande och stärkt samarbete inom den civila luftfarten. Avtalet bör ge en ambitiös ram som omfattar både mer övergripande luftfartsfrågor som rättsligt samarbete om flygsäkerhet, luftfartsskydd, trafikledning, teknik och forskning, och konkreta frågor som rör affärsverksamhet och industrisamarbete.

Den civila luftfarten erbjuder många nya möjligheter att ytterligare stärka samarbetet inom transportsektorn till ömsesidigt gagn för Israel och EU. Därför bör man se till att luftfarten blir ett nyckelområde för närmare samarbete mellan EU och Israel, så att Israel får ett konkret exempel på hur landet kan integreras i EU:s strukturer och marknader. Avtalet blir ett viktigt steg mot det gemensamma luftrum för EU och dess grannländer i Medelhavsområdet som är ett nyckelmål för EU:s externa luftfartspolitik och ett betydande element i EU:s yttre förbindelser.

Ett luftfartsavtal med EU kan uppfylla Israels önskan att bli mer integrerat i EU:s luftfartsstrukturer och kombinera fördelarna med marknadsöppning med rättsligt, tekniskt och industriellt samarbete så att lika villkor för operatörer skapas och konsumenterna får största möjliga fördelar.

Det stora politiska och ekonomiska mervärde som ett luftfartsavtal med Israel skulle medföra kan på längre sikt fungera som förebild för andra länder i regionen och bidra till ökat regionalt samarbete i Mellanöstern.

Därför föreslår kommissionen att förhandlingar inleds i syfte att sluta ett omfattande luftfartsavtal med Israel och uppmanar rådet att bemyndiga kommissionen att inleda förhandlingar om ett sådant avtal.

Kommissionen kommer att i nära samarbete med medlemsstaterna och alla berörda parter fortsätta arbetet med att utveckla och uppnå de mål som anges i förslaget till rådets beslut.