

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma bestämmelser för grundläggande flygförbindelser med anledning av Förenade kungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen**

[COM(2018) 893 final – 2018/0433 (COD)]

(2019/C 190/07)

Huvudföredragande: **Jacek KRAWCZYK**

Remiss	Europaparlamentet, 14.1.2019 Rådet, 14.1.2019
Rättslig grund	Artiklarna 100.2 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället
Presidiets beslut	22.1.2019
Antagande vid plenarsessionen	20.2.2019
Plenarsession nr	541
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	77/1/0

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Ekonomiska och sociala kommittén (EESK) har genomgående betonat vikten och omfattningen av det gemensamma europeiska luftfartsområdet som en katalysator för ekonomisk tillväxt och ekonomiskt välstånd och för att upprätthålla Europas konkurrenskraft internationellt. När Förenade kungarikets beslut att inte längre vara medlem i Europeiska unionen (brexit) träder i kraft kommer alla sektorer inom Förenade kungarikets ekonomi att upphöra att vara en del av den europeiska inre marknaden, och dess luftfartssektor kommer inte längre att kunna dra nytta av och bidra till det gemensamma europeiska luftfartsområdet.

1.2 Bedömningen av brexits konsekvenser på den viktiga flygtrafiken mellan EU och Förenade kungariket kommer att vara beroende av Förenade kungarikets och EU-institutionernas förmåga att snabbt anta lämpliga regleringsåtgärder för att säkerställa hög konkurrenskraft mellan EU-27 och Förenade kungarikets luftfartssektorer.

1.3 Om – vilket är alltmer sannolikt – ett scenario utan utträdesavtal uppstår, skulle EU:s lagstiftning, och särskilt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008<sup>(1)</sup>, upphöra att gälla för lufttrafik mellan Förenade kungariket och EU. Detta skapar rättslig osäkerhet, äventyrar stabiliteten i planeringen och utgör en fara för fortsatta förbindelser mellan Förenade kungariket och EU när det gäller tjänster.

1.4 Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma bestämmelser för grundläggande flygförbindelser med anledning av Förenade kungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen är en tillfällig lösning och en beredskapsplan för att minska effekterna av en abrupt brexit. De föreslagna åtgärderna är det enda realistiska sättet att mildra de eventuella allvarliga konsekvenser som förväntas för luftfartssektorn, om utträdesavtalet inte ratificeras före den 29 mars 2019.

1.5 Genom förordningen kommer kommissionen och den brittiska regeringen att få ytterligare tid att förhandla om ett omfattande luftfartsavtal som sedan skulle bli ett regelverk för luftfarten mellan EU och Förenade kungariket. Därmed sörs även för att de grundläggande flygförbindelserna upprätthålls under tiden.

<sup>(1)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (EUT L 293, 31.10.2008, s. 3).

1.6 Förhandlingarna om ett luftfartsavtal mellan EU och Förenade kungariket måste ske utan dröjsmål i syfte att återupprätta en rättslig grund för en solid luftfartskonkurrens mellan båda parternas företag. EESK är redo att tillhandahålla de bidrag som behövs från berörda aktörer från det organiserade civila samhället inom EU-27. EESK uppmanar EU och Förenade kungariket, i den europeiska ekonomins, dess medborgares och arbetstagares intressen, att anta ett omfattande luftfartsavtal så snart som möjligt som den enda rättsliga grunden för en öppen och konkurrenskraftig luftfarmsmarknad.

1.7 Efter det att Förenade kungariket lämnade in en ansökan enligt artikel 50 för att avsluta sitt EU-medlemskap har kommissionen utvecklat en sammanhängande förhandlingsstrategi och genomfört den på ett enhetligt och transparent sätt med fullständigt stöd från alla EU-institutioner <sup>(2)</sup>. EESK lovordar hur eniga Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och medlemsstaterna är. Att fortsätta med en gemensam strategi är av alla EU-medborgares intresse. Det gäller även för den civila luftfarmsindustrin.

1.8 EESK stöder den föreslagna förordningens syfte att fungera som en beredskapsåtgärd för att säkra grundläggande flygförbindelser, med tanke på att förordningen inte kan ses som en utvidgning av förordning (EG) nr 1008/2008 eller ett ensidigt utträdesavtal. Rättigheterna i den föreslagna förordningen är med rätta begränsade vad gäller tid och syfte. Det är logiskt och konsekvent att begränsa de kommersiella möjligheterna till tredje och fjärde frihetstjänster mellan EU och Förenade kungariket. Ytterligare möjligheter för EU:s och Förenade kungarikets flygbolag måste bli föremål för förhandlingar om ett framtida luftfartsavtal mellan EU och Förenade kungariket.

1.9 För att säkerställa grundläggande förbindelser och rättvis konkurrens innehåller den föreslagna förordningen flera kriterier och förfaranden såsom en övre gräns för frekvenser under IATA:s sommar- och vintersäsong <sup>(3)</sup>, begreppet "likvärdiga rättigheter" <sup>(4)</sup> och kommissionens rätt att minska, ändra eller återkalla rättigheter <sup>(5)</sup>. EESK rekommenderar att man – för att bättre återspegla de rådande marknadsförhållandena – bör låta referensperioden löpa ut den 29 mars 2019 (IATA:s fullständiga sommar- och vintersäsong 2018/2019).

1.10 Mot bakgrund av de ekonomiska och sociala konsekvenser detta värstafallscenario skulle få är det mycket viktigt att kommissionen utvecklar en transparent och noggrann övervakningsmekanism. En sådan mekanism bör också föreskriva ett nära samarbete mellan kommissionen, arbetsmarknadens parter och det civila samhällets organisationer före och under övergångsperioden och medan man förhandlar om ett nytt luftfartsavtal. Övervakningen måste även omfatta skydd för passagerare och arbetstagare samt miljönormer.

1.11 EESK anser att anställda inom luftfartssektorn från Förenade kungariket bör behålla sina rättigheter enligt EU-lagstiftningen vad gäller bland annat arbetstid, bemanningsföretag, flygtidsbegränsningar, direktivet om överlåtelse av företag m.m. i syfte att upprätthålla lika konkurrensvillkor gentemot EU-lufttrafikföretag.

## 2. Allmänna kommentarer

### 2.1 Rättslig grund för tillhandahållande av lufttrafik inom EU

Såsom anges i motiveringen <sup>(6)</sup> organiserar suveräna stater lufttransporter genom bilaterala luftfartsavtal. Efter liberaliseringen av luftfarten inom EU baseras dock friheten för medlemsstaternas lufttrafikföretag att tillhandahålla lufttrafik inom EU uteslutande på förordning (EG) nr 1008/2008. Denna förordning fastställer även reglerna för utfärdande av tillstånd för dessa företag. I avsaknad av ett utträdesavtal skulle trafik mellan Förenade kungariket och medlemsstaterna inte längre regleras av denna förordning och därför skulle det från och med den 30 mars 2019 saknas rättslig grund för respektive lufttrafikföretag att tillhandahålla lufttrafik mellan Förenade kungariket och medlemsstaterna. Dessutom skulle Förenade kungarikets lufttrafikföretag förlora sin operativa licens i unionen.

<sup>(2)</sup> COM(2018) 556 final/2;COM(2018) 880 final

<sup>(3)</sup> COM(2018) 893 final, artikel 3.2

<sup>(4)</sup> COM(2018) 893 final, artikel 4.

<sup>(5)</sup> COM(2018) 893 final, artiklarna 4 och 5.

<sup>(6)</sup> COM(2018) 895 final.

Även om stater kan godkänna tidtabeller som lämnats in av de flygbolag som utsetts för en flygsäsong på grundval av samförstånd och ömsesidighet så medför dessa ad hoc-godkännanden ingen stabilitet för planeringen och skulle ge upphov till knappt hanterbara administrativa bördor när det gäller flygningar mellan Förenade kungariket och EU:s medlemsstater, samt den tämligen kontroversiella rättsliga frågan om huruvida EU skulle behålla exklusiva rättigheter att förhandla om villkoren i ett luftfartsavtal mellan EU och Förenade kungariket, vilket krävs för att medlemsstaterna ska kunna godkänna flygningar på laglig väg. För lufttrafiken mellan EU och Förenade kungariket är det därför av yttersta vikt att en rättslig grund skapas för att lufttrafiken ska kunna fortsätta efter den 29 mars 2019.

## 2.2 Utträdesavtal – konsekvenser för luftfarten

EU och Förenade kungariket har förhandlat fram ett utträdesavtal som innehåller åtgärder att vidta i syfte att underlätta Förenade kungarikets övergång från en medlemsstat till ett tredjeland. Detta avtal skulle påverka alla ekonomiska sektorer. Under övergångsperioden skulle Förenade kungariket omfattas av både befintlig EU-lagstiftning och sådan EU-lagstiftning som träder i kraft under övergångsperioden, men Förenade kungariket skulle inte ha någon aktiv roll i EU:s beslutsprocess, inklusive sådan som utförs av EU-organ såsom Easa. Detta skulle fortsätta till dess att ett nytt luftfartsavtal ingåtts mellan Förenade kungariket och EU-27.

### 2.2.1 Internationella avtal som ingås av EU

Över 750 internationella avtal som EU ingått på medlemsstaternas vägnar kan behöva återskapas av Förenade Kungariket efter Brexit. Dessa omfattar flera luftfartsrelaterade avtal och i synnerhet det omfattande luftfartsavtalet mellan EU och Förenta staterna som Förenade kungariket inte längre kommer att kunna dra fördel av. I de fall EU har ingått ett luftfartsavtal på grundval av *exklusiv* behörighet kommer Förenade kungariket, när landet upphör att vara en EU-medlemsstat, inte längre att kunna dra fördel av avtalet. Förenade kungariket kommer inte heller att kunna dra fördel av de avtal som ingåtts på grundval av *gemensam* behörighet som innebär fördelar för "EU:s medlemsstater". EU åtar sig att i utträdesavtalet underrätta alla internationella parter i EU:s luftfartsavtal om att de bör behandla Förenade kungariket som en EU-medlemsstat under övergångsperioden. Det är dock upp till den tredje parten att avgöra om så kommer att ske, eftersom utträdesavtalet inte har någon bindande verkan för tredje parter att fortsätta tillämpa fördelar för Förenade kungariket efter den 29 mars 2019.

2.2.2 Underhåll, reparation och översyn, flygplanstillverkning, reparationsmöjligheter och säkerhetsstandarder behandlas i ett annat yttrande från EESK – TEN/688 "Luftfartssäkerhet efter brexit".

## 3. Förslaget till förordning

### 3.1 Bakgrund

För att mildra allvarliga störningar i luftfarten mellan EU och Förenade kungariket vid ett scenario utan ratificerat utträdesavtal har kommissionen antagit två förslag till förordning:

- Förslag om gemensamma bestämmelser för grundläggande flygförbindelser med anledning av brexit (COM(2018) 893 final – 2018/0433 (COD)), som är ämnet för detta yttrande, och
- Förslag om vissa aspekter på luftfartssäkerhet med anledning av brexit (COM(2018) 894 final – 2018/0434 (COD)) (7).

De antagna åtgärderna är brådskande inom vissa områden av unionslagstiftningen i avsaknad av ett utträdesavtal. Det begränsade antalet föreslagna åtgärder bör ses som exceptionella skyddsinsatser av avgörande betydelse för Europeiska unionen och dess medborgare i ett sådant scenario.

Kommissionen betonar i synnerhet att åtgärderna varken bör vara en kopia av fördelarna med ett EU-medlemskap eller villkoren för den planerade övergångsperioden. Åtgärderna kommer att antas ensidigt av EU (med möjlighet att återkallas när som helst) och sektorspecifika tidsfrister för åtgärder kommer att tillämpas. Vidare bör den fastställda uppdelningen av befogenheter följas, och nationella åtgärder ska vara förenliga med EU-lagstiftningen. De bör dock inte fungera som kompensation för bristande beredskapsåtgärder i rätt tid.

(7) EESK:s yttrande "Flygsäkerhet efter brexit", TEN/688 (se sidan 37 i detta nummer av EUT).

### 3.2 Föreslagna åtgärder

3.2.1 Förslaget till förordning syftar till att – under en 12-månadersperiod – garantera grundläggande flygförbindelser mellan Förenade kungariket och EU. Förslaget ger brittiska aktörer trafikrättigheter att flyga över unionens territorium utan att landa, att landa på unionens territorium för andra ändamål än trafikändamål, och att tillhandahålla direkta förbindelser mellan Förenade kungarikets och EU:s territorium, oavsett om det gäller tjänster för passagerare eller gods och om de är reguljära eller icke-reguljära <sup>(8)</sup>. Man föreslår i synnerhet att flygkapaciteten ska begränsas till det antal frekvenser som gällde före brexit under IATA:s vinter- och sommarsäsong år 2018 <sup>(9)</sup>.

3.2.2 De rättigheter som beviljats Förenade kungarikets lufttrafikföretag är beroende av att begreppet "likvärdiga rättigheter" efterlevs, vilket främst innebär att kommissionen ska övervaka huruvida EU-lufttrafikföretag *rättsligt eller faktiskt* beviljas rättigheter som är likvärdiga de som Förenade kungarikets lufttrafikföretag kommer att få inom förslaget till förordning. Om så inte är fallet, eller om rättigheterna varierar mellan olika företag, så är det kommissionens sak att införa ytterligare kapacitetsrestriktioner, kräva att medlemsstater nekar, tillfälligt drar in eller återkallar trafik tillstånd, eller vidta andra lämpliga åtgärder. <sup>(10)</sup> Samma restriktioner kan tillämpas av kommissionen i de fall där den anser att rättvis konkurrens inte kan garanteras, till exempel om Förenade kungariket subventionerar sina lufttrafikföretag, eller om EU-lufttrafikföretag diskrimineras <sup>(11)</sup>.

3.2.3 Utöver det innehåller den föreslagna förordningen krav för att erhålla trafik tillstånd från medlemsstater <sup>(12)</sup>, genom att lämna in driftfärdplaner och tidtabeller till myndigheter i den berörda medlemsstaten <sup>(13)</sup>, villkor för att neka, tillfälligt dra in, återkalla eller begränsa tillstånd <sup>(14)</sup>, samt att säkerställa fortsatt erkännande av luftvärdighetsbevis, luftfarts-certifikat och licenser som har utfärdats av Förenade kungariket <sup>(15)</sup>.

## 4. Särskilda kommentarer

### 4.1 Kapacitetsfrysning

4.1.1 De europeiska aktörerna var oeniga om behovet att införa en gräns för den kapacitet som ska kunna erbjudas <sup>(16)</sup>. Huvudargumentet för att avskaffa gränsen är den förväntade marknadstillväxten på 6 % under de kommande åren.

4.1.2 EESK håller dock med kommissionen om att syftet med denna förordning inte är att utöka tillämpligheten av förordning (EG) nr 1008/2008 och säkerställa att det gemensamma europeiska luftfartsområdet fungerar fullt ut i praktiken. I och med att det är en förordning som täcker in frekvenser och därmed den kapacitet som erbjuds påverkar den ändå marknadsdynamiken. Till följd av brexit och i avsaknad av andra godkända åtgärder såsom ett utträdesavtal krävs dock omedelbara åtgärder. Förordningen måste därför ses mot bakgrund av den politiska oförmågan att anta ett lämpligt utträdesavtal som utvidgar den rättsliga grunden under begränsad tid medan Förenade kungariket förbinds att vidta åtgärder som ett tredjeland; utan att sådant utträdesavtal drabbas alla ekonomiska sektorer, särskilt luftfarten, av allvarliga störningar.

4.1.3 Kapaciteten som erbjuds genom denna förordning är därmed inte en återspeglning av en fungerande marknad utan av en akut beredskapsåtgärd. Utan denna förordning löper Förenade kungarikets lufttrafikföretag allvarlig risk att få sin operativa licens i unionen återkallad. I och med förordningen kan man säkra grundläggande flygförbindelser. Gränsen medför även säkerhet för medlemsstaterna eftersom ingen medlemsstat skulle kunna godkänna ytterligare frekvenser, och grunden för att vidta eventuella korrigerande åtgärder är också tydlig. Frekvensgränsen visar att förordningen är av både tillfällig och brådskande beredskapskaraktär. EESK rekommenderar att man – för att bättre återspegla de rådande marknadsförhållandena – bör låta referensperioden löpa ut den 29 mars 2019 (IATA:s fullständiga sommar- och vintersäsong 2018/2019). Den kommer att gälla under den tid som krävs för att komma överens om ett nytt luftfartsavtal, högst tolv månader.

<sup>(8)</sup> COM(2018) 893 final, artikel 3.1.

<sup>(9)</sup> COM(2018) 893 final, artikel 3.2.

<sup>(10)</sup> COM(2018) 893 final, artikel 4.

<sup>(11)</sup> COM(2018) 893 final, artikel 5.

<sup>(12)</sup> COM(2018) 893 final, artikel 6.

<sup>(13)</sup> COM(2018) 893 final, artikel 7.

<sup>(14)</sup> COM(2018) 893 final, artikel 8.

<sup>(15)</sup> COM(2018) 893 final, artikel 9.

<sup>(16)</sup> COM(2018) 893 final – 2018/0433 (COD)

4.1.4 EESK stöder den tidsbegränsade frekvensgränsen och betonar åtgärdens tillfälliga och riktade beredskapskaraktär. Kommittén uppmanar dock EU och Förenade kungariket, i den europeiska ekonomin och dess arbetstagares intressen, att snarast anta ett omfattande luftfartsavtal som den enda rättsliga grunden för en öppen och konkurrenskraftig luftfartsmarknad.

#### 4.2 *Utvidgning till gemensamma linjebeteckningar (code-sharing) och leasingavtal*

4.2.1 EESK anser att inkludering av klausuler om fortsatt drift av gemensamma linjebeteckningar och leasingavtal skulle överskrida denna förordnings syfte. Dessa handelsavtal kan inte anses tillhöra kategorin tillhandahållande av grundläggande förbindelser mellan två parter. Den rättsliga grunden för sådana kommersiella samarbetsavtal finns i förordning (EG) nr 1008/2008, om sådana avtal ska fortsätta måste de ingå i ett framtida omfattande luftfartsavtal mellan EU och Förenade kungariket.

#### 4.3 *Utvidgning till verksamheter inom den femte friheten (goods)*

4.3.1 Förordningen föreskriver förbindelsens kärnpunkt – lufttrafik mellan två länder: tredje och fjärde frihetsrättigheter. Förordningen inbegriper också tekniska rättigheter, första och andra frihetsrättigheter. Rättigheter som går utöver den grundläggande förbindelsen mellan två länder kan inte omfattas av denna förordning som inte syftar till att skapa nya affärsmöjligheter eller ens utvidga den rättsliga grunden för alla befintliga verksamheter. EESK är av uppfattningen att detta inte skulle vara förenligt med syftet och motiveringen i förslaget till förordning att utvidga det provisoriska beviljandet av kommersiella trafikrättigheter utöver tredje och fjärde frihetsrättigheter.

#### 4.4 *Konsekvenser för ägarskaps- och kontrollkraven*

4.4.1 EESK anser att ägarskaps- och kontrollkraven i förordning (EG) nr 1008/2008 inte bör förändras på grund av brexit. Om ett EU-flygbolag riskerar att förlora sin operativa licens i unionen efter brexit bör förslaget till förordning föreskriva en tillräckligt lång extra period som gör det möjligt för flygbolaget att anpassa sin ägarskapsstruktur så att den kan godkännas av kommissionen.

#### 4.5 *Undantag från tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 868/2004<sup>(17)</sup> på brittiska lufttrafikföretags trafik till EU*

4.5.1 EESK anser att förordning (EG) nr 868/2004 bör behållas som ett instrument utan undantag, eftersom detta skulle skapa ett prejudikat för framtida tillämpningar av detta instrument för handelsskydd. Sådant undantag krävs inte heller eftersom det i förordningen i sig föreskrivs åtgärder som kan aktiveras om kommissionen anser att de är nödvändiga för att neutralisera diskriminerande handlingar mot EU:s lufttrafikföretag.

#### 4.6 *Likvärdighetsklausul*

4.6.1 Det har framförts oro över likvärdighetsklausulen som kommissionen kan använda för att be medlemsstaterna att återkalla eller begränsa rättigheterna för Förenade kungarikets lufttrafikföretag att tillhandahålla tjänster. Klausulen är mycket riktigt öppen för tolkning och det är inte alls säkert att alla medlemsstater kommer att tolka den på samma sätt. Dess främsta fördel är att man genom den undviker automatisk bestraffning av flygbolag och på så sätt minskar skyldigheten att ingripa på marknaden. Med tanke på att förordningen är tillfällig är en pragmatisk metod lämpligare än en formalistisk vedergällningsmekanism, vilket klausulen bjuder in till.

<sup>(17)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 868/2004 av den 21 april 2004 om skydd mot sådana subventioner och sådan illojal prissättning vid tillhandahållandet av lufttrafikföretag från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskapen som skadar EG-lufttrafikföretag (EUT L 162, 30.4.2004, s. 1).

4.6.2 EESK erkänner fördelarna med "likvärdiga rättigheter rättsligt eller faktiskt" som beskrivs i artikel 4 av förslaget till förordning som ett sätt att säkerställa rättvis konkurrens och lika villkor för flygbolag som erbjuder tjänster mellan EU och Förenade kungariket. Förenade kungarikets lufttrafikföretag skulle i avsaknad av ett utträdesavtal inte längre vara bundna av EU-bestämmelser, till exempel konsumentskydd, utsläppshandelsystemet eller riktlinjerna för statligt stöd. Det ligger dock inte bara i flygbolagens utan även i EU-medborgarnas intresse att få en bättre förståelse för när vissa tjänster eventuellt skulle kunna upphöra för att upprätta "faktisk eller rättslig" likvärdighet vad gäller rättigheter.

4.6.3 EESK rekommenderar därför kommissionen att säkerställa ett harmoniskt genomförande av denna klausul, eventuellt med mer specifika exempel på situationer som skulle kunna leda till repressalier från EU:s sida.

4.7 EESK anser att anställda inom luftfartssektorn från Förenade kungariket bör behålla sina rättigheter enligt EU-lagstiftningen, i synnerhet vad gäller arbetstidsdirektivet, direktivet om bemanningsföretag, förordningen om flygtidsbegränsningar, direktivet om ett europeiskt företagsråd, direktivet om överlåtelse av företag etc., i syfte att upprätthålla verkligt lika konkurrensvillkor gentemot EU-lufttrafikföretag.

Bryssel den 20 februari 2019.

Luca JAHIER  
*Europeiska ekonomiska och sociala kommittéens*  
*ordförande*

---