



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 2.5.2011
KOM(2011) 240 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Om utveckling av ett gemensamt luftrum med Republiken Moldavien

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Om utveckling av ett gemensamt luftrum med Republiken Moldavien

1. INLEDNING

I sitt meddelande "Fortsatt utveckling av EU:s luftfartspolitik gentemot länder utanför EU"¹ från 2005 betonar kommissionen behovet av att skapa ett gemensamt luftrum med grannländerna i öster och söder. Det långsiktiga målet med ett gemensamt luftrum är att skapa en stor och öppen luftfartsmarknad på grundval av gemensamma regler. I juni 2005 gav Europeiska unionens råd sitt stöd för detta mål och välkomnade de framsteg som gjorts genom att EU:s grannländer tagits med².

Kommissionen analyserade genomförandet av processen i meddelandet "Gemensamt luftrum med grannländer 2010 – Lägesrapport" från 2008³. Slutsatsen blev att processen har gett goda resultat och bör påskyndas.

Utvidgningarna av Europeiska unionen 2004 och 2007 har ytterligare ökat det inbördes beroendet mellan EU och grannländerna i öster och söder. I juni 2006 undertecknade EU och medlemsstaterna avtalet om det gemensamma europeiska luftrummet (ECAA) med länderna på västra Balkan. Detta följdes av undertecknandet av det första Europa-Medelhavsavtalet om luftfart med Marocko i december 2006. I december 2010 undertecknades avtal om gemensamma luftrum med Georgien och Jordanien, och förhandlingar pågår med Ukraina, Libanon, Tunisien och Israel.

Inrättandet av ett större gemensamt luftrum ger fördelar på följande områden:

- Genomförande av den europeiska grannskapspolitiken, genom att främja utvecklingen av en integrerad luftfartsmarknad och bättre transportförbindelser mellan alla berörda länder.
- Ekonomisk utveckling i länder som har möjlighet att bli medlemmar i Europeiska unionen.
- Främjandet av strikta europeiska luftfartsnormer som bidrar till att garantera hög flygsäkerhet och luftfartsskydd i hela regionen.
- Institutionellt samarbete mellan de ansvariga myndigheterna, till exempel om flygsäkerhet.
- Framtida utveckling av hela den europeiska luftfartssektorn genom tillhandahållande av en enhetlig rättslig ram för en utökad marknadsplats.

¹ KOM(2005) 79 slutlig, 11 mars 2005.

² Europeiska unionens råd, den 27 juni 2005: Slutsatser om en fortsatt utveckling av EU:s luftfartspolitik gentemot länder utanför EU.

³ KOM(2008) 596 slutlig, 1 oktober 2008.

I det här meddelandet behandlas den specifika frågan om luftfartsförbindelser mellan EU och Republiken Moldavien (nedan kallad *Moldavien*). Med tanke på Moldaviens geografiska läge är goda lufttransportförbindelser med EU avgörande för landets ekonomiska utveckling.

I april 2010 uttryckte Moldaviens regering en önskan om att börja förhandla om ett avtal om ett gemensamt luftrum mellan EU och Moldavien. Efter denna begäran bedömde kommissionen den aktuella situationen i Moldaviens luftfartssektor samt sektorns tillsynsstrukturer. Dessutom genomfördes en ekonomisk analys av de eventuella följderna av att ingå ett sådant avtal.

På grundval av detta arbete, som sammanfattas i det här meddelandet, rekommenderar kommissionen rådet att bemyndiga kommissionen att förhandla om ett övergripande avtal om ett gemensamt luftrum med Moldavien. Liksom i avtalen mellan EU och andra grannländer bör detta bygga på en kombination av gradvis marknadsöppnande och en parallell process för rättsligt samarbete och gradvis harmonisering. Prioriterade områden bör vara marknadsöppnande, etableringsfrihet, lika konkurrensvillkor och gemensamma bestämmelser i fråga om luftfartssäkerhet, luftfartsskydd, flygledning, sociala frågor och miljö.

2. EU-MOLDAVIEN: POLITISKA RELATIONER

Under de senaste tio åren har EU och Moldavien upprättat nära förbindelser:

- Avtalet om partnerskap och samarbete mellan EU och Moldavien (nedan kallat *partnerskapsavtalet*) undertecknades 1994 och trädde i kraft 1998⁴. Det omfattar många olika frågor, exempelvis handel, ekonomiskt samarbete och tillnärmning av lagstiftning. Enligt bestämmelserna om tillnärmning av lagstiftning (artikel 50 i partnerskapsavtalet) ska Moldavien sträva efter att säkerställa att dess lagstiftning (även inom transportssektorn) i efter hand ökande omfattning görs förenlig med EU:s. Transportområdet och Moldaviens behov av att omstrukturera och modernisera sina transportsystem för att stärka samarbetet med EU understryks särskilt i artikel 62 i partnerskapsavtalet. I synnerhet betonas behovet av samarbete för att modernisera flygplatser och flygledning och att främja transeuropeiska förbindelser. Förhandlingar om ett framtida associeringsavtal mellan EU och Moldavien, som planeras ersätta partnerskapsavtalet, inleddes i januari 2010. Syftet med associeringsavtalet är att ytterligare fördjupa den politiska associeringen och den ekonomiska integrationen mellan EU och Moldavien. Man kommer bland annat att arbeta med integrationsmålet på transportområdet.
- Parallellt med denna process har den europeiska grannskapspolitiken utvecklats sedan 2004. Den syftar till att stärka välståndet, stabiliteten och säkerheten i EU:s grannländer och att undvika att det skapas nya skiljelinjer med den utvidgade unionen. Politiken genomförs med hjälp av handlingsplaner för den europeiska grannskapspolitiken som EU och vart och ett av partnerländerna kommer överens om. Handlingsplanen för EU-Moldavien antogs 2005, och sedan dess har

⁴ EGT L 181, 24.6.1998, s. 3.

kommissionen varje år sett över vilka framsteg som har gjorts. Handlingsplanens bestämmelser om transport innefattar utveckling av luftfartssektorn och en begäran om att bättre integrera Moldavien i den europeiska lufttransportmarknaden. I handlingsplanen förtecknas de åtgärder som bör genomföras inom luftfartssektorn (i synnerhet närmare samarbete inom luftfartssäkerhet, luftfartsskydd och flygledning). Idén om ett ambitiösare partnerskap mellan Europeiska unionen och partnerländerna speglas också i den gemensamma förklaringen från toppmötet om det östliga partnerskapet i Prag, som undertecknades den 7 maj 2009 i Prag.

- Moldavien lade 2007 fram en nationell utvecklingsstrategi för 2008–2011 som innehåller ett tydligt åtagande om att införliva gemenskapens regelverk i sin nationella lagstiftning och garantera att regelverket efterlevs. Vad gäller lufttransport uppmanar utvecklingsstrategin till att förbättra säkerheten, flygplatskapaciteten och kvaliteten på de tjänster som passagerarna erbjuds. Moldavien antog även en utvecklingsstrategi för civilflyget 2007–2012⁵ som tillhandahåller en ram för genomförandet av berörda åtgärder inom alla viktiga luftfartsområden. Dessutom innehåller det moldaviska regeringsprogrammet 2009–2013 särskilda prioriteringar vad gäller luftfart, såsom inrättandet av en liberaliserad lufttransportmarknad för att väcka lågprisflygets intresse.
- Mer specifikt för luftfarten deltar Moldavien aktivt i olika alleuropeiska luftfartsstrukturer. Landet är medlem i Europeiska civila luftfartskonferensen (ECAC) sedan 1996 och i Eurocontrol sedan 2000. Inom luftfartssäkerhet deltar landet i SAFA-programmet⁶ på grundval av en överenskommelse med Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (nedan kallad EASA) som undertecknades 2006. En annan överenskommelse mellan EASA och Moldaviens nationella myndighet för civil luftfart inom ramen för övergången till de gemensamma luftfartsmyndigheterna undertecknades 2009. Det horisontella avtalet mellan EU och Moldavien som anpassar de bilaterala avtalen mellan medlemsstaterna och Moldavien så att de överensstämmer med EU-lagstiftningen undertecknades 2006⁷.

Vad gäller de framsteg som gjorts utfärdade kommissionen lägesrapporter om genomförandet av partnerskapsavtalet och handlingsplanen. Redan 2010 års rapport⁸ (om genomförandet av partnerskapsavtalet och handlingsplanen 2009) anger Moldavien som en potentiell kandidat för att bli en del av det gemensamma luftrummet och bekräftar att undertecknandet av ett samarbetsavtal med EASA var ett viktigt steg i Moldaviens integration i det europeiska systemet för luftfartssäkerhet.

3. EU-MOLDAVIEN: EKONOMISKA RELATIONER OCH DERAS INVERKAN PÅ LUFTFARTEN

Med tanke på Moldaviens avstånd till stora europeiska städer, dess läge som inlandsstat och den relativt dåliga landtransportinfrastrukturen är luftfarten det

⁵ Regeringsbeslut nr 987 om godkännande av strategin för civilflyget 2007–2012 av den 30 augusti 2007.

⁶ Safety Assessment of Foreign Aircraft (säkerhetskontroll av utländska luftfartyg).

⁷ EUT L 126, 13.5.2006, s. 24.

⁸ http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_523_en.pdf.

enskit viktigaste transportsättet för att förbinda Moldavien med de flesta EU-medlemsstater.

De ekonomiska relationerna mellan Moldavien och EU har utvecklats avsevärt under de senaste tio åren. Enligt Moldaviens nationella statistikbyrå ökade exporten av varor till EU med 6 % mellan januari och oktober 2010 (jämfört med samma period 2009) till 439 miljoner euro, samtidigt som importen till Moldavien från EU ökade med 19,1 %, till 1 miljard euro. Det innebär att Moldaviens totala handelsunderskott med EU är 561 miljoner euro (en ökning med 30,9 %). EU är Moldaviens viktigaste handelspartner, och unionens betydelse har ökat sedan Rumänien anslöt sig till EU 2007. EU beviljade 2008 ytterligare autonoma handelsförmåner för Moldavien⁹, vilket hade positiva effekter på handeln mellan EU och Moldavien. Det framtida associeringsavtalet mellan EU och Moldavien innehåller syftet att upprätta ett djupgående och omfattande frihandelsområde, om och när Moldavien blir redo att genomföra det och hantera dess effekter. Detta förväntas ytterligare stimulera handelsrelationerna mellan EU och Moldavien.

Moldavien har en relativt liten befolkning på 3,6 miljoner och en låg BNP per capita, vilket gör landet till en relativt liten (men växande) luftfartsmarknad¹⁰.

Flygtrafiken mellan Moldavien och EU består främst av passagerartrafik (den godsvolym som transporteras mellan EU och Moldavien är relativt liten). Den internationella lufttransporten till och från Moldavien är koncentrerad till Chisinaus internationella flygplats. Flygplatsens passagerarantal har ökat från cirka 200 000 passagerare under 2000 till över 900 000 passagerare under 2010, vilket innebär en årlig tillväxttakt på cirka 14 %¹¹. Chisinaus internationella flygplats har nyligen lanserat ett betydande investeringsprogram för att öka sin kapacitet och modernisera den övergripande infrastrukturen. EU och EBRD gav sitt stöd till programmet inom ramen för investeringsinstrumentet för grannskapspolitiken. Flygplatsen var 2010 den första i Oberoende staters samvälde som tilldelades utmärkelsen Airport Carbon Accreditation som ett erkännande av arbetet för att minska koldioxidutsläppen.

Trafiken till EU utgör cirka två tredjedelar av de avresande passagerarna från Chisinau. Passagerartrafiken mellan EU och Moldavien är koncentrerad till förbindelser med ett begränsat antal EU-medlemsstater. De fem största marknaderna (Italien – 34 %, Rumänien – 18 %, Tyskland – 13 %, Ungern – 9 % och Österrike – 8 %) stod 2009 för över 80 % av den totala passagerartrafiken mellan EU och Moldavien. Detta visar Moldaviens nära ekonomiska förbindelser med Rumänien och Italien.

Ortskombinationen med den största passagerarvolymen är Chisinau-Timisoara (Rumänien) med cirka 40 000 passagerare, följt av Chisinau-Frankfurt med över 32 000 passagerare och Chisinau-Rom med cirka 22 000 passagerare 2009. Utanför EU är Chisinau-Moskva den ortskombination som har den högsta efterfrågan med nästan 48 000 passagerare, följt av Chisinau-Istanbul med cirka 41 000 passagerare.

⁹ Förordning (EG) nr 55/2008, EUT L 20, 24.1.2008, s. 1.

¹⁰ Enligt IMF:s uppskattningar har Moldavien en BNP per capita på 1 160 euro (2010).

¹¹ Passagerare som avreser från Chisinau. All transportstatistik härrör från en undersökning som utfördes för kommissionens räkning: Steer Davies Gleave: Study on the economic benefit of a common aviation area agreement between the EU and the Republic of Moldova. London, januari 2011.

Moldavien har förhandlat om luftfartsavtal med cirka 20 länder, varav 16 är EU-medlemsstater (Bulgarien, Cypern, Estland, Frankrike, Förenade kungariket, Grekland, Italien, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike). Luftfartsavtalen med EU-medlemsstater är normalt tämligen restriktiva (t.ex. vad gäller godkännande av rutter, turtäthet, flygplanskapacitet och tidtabeller). De flesta avtal gäller fortfarande tillstånd för ett flygbolag på varje sida. Det aktuella systemet med bilaterala luftfartsavtal mellan EU-medlemsstater och Moldavien snedvrider därför trafikmönstren med negativa effekter för flygbolag och konsumenter.

Det är dock viktigt att notera att endast sex EU-flygbolag fanns på den moldaviska marknaden i juli 2010: airBaltic från Riga (Lettland), Austrian Airlines från Wien (Österrike), Carpatair från Timisoara och Tarom från Bukarest (Rumänien), Lufthansa från München (Tyskland) samt Meridiana från Milana och Verona (Italien). EU-flygbolagens marknadsandel på flygningar till Moldavien var 37 %. Moldaviska flygbolag utgjorde över 60 % av luftfartsmarknaden mellan EU och Moldavien.

4. MOLDAVIENS SEKTOR FÖR CIVIL LUFTFART

Det finns två moldaviska flygbolag som bedriver trafik från/till EU: Det nationella flygbolaget Air Moldova och det privatägda Moldovan Airlines:

- Air Moldova har en relativt modern flotta till destinationer i EU (tre Airbus A320 (stora civila flygplan) och två Embraer 190 (regionala flygplan)). Från och med januari 2010 flyger Air Moldova till totalt 13 destinationer varav 10 i EU-medlemsstater (Bulgarien, Cypern, Frankrike, Grekland, Italien, Rumänien, Spanien, Tjeckien, Tyskland och Österrike).
- Moldovan Airlines är ett relativt litet företag och flyger två regionala flygplan på rutter till Ungern och Rumänien (Timisoara). Flygbolaget samarbetar med sitt rumänska systerföretag, Carpatair, som har en bas i Timisoara.

Dessutom finns andra moldaviska flygbolag som främst flyger flygplan från OSS-länderna till destinationer utanför EU. (Även Air Moldova flyger sådana flygplan, främst till destinationer utanför EU.)

För passagerare från Moldavien är för närvarande de viktigaste förbindelserna med det internationella luftfartsnätet Frankfurt (Air Moldova), München (Lufthansa) och Wien (Air Moldova och Austrian Airlines).

Flygpriserna från Chisinau till EU-destinationer (och omvänt) är relativt höga. Det kan bero på de tämligen restriktiva luftfartsavtalen och på att Chisinau inte trafikeras av lågprisbolag. Det finns tecken på att en del av den moldaviska efterfrågan inom luftfarten leds om till flygplatser i grannländerna Rumänien och Ukraina.

Flygtrafiktjänster, inklusive meteorologiska tjänster och luftfartsinformation i det moldaviska luftrummet, tillhandahålls av statsägda Moldatsa (Moldovan Air Traffic Services Agency), som är fristående från luftfartsmyndigheten. Moldavien är medlem i Eurocontrol och partner i det regionala Ace-initiativet (ATM Co-operation in South-Eastern Europe) tillsammans med Rumänien, Turkiet och Bulgarien.

Moldavien kommer där så är möjligt att anpassa den nationella luftfartslagstiftningen/miljön till strategin om ett gemensamt europeiskt luftrum.

Republiken Moldaviens luftfartsmyndighet administrerar och reglerar hela den civila luftfartssektorn. Myndigheten arbetar under det moldaviska transportministeriets politiska tillsyn.

5. FÖRDELAR MED ETT AVTAL OM ETT GEMENSAMT LUFTRUM MELLAN EU OCH MOLDAVIEN

Inrättandet av EU:s gemensamma luftfartsmarknad i början av 1990-talet har till stor del bidragit till att göra sektorn mer dynamisk och effektiv, och har inneburit stora ekonomiska och sociala fördelar.

Undertecknandet av avtal om gemensamma luftrum med EU:s grannländer i öster och söder har visat att liknande positiva effekter för transportvolymen och effektivitet även kan nås på dessa marknader. Genom detta nåddes en årlig tillväxttakt på cirka 12 % mellan EU och västra Balkan sedan marknaden liberaliserades 2006 och 2010 (lediga flygstolar). Liknande effekter kan förväntas för marknaden EU-Moldavien.

För att kunna mäta dessa effekter mer exakt gjorde kommissionen en ekonomisk analys av de möjliga effekterna av att ingå ett avtal om gemensamt luftrum med Moldavien¹². Enligt undersökningen beräknas en årlig tillväxttakt för lufttransporter mellan EU och Moldavien på cirka 15 % för perioden 2010–2015¹³. I ett nötskal kan de respektive fördelarna för Moldavien å ena sidan och EU å andra sidan beskrivas på följande sätt:

- Avtalets ekonomiska nytta för Moldavien beräknas till cirka 17 miljoner euro per år (främst beroende på lägre flygpriser, fler flygresor och tillhörande ekonomisk aktivitet)¹⁴. Analysen visar även att flygpriserna på populära rutter (exempelvis till Italien) sannolikt kommer att sjunka avsevärt till följd av ökad konkurrens.
- På grund av marknadens storlek blir de ekonomiska fördelarna med avtalet för EU relativt små. Dock har vissa flygbolag från EU rapporterat problem med de tämligen restriktiva luftfartsavtalen i sin dagliga verksamhet. Erfarenheten visar att införandet av mekanismer som liknar avtal om gemensamma luftrum bidrar till att lösa sådana affärsfrågor (främst tack vare den gemensamma kommittén) eftersom det tenderar att vara enklare för europeiska transportörer att åtgärda frågorna kollektivt (i stället för individuellt). Ett avtal om ett gemensamt luftrum med Moldavien skulle dessutom skapa nya marknadsmöjligheter för flygbolag i EU som vill börja flyga till Moldavien men som för närvarande inte har de trafikeringsrättigheter som krävs. Det skulle också kunna underlätta integrationen av moldaviska transportörer i befintliga allianser mellan flygbolag i EU och därmed

¹² Steer Davies Gleave: Undersökning av de ekonomiska fördelarna med ett avtal om ett gemensamt luftrum mellan EU och Republiken Moldavien. London, januari 2011.

¹³ Detta måste jämföras med en prognos om en årlig tillväxt inom luftfarten med cirka 8 % under samma period vid ett oförändrat scenario.

¹⁴ Om man drar ifrån miljöpåverkan och de ytterligare resurser som behövs för att hantera det administrativa arbetet vid genomförandet av gemenskapslagstiftningen uppskattas de ekonomiska fördelarna för Moldavien bli cirka 10 miljoner euro per år.

möjliggöra utveckling av integrerade produkter, bättre tjänster för passagerarna och högre effektivitet tack vare stordriftsfördelar.

Lika viktigt som de ekonomiska fördelarna är emellertid de övergripande politiska frågorna, eftersom ett avtal skulle vara ett stort stöd för målen i EU:s grannskapspolitik, det östliga partnerskapet liksom partnerskaps- och samarbetsavtal och det framtida associeringsavtalet med Moldavien.

Den moldaviska regeringens starka politiska vilja att ingå ett sådant avtal är ytterligare en viktig faktor som måste tas i beaktande.

Ett avtal om ett gemensamt luftrum mellan EU och Moldavien skulle ge lika villkor för alla flygbolag från EU så att passagerare i alla medlemsstater kan dra nytta av liknande bestämmelser och en ökad trafik mellan EU och Moldavien. Dessutom skulle ett avtal om ett gemensamt luftrum med Moldavien utgöra den rättsliga grunden för inrättandet av luftfartstjänster från de medlemsstater som för närvarande inte har bilaterala luftfartsavtal med Moldavien.

6. SLUTSATSER

Som en följd av marknadsöppnandet skulle resemöjligheterna för passagerarna från EU och Moldavien förbättras. Antalet direktflyg mellan EU och Moldavien liksom det totala antalet flygningar förväntas öka handeln och turismen. Detta kommer att medföra ekonomiska fördelar för flygbolag och flygplatser i både EU och Moldavien.

Det kommer att vara viktigt att se till att öppnandet och integrationen av marknaderna sker på ett balanserat sätt med beaktande av andra viktiga politiska mål och på ett sådant sätt att eventuella negativa effekter minimeras. I detta sammanhang blir det avgörande att säkerställa att marknadsöppnandet åtföljs av ett parallellt förfarande för rättsligt samarbete och/eller konvergens. Detta är särskilt viktigt på huvudområden såsom flygsäkerhet och luftfartsskydd, miljöskydd och konkurrenslagstiftning.

Öppna marknader behöver ett regelverk som garanterar rättvis konkurrens och höga standarder för säkerhet och skydd. Vad gäller miljöfrågor måste avtalet vara förenligt med EU:s åtagande om hållbar utveckling. Det är särskilt viktigt att avtalet inte begränsar EU:s möjlighet att tillämpa rättsliga eller ekonomiska instrument för att begränsa oönskade bieffekter av tillväxten inom luftfarten, i synnerhet avseende luftkvalitet och bullernivåer runt flygplatser och luftfartens bidrag till den globala klimatförändringen. På flygledningsområdet skulle möjligheten att utöka det gemensamma europeiska luftrummet till Moldavien bidra till att höja de rådande säkerhetsstandarderna, optimera effektiviteten och kapaciteten och minimera antalet förseningar.

Ett övergripande mandat för förhandlingarna med Moldavien skulle baseras på två lika viktiga delar: å ena sidan, marknadsöppnande och liberalisering, å andra sidan rättslig harmonisering av normer för flygsäkerhet och luftfartsskydd utanför EU:s gränser. I detta avseende skulle ingåendet av ett avtal om ett gemensamt luftrum mellan EU och Moldavien vara ett stort steg på vägen mot att nå målen för EU:s

grannskapspolitik, det östliga partnerskapet och avtalet om partnerskap och samarbete mellan EU och Moldavien.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår kommissionen förhandlingar om och ingående av ett övergripande öppet luftfartsavtal med Moldavien och uppmanar rådet att bemyndiga kommissionen att inleda förhandlingar om ett sådant avtal. Förhandlingarna kommer att genomföras av kommissionen med fullt deltagande av europeiska avdelningen för yttre åtgärder (utrikestjänsten), med vederbörlig hänsyn till rådets beslut 2010/427/EU.

Kommissionen kommer att samarbeta nära med medlemsstaterna och alla berörda parter för att vidareutveckla och nå målen i det föreslagna rådsbeslutet.