



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 2.5.2011
KOM(2011) 240 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Oprettelse af et fælles luftfartsområde med Moldova

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Oprettelse af et fælles luftfartsområde med Moldova

1. INDLEDNING

Kommissionen understregede i 2005 i meddelelsen "En dagsorden for EU's luftfartspolitik over for tredjelande"¹ betydningen af at oprette et fælles luftfartsområde med sine naboer langs de sydlige og østlige grænser. Det endelige mål med et sådant fælles luftfartsområde er at skabe et stort og åbent luftfartsmarked med fælles regler. Rådet for den Europæiske Union støttede i juni 2005 dette mål og bifaldt fremskridtene i arbejdet med at integrere EU's naboer i en sådan ramme².

Kommissionen analyserede gennemførelsen af denne proces i meddelelsen fra 2008 "Et fælles luftrum med nabolandene inden 2010: Statusrapport"³. Kommissionen konkluderede i meddelelsen, at processen har medført positive resultater, og at tempoet bør sættes op.

Udvidelsen af Den Europæiske Union i 2004 og 2007 har yderligere styrket den indbyrdes afhængighed mellem EU og naboerne mod øst og syd. I juni 2006 underskrev EU og medlemsstaterne aftalen om et fælles europæisk luftfartsområde (ECAA) med de vestlige Balkanlande. Herefter fulgte den første euro-middelhavs-luftfartsaftale med Marokko, der blev undertegnet i december 2006. I december 2008 blev aftalen om et fælles europæisk luftfartsområde med Georgien og Jordan undertegnet, og der forhandles nu med Ukraine, Libanon, Tunesien og Israel.

Det giver adskillige fordele at skabe et større fælles luftfartsområde. Det understøtter:

- gennemførelsen af EU's naboskabspolitik, idet det fremmer udviklingen af et integreret luftfartsmarked og skaber bedre transportforbindelser mellem alle de involverede lande
- den økonomiske udvikling i lande, der har udsigt til at blive medlemmer af Den Europæiske Union
- høje europæiske luftfartsstandarder og bidrager dermed til høj luftfartssikkerhed i området som helhed
- institutionelt samarbejde mellem de ansvarlige myndigheder om f.eks. luftfartssikkerhed

¹ KOM(2005) 79 endelig af 11. marts 2005.

² Rådet for Den Europæiske Union den 27. juni 2005: "Konklusioner om en dagsorden for EU's luftfartspolitik over for tredjelande".

³ KOM(2008) 596 endelig af 1. oktober 2008.

- den kommende udvikling af den samlede europæiske luftfartsindustri i form af et sammenhængende regelsæt for et udvidet marked.

Meddelelsen handler om luftfartsforbindelserne mellem EU og Republikken Moldova (i det følgende benævnt Moldova). På grund af den geografiske beliggenhed er det afgørende for landets økonomiske udvikling at have gode lufttransportforbindelser til EU.

I april 2010 tilkendegav den moldoviske regering sit ønske om at indlede forhandlinger om en fælles luftfartsaftale mellem EU og Moldova. Som følge heraf foretog Kommissionens tjenestegrene en vurdering af den moldoviske luftfartsindustri og dens tilsynsstruktur. Derudover blev der foretaget en økonomisk konsekvensanalyse af aftalen.

På baggrund af dette arbejde, som opsummeres i nærværende meddelelse, anbefaler Kommissionen Rådet at give Kommissionen mandat til at forhandle en samlet aftale om et fælles luftfartsområde med Moldova. Som det er tilfældet med aftalerne mellem EU og andre nabolande, bør aftalen baseres på en gradvis markedsåbning og et sideløbende samarbejde om harmonisering af lovgivningen. Markedsåbning, etableringsfrihed, lige konkurrencevilkår og fælles regler inden for luftfartssikkerhed, lufttrafikstyring, sociale forhold og miljøbeskyttelse bør stå højt på dagsordenen.

2. EU-MOLDOVA: POLITISKE FORBINDELSER

I løbet af det sidste årti har EU og Moldova udviklet et nært forhold:

- Partnerskabs- og samarbejdsaftalen mellem EU og Republikken Moldova (PSA) blev undertegnet i 1994 og trådte i kraft i 1998⁴. Den omhandler en lang række forskellige forhold, herunder handel, økonomisk samarbejde og tilnærmelse af lovgivningen. I henhold til bestemmelserne om tilnærmelse af lovgivningen (artikel 50 i aftalen) skal Moldova sikre, at landets lovgivning (bl.a. inden for transportsektoren) gradvist tilpasses EU-lovgivningen. Artikel 62 fokuserer især på transportområdet og på, at Moldova bør omstrukturere og modernisere sine transportsystemer for at styrke samarbejdet med EU. Der lægges særlig vægt på samarbejdet om modernisering af lufthavne og fremme af transeuropæiske forbindelser. Forhandlingerne om en fremtidig associeringsaftale mellem EU og Moldova, som skal afløse partnerskabs- og samarbejdsaftalen, blev indledt i januar 2010. Målet med aftalen er at skabe yderligere politisk tilknytning og økonomisk integration mellem EU og Moldova, bl.a. inden for transportområdet.
- Siden 2004 og sideløbende med ovennævnte proces er den europæiske naboskabspolitik blevet udviklet. Den sigter mod at styrke fremgang, stabilitet og sikkerhed i EU's nabolande og undgå, at der opstår nye skillelinjer i det udvidede EU. Politikken gennemføres via de europæiske naboskabspolitiske handlingsplaner (ENP-handlingsplanerne), som er indgået mellem EU og de enkelte partnerskabslande. ENP-handlingsplanen mellem EU og Moldova blev vedtaget i 2005, og Kommissionen har siden da hvert år vurderet fremskridtet.

⁴

EUT L 181 af 24.6.1998, s. 3.

Bestemmelserne om ENP-handlingsplanerne for transport omfatter udviklingen af luftfartsindustrien og ønsket om en bedre integration af Moldova i det europæiske lufttransportmarked. ENP-handlingsplanerne anfører de foranstaltninger, der skal gennemføres inden for luftfartsindustrien (blandt andet et tættere samarbejde inden for luftfartssikkerhed og lufttrafikstyring). Idéen om et mere vidtrækkende partnerskab mellem Den Europæiske Union og partnerskabslandene afspejles også i den fælles erklæring fra topmødet i Prag om det østlige partnerskab, der blev undertegnet den 7. maj 2009 i Prag.

- I 2007 fremlagde Moldova en national udviklingsstrategi for 2008-2011, der omfatter en klar forpligtelse for Moldova til at indarbejde EU-retten i den nationale lovgivning og sikre dens overholdelse. Der opfordres i den nationale udviklingsstrategi til forbedret sikkerhed, lufthavnskapacitet og servicekvalitet inden for lufttransporten. Derudover vedtog Moldova en udviklingsstrategi for civil luftfart for 2007-2012⁵, der danner ramme for gennemførelsen af relaterede foranstaltninger inden for alle større luftfartsområder. Desuden omfatter det moldoviske regeringsprogram for 2009-2013 specifikke prioriteter som f.eks. et liberaliseret lufttransportmarked med henblik på at tiltrække lavprisflyselskaber.
- Moldova deltager også aktivt i en række tværeuropæiske luftfartsstrukturer. Landet har været medlem af Den Europæiske Konference for Civil Luftfart (ECAC) siden 1996 og af Eurocontrol siden 2000. Inden for luftfartssikkerhed deltager Moldova i SAFA⁶-programmet på baggrund af en samarbejdsaftale med Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA) undertegnet i 2006. EASA og Moldovas civile luftfartsmyndighed undertegnede i 2009 en anden arbejdsaftale inden for rammerne af de fælles luftfartsmyndigheders overgangsbestemmelser. Den "horisontale aftale" mellem EU og Moldova, som bringer de bilaterale aftaler mellem medlemsstaterne og Moldova i overensstemmelse med EU-lovgivningen, blev undertegnet i 2007⁷.

Kommissionen har udfærdiget en række statusrapporter om gennemførelsen af PSA og ENP-handlingsplanerne. Rapporten fra 2010⁸ (om gennemførelsen af PSA og ENP i 2009) pegede allerede på Moldova som en potentiel kandidat til at blive medlem af det fælles europæiske luftfartsområde og anerkendte, at undertegnelsen af samarbejdsaftalen med EASA var et vigtigt skridt i retning mod at integrere Moldova i det europæiske luftfartssikkerhedssystem.

3. EU-MOLDOVA: ØKONOMISKE FORBINDELSER OG DISSES VIRKNINGER FOR LUFTFARTEN

Lufttransport er på grund af afstanden til de større europæiske byer, den geografiske beliggenhed som en indlandsstat og den relativt dårlige landtransportinfrastruktur den vigtigste transportform mellem Moldova og de fleste EU-medlemsstater.

⁵ Regeringsbeslutning nr. 987 om godkendelse af strategien for civil luftfart for 2007-2012 af 30. august 2007.

⁶ Safety Assessment of Foreign Aircraft (sikkerhedsvurdering af udenlandske fly).

⁷ EUT L 126 af 13.5.2006, s. 24.

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

Det økonomiske forhold mellem Moldova og EU er i løbet af det sidste årti blevet betragteligt forbedret. Ifølge det moldoviske nationale statistikkontor steg eksporten af varer til EU med 6 % fra januar til oktober 2010 (i sammenligning med samme periode i 2009) til 439 mio. EUR, og importen til Moldova fra EU steg med 19,1 % til 1 mia. EUR. Moldovas handelsunderskud over for EU er dermed på 561 mio. EUR (en stigning på 30,9 %). EU er Moldovas største handelspartner og har, siden Rumænien blev medlem af EU i 2007, indtaget en stadig vigtigere rolle. I 2008 gav EU Moldova yderligere autonome handelspræferencer⁹, hvilket har haft en positiv virkning på samhandelen mellem EU og Moldova. Den kommende associeringsaftale mellem EU og Moldova sigter mod at etablere et vidtgående og bredt frihandelsområde, når og hvis Moldova bliver klar til at gennemføre det og håndtere virkningerne deraf. Aftalen forventes at styrke handelsforbindelserne mellem EU og Moldova.

Moldovas relativt lille befolkning på 3,6 mio. indbyggere og det lave BNP per capita gør, at landets luftfartsmarked er forholdsvist lille (men dog voksende)¹⁰.

Lufttrafikken mellem Moldova og EU består hovedsagelig af passagertrafik (der transporteres forholdsvist lidt gods mellem EU og Moldova). International lufttransport til og fra Moldova går fortrinsvis via Chisinau internationale lufthavn. Lufthavnens passagertal er vokset fra omkring 200 000 i 2000 til mere end 900 000 passagerer i 2010, hvilket svarer til en årlig vækst på omkring 14 %¹¹. Chisinau internationale lufthavn har for nylig lanceret et vigtigt investeringsprogram for at øge kapaciteten og modernisere den overordnede infrastruktur. EU og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling støttede programmet inden for rammerne af naboskabsinvesteringsfaciliteten. I 2010 modtog den som den første lufthavn i Fællesskabet af Uafhængige Stater (SNG) prisen Airport Carbon Accreditation i anerkendelse af dens bestræbelser på at reducere CO₂-emissionerne.

Ca. to tredjedele af passagererne med afgang fra Chisinau rejser til EU. Passagertrafikken mellem EU og Moldova er koncentreret om forbindelser til et begrænset antal EU-medlemsstater. I 2009 tegnede de fem største markeder (Italien – 34 %, Rumænien – 18 %, Tyskland – 13 %, Ungarn – 9 % og Østrig – 8 %) sig for mere end 80 % af den samlede passagertrafik mellem EU og Moldova. Det afspejler Moldovas tætte økonomiske forhold til Rumænien og Italien.

De fleste passagerer (ca. 40 000) flyver på ruten Chisinau-Timisoara (Rumænien). Derefter følger ruten Chisinau-Frankfurt med mere end 32 000 passagerer og Chisinau-Rom med ca. 22 000 passagerer i 2009. Uden for EU flyver de fleste passagerer mellem Chisinau og Moskva (næsten 48 000) og derefter mellem Chisinau og Istanbul (omkring 41 000 passagerer).

Moldova har forhandlet luftfartsaftaler med ca. tyve lande, hvoraf de seksten er EU-medlemsstater (Østrig, Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Estland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Italien, Letland, Litauen, Polen, Portugal, Rumænien og Det

⁹ Forordning (EF) nr. 55/2008 (EUT L 20 af 24.1.2008, s. 1).

¹⁰ IMF skønner, at Moldovas BNP per capita er på 1 160 EUR (2010).

¹¹ Passagerer med afgang fra Chisinau. Alle passagertallene stammer fra en undersøgelse, som Kommissionen har fået lavet: Steer Davies Gleave: Study on the economic benefit of a common aviation area agreement between the EU and the Republic of Moldova. London, januar 2011.

Forenede Kongerige). Luftfartsaftalerne med EU-medlemsstaterne er oftest meget restriktive (f.eks. hvad angår rutegodkendelser og –frekvenser, flykapacitet eller tidsplaner). De fleste aftaler tillader kun, at hver enkelt partner udpeger et enkelt luftfartsselskab. Det nuværende system af bilaterale luftfartsaftaler mellem EU-medlemsstaterne og Moldova forvrænger derfor trafikmønstrene og har negative konsekvenser for flyselskaberne og forbrugerne.

Der er dog vigtigt at bemærke, at kun seks EU-selskaber i juli 2010 opererede på det moldoviske marked, nemlig airBaltic fra Riga (Letland), Austrian Airlines fra Wien (Østrig), Carpatair fra Timisoara og Tarom fra Bukarest (Rumænien), Lufthansa fra München (Tyskland) og Meridiana fra Milano og Verona (Italien). Disse EU-flyselskabers markedsandel af fly til Moldova var på 37 %. Moldoviske luftfartsselskaber tegner sig for mere end 60 % af markedet mellem EU og Moldova.

4. DEN CIVILE LUFTFARTSSEKTOR I MOLDOVA

To moldoviske luftfartselskaber flyver til og fra EU, nemlig det nationale luftfartsselskab Air Moldova og det privatejede Moldovan Airlines:

- Air Moldova har en relativt moderne flåde på ruter til EU (tre store Airbus A320 passagerfly og to Embraer 190 regionalfly). Siden januar 2010 har Air Moldova fløjet til 13 destinationer, hvoraf de ti ligger i EU (Østrig, Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Italien, Rumænien og Spanien).
- Moldovan Airlines er et mindre selskab, der opererer to regionalfly på ruter til Ungarn og Rumænien (Timisoara). Luftfartsselskabet samarbejder med det rumænske søsterselskab Carpatair, hvis hovedlufthavn ligger i Timisoara.

Derudover er der andre moldoviske selskaber, der hovedsagelig opererer med fartøjer, som er designet i SNG, til destinationer uden for EU. (Air Moldova opererer også med sådanne fartøjer, men hovedsagelig til destinationer uden for EU.)

På nuværende tidspunkt er de vigtigste indgangspunkter fra Moldova til det internationale passagerlufttrafiknet Frankfurt (med Air Moldova), München (med Lufthansa) og Wien (med Air Moldova eller Austrian Airlines).

Flybilletpriserne fra Chisinau til destinationer i EU (og den anden vej) er forholdsvis høje. Det kan skyldes de temmelig restriktive luftfartsaftaler, og at ingen lavprisselskaber flyver til Chisinau. En del af lufttrafikken til Moldova omdirigeres derfor til lufthavne i nabolandene Rumænien og Ukraine.

Det statsejede Moldovan Air Traffic Services Agency (MOLDATSA), der er adskilt fra den civile luftfartsmyndighed, udbyder luftfartstjenester, herunder meteorologiske tjenester og luftfartsinformation, i det moldoviske luftrum. Moldova er medlem af Eurocontrol og partner i det regionale initiativ "ATM Co-operation in South-Eastern Europe (ACE)" sammen med Rumænien, Tyrkiet og Bulgarien. Moldova harmoniserer desuden, hvor det er muligt, den nationale luftfarts-/miljølovgivning med politikken for et fælles europæisk luftrum.

Republikken Moldovas luftfartstjeneste administrerer og regulerer hele den civile luftfartssektor. Tjenesten opererer under det moldoviske transportministeriums politiske tilsyn.

5. FORDELE VED EN AFTALE OM ET FÆLLES EUROPÆISK LUFTFARTSOMRÅDE MELLEM EU OG MOLDOVA

EU's indre marked for luftfart har siden begyndelsen af 1990'erne bidraget væsentligt til at gøre sektoren mere dynamisk og effektiv og har skabt store økonomiske og samfundsmæssige fordele.

Aftalerne om et fælles europæisk luftfartsområde med EU's østlige og sydlige nabolande har vist, at det kan medføre lignende virkninger på transportmængden og -effektiviteten på disse markeder. Siden markedet blev liberaliseret mellem EU og Vestbalkan i 2006 og 2010, har der været en årlig vækstrate på ca. 12 % (målt i ledige pladser). Der forventes en lignende virkning på markedet mellem EU og Moldova.

For at måle dette mere præcist foretog Kommissionen en økonomisk analyse af de mulige virkninger af en aftale mellem EU og Moldova om et fælles luftfartsområde¹². Undersøgelsen viser de forventede årlige vækstrater for lufttrafikken mellem EU og Moldova, som er på ca. 15 % for perioden 2010-2015¹³. Fordelene for Moldova på den ene side og EU på den anden kan kort og godt beskrives som følger:

- Moldovas økonomiske fordele ved en sådan aftale er vurderet til omkring 17 mio. EUR om året (hovedsagelig på grund af de lavere flybilletpriser, den øgede lufttrafik og de økonomiske aktiviteter i forbindelse hermed)¹⁴. Analysen viser også, at priserne på populære ruter (f.eks. til Italien) sandsynligvis vil falde meget som følge af den øgede konkurrence.
- På grund af markedets størrelse er de økonomiske fordele for EU i forbindelse med aftalen imidlertid forholdsvis små. Dog har nogle luftfartsselskaber i EU påpeget problemer i den daglige drift på grund af de meget restriktive luftfartsaftaler. Erfaringen viser, at håndhævelsen af aftaler om et fælles luftrum vil kunne bidrage til at løse sådanne problemer (hovedsagelig gennem det blandede udvalg), da det som regel er nemmere for europæiske selskaber at behandle disse problemer i fællesskab frem for hver for sig. En aftale om et fælles luftfartsområde mellem EU og Moldova vil også skabe nye markedsmuligheder for EU-luftfartsselskaber, som gerne vil gennemføre flyvninger til Moldova, men som i øjeblikket ikke råder over de nødvendige trafikrettigheder. Den kunne også fremme integrationen af moldoviske luftfartsselskaber i allerede eksisterende

¹² Steer Davies Gleave: Study on the economic benefit of a common aviation area agreement between the EU and the Republic of Moldova. London, januar 2011.

¹³ Det skal ses i forhold til en prognose over lufttrafikens årlige vækstrate på ca. 8 % i den samme periode i et referencescenarie uden ændringer.

¹⁴ Hvis man udførte en miljøvurdering og en vurdering af, hvilke yderligere ressourcer der er behov for at klare det administrative arbejde som følge af gennemførelsen af EU-lovgivningen, vurderes Moldovas økonomiske fordele til omkring 10 mio. EUR p.a.

alliancer blandt EU-selskaber og dermed åbne mulighed for at udvikle integrerede produkter og bedre tjenester til passagererne samt effektivitetsforøgelser i kraft af stordriftsfordele.

De overordnede politiske betragtninger er lige så vigtige som de økonomiske fordele, da en sådan aftale i høj grad vil støtte målet med EU's naboskabspolitik, de østlige partnerskaber og den kommende associeringsaftale med Moldova.

Den moldoviske regerings stærke politiske motivation for at indgå aftalen er ligeledes et vigtigt element, der bør tages i betragtning.

En aftale mellem EU og Moldova om et fælles luftfartsområde ville skabe lige konkurrencevilkår for alle EU-luftfartsselskaber i alle medlemsstaterne og give dem mulighed for at drage fordel af enslydende betingelser og en øget trafik mellem EU og Moldova. Derudover ville en aftale mellem EU og Moldova fungere som retsgrundlag og dermed gøre det muligt for de medlemsstater, der ikke allerede har en bilateral luftfartsaftale med Moldova, at yde luftfartstjenester.

6. KONKLUSION

Rejsemulighederne for passagerer mellem EU og Moldova vil forbedres væsentligt, hvis markedet åbnes mere. Antallet af direkte flyvninger mellem EU og Moldova og det samlede antal flyvninger forventes at øge handels- og turiststrømmene. Luftfartsselskaber og lufthavne i både EU og Moldova vil drage økonomiske fordele heraf.

Det er vigtigt at sikre, at en åbning og integration af markedet foregår på en afbalanceret måde, hvor der tages hensyn til andre vigtige politiske målsætninger, og potentielle negative virkninger mindskes. I den sammenhæng er det vigtigt at sikre, at markedsåbningen ledsages af et parallelt lovgivningssamarbejde og/eller konvergens. Dette er især vigtigt inden for afgørende områder som sikkerhed, miljøbeskyttelse og konkurrencelovgivning.

Åbne luftfartsmarkeder forudsætter rammer, som sikrer lige konkurrencevilkår og høje standarder for luftfartsikkerhed. Hvad miljøspørgsmål angår, skal aftalen være i overensstemmelse med EU's engagement i bæredygtig udvikling. Aftalen må ikke begrænse EU's muligheder for at anvende lovbestemmelser eller økonomiske instrumenter til at afbøde negative bivirkninger af væksten i lufttrafikken, navnlig dårlig luftkvalitet og øget støjniveau omkring lufthavne samt deres bidrag til globale klimaændringer. Inden for lufttrafikstyring ville muligheden for at udvide det fælles europæiske luftområde til at omfatte Moldova forbedre de nuværende sikkerhedsstandarder, øge effektiviteten og kapaciteten og nedbringe forsinkelser.

Et samlet mandat for forhandlingerne med Moldova baseres på to lige vigtige målsætninger, nemlig en markedsåbning og –liberalisering på den ene side og en lovgivningsharmonisering af sikkerhedsstandarder ud over EU's grænser på den anden. I den henseende ville indgåelsen af en aftale om et fælles europæisk luftfartsområde mellem EU og Moldova i høj grad bidrage til at nå målene for den europæiske naboskabspolitik, det østlige partnerskab, partnerskabet mellem EU og Moldova samt samarbejdsaftalen.

På denne baggrund foreslår Kommissionen, at der forhandles og indgås en samlet aftale om et åbent luftfartsområde med Moldova, og den opfordrer Rådet til at bemyndige Kommissionen til at indlede disse forhandlinger. Forhandlingerne føres af Kommissionens tjenestegrene med fuld deltagelse af Tjenesten for EU's Optræden Udadtil og under behørigt hensyn til Rådets afgørelse 2010/427/EU.

Kommissionen vil arbejde tæt sammen med medlemsstaterne og alle relevante interessenter om videreudvikling og realisering af de mål, der er opstillet i den foreslåede radsafgørelse.