



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 11.03.2005
KOM(2005) 79 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Fortsatt utveckling av EU:s luftfartspolitik gentemot länder utanför EU

{SEK(2005) 336}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Fortsatt utveckling av EU:s luftfartspolitik gentemot länder utanför EU

I. NYA FÖRUTSÄTTNINGAR

1. EG-domstolens s.k. *open skies*-domar av den 5 november 2002¹ markerade starten för EU:s luftfartspolitik gentemot länder utanför EU (i fortsättningen kallade ”tredje länder”). Det här meddelandet syftar till att utveckla denna politik närmare när det gäller de ekonomiska frågor som är viktiga för EU:s luftfart.

Genom *open skies*-domarna fastläggs EU:s behörighet i fråga om internationell luftfart. Den har hittills reglerats i bilaterala avtal mellan stater, men med EU trädde en ny aktör in på scenen för internationella luftfartspolitiska förbindelser mellan stater.

2. För att lyckas med denna förändring har man beslutat att agera stegvist. I två meddelanden² som följde på domstolsutslagen, har EU-kommissionen fastlagt riktlinjer och system för att både rättsligt och politiskt kunna hantera detta sakernas nya tillstånd. Sedan dess har EU-institutionerna och medlemsstaterna utarbetat metoder för insatser och samarbete på luftfartsområdet.

Ur rättslig synpunkt innebär *open skies*-domarna att medlemsstaterna inte får agera på egen hand vid förhandlingar om luftfartsavtal. Hädanefter skall sådana avtal behandlas som en fråga av gemensamt intresse för hela EU. I ett första steg innebär det att de existerande 2 000 bilaterala avtalen måste anpassas så att de överensstämmer med EU-rätten. För detta ändamål måste en ny form av samstämmig enhet utvecklas i förhållandet mellan medlemsstaterna och EU. Om det skulle misslyckas kommer alla att drabbas av handlingsförlamning, framför allt flygbolagen.

De ekonomiska och politiska skälen till varför EU håller på att införa en luftfartspolitik gentemot tredje länder är att man vill arbeta för ökad flexibilitet och öppenhet i omställningen av den internationella civila luftfarten. Det skall ske genom såväl bilaterala som multilaterala åtgärder. Konkret innebär det att avtal inte längre kommer att förhandlas fram mellan enskilda medlemsstater och tredje länder. Avtalen som ingås mellan EU som helhet och tredje länder skall i stället uppfylla två sammanhörande mål:

- Att skapa nya affärstillfällen genom att så mycket som möjligt öppna marknaderna och öka investeringsmöjligheterna. Med den inre marknaden som exempel borde en sådan inriktning leda till positiva effekter, inte bara för användarna – som skulle få ett bättre, mer varierat och billigare utbud av tjänster – utan också för flygbolagen, som skulle få nya affärsmöjligheter och ökad konkurrenskraft. Detta öppnande av affärsverksamheten inom luftfarten borde

¹ Målen C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 och C-476/98.

² KOM (2002) 649 slutlig (19.11.2002), och KOM (2003) 94 slutlig (26.2.2003).

också bli en drivkraft för innovationsverksamheten till nytta för sektorn som helhet.

- *Att garantera rättvisa konkurrensvillkor.* Det innebär satsning på en enhetlig lagstiftning inom sektorn. Det gäller både ekonomiska villkor för verksamheten på marknaderna – införandet av konkurrensregler och statligt stöd, eller normer och standarder som är direkt knutna till flygverksamheten, som t.ex. bokningssystem och marktjänster – och sociala bestämmelser, miljöbestämmelser och bestämmelser om luftfartsskydd och flygsäkerhet.

Dessa två mål kompletterar och stärker varandra inbördes på ett sådant sätt att de bildar en långtgående och balanserad modell som fungerar som ett mönster för EU i dess strategi för de internationella förbindelserna på luftfartsområdet. Men det är ändå inte fråga om någon stel modell utan flexibilitet: Alla avtal måste utformas från fall till fall så att de på ett väl avvägt sätt tillgodoser parternas ömsesidiga intressen och erbjuder ett konkret mervärde för dem. Det gäller framför allt

- den ekonomiska och politiska betydelsen av det aktuella partnerskapet,
- i hur stor grad marknaderna öppnas,
- den reglering som redan finns på området och den politik som tillämpas för att garantera rättvis konkurrens.

De två målen måste dessutom utvecklas i total samverkan med satsningarna på en miljömässigt hållbar utveckling inom luftfarten. Genom att agera samfällt kommer EU att vara bäst rustad för att motverka de negativa effekter på miljön som luftfartens tillväxt innebär, framför allt då klimatförändringen³.

3. En sådan politik får drivkraft både genom framstegen på luftfartsområdet inom själva EU och genom dess oöverträffade förmåga att klara utmaningar utifrån. Båda dessa inslag är centrala faktorer för att EU:s luftfart skall blomstra.

Med den ökning av den internationella trafiken som kan förväntas i framtiden talar det ekonomiska sammanhanget entydigt för en sådan utveckling, tillsammans med den omständighet att EU redan nu spelar en viktig roll inom den internationella luftfarten [se SEK(2005) 336]. Visserligen har luftfarten sina egna begränsningar och särdrag, men den kan inte längre isolera sig från resten av näringslivet, som deltar fullt ut i världsekonomin. Luftfarten måste få möjlighet att utnyttja sina resurser i internationell skala, konkurrenskraften måste öka genom att bli världsomfattande och flygverksamheten utanför EU måste öka i omfattning och kvalitet, allt till största möjliga gagn för resenärerna.

Inom EU finns det redan en politik som omfattar hela spektrumet av ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållanden inom luftfarten. Fokus ligger på hållbar konkurrens inom sektorn, och därigenom kommer politiken att följa direkt i Lissabonprocessens kölvatten. Parallellt med öppnandet av marknaden har EU utarbetat en ramlagstiftning, som är praktiskt taget klar, för en välfungerande och

³ Det finns planer på att införa en rad ekonomiska styrmedel som skulle kunna motverka dessa effekter. Längre fram under 2005 tänker kommissionen publicera ett meddelande där man närmare utreder de huvudalternativ och de vägar man skall följa.

säker civil luftfart. Här bör framför allt nämnas den första rättsakten från 2002 om luftfartsskydd⁴, inrättandet av Europeiska byrån för luftfartssäkerhet⁵ samt 2004 års initiativ med långtgående mål inom luftfartsområdet som går ut på att inrätta ett gemensamt europeiskt luftrum⁶.

Det återstår emellertid ett betydande handikapp: Samtidigt som den gemensamma handelspolitiken har gjort att EU hittills har kunnat dominera världshandeln, saknar EU:s luftfartsmarknad – som har gjorts enhetlig genom den gemensamma transportpolitiken – tillräcklig styrka utanför EU, med andra ord räcker dess s.k. yttre dimension inte till. Huruvida den inre marknaden – och framför allt då luftfarten – skall bli framgångsrik beror emellertid lika mycket på marknadens framsteg inom EU som på dess ställning i förhållande till omvärlden⁷. Om marknaden saknar en stark ställning utåt löper man inte bara risk att utvecklingen av EU:s inre politik bromsas, utan också att konkurrenskraften hos EU:s näringsliv påverkas negativt.

Luftfarten är visserligen fortfarande en av de sektorer där EU hittills inte har utnyttjat sin styrka fullt ut när det gäller att uppträda samlat och att förhandla⁸, men man kan ändå inte bortse från det faktum att EU sitter på vissa trumfkort som gör att man kan uppnå följande:

- Vinna erkännande för det regelverk som EU under 15 år har utarbetat inom sina institutioner och som ger unionen oöverträffad erfarenhet på luftfartsområdet. Dessa erfarenheter ger EU unika framtidsutsikter för samarbete med andra delar av världen.
- Genom ett samlat uppträdande utöva ett stort inflytande, inte bara i fråga om internationella förbindelser – såsom inom handelspolitiken – utan också på andra områden där EU:s bilaterala förbindelser med hela världen är i ständig utveckling, baserat på nära och jämlika partnerskap.
- Erbjuder sina partnerländer olika former av stödjande politiska åtgärder. Det kan t.ex. vara fråga om utvecklingssamarbete, partnerskap för teknisk utveckling och tekniskt bistånd.

II. GENOMFÖRANDET AV EU:S STRATEGI

I *open skies*-domarna fastställs tre områden som faller under EU:s exklusiva behörighet: datoriserade bokningssystem, flygpriser inom EU samt tidsluckor för start och landning (*time slots*). Vart och ett av dessa områden regleras genom EU-lagstiftning. Faktum är att EU-lagstiftning är införd på många fler områden. Detta

⁴ Förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002. (EGT L 355, 30.12.2002.)

⁵ Förordning (EG) nr 1592/2002 av den 15 juli 2002. (EGT L 243, 27.9.2002.)

⁶ Förordningar (EG): nr 549/2004 (ramförordning); nr 550/2004 (tillhandahållande av tjänster); 551/2004 (luftrumsförordningen); 552/2004 (driftskompatibilitet). Samtliga förordningar antogs den 10 mars 2004. (EUT L 96, 31.3.2004.)

⁷ I vitboken om den gemensamma transportpolitiken fram till 2010 [COM (2001) 370 slutlig] understryks att det därför nödvändigt för EU "... att så snart som möjligt utveckla en yttre dimension inom flygtransporterna i nivå med regelverket rörande den inre marknaden."

⁸ Kommissionen har framhållit att det är bråttom med att komma till rätta med denna situation på multilateral nivå. Det gjordes genom ett förslag 2002 om att ansluta till EU till Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO). [SEK (2002) 381 slutlig.]

har konkret betydelse för luftfartspolitiken gentemot tredje land. Så är t.ex. sambandet mellan trafikerättigheter och tidsluckor – som faller under EU:s behörighet – en viktig faktor i förhandlingssammanhang. På samma sätt måste bestämmelser om luftfartsskydd och flygsäkerhet i ett avtal förhandlas fram på ett sätt som är förenligt med EU:s regelverk inom dessa områden.

Erkännandet av EU:s alla behörigheter på dessa områden i fråga om förbindelser med tredje länder har naturligtvis gett upphov till missförstånd och svårigheter såväl i medlemsstaterna som i tredje länder. Man har ju sedan femtio år tillbaka varit van vid att reglera dessa frågor på nationell och bilateral nivå. Det är emellertid ett faktum att förståelsen har ökat för att det är oundvikligt med en övergång från förbindelser grundade på bilaterala avtal till en samordnad politik som sköts på EU-nivå, även om kommissionen tvingas stå fast vid eller inleda överträdelseförfaranden vid fall av ihärdiga brott mot EU-rätten.

Målet med EU:s politik är framför allt att dra slutsatserna av *open skies*-domarna och rent generellt se till att alla internationella luftfartsavtal mellan medlemsstater och tredje länder står i överensstämmelse med EU-rätten. På lång sikt är det konkreta medlet för att genomföra denna politik att det ingås avtal med mer långtgående mål mellan EU och dess samarbetspartner över hela världen. Förhandlingar om ett avtal med Förenta staterna kan vara ett första viktigt steg och måste följas av andra avtal i linje med intressena hos EU:s luftfartssektor.

1. **Fortsatt arbete med att bringa existerande bilaterala avtal i överensstämmelse med EU-rätten**

Detta mål, som är en konsekvens av *open skies*-domarna, är av central betydelse för EU och dess medlemsstater, men också för berörda tredje länder, EU:s luftfartssektor och användarna. Genom att uppfylla målet uppnår man två saker:

- Alla flygbolag inom EU tillförsäkras samma rättigheter i tredje länder grundat på den princip om icke-diskriminering som är inskriven i EG-fördraget, samtidigt som EU:s luftfartssektor stärks genom att ett närmande mellan flygbolagen underlättas.
- Man undviker att de affärsförbindelser som grundas på dessa avtal försvagas genom osäkerhet i rättsläget eller till och med upphör att gälla som resultat av en ihållande *status quo*.

Man måste därför se till att uppnå målet på ett verkningsfullt sätt inom rimlig tid. För detta ändamål måste man utnyttja de tillgängliga redskapen så att de kompletterar varandra på ett sätt som gör att man uppnår både större flexibilitet och verkan.

1.1. **Det första redskapet för att genomföra strategin är att enskilda medlemsstater förhandlar bilateralt** denna förhandlingsform behandlas i förordning (EG) nr 847/2004⁹, där det föreskrivs att man i respektive avtal skall införa standardklausuler om EU:s behörigheter.

⁹ Förordning (EG) nr 847/2004 av den 29 april 2004 om förhandling om och genomförande av luftfartsavtal mellan medlemsstater och tredje länder. (EUT L 157, 30.4.2004.)

På så sätt kan man bringa existerande avtal i överensstämmelse med EU-rätten som ett led i de reguljära kontakter medlemsstaterna har med sina partner. Därigenom förenar man kontinuiteten och vidareutvecklingen hos den internationella luftfarten med en ny, förstärkt roll för EU på området.

Förordningens standardklausuler har utarbetats och fastlagts gemensamt av kommissionen och medlemsstaterna. För att åstadkomma flexibilitet fastställs också i förordningen att man skall genomföra en utredning enligt ett kommittéförfarande i de fall då standardklausulerna av en eller annan anledning inte går att införa i ett avtal. Avtalen kan ändå godkännas om de inte går stick i stäv med EU:s gemensamma transportpolitik och inte på annat sätt bryter mot EU-rätten. Faktum kvarstår emellertid att framför allt ett avtal, som inte innehåller klausulen om att varje flygbolag, som är etablerat i en medlemsstat, har rätt – i kraft av avtalet – att bli utsedda till att bedriva luftfart, skulle påverka målen hos denna gemensamma politik. I själva verket skulle ett sådant avtal – genom att det strider mot principen om fri etableringsrätt enligt artikel 43 i EG-fördraget – innebära fortsatt diskriminering mellan flygbolag inom EU baserad på deras nationalitet. På så sätt vidmakthålls också alla onormala skillnader i fråga om tillträdet till marknaderna i tredje länder.

Omkring 50 bilaterala avtal mellan enskilda medlemsstater och tredje länder har reviderats. Det återstår emellertid fortfarande ett stort antal avtal som också behöver bringas i överensstämmelse med EU-rätten.

- 1.2. Det andra redskapet för genomförandet är bilaterala förhandlingar på EU-nivå inom ramen för det övergripande ("horisontella") mandatet med detta mandat får man – genom ett avtal som förhandlats fram av kommissionen – föra in erforderliga standardklausuler i samtliga avtal som ingåtts mellan medlemsstaterna och ett visst tredje land.

Genom att ett sådant avtal kräver endast en enda, gemensam förhandling slipper man genomföra enskilda förhandlingar mellan det tredje landet och de medlemsstater det har förbindelser med. Genom att på så sätt återupprätta säkerheten i rättsläget kan affärsförbindelserna utvecklas vidare utan hinder. Ett sådant övergripande avtal påverkar inte trafikrättigheterna eller balansen i de avtal som ingåtts mellan medlemsstaterna.

Hittills har sex förhandlingar slutförts med lyckat resultat. De gäller Chile, Georgien, Libanon, Azerbajdzjan, Kroatien och Bulgarien. Ytterligare förhandlingsrundor är inplanerade, och förutsättningarna tycks vara gynnsamma för att man på detta sätt skall komma framåt i snabbare takt.

- 1.3. Utan att det påverkar vad som sagts ovan, kommer kommissionen – i sin egenskap av fördragens väktare – att vaka över att EU-rätten följs fullt ut, framför allt när det gäller den rättsliga anpassningen av existerande avtal till EU-rätten.

Under dessa omständigheter kräver denna uppgift att man griper sig an arbetet gemensamt och synkroniserat och utnyttjar alla resurser som står till buds. Det skall ske på ett sätt som är både praktiskt och framsynt. Alla resurser skall utnyttjas fullt ut på ett samordnat sätt, eftersom man vill undvika ett förhastat konstaterande av ett misslyckande som skulle få allvarliga rättsliga och ekonomiska följder för förbindelserna mellan medlemsstaterna och tredje länder. Om medlemsstaterna

skulle stöta på svårigheter under förhandlingarna, måste de stödja kommissionen i syfte att ingå övergripande ("horisontella") avtal som har som mål att bringa medlemsstaternas förbindelser med ett tredje land i överensstämmelse med EU-rätten.

Det är således inte bara medlemsstaterna som gjort framsteg genom sina uthålliga insatser i fråga om förbindelserna med ett växande antal tredje länder, utan också kommissionen har vunnit segrar i form av övergripande eller globala avtal. Dessa framsteg kommer att spela en viktig roll för att underlätta tillämpningen av förordning 847/2004.

2. Successivt ingående av avtal med långtgående mål mellan EU och tredje länder

2003 fick kommissionen sitt första mandat att förhandla fram ett omfattande avtal med Förenta staterna. Detta avtal har fortfarande högsta prioritet. Det skulle besegla integrationen av världens två största luftfartsmarknader och sända ut en stark signal på vägen mot ett nytt regelverk för den internationella civila luftfarten.

Framstegen i diskussionerna har hittills lett till icke helt oväsentliga resultat, framför allt att man nått enighet om klausulen om EU:s rätt att utse flygbolag. (Denna klausul ger varje flygbolag i EU möjlighet att flyga till Förenta staterna från alla flygplatser inom EU). Vidare har man fastlagt en ram för arbetet i riktning mot en enhetlig lagstiftning, framför allt när det gäller säkerhetsfrågor och ökat samarbete i tillämpningen av konkurrenslagstiftningen.

Det rådde emellertid obalans i utgångsläget för förhandlingarna, en obalans som orsakats av innehållet i existerande bilaterala avtal mellan vissa medlemsstater och Förenta staterna. EU har därför inte kunnat uppnå bättre villkor. Medan amerikanska flygbolag redan har tillträde till EU:s inre luftfartsmarknad, har man ännu inte nått därhän att flygbolag inom EU med trafik på Förenta staterna fått samma rättigheter.

Efter tekniska förhandlingar under en period som präglades av den amerikanska valkampanjen, avser kommissionen att återuppta djupgående diskussioner på grundval av slutsatserna från rådets transportministermöte i juni 2004. Syftet skulle då vara att uppnå ett avtal med bättre balans mellan parterna.

Kommissionen har fått andra förhandlingsmandat för avtal med Rumänien, Bulgarien, länderna på västra Balkan samt Marocko. För att man skall kunna uppnå ett vittomfattande samarbete mellan parterna skall avtalen ha långtgående mål som sträcker sig utöver rena affärsmässiga frågor.

Dessa inledande förhandlingsmandat banar väg för

- ett gemensamt luftrum med grannländer, och
- globala avtal med andra regioner i världen som är av stort intresse för EU:s luftfartssektor.

2.1. Inrättandet av ett gemensamt luftrum med grannländer

Efter att först ha riktat sina inledande förslag till Förenta staterna vände sig kommissionen till det utvidgade EU:s grannländer¹⁰. Kommissionen har på det sättet gjort klart att den prioriterar dessa länder högt. Det görs dels av ekonomiska skäl, eftersom marknaderna i dessa länder i huvudsak är riktade mot EU, dels av luftfartspolitiska skäl – man kan uppnå effektivare drift och bättre luftfartsskydd och flygsäkerhet – och som ett sektorinriktat bidrag till EU:s grannlandspolitik.

Eftersom de aktuella länderna uppvisar stora olikheter måste man skilja mellan olika ländergrupper. Under alla omständigheter måste det långsiktiga målet dock vara att senast 2010 ha upprättat ett gemensamt luftrum som sammanför EU och alla dess partnerländer som är belägna vid gränserna i söder och öster. Samma regler skulle gälla för partnerländerna när det gäller verksamhet på marknaderna, inte bara ur ekonomisk synvinkel utan också i fråga om flygtrafik, luftfartsskydd och flygsäkerhet.

2.1.1. En första grupp omfattar de länder som deltar i alleuropeiskt samarbete på luftfartsområdet och som förbereder sig för anslutning till EU.

Här bör EU sträva efter att uppnå ett heltäckande luftfartsavtal som bygger på den inre luftfartsmarknadens principer. I likhet med tidigare utvidgningar skulle en sådan satsning på en föregripande tillnärmning ge de aktuella partnerländerna möjlighet att vidta verkningsfulla åtgärder före anslutningen genom att satsa på reformer inom ekonomi och förvaltning. Man skulle bygga på samma modell som för det europeiska gemensamma luftrummet (*European Common Aviation Area, ECAA*). Förhandlingar på det här området har redan återupptagits med Rumänien, Bulgarien och västra Balkan, men Turkiet bör också delta.

2.1.2. En andra grupp består av de länder som gränsar till Medelhavet och med vilka EU – som ett led i Barcelonaprocessen – redan har upprättat nära förbindelser.

Här rekommenderar kommissionen att man ingår Europa- Medelhavsavtal på luftfartsområdet. Huvudmålen skall vara öppnandet av marknaderna och rättvisa marknadsvillkor, men dessutom bättre luftfartsskydd, flygsäkerhet och miljöskydd samt stöd för utveckling av ländernas luftfart. Förhandlingarna med Marocko om ett sådant avtal har kommit långt. EU bör utan dröjsmål arbeta för ett liknande partnerskap med sina övriga grannländer i Medelhavsområdet. Förhandlingarna skall föras inom en gemensam ram, även om man för vissa länder i en del fall måste ta hänsyn till specifika förhållanden.

¹⁰ KOM (2004) 74 slutlig (9.2.2004).

- 2.1.3. **Ryssland** är ett prioriterat land, inte bara i sin egenskap grannland, utan också på grund av dess specifika förhållanden, såväl på det ekonomiska som på det politiska planet. Med sin flygtrafik, av vilken 75 % av passagerardelen går till EU, bör Ryssland erbjudas ett vittomfattande avtal där flera specifika områden ingår. Syftet skall både vara ett ekonomiskt öppnande av landet och samarbete för att bringa marknaderna inbördes närmare varandra och att utveckla luftfartens möjligheter. Ett sådant avtal skulle ligga i linje med avtalet om 1994 års avtal om partnerskap och samarbete och den strävan som formulerades 2003 om att tillsammans med Ryssland inrätta fyra gemensamma områden, varav ett skulle vara ett gemensamt ekonomiskt område. Ett sådant avtal skulle också göra det möjligt att sätta punkt för en tvist som skadar luftfarten inom EU. Det skall ske genom att man fastställer hur avskaffandet av avgifterna för rättigheter att flyga över Sibirien skall gå till rent praktiskt. En principöverenskommelse om detta träffades som ett led i förhandlingarna om Rysslands inträde som medlem i Världshandelsorganisationen.

Kommissionen har redan föreslagit att den skall få mandat att föra förhandlingar med Ryssland, och förslag om förhandlingar med andra länder kan följa när tiden väl är inne och det föreligger underlag i form av analyser om de enskilda länder som är aktuella.

- 2.1.4. Den fortlöpande utvecklingen av luftfarten i andra grannländer – Ukraina, Moldavien, Vitryssland, Georgien, Azerbajdzjan och Armenien – banar också väg för deras successiva integration i det europeiska gemensamma luftrummet, parallellt med omställningen av deras civila luftfart. Avtalen skulle på sikt kunna utmynna i en modell som bygger på det europeiska gemensamma luftrummet (ECAA). Möjligheterna för tekniskt och industriellt samarbete – i kombination med de fördelar som uppstår när dessa länder inför strängare normer med EU-lagstiftningen som förebild – skulle ytterligare förbättra sådana framtidsutsikter.
- 2.1.5. Samtidigt med detta behöver förbindelserna på luftfartsområdet stärkas med Centralasien – Uzbekistan, Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan och Turkmenistan – med utgångspunkt i övergripande ("horisontella") avtal. Eftersom dessa länder visar starkt intresse för EU-modellen är det tänkbart att kommissionen vill undersöka huruvida det är lämpligt att föreslå ett förhandlingsprogram med mer långtgående mål. Det skulle också tjäna som ett sätt att samfällt angripa problem som medlemsstaterna kan ställas inför när det gäller flygverksamheten med dessa länder.

2.2. Målinriktat ingående av globala luftfartsavtal

- 2.2.1. Behovet av att främja luftfartssamarbetet med tredje länder är inte begränsat till enbart transatlantiska förbindelser. Just inom luftfarten innebär en alltför polariserad och uppsplittrad strategi i fråga om förbindelserna med tredje länder ett hinder för utvecklingen av luftfarten och den inre marknaden i EU.

Det finns andra områden i världen som befinner sig i snabb expansion och som förtjänar EU:s omedelbara uppmärksamhet. Genom att upprätta globala kortsiktiga partnerskap med dem skulle man kunna förbereda sig för den intensifiering av näringslivsverksamheten som förväntas under de kommande tjugo åren. Med tanke på de framtidsutsikter som öppnare internationella marknader med rättvisa villkor innebär, ser man inom luftfartssektorn med glädje på betydelsen av sådana avtal. En

del av dessa tredje länder, som siktet är inställt på, håller redan med stort intresse på att utforska de nya luftfartsförbindelser med EU som är aktuella.

Alla nya förslag kommer att vara baserade på analyser från fall till fall för att man skall kunna se vilka fördelar som kan förväntas och fastställa villkoren för ett partnerskap som är både fördelaktigt och balanserat för alla parter. Tre intimt förbundna kriterier bör tjäna som vägledning för valen och påverka innehållet i förhandlingarna:

- Den ekonomiska betydelsen och framtidsutsikterna när det gäller tillväxt och ökat tillträde för EU i fråga om specifika marknader.
- Behovet av att uppnå överenskommelse om en ram för att avgöra vad som är rättvis konkurrens.
- Fördelarna med att göra lagstiftningen enhetlig med erfarenheterna från EU:s regionala ekonomiska integration som förebild och exemplifierat av tekniskt och industriellt samarbete till gagn för luftfarten som helhet.

2.2.2. **För Asien** kommer det att krävas särskilda insatser under de närmaste åren.

Det är framför allt fallet med Kina och Indien. De största företagen i EU har siktat in sig på dessa två partner som mål för EU:s politik¹¹. Hos dessa ledande aktörer i Asien, med de största befolkningstalen i världen och ett näringsliv i stark expansion, skall luftfarten enligt prognoserna växa stadigt – med en årlig ökning av passagerartrafiken på omkring 9 % för Kina och med 6 % för Indien¹² från nu och fram till 2007. Med sina stora men i hög grad skyddade marknader håller dessa länder för närvarande på att driva fram en omställning av sina luftfartssektorer. Den kombinerar ett öppnande av marknaden och en modernisering, en process som skulle kunna gagnas av ett samarbete med EU.

Förutom de ekonomiska aspekter som skulle kunna täckas av luftfartsavtal, borde olika former av tekniskt samarbete – framför allt om säkerhetsfrågor och flygnavigation – diskuteras grundligt med dessa två länder som har visat stor vilja att utveckla ett modernt, välfungerande och säkert civilflyg.

Japan och Sydkorea, som båda är blomstrande marknader, bör också komma i fråga som partner.

När det gäller Stilla-havsområdet – och då framför allt Australien, Nya Zeeland och Singapore – bör ländernas önskemål om öppnare marknader gentemot EU bedömas med försiktighet med tanke på regionens perioder med ekonomiska nedgång och med hänsyn till konkurrensförhållanden och det långsiktiga målet att reformera den lagstiftning som reglerar den internationella luftfarten.

2.2.3. Det finns också **andra tredjeländer** som kan vinna ekonomiskt och politiskt på luftfartsförhandlingar med EU.

¹¹ AEA, "Future developments in international air transport to and from the EU – An AEA perspective". (rapport om den framtida utvecklingen inom den internationella luftfarten till och från EU). Oktober 2004.

¹² IATA :s passagerarprognos 2003–2007 (*IATA Passenger Forecast 2003–2007*).

På den nordamerikanska kontinenten – inklusive Mexiko – med sin mycket lovande luftfartsmarknad, och i Kanada, med sin mogna och icke obetydliga marknad, finns det möjligheter att på kort tid upprätta nya broar över Atlanten. I Sydamerika verkar Chile angeläget om att snabbt fördjupa sina förbindelser med EU, parat med en lika stor vilja att lätta på den internationella regleringen av flygtjänster.

Regionalt samarbete, i första hand med Afrika, skulle göra det möjligt att dela med sig av erfarenheter av den inre marknaden och att med berörda regionala organ befästa utbytet av know-how om lagstiftning och flygverksamhet, tekniköverföring och tekniskt bistånd inom alla områden av den civila luftfarten.

- 2.2.4. För att EU:s luftfartsförhandlingar skall lyckas är det väsentligt med ett välfungerande samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen, i vilket bägge parter drar nytta av varandras sakkunskap och erfarenheter. Lika viktigt är det att i varje etapp på vägen upprätthålla förbindelserna med EU:s luftfartssektor, som kommissionen vill stärka genom ett fortlöpande och öppet utbyte av information mellan berörda parter.

III. SLUTSATSER

Ett av målen med EU:s luftfartspolitik är att bringa existerande bilaterala avtal i överensstämmelse med EU-rätten. Det skall ske genom att man på ett bättre sätt gemensamt och i kombination utnyttjar de redskap som står till förfogande och genom en aktiv samordning mellan medlemsstaterna och kommissionen. Vid sidan av detta mål finns det en plan för genomförandet av EU:s luftfartspolitik gentemot tredje länder, och den bygger på två mål som kompletterar varandra:

- **Att senast 2010 ha inrättat ett gemensamt luftrum.** Det skall omspänna EU och alla partnerländer som ligger vid gränserna i söder och öster. Vidare skall det vara inriktat på en långt utvecklad ekonomisk och rättslig integration av luftfartsmarknaderna i det område som luftrummet täcker.
- **Att inleda kortsiktiga förhandlingar med inriktning på globala avtal i världens större regioner.** Målet är att förbättra framtidsutsikterna för att främja EU:s näringsliv inom ramen för rättvis konkurrens på de mest dynamiska världsmarknaderna, samt att bidra till omställningen av den internationella civila luftfarten.

På kort sikt innebär denna plan följande:

- Att i jämn takt förhandla fram övergripande ("horisontella") avtal, som kompletterar och påskyndar den anpassning av existerande avtal till EU-rätten om vilken medlemsstaterna nått överenskommelse i sina bilaterala förbindelser.
- Att inleda nya förhandlingar om globala avtal med Kina och Ryssland som första länder.
- Att nå fram till ett ingående av de avtal som fortfarande är föremål för förhandlingar, och då i första hand med Förenta staterna.