



LUFTTRANSPORT: MARKEDSBESTEMMELSER

Oprettelsen af det indre luftfartsmarked i slutningen af 1990'erne har gennemgribende omformet lufttransportbranchen og i væsentlig grad bidraget til den kraftige vækst i lufttransporten i Europa i de sidste tyve år.

RETSGRUNDLAG

Artikel 100, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

MÅL

At oprette et indre lufttransportmarked i Europa, sikre at det fungerer efter hensigten og så vidt muligt udvide det til at omfatte visse tredjelande.

RESULTATER

Historisk set har lufttransporten udviklet sig i de nationale myndigheders regi og under deres kontrol. I Europa har dette hovedsageligt betydet et monopol for nationale flyselskaber og offentligt ejede/ledede lufthavne. Den internationale lufttransport, der er baseret på mellemstatslige bilaterale aftaler, har udviklet sig i overensstemmelse med dette mønster — med nøje kontrol af især flyselskabernes markedsadgang og ejerskabsforhold. Denne opsplitning i nationale markeder og mangel på reel konkurrence kom mere og mere ud af takt med den stigende levestandard og den deraf følgende voksende efterspørgsel efter lufttransport. Den civile luftfart har siden midten af 1970'erne måtte omstille sig fra en skifte fra en centralt administreret økonomi til markedsøkonomi. Således blev det amerikanske marked fuldstændigt liberaliseret ved lov (Airline Deregulation Act) i 1978.

Europa har gennemgået den samme udvikling i løbet af en årelang proces i kølvandet på den europæiske fælles akt fra 1986 og gennemførelsen af det indre marked: De beskyttede nationale luftfartsmarkeder er gennem flere sæt EU-retlige tiltag blevet gradvist omformet til et konkurrencedygtigt indre marked for lufttransport (lufttransport er reelt blevet den første — og i vidt omfang stadig den eneste transportform — der nyder godt af et fuldstændig integreret indre marked). Især den første (1987) og den anden (1990) »luftfartspakke« blev indledningen til en lempelse af reglerne for billetpriser og kapacitet. I 1992 fjernede den »tredje luftfartspakke« (Rådets forordning (EØF) nr. 2407/92, 2408/92 og 2409/92, der nu er erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008) alle resterende handelsmæssige begrænsninger for europæiske luftfartsselskaber, der opererer inden for EU, hvormed EU's indre marked for luftfart blev oprettet. Dette blev



senere udvidet til at omfatte Norge, Island og Schweiz. Det kan yderligere udvides til nogle nabostater via aftalen om det fælles europæiske luftfartsområde, forudsat at disse stater gradvist gennemfører alle relevante EU-regler, hvilket endnu ikke er tilfældet^[1].

Den »tredje luftfartspakke« erstattede nationale luftfartselskaber med »EF-luftfartsselskaber« og gjorde det til et grundlæggende princip, at ethvert EF-luftfartsselskab frit kan fastsætte priser for passagerer og fragt og kan få adgang til enhver rute inden for EU uden nogen form for tilladelse eller bevilling (med undtagelse af visse meget specielle ruter, som medlemsstaterne på nærmere betingelser og for et begrænset tidsrum kan fastsætte public service-forpligtelser for).

Den »tredje luftfartspakke« fastlagde også de krav, som EF-luftfartsselskaber skal opfylde for at kunne påbegynde eller fortsætte deres drift, herunder først og fremmest:

1. De skal være ejet og reelt kontrolleret af medlemsstaterne og/eller statsborgere i medlemsstaterne, og deres hovedsæde skal være beliggende i en medlemsstat.
2. Deres finansielle situation skal være i orden. De skal have en passende forsikring til dækning af erstatningsansvar i forbindelse med ulykker.
3. De skal have den fornødne fagkundskab og struktur til at varetage sikkerheden i forbindelse med de gældende bestemmelser. Denne fagkundskab og struktur skal bekræftes ved hjælp af et luftfartscertifikat (»AOC«).

Samtidig med oprettelsen af det indre luftfartsmarked er der blevet vedtaget fælles regler, der skal sikre, at det fungerer efter hensigten, og det kræver navnlig: 1) lige konkurrencevilkår, og 2) et højt og ensartet beskyttelsesniveau for passagerer.

For at sikre lige konkurrencevilkår finder lovgivningen om statsstøtte og konkurrence (fusioner, alliancer, prisfastsættelse osv.) anvendelse på lufttransportsektoren. Dette var ikke indlysende, eftersom det var ret almindeligt med større offentlig rekapitalisering af flyselskaber indtil midten af 1990'erne. Imidlertid kom Kommissionens retningslinjer vedrørende vurdering af offentlig finansiering af luftfartssektoren i tidens løb ud at trit med de nuværende markedsforhold, fordi disse retningslinjer stammede fra 1994 (luftfartsselskaber) og 2005 (lufthavne og opstartsstøtte til luftfartsselskaber, der flyver fra regionale lufthavne). De blev derfor erstattet af nye i foråret 2014.

EU's regler sikrer, at alle europæiske og ikke-europæiske luftfartsselskaber indrømmes de samme rettigheder og samme muligheder for at få adgang til luftfartsrelaterede tjenester. Det kan dog ikke være tilfældet i visse tredjelande, hvor diskriminerende praksis og støtte kan give anledning til illoyale konkurrencefordele for luftfartsselskaber fra disse tredjelande. Kommissionen erklærede i meddelelsen om en luftfartsstrategi for Europa af 7. december 2015 (COM(2015)0598) sin hensigt om at vurdere effektiviteten af forordning (EF) nr. 868/2004 med henblik på at revidere eller erstatte den med et mere effektivt instrument, hvormed der sikres loyale konkurrencevilkår mellem alle luftfartsselskaber for derved at beskytte transportforbindelserne til og fra Unionen.

[1] En undersøgelse af EU's luftfartsaftaler (»[Overview of the air services agreement concluded by the EU](#)«, Europa-Parlamentet 2013) indeholder en analyse af indholdet og resultaterne af disse aftaler.



Dette blev fulgt op af offentliggørelsen i juni 2017 af forslaget til forordning om sikring af konkurrencen inden for lufttransport og om ophævelse af forordning (EF) nr. 868/2004.

Adgang på rimelige vilkår til lufthavne og lufthavnstjenester er sikret ved forordning (EØF) nr. 95/93, hvori det fastsættes, at en uafhængig koordinator skal tildele »slots« (dvs. tilladelse til at lande eller starte på en specifik dato og et specifikt tidspunkt) i overbelastede lufthavne til luftfartsselskaberne på en neutral og gennemsigtig måde uden forskelsbehandling. Denne ordning for tildeling af slots forhindrer imidlertid optimal anvendelse af lufthavnskapaciteten^[2]. Derfor foreslog Kommissionen i 2011 en række ændringer af forordning (EØF) nr. 95/93 for at gøre ordningen mere effektiv, men hidtil har de to medlovgivere ikke kunnet nå til enighed om disse ændringer. Direktiv 96/67/EF har gradvist åbnet for konkurrence på markedet for groundhandling-ydelser (dvs. tjenesteydelser til flyselskaberne i lufthavne såsom passagerbetjening og bagagehåndtering, påfyldning af brændstof og rengøring af fly m.m.). Et forslag fra Kommissionen fra 2011 om yderligere at åbne dette marked i de største europæiske lufthavne blev ikke vedtaget af lovgiverne og blev trukket tilbage af Kommissionen i 2014. Desuden fastsætter direktiv 2009/12/EF de grundlæggende principper for opkrævning af de lufthavnsafgifter, som luftfartsselskaberne skal betale for anvendelse af lufthavnsfaciliteter og -ydelser. Det har imidlertid ikke kunnet forhindre, at uoverensstemmelserne mellem lufthavne og luftfartsselskaber er blevet mangedoblet.

For at sikre retfærdig adgang til distributionsnet og forhindre dem i at få indflydelse på forbrugernes valg har der været fælles regler i kraft siden 1989. Ifølge disse regler skal edb-reservationssystemer (CRS, som er de »tekniske mellemhænd« mellem luftfartsselskaber og rejsebureauer) vise alle luftfartsselskabers tjenesteydelser på en ikke-diskriminerende måde på rejsebureauernes computerskærme (forordning (EF) nr. 80/2009). Edb-reservationssystemerne spiller imidlertid en stadig mindre rolle, fordi onlinedistribution bliver mere og mere alment anvendt, bl.a. på luftfartsselskabernes hjemmesider.

(Det bør bemærkes, at illoyal konkurrence fra udenlandske luftfartsselskaber blev behandlet i forordning (EF) nr. 868/2004. Dette instrument har imidlertid vist sig at være umuligt at anvende. Kommissionen forelagde derfor i 2017 en ny mekanisme for at sikre loyal konkurrence mellem luftfartsselskaber i EU og i udlandet ([COM\(2017\)0289](#)), og dette forslag er i øjeblikket til behandling).

Med henblik på at beskytte passagerer og fly og for at sikre et ensartet, højt sikkerhedsniveau overalt i EU er nationale sikkerhedsbestemmelser blevet erstattet med fælles sikkerhedsbestemmelser, som gradvist er blevet udvidet til at gælde for hele lufttransportkæden. Desuden er der blevet oprettet et europæisk luftfartssikkerhedsagentur, der bl.a. udarbejder bestemmelserne^[3]. Sikkerhedsbestemmelserne i alle EU-lufthavne er også blevet harmoniseret for bedre at forebygge skadevoldende handlinger mod fly og deres passagerer og besætning (det bør imidlertid bemærkes, at medlemsstaterne har ret til at anvende

[2]Lufthavne kan »underudnytte« deres slots for at undgå at placere dem i »slotpuljen« med henblik på omfordeling til konkurrenter. Det skal bemærkes, at EU i 2016 har omkring 90 »koordinerede lufthavne« (dvs. med slots), men at der kun findes to lufthavne af denne art i USA. Se bl.a. følgende om [slots og flystørrelser i lufthavne i EU](#) (Europa-Parlamentet 2016).

[3]Faktablade [3.4.9](#) omhandler flyvesikkerhed inden for lufttransport



strengere sikkerhedsbestemmelser^[4]). Desuden har fælles bestemmelser (direktiv (EF) nr. 261/2004) om beskyttelse af flypassagerers rettigheder til formål at sikre, at passagerer modtager i hvert fald et minimum af bistand i tilfælde af alvorlige forsinkelser eller annullering. Disse bestemmelser omfatter ligeledes regler for kompensation. Anvendelsen af reglerne har imidlertid vist sig at være problematisk og fører ofte til retssager^[5]. Kommissionen fremsatte et nyt forslag om ændring af forordning (EF) nr. 261/2004 i marts 2013 ([COM\(2013\)0130](#)) med henblik på yderligere at forbedre håndhævelsen af EU-reglerne ved at præcisere centrale principper og implicitte passagerrettigheder, der tidligere har givet anledning til mange tvister mellem luftfartsselskaber og passagerer. Den fælles beslutningsprocedure er stadig i gang, og Parlamentet og Rådet er endnu ikke nået frem til en endelig løsning.

Mere end tyve år efter, at den tredje luftfartspakke trådte i kraft kan det indre luftfartsmarked naturligvis stadig forbedres, hvilket afspejles af bl.a. følgende faktorer: at der er mangler ved ordningen for tildeling af slots; at langt størstedelen (80 %) af de ruter, der udgår fra EU-lufthavne, stadig kun betjenes af ét (60 %) eller to (20 %) luftfartsselskaber; at flere luftfartsselskaber og sekundære lufthavne står over for finansielle vanskeligheder, og at tilsynet med de luftfartsselskaber, der nu opererer i flere medlemsstater, er kompliceret.

Imidlertid er det vigtigste mål til fulde blevet indfriet: Fra 1995 til 2014 steg antallet af passagerkilometer inden for EU-28 med ca. 23 %, mens antallet for lufttransportens vedkommende steg med ca. 74 %. I samme tidsrum steg lufttransportens andel af den samlede passagertransport fra 6,5 % til 9,2 %, hvilket er langt den største vækst i nogen af EU's transportformer.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Europa-Parlamentet har i talrige betænkninger og også i sin beslutning af 14. februar 1995 om vejen frem for den civile luftfart i Europa understreget, at der er behov for en fælles politik om luftfartstransport, som skaber større og mere fair konkurrence mellem luftfartsselskaberne. Parlamentet er derfor konstant gået ind for støtte til oprettelse af det indre luftfartsmarked og sikring af, at det fungerer hensigtsmæssigt.

I den forbindelse har Parlamentet imidlertid til stadighed understreget, at liberaliseringen af luftfarten skal ske forsigtigt og gradvist og skal tage hensyn til både forbrugernes og luftfartsektorens interesser.

Således har Parlamentet gennem de sidste tredive år vedholdende slået til lyd for loyal konkurrence, luftfartssikkerhed, servicekvalitet og passagerrettigheder, samtidig med at det er gået i brechen for flypersonalets arbejdsvilkår og beskyttelsen af miljøet. For eksempel er det Parlamentet, der lige fra starten af liberaliseringsprocessen har forlangt kriterier for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber og indførelse af fælles regler om groundhandling, lufthavnsafgifter og passagerrettigheder.

[4]Faktablad [3.4.7](#) omhandler sikkerhed inden for civil luftfart. »[The EU regulatory framework applicable to civil aviation security](#)« (Europa-Parlamentet 2013) er en omfattende oversigt over EU-lovgivningen vedrørende luftfartssikkerhed.

[5]Faktablad [2.2.3](#) omhandler passagerers rettigheder. I juni 2016 vedtog Kommissionen et sæt retningslinjer, der er baseret på retspraksis, for at tydeliggøre de gældende regler.



Denne »afbalancerede holdning« til liberaliseringen af luftfartstransporten kom for nylig atter til udtryk, da Parlamentet under førstebehandlingen foretog vidtgående ændringer af Kommissionens forslag fra 2011 om slots og om groundhandling-ydelser i EU-lufthavne.

I sin nylige rapport af 20. marts 2018 om sikring af konkurrencen inden for lufttransport gav Parlamentet udtryk for sin støtte til Kommissionens forslag om at forsvare Unionens luftfartsselskaber mod illoyal konkurrence fra tredjelandes luftfartsselskaber. Dets vigtigste mål er at etablere et praktisk, effektivt og brugervenligt EU-instrument, som kan have en afskrækkende virkning eller kunne kompensere for skade som følge af statsstøtte eller anden diskriminerende adfærd fra ikke-EU-aktørers side inden for luftfart. Parlamentets ændringsforslag forkortede yderligere den undersøgelse, som Kommissionen havde foretaget, efter anmodning fra EU-luftfartsselskaber eller EU-medlemsstater, der var berørt af en sådan praksis, og indførte begrebet »midlertidige afhjælpende foranstaltninger«, som kunne anvendes i hastesager for at forhindre, at en trussel om skade gav sig udtryk i faktisk skade. Parlamentet insisterede også på at indføre en såkaldt »undersøgelse af Unionens interesser«, efter at en undersøgelse er afsluttet, for at sikre, at de modforanstaltninger, som EU træffer som følge heraf, ikke vil skade dens konnektivitet eller socioøkonomiske situation. De interinstitutionelle forhandlinger om denne forordning er stadig i gang.

Europa-Parlamentets beslutninger på området:

- Beslutning af 14. februar 1995 om Kommissionens meddelelse om vejen frem for den civile luftfart i Europa ([EFT C 56 af 6.3.1995, s. 12](#)).
- Lovgivningsmæssig beslutning af 11. juli 2007 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles regler for driften af lufttransporttjenester i Fællesskabet ([EUT C 175E af 10.7.2008, s. 371](#)).
- Lovgivningsmæssig beslutning af 12. december 2012 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles regler for tildeling af slots i Den Europæiske Unions lufthavne ([EUT C 434 af 23.12.2015, s. 217](#)).
- Lovgivningsmæssig beslutning af 16. april 2013 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om groundhandling-ydelser i EU's lufthavne og om ophævelse af Rådets direktiv 96/67/EF ([EUT C 45 af 5.2.2016, s. 120](#)).
- Lovgivningsmæssig beslutning af den 5. februar 2014 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 261/2004 om fælles bestemmelser om compensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og forordning (EF) nr. 2027/97 om luftfartsselskabers erstatningsansvar ved luftbefordring af passagerer og deres bagage ([EUT C 93 af 24.3.2017, s. 336](#)).

Esteban Coito
04/2019

