



LUFTTRANSPORT: MARKNADSREGLER

Införandet av den gemensamma marknaden för luftfart i slutet av 1990-talet har på ett genomgripande sätt förändrat lufttransportindustrin och har bidragit stort till den kraftiga tillväxten för lufttransporter i Europa de senaste 20 åren.

RÄTTSLIG GRUND

Artikel 100.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

MÅL

Att införa en gemensam marknad för lufttransporter i Europa, säkerställa att den fungerar ordentligt och utvidga den till vissa tredjeländer i så stor utsträckning som möjligt.

RESULTAT

Historiskt sett har lufttransporter utvecklats under nationella myndigheters ledning och kontroll. I Europa har detta i allmänhet betytt monopolistiska nationella lufttrafikföretag och flygplatser ägda och drivna av offentliga aktörer. Internationell lufttransport, som är baserad på mellanstatliga bilaterala avtal, har utvidgats i enlighet därmed – med strikt kontroll av i synnerhet marknadstillträde och ägandeformer för lufttrafikföretag. Denna fragmentering i nationella marknader och avsaknaden av en genuin konkurrens gick alltmer stick i stäv med högre levnadsstandarder och en därmed förenad växande efterfrågan på lufttransporter. Från mitten av 1970-talet tvingades den civila luftfarten att övergå från en planekonomi till en marknadsekonomi. Den amerikanska lagen Airline Deregulation Act från 1978 innebar en total avreglering av den amerikanska marknaden.

Samma sak skedde i Europa under ett decennium, till följd av den europeiska enhetsakten 1986 och förverkligandet av den inre marknaden: flera uppsättningar lagstiftningsåtgärder på EU-nivå har gradvis omvandlat skyddade nationella luftfartsmarknader till en konkurrensutsatt gemensam marknad för lufttransport (luftfart var faktiskt det första transportsättet – och är till stor del fortfarande det enda – som har förmånen av en helt integrerad gemensam marknad). Det var framför allt det första (1987) och det andra (1990) lagstiftningspaketet som ledde till en uppmjukning av bestämmelserna om biljettpriser och kapacitet. 1992 avskaffade man genom det tredje lagstiftningspaketet (rådets förordningar (EEG) nr 2407/92, 2408/92 och 2409/92, som nu har ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008) alla kvarvarande kommersiella begränsningar för europeiska luftfartsföretag med



verksamhet inom EU, och inrättade således den europeiska gemensamma marknaden för luftfart. Denna marknad utvidgades senare till att omfatta även Norge, Island och Schweiz. Den kan utvidgas ytterligare till att omfatta vissa grannländer genom avtalet om det gemensamma europeiska luftrummet, under förutsättning att dessa länder stegvis genomför alla relevanta EU-bestämmelser – vilket ännu inte har skett^[1].

Genom det tredje lagstiftningspaketet ersattes nationella lufttrafikföretag med EG-lufttrafikföretag, och grundprincipen infördes att alla EG-lufttrafikföretag fritt kan sätta biljettpriser för passagerare och flygfrakt och använda alla flygrutter inom EU utan tillstånd eller godkännande (med undantag av vissa mycket speciella rutter där medlemsstaterna kan införa allmän trafikplikt på vissa villkor och under en begränsad tidsperiod).

I det tredje lagstiftningspaketet fastställdes också krav som EG-lufttrafikföretag måste uppfylla för att kunna börja eller fortsätta att bedriva verksamhet, framför allt följande:

1. De ska ägas och effektivt kontrolleras av medlemsstater och/eller medborgare i medlemsstater, och deras huvudkontor ska vara beläget i en medlemsstat.
2. De ska ha en god ekonomi. De ska vara försäkrade för att täcka ersättningsansvar i samband med olyckor.
3. De ska ha de yrkesmässiga kunskaper och den organisation som krävs för att på ett betryggande sätt sköta luftfartsaktiviteterna i överensstämmelse med gällande bestämmelser. Detta bekräftas genom utfärdandet av en "operativ licens".

Parallellt med att den gemensamma marknaden för luftfart infördes antogs gemensamma regler i syfte att säkerställa att marknaden fungerade ordentligt, dvs.

1) säkerställande av lika villkor för alla och 2) en hög och enhetlig säkerhetsnivå för passagerare.

För att lika villkor för alla ska kunna säkerställas omfattas lufttransportsektorn av lagstiftningen om statligt stöd och konkurrens (företagssammanslagningar, allianser, priskarteller osv.). Detta var ingen självklarhet eftersom det fram till mitten av 1990-talet var vanligt att lufttrafikföretag gavs stora kapitaltillskott med offentliga medel. Kommissionens riktlinjer för bedömning av offentlig finansiering av sektorn började dock efter hand att avvika alltmer från de rådande marknadsförhållandena, eftersom de hade införts 1994 (lufttrafikföretag) respektive 2005 (flygplatser och startbidrag till lufttrafikföretag som avgår från regionala flygplatser), och de ersattes därför våren 2014.

Tack vare EU:s regler ges alla såväl europeiska som utomeuropeiska lufttrafikföretag samma möjligheter och samma tillgång till transportrelaterade tjänster. Däremot är det inte säkert att så är fallet i vissa tredjeländer där diskriminering och subventioner kan ge orättvisa konkurrens fördelar för lufttrafikföretag från sådana tredjeländer. I sitt meddelande *En luftfartsstrategi för Europa* av den 7 december 2015 (COM(2015)0598) fastställde kommissionen sin intention att bedöma hur effektiv förordning (EG) nr 868/2004 varit i syfte att ändra eller ersätta den med ett effektivare instrument som skulle säkerställa rättvisa konkurrensvillkor mellan alla lufttrafikföretag

[1] [Denna undersökningen över de luftfartsavtal som EU har ingått](#) (Europaparlamentet, 2013) innehåller en analys av innehållet och resultatet av dessa avtal.



och därigenom säkerställa förbindelserna till och från unionen. Detta följdes upp genom att man i juni 2017 lade fram ett förslag om att säkerställa konkurrenskraften inom luftfartssektorn, och upphävande av förordning (EG) nr 868/2004.

Rättvist tillträde till flygplatser och flygplatstjänster säkerställs genom förordning (EEG) nr 95/93, som föreskriver att ankomst- och avgångstider (dvs. tillstånd att landa eller starta på ett specifikt datum och vid en specifik tidpunkt) vid överbelastade flygplatser ska fördelas till lufttrafikföretag på ett rättvist, icke-diskriminerande och genomblickbart sätt av en oberoende samordnare av ankomst- och avgångstider. Detta system för fördelning av ankomst- och avgångstider hindrar dock ett optimalt utnyttjande av flygplatsens kapacitet^[2]. Av den anledningen föreslog kommissionen 2011 ett antal ändringar av förordning 95/93 som syftade till större effektivitet, men hittills har de två lagstiftarna inte nått någon överenskommelse om dem. Direktiv 96/67/EG har successivt öppnat upp marknaden för marktjänster (dvs. de tjänster som tillhandahålls lufttrafikföretag på flygplatser, såsom handhavande av passagerare, bagagehantering, påfyllning av bränsle och rengöring av flygplan osv.) för konkurrens. Ett förslag från kommissionen från 2011 om att ytterligare öppna denna marknad för konkurrens på Europas största flygplatser godkändes inte av lagstiftarna och drogs tillbaka av kommissionen 2014. Dessutom fastställs i direktiv 2009/12/EG de grundläggande principerna för flygplatsavgifter som lufttrafikföretag betalar för att använda flygplatsen och de tjänster som tillhandahålls. Detta har dock inte förhindrat ett stort antal tvister mellan flygplatser och lufttrafikföretag.

Gemensamma bestämmelser har varit i kraft sedan 1989 för att säkerställa rättvist tillträde till distributionsnätverken och för att förhindra att dessa påverkar konsumenternas valmöjligheter. Enligt dessa bestämmelser ska de datoriserade bokningssystemen (som fungerar som "tekniska mellanhänder" mellan lufttrafikföretagen och resebyråerna) visa linjetrafik för alla lufttrafikföretag på ett icke-diskriminerande sätt på resebyråernas datorskärmar (förordning (EG) nr 80/2009). Dessa system minskar dock i betydelse i samband med den ökade användningen av distributionskanaler på internet, inklusive lufttrafikföretagens egna webbplatser.

(Det bör nämnas att illojal konkurrens från utländska lufttrafikföretag skulle hanteras inom ramen för förordning (EG) nr 868/2004. Detta instrument har dock visat sig vara omöjligt att tillämpa. 2017 lade kommissionen därför fram en ny mekanism för att säkerställa rättvis konkurrens mellan EU och utländska lufttrafikföretag ([COM\(2017\)0289](#)). Förslaget diskuteras för närvarande.)

För att skydda passagerare och flygplan och för att säkerställa en hög och enhetlig säkerhetsnivå i hela EU har nationella säkerhetsbestämmelser ersatts av gemensamma säkerhetsbestämmelser som successivt har utvidgats till att omfatta hela lufttransportkedjan. Dessutom har en europeisk byrå för luftfartssäkerhet inrättats, som bland annat utarbetar bestämmelserna^[3]. Bestämmelser för luftfartsskydd har också harmoniserats på samtliga flygplatser i EU för att bättre förhindra sabotage mot

[2]Lufttrafikföretag kan "underutnyttja" sina ankomst- och avgångstider så att de inte behöver lämna tillbaka dem till ankomst- och avgångstidsreserven för omfördelning till konkurrenter. Det är värt att notera att EU år 2016 hade cirka 90 "samordnade" flygplatser (dvs. "med ankomst- och avgångstider"), medan USA enbart hade två sådana flygplatser. Se [undersökningen om ankomst- och avgångstider och flygplansstorlekar på EU:s flygplatser](#) (Europaparlamentet 2016).

[3]Faktablad [3.4.9](#) handlar om luftfartsskyddet inom den civila luftfarten.



luffartyg, passagerare och besättning (det är dock värt att notera att medlemsstaterna behåller rätten att vidta striktare skyddsåtgärder^[4]). Dessutom syftar gemensamma bestämmelser (förordning (EG) nr 261/2004) om skydd av flygpassagerares rättigheter till att säkerställa att passagerare tillförsäkras en assistans som åtminstone uppfyller vissa minimikrav vid kraftigt försenade eller inställda resor. I bestämmelserna fastställs också ersättningsmekanismer. Bestämmelser har dock visat sig vara svåra att tillämpa och prövas därför ofta i domstoll^[5]. I mars 2013 lade kommissionen fram ett nytt förslag om ändring av förordning (EG) nr 261/2004 ([COM\(2013\)0130](#)) i syfte att ytterligare förbättra efterlevnaden av EU:s regler genom att förtydliga viktiga principer och implicita passagerarrättigheter som tidigare har gett upphov till många tvister mellan flygbolag och passagerare. Medbeslutandeförfarandet pågår fortfarande, och Europaparlamentet och rådet har ännu inte enats om några slutliga lösningar.

Mer än 20 år efter det tredje lagstiftningspaketets ikraftträdande finns det fortfarande utrymme för förbättringar i fråga om hur den gemensamma marknaden för luftfart fungerar, vilket visas av bland annat följande: bristerna i systemet för fördelning av ankomst- och avgångstider, det faktum att det fortfarande är endast ett (60 %) eller två lufttrafikföretag (20 %) som flyger på de allra flesta (80 %) flygrutter som utgår från flygplatser i EU, de finansiella svårigheter som många lufttrafikföretag och mindre flygplatser befinner sig i, samt den komplicerade tillsynen av lufttrafikföretag som bedriver verksamhet i flera medlemsstater.

Huvudmålen har dock till fullo uppnåtts: medan antalet passagerarkilometer inom EU-28 ökade med cirka 23 % mellan 1995 och 2014, ökade det kraftigt för lufttransport med cirka 74 %. Under samma period ökade luftfartens andel av totala passagerartransporter från 6,5 % till 9,2 %, vilket är den absolut starkaste tillväxten inom alla transportsätt i EU.

EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Parlamentet har i flera betänkanden, men framför allt i sin resolution av den 14 februari 1995 om vidareutveckling av civil luftfart i Europa, framhållit att det behövs en gemensam strategi för lufttransport som leder till större och sundare konkurrens bland lufttrafikföretag. Parlamentets stöd för inrättandet av en gemensam marknad för luftfart som fungerar väl har därför varit konstant.

Parlamentet har emellertid hela tiden betonat att avregleringen av lufttransportmarknaden måste genomföras med försiktighet och steg för steg, och att en balans måste upprätthållas mellan konsumenternas och industrins intressen.

Under de senaste 25 åren har parlamentet således alltid argumenterat för sund konkurrens, luftfartssäkerhet, tjänstekvalitet och passagerarnas rättigheter, och samtidigt arbetat för bättre arbetsförhållanden för lufttrafikföretagens personal och för miljöskydd. Det var till exempel parlamentet som redan i början av avregleringsprocessen efterfrågade kriterier för statligt stöd till flygplatser och

[4]Faktablad [3.4.7](#) handlar om säkerhet inom lufttransporterna. [EU:s regelverk för luftfartsskydd inom den civila luftfarten](#) (Europaparlamentet, 2013) är en uttömmande sammanställning av EU:s lagstiftning om luftfartsskydd.

[5]Faktablad [2.2.3](#) handlar om passagerares rättigheter. För att förtydliga de gällande reglerna antog kommissionen i juni 2016 en uppsättning riktlinjer baserade på rättspraxis.



lufttrafikföretag och antagandet av gemensamma bestämmelser för marktjänster, flygplatsavgifter och passagerares rättigheter.

Denna "balanserade inställning" gentemot avregleringen av lufttransporter illustrerades nyligen när parlamentet vid första behandlingen avsevärt ändrade kommissionens förslag från 2011 om ankomst- och avgångstider och om marktjänster på EU:s flygplatser.

I sitt betänkande av den 20 mars 2018 om att värna konkurrenskraften inom luftfarten uttryckte parlamentet sitt stöd för kommissionens förslag om att skydda unionens lufttrafikföretag mot otillbörliga affärsmetoder från lufttrafikföretag i tredjeländer. Målet är att etablera ett praktiskt, effektivt och lättanvänt unionsinstrument som skulle kunna fungera som avskräckande exempel eller kunna motverka skador inom luftfartssektorn som orsakas av statligt stöd eller andra diskriminerande handlingar från aktörer utanför EU. Genom sina ändringsförslag förkortade ledamöterna den tid kommissionen har att göra utredningar till följd av begäranden från lufttrafikföretag inom unionen eller från EU:s medlemsstater som påverkas av sådana handlingar. Dessutom införde man begreppet "tillfälliga gottgörande åtgärder" som ska kunna tillämpas i brådskande fall för att förhindra att risken för skada leder till faktiska skador. Parlamentet insisterade också på att man skulle införa en så kallad "prövning av unionens intresse" för att se till att motåtgärder som EU vidtar inte leder till skada för unionens anslutningar eller socioekonomiska situation. Detta förslag är fortfarande föremål för interinstitutionella förhandlingar.

Relaterade beslut av Europaparlamentet:

- Resolutionen av den 14 februari 1995 om kommissionens meddelande om vidareutveckling av civil luftfart i Europa ([EGT C 56, 6.3.1995, s. 12](#)).
- Lagstiftningsresolutionen av den 11 juli 2007 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma regler för tillhandahållande av luftfartstjänster i gemenskapen ([EUT C 175 E, 10.7.2008, s. 371](#)).
- Lagstiftningsresolutionen av den 12 december 2012 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid Europeiska unionens flygplatser ([EUT C 434, 23.12.2015, s. 217](#)).
- Lagstiftningsresolutionen av den 16 april 2013 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om marktjänster på flygplatser inom unionen och om upphävande av rådets direktiv 96/67/EG ([EUT C 45, 5.2.2016, s. 120](#)).
- Lagstiftningsresolutionen av den 5 februari 2014 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 261/2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och av förordning (EG) nr 2027/97 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar avseende lufttransport av passagerare och deras bagage ([EUT C 93, 24.3.2017, s. 336](#)).



Esteban Coito
04/2019

