LUFTTRANSPORT: MARKEDSBESTEMMELSER

Dette faktablad forklarer, hvordan oprettelsen af det indre luftfartsmarked i slutningen af 1990'erne gennemgribende har omformet lufttransportbranchen i EU og i væsentlig grad bidraget til den kraftige vækst i lufttransporten i Europa i de sidste 30 år. Den dækker også udviklingen i EU's markedsregler for lufttransport, herunder virkningerne af covid-19-pandemien og de skridt, der er taget for at gøre industrien mere miljøvenlig.

RETSGRUNDLAG

— Artikel 100, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) giver Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union (Rådet) mulighed for at vedtage lovgivning for lufttransport.

MÅL

De vigtigste mål med EU's regler om lufttransport omfatter:

— oprettelse af et indre lufttransportmarked i Europa,

— sikring af et velfungerende indre lufttransportmarked,

— udvidelse af det indre lufttransportmarked til visse lande uden for EU, hvor det er muligt.

UDVIKLINGEN I EU'S MARKEDSREGLER FOR LUFTTRANSPORT

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 luftfartsselskaber og offentligt ejede og ledede lufthavne. Den internationale lufttransport, der er baseret på mellemstatslige bilaterale aftaler, er blevet udvidet i overensstemmelse hermed – med nøje kontrol af især markedsadgang og flyselskabernes ejerskabsforhold.

Efter fuldførelsen af det indre marked er de beskyttede nationale luftfartsmarkeder gennem flere sæt EU-retlige tiltag blevet gradvist omformet til et konkurrencedygtigt indre marked for lufttransport (lufttransport er i praksis blevet den første – og i vidt omfang stadig den eneste – transportform, der nyder godt af et fuldstændig integreret indre marked). Den første (1987) og den anden (1990) "luftfartspakke" under den europæiske fælles akt blev indledningen til en lempelse af reglerne for billetpriser og kapacitet. I 1992 fjernede den tredje pakke, som siden er blevet erstattet af forordningen om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet (forordning (EF) nr. 1008/2008), alle resterende kommercielle begrænsninger for europæiske luftfartsselskaber, der opererer inden for EU. Denne blev efterfølgende udvidet til at omfatte Norge, Island og Schweiz og kunne udvides yderligere til at omfatte nabolande gennem aftalen om et fælles europæisk luftfartsområde[1].

Den tredje luftfartspakke erstattede nationale luftfartsselskaber med EF-luftfartsselskaber og fastlagde det 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 nogle specifikke 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.

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").

Parallelt hermed er der vedtaget fælles regler for at sikre, at det indre luftfartsmarked fungerer korrekt, hvilket især kræver: 1) lige konkurrencevilkår og 2) et højt og ensartet beskyttelsesniveau for passagerer.

For at sikre lige konkurrencevilkår finder lovgivningen om statsstøtte (artikel 107 og 108 i TEUF) og konkurrence (artikel 101-109 i TEUF – fusioner, alliancer, prisfastsættelser osv.) anvendelse på lufttransportsektoren. Kommissionen vedtog retningslinjer om vurdering af den offentlige finansiering af sektoren (for luftfartsselskaber i 1994 og for lufthavne og startstøtte til luftfartsselskaber, der flyver fra regionale lufthavne i 2005). Disse blev ajourført i foråret 2014.

EU's regler sikrer, at alle luftfartsselskaber indrømmes de samme rettigheder og samme muligheder for at få adgang til luftfartsrelaterede tjenester. Det er dog ikke tilfældet i visse ikke-EU-lande, hvor diskriminerende praksis og støtte kan give anledning til illoyale konkurrencefordele for lokale luftfartsselskaber.

For at rette op på denne situation blev der ved forordning om sikring af konkurrencen inden for lufttransport (forordning (EU) 2019/712 af 17. april 2019) indført en mekanisme for at sikre fair konkurrence og opretholde gode forbindelsesmuligheder i hele EU. Kommissionen får med henblik på at opfylde disse målsætninger beføjelse til at iværksætte undersøgelser og træffe afgørelser om repressive foranstaltninger, hvis en praksis, der forvrider konkurrencen, har forvoldt skade eller udgør en klar trussel om skade for et EU-luftfartsselskab. Forordningen trådte i kraft den 30. maj 2019.

Adgang på rimelige vilkår til lufthavne og lufthavnstjenester er sikret ved forordningen om lufthavnsslots (forordning (EØF) nr. 95/93), hvori det fastsættes, at en uafhængig koordinator skal tildele "slots" (dvs. tilladelse til at ankomme og afgå på en specifik dato og et specifikt tidspunkt) i overbelastede lufthavne til luftfartsselskaberne på en neutral og gennemsigtig måde uden forskelsbehandling. For yderligere at forbedre effektiviteten af slottildelingen og sikre optimal udnyttelse af lufthavnskapaciteten[2]

[2]Lufthavne kan "underudnytte" deres slots for at undgå at placere dem i "slotpuljen" med henblik på omfordeling til konkurrenter. Det er værd at lægge mærke til, at EU i 2016 havde omkring 90 "koordinerede lufthavne" (dvs. med slots), men at

fremsatte Kommissionen i 2011 et forslag til ændring. Forhandlingerne om dette forslag blev imidlertid indstillet i 2013.

Direktivet om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne (direktiv 96/67/EF har gradvist åbnet for konkurrence på groundhandling-markedet. Et forslag fra Kommissionen fra 2011 om yderligere at åbne dette marked i de største europæiske lufthavne blev dog trukket tilbage i 2014. Direktivet om lufthavnsafgifter fra 2009 (direktiv 2009/12/EF) fastsætter de grundlæggende principper for opkrævning af de lufthavnsafgifter, som luftfartselskaberne skal betale for anvendelse af lufthavnsfaciliteter og -ydelser. Den 17. oktober 2023 vedtog Kommissionen forslag til både en afgørelse og en forordning om rapporteringskrav inden for luftfart. Den 24. april 2024 vedtog Parlamentet og Rådet begge retsakter:

— Afgørelse om visse rapporteringskrav inden for vejtransport og luftfart (afgørelse (EU) 2024/1254)

— Forordning om visse rapporteringskrav inden for vejtransport og luftfart (forordning (EU) 2024/1230).

For at sikre en retfærdig adgang til distributionsnet og forhindre dem i af få indflydelse på forbrugernes valg har der været fælles regler i kraft siden 1989. Disse omfatter regler om edb-reservationssystemer eller CRS (som er de "tekniske mellemmænd" mellem luftfartsselskaber og rejsebureauer), herunder krav om, at de skal vise alle luftfartsselskabers tjenesteydelser på en ikkediskriminerende måde på rejsebureauernes computerskærme (forordning (EF) nr. 80/2009). Edb-reservationssystemernes betydning er imidlertid blevet mindre, eftersom onlinedistribution er blevet mere og mere udbredt, bl.a. via luftfartsselskabernes websteder.

Med henblik på at beskytte passagerer (jf. 2.2.3) 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. Derudover blev der oprettet et europæisk luftfartssikkerhedsagentur, som har til opgave at udarbejde lovgivningsmæssige sikkerhedsforskrifter og føre tilsyn med gennemførelsen af disse (jf. 3.4.9). Sikkerhedskravene i alle EU's lufthavne er også blevet harmoniseret for bedre at kunne hindre ondsindede handlinger mod luftfartøjer og deres passagerer og besætning (jf. 3.4.7). Desuden sikrer fælles regler om beskyttelse af flypassagerers rettigheder (forordning (EF) nr. 261/2004), at passagerer modtager i hvert fald et minimum af bistand og kompensation i tilfælde af længere forsinkelser eller aflysninger. Selv om de gældende regler yder en langt bedre beskyttelse af luftfartspassagerernes rettigheder end i nogen anden region i verden, er de nogle gange vanskelige at anvende, hvilket ofte giver ofte anledning til retssager[3]. Kommissionen fremsatte i marts 2013 et nyt forslag om ændring af forordningen om bistand til og kompensation til passagerer og forordningen om luftfartsselskabers erstatningsansvar (forordning (EF) nr. 261/2004 og Rådets forordning (EF) nr. 2027/97) med henblik på at forbedre håndhævelsen af EU-reglerne ved at præcisere hovedprincipper og implicitte

der kun findes to lufthavne af denne art i USA. Se navnlig rapporten om slots og flystørrelser i lufthavne i EU ("Airport slots and aircraft size at EU airports", Europa-Parlamentet 2016).

[3]Faktablad (2.2.3) vedrører passagerrettigheder. I juni 2016 vedtog Kommissionen et sæt retningslinjer, der er baseret på retspraksis, for at tydeliggøre de gældende regler.

passagerrettigheder. Parlamentet og Rådet har indtil videre ikke været i stand til at nå til enighed om en endelig tekst, og Rådet forkastede senest Parlamentets ændringer den 24. marts 2026. Repræsentanter fra begge institutioner har nedsat et forligsudvalg, der skal fortsætte forhandlingerne.

I oktober 2022 underskrev EU og Sammenslutningen af Sydøstasiatiske Nationer[4] en lufttransportaftale for at øge antallet af direkte forbindelser mellem de to områder og udvide lufttransportmulighederne, samtidig med at regler og standarder opdateres.

I januar 2023 ophævede afgørelse (EU) 2023/145 direktivet om begrænsning af støjemissionen fra civile subsoniske jetfly (Rådets direktiv 89/629/EØF), da det var blevet forældet ved direktivet om regulering af operationen af flyvemaskiner (direktiv 2006/93/EF), som krævede en fuldstændig udfasning af alle luftfartøjer, der ikke overholdt dets støjemissionsgrænser.

I sit arbejdsprogram for 2025 meddelte Kommissionen, at den havde til hensigt at trække forslaget fra 2011 til en forordning om fælles regler for tildeling af slots i Den Europæiske Unions lufthavne tilbage, som Parlamentet vedtog sin førstebehandlingsholdning til i 2012. Kommissionen fremhævede, at forslaget nu er forældet, og at det vil bygge videre på resultaterne af en kvalitetskontrol, der allerede er iværksat.

INDSATS I FORBINDELSE MED COVID-19-KRISEN

Efter covid-19-udbruddet blev der vedtaget adskillige foranstaltninger for at afhjælpe de vanskeligheder, som luftfartssektoren stod overfor:

— Forordning (EU) 2020/459 af 30. marts 2020 om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 95/93 om fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne ændrede reglerne for "ghostflights" (spøgelsesflyvninger) med henblik på at fritage luftfartsselskaberne fra forpligtelsen til at udnytte deres slots ved at flyve med tomme fly. Ordningen blev forlænget flere gange. Den seneste revision af reglerne – forordningen om midlertidig lempelse af reglerne om slotudnyttelse i Unionens lufthavne (forordning (EU) 2022/2038) – blev vedtaget i oktober 2022. Overordnet set vil denne revision give luftfartsselskaberne større fleksibilitet til at reagere på en uventet udvikling i den nærmeste fremtid. Krigen i Ukraine har også vist, at andre former for uventede udviklinger på visse ruter kan have alvorlige og varige indvirkninger på lufttrafikken og luftfartsselskabernes evne til at opfylde de normale krav til udnyttelse af slots.

— Forordning om ændring af forordningen om lufttrafiktjenester i lyset af covid-19-pandemien (forordning (EU) 2020/696 af 25. maj 2020). De midlertidige foranstaltninger omfatter en ændring af reglerne om licenser til luftfartsselskaber i tilfælde af finansielle problemer som følge af pandemien, en forenkling af procedurerne for indførelse af begrænsninger af trafikrettigheder og mere effektive udbudsprocedurer for groundhandling-kontrakter.

[4]Sammenslutningen af Sydøstasiatiske Nationer (ASEAN) er en politisk og økonomisk union, der har til formål at fremme samarbejde mellem dens 11 medlemsstater.

For at imødegå risikoen for en alvorlig økonomisk afmatning offentliggjorde Kommissionen en midlertidig ramme for statsstøtteforanstaltninger (ajourført flere gange). Dette giver EU's medlemsstater mulighed for at yde bistand til virksomheder ud over de muligheder, der er til rådighed i henhold til de nuværende statsstøtteregler. Medlemsstaterne har siden foreslået en række foranstaltninger for hele økonomien og en række sektorspecifikke foranstaltninger. I marts 2023 blev den midlertidige ramme udvidet til at støtte foranstaltninger i forbindelse med overgangen til en klimaneutral økonomi og til at sætte medlemsstaterne i stand til at støtte økonomien efter Ruslands krig mod Ukraine.

DEKARBONISERING AF TRANSPORT

Fit for 55-pakken, som Kommissionen vedtog i forbindelse med den europæiske grønne pagt i juli 2021, omfatter en række love vedrørende lufttransport:

— Et direktiv om revision af EU's emissionshandelssystem[5] med henblik på at udfase gratis emissionskvoter til luftfart og bringe det i overensstemmelse med den globale ordning for CO_2-kompensation og -reduktion for international luftfart.

— En revideret forordning om infrastruktur for alternative brændstoffer, som navnlig bestemmer, at luftfartøjer har adgang til ren elektricitet i større lufthavne.

— En forordning om sikring af lige konkurrencevilkår for bæredygtig lufttransport (ReFuelEU Aviation). Fra 2025 skal EU's lufthavne og brændstofleverandører sikre, at mindst 2 % af flybrændstoffet fra 2025 bliver grønt, idet denne andel stiger hvert femte år til 70 % i 2050.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Europa-Parlamentet har i talrige betænkninger og især 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. Europa-Parlamentet har derfor konstant støttet oprettelse af det indre luftfartsmarked og sikring af, at det er velfungerende.

I den forbindelse har Europa-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 Europa-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 miljøbeskyttelse. For eksempel har Parlamentet lige fra starten af liberaliseringsprocessen anmodet om kriterier for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber og vedtagelse af fælles regler om groundhandling, lufthavnsafgifter og passagerrettigheder. Desuden har Europa-Parlamentet presset på for at få indført grønnere flybrændstoffer, for en fremskyndet indførelse af bæredygtige flybrændstoffer og oprettelsen af en ny fond for bæredygtig luftfart.

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

I sin betænkning af 20. marts 2018 om sikring af konkurrencen inden for lufttransport gav Parlamentet udtryk for sin støtte til Kommissionens forslag om at forsvare EU-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 som kan kompensere for skade som følge af statsstøtte eller anden diskriminerende adfærd fra ikke-EU-aktørers side inden for luftfart.

Relaterede lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige beslutninger fra Europa-Parlamentet:

— Beslutning af 14. februar 1995 om Kommissionens meddelelse om vejen frem for den civile luftfart i Europa.

— Lovgivningsmæssig beslutning af 11. juli 2007 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles regler for driften af lufttransporttjenester i Fællesskabet.

— 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.

— 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.

— Lovgivningsmæssig beslutning af 5. februar 2014 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation 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.

— Beslutning af 11. november 2015 om luftfart.

— Beslutning af 16. februar 2017 om en luftfartsstrategi for Europa.

— Lovgivningsmæssig beslutning af 14. marts 2019 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om sikring af konkurrencen inden for lufttransport og om ophævelse af forordning (EF) nr. 868/2004.

— Lovgivningsmæssig beslutning af 26. marts 2020 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 95/93 om fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne.

— Lovgivningsmæssig beslutning af 15. maj 2020 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om særlige og midlertidige foranstaltninger i forbindelse med covid-19-udbruddet og om gyldigheden af visse certifikater, licenser

og godkendelser/tilladelser samt udsættelse af visse periodiske kontroller og efteruddannelser inden for visse områder af transportlovgivningen.

— Beslutning af 5. maj 2022 om konsekvenserne af Ruslands ulovlige angrebskrig mod Ukraine for EU's transport- og turistsektorer. Parlamentet giver udtryk for bekymring over de konsekvenser, som krigen i Ukraine har på luftfartssektorens driftsomkostninger, og som gør det dyrere at transportere både passagerer og gods.

— Lovgivningsmæssig beslutning af 13. december 2022 om meddelelse i henhold til ordningen for CO_2-kompensation og -reduktion for international luftfart (CORSIA).

Efter covid-19-udbruddet og dets deraf følgende indvirkning på transportsektoren vedtog Parlamentet flere lovgivningsmæssige beslutninger via hasteprocedurer for at imødegå pandemiens umiddelbare negative virkninger for transportsektoren. Efterfølgende vedtog Parlamentet den 19. juni 2020 en beslutning om transport og turisme i 2020 og derefter, hvori det opfordrede til hurtig og kort- og langsigtet støtte til transport- og turismesektorerne for at sikre deres overlevelse og konkurrenceevne.

Dette faktablad er udarbejdet af Europa-Parlamentets Temaafdeling for Transport, Beskæftigelse og Sociale Anliggender. Se yderligere oplysninger om emnet på Transport- og Turismeudvalgets websted.

Ariane Debyser
04/2026