



Förordning om rättvis konkurrens inom luftfarten 2016/17:FPM111

Näringsdepartementet

2017-07-24

Dokumentbeteckning

KOM(2017) 289

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om att trygga konkurrensen inom luftfarten

Sammanfattning

Syftet med kommissionens förslag är att tillförsäkra en likvärdig konkurrens mellan flygbolag med säte inom EU och flygbolag med säte utanför EU som bedriver trafik till flygplatser inom unionen med stöd av internationella luftfartsavtal. Om konkurrensvillkoren uppfattas som olikvärdiga föreslås att kommissionen ska undersöka situationen och kunna vidta åtgärder.

Regeringen välkomnar att kommissionen prioriterar tillgänglighet och rättvisa villkor inom luftfarten. Regeringen stödjer förslaget ambitioner men är inte övertygad om att det föreslagna instrumentet är det mest effektiva för att uppnå ökad tillgänglighet och rättvisare konkurrensvillkor. Regeringen avser att noga analysera hur förslaget påverkar medlemsstaternas bilaterala avtal och bilaterala förhandlingar med tredje land. Regeringen ser en risk att tillgängligheten kan påverkas negativt för vissa medlemsstater. Vidare anser regeringen att kommissionen bör klargöra förslaget påverkan på EU-budgeten, samt vilka kostnader förslaget kan komma att innebära för medlemsstaterna.

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen aviserade i samband med Luftfartsstrategin för Europa¹, intentionen att se över hur effektiv den befintliga regleringen (förordning 868/2004) har varit. Denna översyn skulle även komma att innebära omarbetning av regelverket eller att regelverket ersätts med ett mer effektivt instrument som tillförsäkrar sunda konkurrensförhållanden mellan flygbolag i syfte att gynna tillgängligheten till och från EU. Såväl kommissionen som rådet² har i samband med översynen dragit slutsatsen att den nuvarande regleringen inte har lyckats fylla sitt syfte. Kommissionen har därför lämnat ett förslag till en ny och reviderad förordning med syftet att upprätthålla en likvärdig konkurrens mellan bolag inom unionen och i tredje land. Kommissionen presenterade förslaget den 8 juni 2017.

1.2 Förslagets innehåll

För trafiken inom EU finns sedan tidigare ett regelverk³ för att tillförsäkra en likvärdig konkurrens mellan bolag som opererar på den europeiska luftfartsmarknaden. Regelverket innehåller bl.a. regler rörande statsstöd och motsvarande marknadsingrepp.

Huvudsyftet med det nu aktuella förslaget är att tillförsäkra en likvärdig konkurrens mellan flygbolag med säte inom EU och flygbolag med säte utanför EU som bedriver trafik till flygplatser inom unionen med stöd av internationella luftfartsavtal. Förslaget omfattar både de luftfartsavtal som unionen ingått och bilaterala luftfartsavtal som enskilda medlemsstater kan ha slutit med tredjeland. Kommissionen menar att det nuvarande regelverket inte tillförsäkrar en likvärdig konkurrens mellan EU-flygbolag och flygbolag med säte i tredje land. Detta har inte heller i tillräcklig grad tillförsäkrats genom befintliga luftfartsavtal mellan EU och tredje land, där ett sådant förhållande borde regleras, givet att avtalen syftar till att reglera förutsättningarna för marknadstillträde. Lagstiftarna försökte redan 2004 hantera denna situation genom förordning 868/2004, men förordningen har aldrig använts och har därmed inte effektivt kunnat fylla behovet.

Kommissionen menar att för att tillförsäkra en sund konkurrenssituation såväl inom som utanför EU krävs öppenhet och ömsesidighet samt att konkurrenssituationen inte snedvrids genom illojal konkurrens. Även om

¹ KOM (2015) 598 slutlig, se även FaktaPM 2015/16:FPM34

²https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/international_aviation/doc/tte_meeting_3213.pdf

³ Exempelvis genom kommissionens riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag (2014/99/03) samt Europaparlamentets och rådets förordning om marktjänster på flygplatser inom unionen och om upphävande av rådets direktiv 96/67/EG

europiska flygbolag har ett ansvar för att säkra sin egen konkurrenskraft kan illojal konkurrens undergräva förutsättningarna för de europeiska bolagen att möta konkurrensen från andra länder. En sådan utveckling riskerar enligt kommissionen att viss verksamhet kan få en allt för dominerande ställning eller till och med monopolställning. Kommissionen pekar på att en sådan utveckling kan leda till ett sämre utbud och högre priser.

I syfte att tillförsäkra en likvärdig konkurrenssituation föreslår kommissionen att åtgärder ska kunna vidtas vid misstankar om:

- att ingångna avtal mellan EU och tredje land om likvärdiga konkurrensvillkor har åsidosatts eller överträtts,
- att en praxis i form av direkt eller indirekt ekonomiskt stöd i ett tredje land snedvrider konkurrensen och skadar flygbolag inom unionen, eller
- att det rör sig om andra stöd än direkta eller indirekta ekonomiska stöd i ett tredje land som snedvrider konkurrensen och skadar flygbolag inom unionen.

Vid misstankar om sådana stöd ska kommissionen enligt förslaget ges möjlighet att genomföra undersökningar om ett tredjeland genom sitt agerande har vållat skada eller riskerar att vålla skada för europeiska flygbolag. I samband med en sådan undersökning ska medlemsstaterna bistå kommissionen i undersökningen. Kommissionen föreslås också få rätt att genomföra undersökningar inom tredjelands territorium. Information som framkommer inom ramen för undersökningarna ska enligt förslaget vara konfidentiella.

Förslaget innehåller även en detaljerad process för hur undersökningen ska genomföras, samt ett antal definitioner för hur begrepp som skada och risk för skada ska bedömas.

Enligt förslaget ges kommissionen rätt att fastställa åtgärder i form av bl.a. finansiella avgifter eller andra ”gottgörande” åtgärder ”av motsvarande eller lägre värde” i de fall ett tredjeland eller en enhet i ett tredjeland bedöms vålla skada eller riskerar att skada europeiska flygbolag. Beslut om åtgärder ska offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De aktuella reglerna i artikel 6 av förslaget rörande offentlighet och sekretess behöver granskas närmare och det finns behov att närmare studera hur den artikeln förhåller sig till den svenska offentlighets- och sekretesslagstiftningen.

Kommissionen har gjort en bedömning av budgetära konsekvenser kopplade till initiering och genomförande av utredningar och gjort bedömningen att det inom kommissionen kommer att krävas motsvarande tre till fyra handläggare för att genomföra två till tre utredningar per år. Kommissionen bedömer att kostnader för personal och tjänsteresor kan uppfyllas genom anslag inom den årliga anslagstilldelningen. De intäkter som förväntas härrör från betalning av eventuella avgifter. Den sammanlagda effekten på EU-budgeten är därför svår att bedöma, men initialt är bedömningen att en mindre utökning av EU-budgeten är nödvändig.

Revideringen av förordningarna kan dessutom komma att få vissa konsekvenser för den svenska statsbudgeten, bl.a. i och med att medlemsstaterna är skyldiga att bistå kommissionen i genomförande av utredningar.

Kommissionen har genomfört en konsekvensanalys (SWD(2017) 182 och 183 final). Enligt denna är EU:s verktyg för att undersöka och förhindra diskriminerande metoder och selektiva subventioner från tredjeländers sida inte tillräckliga. För att nå målet att säkerställa rättvis konkurrens genom att skydda EU-flygbolag från illojala metoder från tredjeländer, bör nuvarande förordning 868/2004 ersättas av ett nytt och effektivare rättsinstrument, kombinerat med ökade globala insatser. De positiva effekterna av en ny rättsakt är att intäkterna ökar för EU:s flygsektor, liksom sysselsättningen hos EU-flygbolagen och flygplatserna. Ökade kostnader för administration förväntas kompenseras av en positiv påverkan på EU:s flygsektor och ekonomi. Någon betydande påverkan på medlemsstaternas budgetar och förvaltningar förutses inte enligt konsekvensanalysen. Det alternativ till reglering som kommissionen föreslagit är enligt kommissionen proportionellt – det går inte utöver vad som krävs för att uppnå de politiska målen.

Enligt regeringens bedömning ger inte konsekvensanalysen svar på alla frågor utan kan behöva utvecklas.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen instämmer i att den europeiska luftfarten ska förbli konkurrenskraftig och att den europeiska luftfartssektorn fortsätter att utvecklas inom EU och globalt. Regeringen stödjer mot denna bakgrund förslagets övergripande ambitioner, särskilt i fråga om likvärdiga konkurrensvillkor.

Mot bakgrund av att den tidigare förordningen aldrig har tillämpats i praktiken är regeringen tveksam till om förslaget utgör ett effektivt redskap

för att nå kommissionens mål om ökad tillgänglighet och rättvisa konkurrensvillkor. Detta särskilt eftersom marknadsvillkor och tillträde i praktiken regleras genom luftfartsavtalen. Regeringen avser att noga analysera hur kommissionens förslag påverkar medlemsstaternas bilaterala avtal och bilaterala förhandlingar med tredje land. Kommissionen har inte redovisat hur förhållandet mellan avtalen och den nya regleringen ska hanteras. Mervärdet och förslaget effektivitet är därför frågor som regeringen önskar förtydliganden kring från kommissionens sida. Regeringen anser att frågor som rör konkurrensvillkor bättre hanteras inom ramen för de bilaterala luftfartsrelationerna och inom FN:s civila luftfartsorgan Icao.

Förslaget bedöms medföra att Sverige kan komma att behöva undersöka agerande från flygbolag i tredjeland för att säkerställa lika konkurrensvillkor.

Om kommissionen vidtar åtgärder inom ramen för den föreslagna förordningen är det angeläget att sådana åtgärder är proportionerliga. Regeringen anser att det bör finnas tydliga möjligheter att pröva om sådana åtgärder är proportionerliga.

Regeringen befarar att förslaget kan leda till en försämrad tillgänglighet till och från unionens länder. Detta särskilt för mindre frekventa destinationer eftersom kommissionens initiativ kan uppfattas som ett tillträdeshinder till både marknaden för passagerartransporter och för flygfrakt. Regeringen finner det angeläget att särskilt värna tillgängligheten till och från Sverige.

Regeringen anser vidare att det är angeläget att säkerställa en balans i fråga om öppenhet och konfidentialitet när det gäller det material som kommissionen kan komma att samla in. Slutligen anser regeringen att finansieringen av förslaget och kostnaderna för medlemsstaterna behöver klargöras.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

En preliminär bedömning är att en majoritet av medlemsstaterna är kritiska till hela eller delar av kommissionens förslag.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte behandlat förslaget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget är för närvarande ute på remiss.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund för förslaget är artikel 100(2) i Fördraget om europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas med kvalificerad majoritet med parlamentet som medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I enlighet med subsidiaritetsprincipen kan målen med förslaget enligt kommissionen inte uppnås med åtgärder från en enskild medlemsstat. Den nu föreslagna förordningen ska dessutom ersätta en redan gällande rättsakt på området. Vidare är unionen part till flera av de luftfartsavtal som berörs, varför åtgärder på EU-nivå enligt kommissionen är nödvändiga och mest effektiva.

Regeringen noterar att sakområdet redan är harmoniserat genom nuvarande förordning 868/2004. Regeringens preliminära bedömning är att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen anser att förslaget är förenligt även med proportionalitetsprincipen eftersom det inte går utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa rättvisa konkurrensvillkor och en sund konkurrens mellan flygbolag inom och utom unionen. Kommissionen bedömer även att de åtgärder som föreslås är proportionerliga eftersom sådana i de fall de rör överträdelser i förhållande till regler eller avtal begränsas till åtgärder i enlighet med dessa avtal och regler.

Regeringen ställer sig preliminärt tveksam till om förslaget i alla delar är förenligt med proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandlingen i rådet har påbörjats under det estländska ordförandeskapet.