



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 15.11.2007
KOM(2007) 704 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**Meddelelse om anvendelsen af forordning (EF) nr. 793/2004 om fælles regler for
tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne**

DA

DA

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Meddelelse om anvendelsen af forordning (EF) nr. 793/2004 om fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

Den 21. april 2004 vedtog Rådet forordning (EF) nr. 793/2004 om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 95/93 om fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne. Formålet med revisionen var at styrke forordningen for at sikre, at den begrænsede kapacitet i Fællesskabets overbelastede lufthavne administreres og udnyttes så effektivt som muligt. Der blev ikke ændret grundlæggende ved de gældende regler om slottildeling.

Ifølge artikel 14a, stk. 1, i forordning (EF) nr. 95/93, ændret ved forordning (EF) nr. 793/2004, forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om anvendelsen af denne forordning senest tre år efter dens ikrafttræden. Rapporten behandler navnlig, hvorledes artikel 8, 8a og 10 fungerer. Denne meddelelse er en opfølgning på ovennævnte forpligtelse.

Den 23. januar 2007 iværksatte Kommissionen en høring for at indhente interesserede parter bemærkninger til den praktiske anvendelse af forordning (EF) nr. 793/2004. Kommissionen modtog 44 bidrag fra følgende grupper:

- Nationale myndigheder
- Regionale organer og lokale myndigheder
- Interessentsammenslutninger og -organisationer
- Luftfartsselskaber
- Lufthavne
- Slotkoordinatorer
- Andre (Eurocontrol)

2. DE VIGTIGSTE EMNER

Bidragene tegner følgende billede:

- 1) Medlemsstaterne og andre interessenter påpeger, at forordning (EF) nr. 793/2004 kun har været i kraft i tre år. Denne relativt korte periode gør det vanskeligt at udpege entydige tendenser og foretage en pålidelig vurdering af virkningerne.
- 2) Luftfartsselskaberne peger på hovedproblemet, der ligger til grund for den nuværende mangel på slots i overbelastede lufthavne, dvs. manglende lufthavnskapacitet. Luftfartsselskaberne gør sig til talsmænd for at styrke lufthavnens fysiske kapacitet i stedet for at behandle symptomer som f.eks. manglen på slots.

- 3) Lufthavnene anerkender de positive resultater, der er opnået med forordningen, men – i lyset af den kapacitetsklemme, som forventes i de kommende år – peger de også på nødvendigheden af at forbedre kapacitetsudnyttelsen yderligere med supplerende regler og lokale retningslinjer. En række lufthavne har afgivet konkrete henstillinger i den henseende.
- 4) Hvad angår slottildelingsprocessen, jf. den nye definition i forordning (EF) nr. 793/2004, giver medlemsstaterne og alle øvrige interessenter udtryk for, at den er forbedret betydeligt, selv om det er vanskeligt at måle dens virkning med hensyn til, hvor effektivt lufthavnene udnyttes.
- 5) Medlemsstaternes pligt til at sikre, at der findes sanktioner eller tilsvarende foranstaltninger for at modvirke misbrug af slots, har haft en betydelig indflydelse på luftfartsselskabernes adfærd. Luftfartsselskabernes overholdelse af de forskellige bestemmelser om tildeling og faktisk udnyttelse af lufthavnsslots er takket være den blotte tilstedeværelse af sanktionsmuligheder forbedret i en sådan grad, at det har ikke været nødvendigt at pålægge sanktioner eller tilsvarende foranstaltninger.
- 6) Skønt slotkoordinatorerne finder, at forordningen indeholder et betydeligt antal forbedringer i forhold til forordning (EF) nr. 95/93, og at den har fungeret rimeligt godt, er der mulighed for yderligere forbedringer, navnlig hvad angår nytilkomne, lokale regler og koordinatorens rolle og stilling.

I det følgende redegøres der for mere specifikke tilbagemeldinger angående de specifikke emner, der blev berørt i Kommissionens hørspapir. Når der henvises til "forordningen", gælder denne henvisning alene forordning (EF) nr. 793/2004.

3. NYTILKOMNE

Reglen om nytilkomne har tilsyneladende kun haft begrænset indflydelse på konkurrencen i Fællesskabets lufthavne og den bedst mulige udnyttelse af begrænset kapacitet.

Medlemsstaterne finder det vanskeligt at besvare spørgsmålet om, i hvilket omfang forordningen har bidraget til at skabe yderligere muligheder for nytilkomne, idet medlemsstaterne ganske vist kender antallet af nytilkomne, der driver virksomhed i lufthavne med slotkoordinering, men de kan ikke vide, om dette antal ville være anderledes uden reglen om nytilkomne. Nogle medlemsstater finder definitionen af nytilkomne for kompliceret, idet den ikke giver et klart billede af begrebet nytilkommen og dermed åbner mulighed for forskellig fortolkning.

Nogle medlemsstater finder reglen om nytilkomne nyttig, idet den giver deres luftfartsselskaber mulighed for at få adgang til slots i andre medlemsstater. Reglen om nytilkomne har også været nyttig for forbindelserne med tredjelande: den har skabt mulighed for, at tredjelandsluftfartsselskaber kan få adgang til slots i overbelastede fællesskabslufthavne.

Reglen kan dog anses for at være for restriktiv. Når nytilkomne gives forrang i den administrative tildeling af slots fra slotpuljen, kan det blive vanskeligere for luftfartsselskaber, der allerede opererer i mindre omfang fra en overbelastet lufthavn, at udvide og konkurrere med de etablerede luftfartsselskaber på en given rute. En sådan udvidelse kunne fremme konkurrencen mindst i samme omfang, som opnås ved at give nytilkomne forrang.

I en anden sammenhæng viser erfaringerne i andre medlemsstater, at det ikke så meget er manglen på slots, der hindrer luftfartsselskaber i at trænge ind på markedet i en lufthavn, men snarere at de disponible slots ikke fyldes ud af de nytilkomne på grund af manglende interesse fra deres side.

En medlemsstat anfører, at slots, der tildeles i medfør af reglen om nytilkomne, ofte ikke udnyttes eller kun udnyttes i et kort tidsrum. Det konkluderes derfor, at nytilkomne ikke har øget konkurrencen for de etablerede luftfartsselskaber. Medlemsstaten foretrækker, at der i stedet indføres en lokal regel, som giver forrang til luftfartsselskaber og flyvninger ud fra kriterier som størrelse af luftfartøjer, nye destinationer og afgang på ruter med færre end tre daglige returflyvninger. To medlemsstater nævner, at reglen om nytilkomne har bidraget til at oprette nye ruter, og at de fleste slots til nytilkomne er anvendt til kort- og mellemdistanceruter.

Lufthavnene erklærer, at bestemmelserne om nytilkomne næsten ikke har haft indflydelse på konkurrencen mellem luftfartsselskaber, fordi den skaber en ubetydelig tilstedeværelse i en lufthavn, hvilket medfører en bred vifte af små operationer, der ikke skaber effektiv konkurrence på markedet. Denne virkning forstærkes af det relativt lille antal attraktive slots i slotpuljen. En streng anvendelse af reglen om nytilkomne underminerer en effektiv udnyttelse af den begrænsede kapacitet. Det foreslås alternativt at udvikle lokale regler yderligere som et instrument til at optimere kapaciteten. Dermed ville medlemsstaterne have mulighed for at fravige reglen om nytilkomne og i stedet godkende lokale regler.

Nogle luftfartsselskaber bemærker, at det er vanskeligt at give en reel vurdering af virkningerne af reglen om nytilkomne. Deres holdning er, at konkurrencen mellem luftfartsselskaberne er tilstrækkeligt hård i Europa, og at overbelastningen af lufthavne ikke har afskrækket nytilkomne fra at udfordre de etablerede luftfartsselskaber i de større lufthavne og i de sekundære lufthavne. Et luftfartsselskab anfører, at i det seneste årti har lavprisselskaber startet nye luftfartstjenester eller udvidet deres tilstedeværelse i 32 koordinerede EU-lufthavne. Dette kunne ses som et bevis for effektiviteten af reglen om nytilkomne. Det bemærkes imidlertid, at der ikke er nogen klar forbindelse mellem denne udvikling og forordningen, som først trådte i kraft i 2004.

Nogle koordinatore fremfører, at der måske ikke er en udbredt forståelse af reglen om nytilkomne blandt EF-luftfartsselskaber og endnu mindre blandt tredjelandsluftfartsselskaber. Koordinatorerne føler sig generelt set ikke kvalificerede til at udtale sig om, hvorvidt reglen om nytilkomne har øget konkurrencen på ruter internt i Fællesskabet, fordi konkurrence-niveauerne i lufthavne påvirkes af en bred vifte af faktorer. Med et bredere sæt regler om nytilkomne kunne man forebygge en situation, hvor konsekvenserne af en streng anvendelse af reglen modvirker forordningens øvrige mål, f.eks. om optimal udnyttelse af begrænset kapacitet.

Derudover fremfører en koordinator, at sekundær handel med slots har bidraget mere til en effektiv udnyttelse af slots end reglen om nytilkomne, idet handlen har bevirket, at mindre luftfartøjer, der opererer på ruter over kort distance, erstattes af store luftfartøjer, der opererer på langdistanceruter.

Da nytilkomne kun kan råde over et begrænset antal slots, hvis de vil bevare deres status som nytilkomne, indebærer dette, at de hindres i at udvide deres tjenester og sandsynligvis ikke vil etablere et levedygtigt net og en konkurrencedygtig kritisk masse af operationer. Denne

begrænsning kunne føre til en opsplitning af slots blandt mange små operatører og dermed styrke de etablerede luftfartsselskabers relative position i hovedlufthavne.

4. KOORDINATORENS ROLLE

Det væsentligste spørgsmål vedrørende koordinatorens rolle omhandler dennes uvildighed og funktionelle uafhængighed. Der er tegn på, at forordningens relevante bestemmelser endnu ikke er gennemført på en ensartet og sammenhængende måde i alle medlemsstater.

Nogle medlemsstater har overdraget slotkoordinatorfunktionen til lufthavnsoperatøren og erkender, at koordinatoren dermed ikke er funktionelt uafhængig af enhver involveret part, således som det kræves i forordningen. De fleste medlemsstater adskilt koordinatoren funktionelt fra enhver involveret part og erklærer, at dette i vid udstrækning bidrager til at sikre vedkommendes neutralitet og uafhængighed.

Luftfartsselskaber henleder opmærksomheden på det faktum, at slotkoordinatorens uafhængighed, og især vedkommendes funktionelle adskillelse, endnu ikke er sikret i tilstrækkelig grad i alle medlemsstater. Kommissionen opfordres indtrængende til hurtigt at sikre sig, at forordningens relevante bestemmelser anvendes ensartet i hele EU. Lavprisselskaberne nærer betænkeligheder ved, at slotkoordinatoren kunne have for vidtgående beføjelser, og foreslår at vedtage en klageprocedure for at afhjælpe dette forhold.

Regionale luftfartsselskaber giver udtryk for, at slotkoordineringsudvalgs funktion hæmmes, når de benytter andre sprog end engelsk. De anbefaler, at der stilles oversættelsesfaciliteter til rådighed efter anmodning, eller at disse udvalg benytter engelsk. Et luftfartsselskab foreslår, at udvalgets effektivitet kunne øges med et koordineringsudvalg pr. koordinator (i stedet for pr. lufthavn).

Slotkoordinatorer ser med tilfredshed på, at vigtigheden af koordinatorfunktionens uafhængighed understreges i forordningen. Medlemsstaterne har gjort store fremskridt med hensyn til at anvende forordningens relevante bestemmelser, selv om endnu ikke alle koordinatører har opnået den fuldt uafhængige status, som de har behov for. Deres uafhængighed kunne styrkes yderligere, hvis de ikke længere var afhængige af budgetmidler fra lufthavnsoperatører og luftfartsselskaber. Koordinatorerne giver dog intet belæg - i form af tal eller andet - for, at deres position er påvirket i negativ retning af disse finansielle ordninger.

Det er en udbredt opfattelse, at en total gennemsigtighed i henseende til fartplandata vil føre til en neutral slottildelingsproces uden forskelsbehandling, eftersom grundlaget for koordinatorens beslutninger om slottildeling vil kunne undersøges af alle. Der er forlydender om, at der i nogle medlemsstater er betydelige problemer med hensyn til gennemsigtigheden af koordinatorens fartplandata. Det er konstateret, at ikke alle koordinatører i EU på nuværende tidspunkt indsender deres data til slottildelingsdatabasen, hvortil alle luftfartsselskaber har fri adgang.

5. SLOTTILDELINGSPROCESSEN

Lokale retningslinjer vil kunne øge fleksibiliteten, så der tages hensyn til lokale forhold, og de eksisterende slots i overbelastede lufthavne udnyttes bedre, forudsat at retningslinjerne er i overensstemmelse med forordningens bestemmelser.

Medlemsstaterne indtager den holdning, at selv om der ikke findes en alment accepteret definition af "effektiv udnyttelse af lufthavnskapacitet", har en række nye eller ændrede bestemmelser i forordningen bidraget til, at lufthavnes kapacitet udnyttes bedre: den nye definition af, hvad der udgør en slotserie, den yderligere styrkelse af "use it or lose it"-reglen og de strengere regler for *force majeure*.

Lufthavnene fremhæver forordningens potentielle merværdi, idet den gør det muligt at indføre lokale regler for at forbedre slottildelingsprocessen på en mere fleksibel måde. Denne fordel anses dog for indeværende for at være begrænset, og bestemmelserne kunne styrkes yderligere ved at øge slotudnyttelsesgraden i henhold til "use it og lose it"-reglen og ved at tillade lufthavne at indføre et slotreservationsgebyr, hvilket ville tilskynde luftfartsselskaberne til rent faktisk at udnytte de tildelte slots. Dette gebyr skulle betales forud for hver tildelt slot og fortabes ved manglende udnyttelse af den pågældende slot.

Luftfartsselskaberne påpeger, at der ikke findes en fælles definition for effektiv udnyttelse af lufthavnskapacitet. De fremsætter flere forslag til en sådan definition, herunder at maksimere antallet af befordrede passagerer for hver slot, eller det bedste bidrag til at udvikle nettet i en given lufthavn. Fraværet af en fælles definition gør det vanskeligt at vurdere virkningerne af den reviderede forordning. De styrkede muligheder for at anvende lokale retningslinjer er under alle omstændigheder en betydelig forbedring i lighed med muligheden for at tilføje ad hoc-fleksibilitet for at tilpasse slottildelingen til lokale omstændigheder. Disse lokale regler overensstemmelse med EF-lovgivningen må sikres.

Slotkoordinatorer bemærker, at den nye definition af, hvad der udgør en slotserie, og den strengere definition af *force majeure* har haft en gunstig virkning på effektiviteten i lufthavsoperationerne. I forordningen er der fastsat en forøgelse af det mindste antal slots, som skal udnyttes for at erhverve historiske rettigheder til driften af en serie. Dette har også om end i mindre omfang bidraget til at mindske fragmenteringen af lufthavnenes fartplaner.

6. HÅNDHÆVELSE

Indførelsen af afskrækkende foranstaltninger eller tilsvarende foranstaltninger for at modvirke misbrug af slots har medført en bedre udnyttelse af den eksisterende kapacitet.

En medlemsstat bemærker, at slotkoordinatorens mulighed for at inddrage en slot, når et luftfartsselskab ikke udnytter den i overensstemmelse med forordningen, har en betydelig afskrækkende virkning, og at dette er en entydig forbedring af forordningens bestemmelser.

Lufthavnene er utilfredse med konsekvenserne af de bestemmelser om håndhævelse, der har til formål at fremme en korrekt udnyttelse af lufthavne, for der er ifølge deres opfattelse ikke den store interesse for at oprette procedurer, som fører til sanktioner fra lufttrafikstyringsmyndighedernes side. Lufthavnene finder, at der kunne gøres mere for at definere, med hvilke værktøjer den korrekte håndhævelse af forordningen skal sikres. Der slås i den forbindelse til lyd for systematisk sammenhæng mellem lufthavnsslots og flyveplaner, og det ville være nyttigt at opstille gennemførelsesbestemmelser.

Lufthavnene anfører også, at koordinatorene sjældent har udnyttet deres beføjelser til at inddrage slots fra luftfartsselskaber, som gentagne gange og forsætligt driver luftfartsvirksomhed uden for de tildelte slots. Det fremgår dog ikke, om dette skyldes tilbageholdenhed hos

koordinatorene med at anvende deres håndhævende beføjelser, eller om det skyldes luftfartsselskabernes eksemplariske adfærd.

Luftfartsselskaberne er tilfredse med de betydelige fremskridt, der er opnået med kravet om, at der skal anvendes sanktioner, som er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, eller tilsvarende foranstaltninger for at modvirke misbrug af slottildelingsmekanismen. Disse virkninger er imidlertid ikke kvantificeret. Det samlede indtryk er, at den blotte trussel om sanktioner har en afskrækkende virkning, og at de derfor er et effektivt middel til at opfylde målet om en mere effektiv slotudnyttelse. Luftfartsselskaberne understreger, at yderligere sanktioner skal stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen.

Et luftfartsselskab giver udtryk for, at forordningen ikke indeholder fælles principper for overvågning og sanktionering med hensyn til slotudnyttelsens punktlighed. Nogle slotkoordinatorene anvender disse principper på en sammenhængende måde, medens det ikke er tilfældet for andre, og dette har ført forvirring og forskelsbehandling mellem luftfartsselskaber med sig. Det samme luftfartsselskab slår til lyd for at offentliggøre medlemsstaternes foranstaltninger mod misbrug af slots for således at øge gennemsigtigheden.

De regionale luftfartsselskaber er af den opfattelse, at en række omstændigheder, som luftfartsselskaberne ikke er herre over, bør anses for *force majeure* ved beregningen af, om "use it or lose it"-reglen er opfyldt. Vejrforhold, der påvirker operatører af små luftfartøjer mere end andre, bør anerkendes som *force majeure* tillige med aflysning af afgange på grund af faglige aktioner og strejker og kumulerede forsinkelser i dagens løb som følge af lufttrafikstyringsproblemer, der medfører aflysninger.

Slotkoordinatorene bekræfter, at de indtil videre ikke har udnyttet deres beføjelser til at inddrage slots fra luftfartsselskaber, som gentagne gange og tilsigtet driver luftfartsvirksomhed uden for de tildelte slots. Den blotte eksistens af denne beføjelse har imidlertid gjort det lettere for koordinatorene i givet fald at overbevise luftfartsselskaber om at ændre deres adfærd.

En koordinator nævner, at Kommissionen selv har et betydeligt ansvar for at overvåge og håndhæve forordningens gennemførelse, og at Kommissionen bør lægge større vægt på at hæve standarderne for koordineringen i hele EU. En anden koordinator foreslår, at koordinatoren bør bemyndiges til at kræve, at lufttrafikstyringsmyndighederne afviser en flyveplan, i tilfælde af at et luftfartsselskab åbenlyst misbruger slots.

7. KONKLUSION

Reglen om nytilkomne har tilsyneladende kun haft begrænset indflydelse på konkurrencen i Fællesskabets lufthavne og den bedst mulige udnyttelse af begrænset kapacitet i lufthavne, idet der er tegn på, at der tilsyneladende ikke er bred forståelse af reglen. Dette kan føre til, at der skabes en ubetydelig tilstedeværelse i overbelastede lufthavne, hvilket medfører en bred vifte af små operationer, som ikke skaber effektiv konkurrence på markedet.

Lokale retningslinjer vil kunne øge fleksibiliteten, så der tages hensyn til lokale forhold, og de eksisterende slots i overbelastede lufthavne udnyttes bedre. Mulighederne for at indføre lokale retningslinjer bør udvides, forudsat at retningslinjerne er i overensstemmelse med forordningens bestemmelser.

Selv om der med forordningen er indført nogle forbedringer med hensyn til udnyttelsen af lufthavnes kapacitet, er den ikke tilstrækkelig til at imødegå den stigende overbelastning i Fællesskabets lufthavne. Der er behov for at gennemføre foranstaltningerne i Kommissionens meddelelse "En handlingsplan for kapacitet, effektivitet og sikkerhed i Europas lufthavne", som er vedtaget i oktober 2007, for at opnå en mere effektiv udnyttelse af den begrænsede kapacitet i lufthavne - evt. i sammenhæng med en mere struktureret fremgangsmåde i retning af markedsbaserede slottildelingsordninger.

Der er givet udtryk for visse betænkeligheder vedrørende koordinatorens uvildighed og funktionelle uafhængighed i Fællesskabets lufthavne med slotkoordinering. Der er tegn på, at forordningens relevante bestemmelser endnu ikke er gennemført på en ensartet og sammenhængende måde i alle medlemsstater.

Indførelsen af afskrækkende foranstaltninger eller tilsvarende foranstaltninger for at modvirke misbrug af slots har medført en bedre udnyttelse af den eksisterende kapacitet.

Selvom forordningen har skabt en række betydelige forbedringer med sigte på en bedre udnyttelse af den begrænsede kapacitet, må Kommissionen nu sætte ind på at sikre en passende gennemførelse på en række områder, hvor interesserne er stødt på specifikke vanskeligheder. Kommissionen konkluderer endvidere, at den eksisterende forordning kan forbedres med et fortolkningsinstrument, hvor rækkevidden af et antal bestemmelser klarlægges. Kommissionen vil i sidste instans overveje en delvis revision af teksten, hvis dette skulle vise sig uomgængeligt nødvendigt.