

NOTAT

DEPARTEMENTET

Dato 23. marts 2009

Dok.id

J. nr.

Internationalt Kontor

Supplerende samlenotat om forslag om fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne

KOM (2009) 121

Nyt notat

Resumé

Den gældende forordning om tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter (slots) i Fællesskabets lufthavne giver luftfartsselskaberne ret til at videreføre slots fra trafikperiode til trafikperiode, hvis de har udnyttet mindst 80 pct. af de tildelte slots. I den nuværende økonomiske krise er det for mange selskaber nødvendigt at reducere trafikbetjeningen, men for ikke at miste slots vil de kunne se sig nødsaget til at opretholde ulønsom beflyvning. Kommissionen foreslår, at kravet om udnyttelse af mindst 80 pct. af de tildelte slots suspenderes midlertidigt, for sommersæsonen 2010 målt i forhold til sommersæsonen 2009. Desuden skal Kommissionen have mulighed for at forlænge ordningen i én periode. Forslaget har endnu ikke været behandlet i Rådets transportarbejdsgruppe. Forslaget kræver ikke dansk lovændring.

1. Baggrund og indhold

Forslaget er fremsat den 10. marts 2009 under henvisning særlig til Traktatens artikel 80, stk. 2, og skal vedtages efter proceduren i artikel 251 (om fælles beslutningstagen med Parlamentet).

Den gældende forordning nr. 95/93 af 18. januar 1993 med senere ændringer fastsætter fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstider (slots) for luftfartsselskaberne i Fællesskabets største lufthavne.

Et luftfartsselskab er i medfør af forordningen normalt berettiget til at få tildelt samme slots i næste tilsvarende fartsplansæson. Denne ret kaldes "grandfather rights" (hævdvundne rettigheder). Det fremgår imidlertid af forordningens artikel 10, at dette kun gælder, hvis luftfartsselskabet har udnyttet disse tidspunkter i mindst 80 pct. af tilfældene. Denne bestemmelse kaldes "use it or lose it"-bestemmelsen.



Bestemmelsen, som administreres af lufthavnens uafhængige slotskoordinator, kan fraviges, bl.a. hvis den manglende udnyttelse skyldes uforudsigelige og uafvendelige forhold, som luftfartsselskabet ikke har nogen indflydelse på, og som medfører alvorlig forstyrrelse af operationerne i de pågældende lufthavne.

Kommissionen anfører i forbindelse med fremlæggelsen af forslaget, at den verdensomspændende økonomiske og finansielle krise nu også påvirker luftfartsselskabernes aktiviteter i betydelig udstrækning. Krisen har medført en markant nedgang i lufttrafikken i vinterfartplansæsonen 2008/2009, og sommerfartplansæsonen 2009 vil også blive påvirket.

Kommissionen anfører videre, at den aktuelle krise og de deraf følgende tilpasninger af udbuddet udgør ekstraordinære omstændigheder, som påvirker luftfartsselskaberne negativt. Kommissionen angiver, at slotskoordinatorene i lufthavnene derfor bør fortolke bestemmelserne i den gældende forordning således, at luftfartsselskaberne får sikkerhed for, at de ikke risikerer i den næste tilsvarende fartplansæson at miste deres ubenyttede slots, når dette er en følge af den økonomiske krise. Uden en sådan beslutning med sigte på at bevare de hævdvundne rettigheder til slots risikerer selskaberne ifølge Kommissionen at være nødsaget til at opretholde den aktuelle kapacitet, selv om efterspørgselen mindskes betydeligt, hvilket vil forværre selskabernes nuværende økonomiske vanskeligheder.

Der er desuden ifølge Kommissionen risiko for, at medlemsstaterne i den aktuelle situation fortolker forordningen uensartet, og Fællesskabets indgriben er derfor nødvendig for utvetydigt at garantere retssikkerheden. Noget tilsvarende blev gennemført i 2002 og 2003 på baggrund af begivenhederne den 11. september 2001, krigen i Irak og udbruddet af SARS-sygdommen.

Kommissionen foreslår derfor at indføje en ny artikel, 10c, i den gældende forordning. Ifølge denne artikel skal luftfartsselskaberne være berettiget til den samme serie ankomst- og afgangstidspunkter i sommerfartplansæsonen 2010, som de var tildelt i sommersæsonen 2009. Kommissionen skal desuden fortsat analysere konsekvenserne for luftfartssektoren af den økonomiske krise. Hvis situationen fortsat forværres i løbet af vintersæsonen 2009-2010, vil Kommissionen kunne beslutte at forlænge ordningen helt eller delvis for vintersæsonen 2010-2011; dette skal i givet fald ske ved en forskrifts-komitologiprocedure.

Sommerfartplansæsonen 2009 i luftfarten indledes den 29. marts 2009. Den foreslåede bestemmelse bør derfor træde i kraft hurtigst muligt, idet der ellers ifølge Kommissionen består en betydelig risiko for sags-



anlæg fra luftfartsselskaber, som har fået tildelt slots i lufthavne, hvor koordinatorene ikke har accepteret, at den økonomiske krise udgør ekstraordinære omstændigheder for sommersæsonen 2009.

2. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Forslaget til ændring af forordningen kræver ikke dansk lovændring.

3. Høring

Forslaget har været sendt i høring hos Airport Coordination Denmark A/S, Billund Lufthavn, Cimber Air, Danish Air Transport, Dansam, Dansk Erhverv, DI Transport, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Jet Time, Københavns Lufthavne A/S, SAS, Star Air, Sun-Air of Scandinavia og Thomas Cook Airlines Scandinavia.

Af høringssvarene fremgår følgende:

Airport Coordination Denmark A/S mener, at en ophævelse af 80 pct.-reglen vil være et skridt i den forkerte retning. Enhver ændring af den gældende regel bør rent teknisk gennemføres ved en ændring til en anden procentsats, fx 70 pct. En suspension som foreslået vil gøre stor skade på koordinatorenes system, og der bør findes en mere enkel metode. Arbejdet med sommersæsonen har været i gang siden oktober 2008, og det vil derfor både praktisk og teknisk blive meget svært at efterleve forslaget, som vil kræve en meget tung og langsom manuel håndtering, hvilket vil sætte erhvervet mere end 15 år tilbage. Koordinatorerne skal betjene alle luftfartsselskaber og lufthavne fair og neutralt, men med forslaget vil det blive svært at betjene og optimere brugen af lufthavnene, og det vil blive meget svært at betjene luftfartsselskaber, der i udgangspunktet har relativt få eller ingen slots i en lufthavn. Grundlæggende er den aktuelle krise lige for alle involverede parter, og der er derfor slet ikke brug for en ændring af reglerne.

Billund Lufthavn er enig i de af Airport Coordination Denmark fremførte synspunkter. Man finder det ikke nødvendigt at fastfryse en situation, fordi der er en øjeblikkelig krise i branchen, idet krisen har ramt alle dele af branchen.

Danish Air Transport (DAT) mener, at der er tale om en hjælpepakke til de "gamle" luftfartsselskaber, der i forvejen nyder en stor del beskyttelse. Disse bør ikke beskyttes i dårlige tider – andre selskaber får ingen hjælp, når det kniber. Vil man nyde i de gode tider, må man også yde i de dårlige, så enten lever man efter reglerne, eller også trækker man sig permanent. Derfor støtter DAT ikke forslaget; men man finder det nyt-



teløst at spørge, idet det alligevel vil ende, som Lufthansa og Air France vil have det.

DI Transport mener principielt, at man bør lade markedskræfterne råde og dermed generelt undlade ændringer. Man er dog opmærksom på, at den konkrete situation er af ekstraordinær karakter og dermed kan fordrø en tænkepause. Man lægger i den forbindelse vægt på to forhold. Først, at anvendelse af ”use it or lose it”-reglen i den konkrete situation ville medføre en klar risiko for væsentligt forringede forbindelser mellem danske lufthavne og de helt centrale europæiske og internationale knudepunkter, hvilket vil kunne være til klar skade for dansk erhvervslev. Desuden, at Kommissionen selv påpeger, at der uden midlertidige tiltag vil være risiko for, at medlemsstaterne fortolker den gældende forordning forskelligt. Det kan lede til forskellige konkurrencebegrænsende foranstaltninger, hvilket forslaget vil modvirke.

På dette grundlag finder DI Transport, at forslaget kan accepteres. Man lægger dog afgørende vægt på, at der kun bliver tale om en ”tænkepause”, dvs. at suspensionens tidsbegrænsning som foreslået fastholdes, og at det i øvrigt sikres, at der er tale om et engangstilfælde.

Erhvervsflyvningens Sammenslutning kan ikke godkende forslaget i den foreliggende form. Forslaget synes udelukkende at være til gavn for luftfartsselskabernes mulighed for at kunne bevare deres slotsrettigheder, men luftfartsselskaberne bør ikke kunne undlade at benytte tildelte slots efter forgodtbefindende og sikre sig mod andres fremtidige anvendelse. Hvis man ikke vil benytte sig af tildelte slots, men ønsker at bevare dem til senere, skal dette offentliggøres, men med risiko for tab til andet selskab. Sådanne slots kan koordinatorene omfordele til andre selskaber, og de skal tildeles efter ”use it or lose it”-princippet.

Man kan ifølge Erhvervsflyvningens Sammenslutning ikke forvente, at selskaber vil påbegynde en rute uden at kunne opnå slots til ruten som hævdvundne rettigheder. Luftfarten er ikke luftfartsselskabernes alene, men offentligheden har krav på at kunne blive transporteret, når selskaber måtte ønske at påtage sig denne opgave. En løsning, hvor luftfartsselskaber lukker en rute og takket være deres rådighed over hævdvundne slots blokerer for andre selskabers muligheder, må betragtes som værende umulig. Kommissionsforslaget er så langt fra lighed inden for EU om friheder og ligeret, at det kan synes at være i strid med EU's almindelige principper.

Københavns Lufthavne A/S har ingen bemærkninger til forslaget.

SAS minder om, at regelsættet for tildeling og bevaring af slots er en konsekvens af, at kapaciteten i en række europæiske lufthavne er util-



strækkelig. Reglerne efterspørges således som udgangspunkt ikke af luftfartsselskaberne, men er nødvendige for, at de kan foretage de nødvendige investeringer i flymateriel og personale mv. og planlægge trafikken. Når en så alvorlig krise som den nuværende medfører massivt bortfald af trafikken, virker de gældende regler om slots som en forhindring for at tilpasse sig markedssituationen, idet en række selskaber vil se sig tvunget til at benytte slots i de foreskrevne 80 pct. af tiden for ikke at miste dem, selv om det ud fra en snæver økonomisk betragtning er ulønsomt.

Kapaciteten og dermed 80 pct.-reglen er ikke et aktuelt problem i Københavns Lufthavn, men i store lufthavne som London, Paris, Frankfurt og Bruxelles. Her er slots i allerhøjeste grad en mangelvare, og en afgivelse af slots gør det nærmest umuligt at få dem tilbage. SAS finder på den baggrund forslaget velbegrundet.

Argumentet herimod kunne være, at det ikke er rimeligt, at adgangen til en knap ressource forhindres i et marked, hvor andre luftfartsselskaber ville kunne anvende slotsen. Til det anfører SAS, at slots i de berørte lufthavne er så værdifulde, at andre selskaber med stor sandsynlighed ansøger om de afgivne slots for at anvende dem, uden at der består en efterspørgsel på markedet her og nu. Derimod vil mange selskaber kunne forsvare en ulønsom benyttelse af slots som en investering i en fremtid, hvor efterspørgselen vender tilbage. Hermed er intet opnået. Ligeledes vil en tvungen afhændelse af slots i visse lufthavne indebære, at slots vil blive solgt (byttet) til meget høje priser, og heller ikke i den situation er det nødvendigvis passagerernes aktuelle efterspørgsel, der dikterer købet, men snarere en langsigtet investeringskalkule. Der er således ingen garanti for, at anvendelsen af "use it or lose it"-reglen kommer markedet og dermed kunderne til gode. Medmindre danske selskaber har været skrevet op til slots i de pågældende lufthavne i lang tid eller har mulighed for at betale en høj byttepris i nogle lufthavne, er der næppe stor sandsynlighed for, at en bevarelse af 80 pct.-reglen kommer danske selskaber eller danske ruter til gode.

Danske luftfartsselskabers afgivelse af slots betyder ikke, at slotsene vil blive anvendt på de samme ruter, som slotsene blev anvendt på før. Skulle SAS eksempelvis opgive en slot i London Heathrow, som anvendes til flyvninger til København, vil den pågældende slot i stedet blive anvendt til flyvninger fra London til en anden destination end København. SAS' opgivelse af en slot i London vil således betyde en permanent forringelse af flybetjeningen af en af Danmarks vigtigste forretningsdestinationer.

Ud fra en samlet betragtning synes en midlertidig suspension af reglerne for anvendelse af slots at være den mest hensigtsmæssige løsning i



den nuværende krise. Ligeledes er det som foreslået af Kommissionen nødvendigt løbende at analysere situationen for at vurdere, om ordningen skal udvides til endnu en trafikprogramperiode.

Star Air kan generelt tilslutte sig de af Airport Coordination Denmark fremførte synspunkter.

Sun-Air of Scandinavia finder, at man må protestere mod forslaget. Man mener, at frie slots skal kunne bruges af nye selskaber, der har ventet i årtier for at komme i gang og har ført en forsvarlig økonomisk politik omkring udvikling af nye ruter. Man håber, at de danske myndigheder vil protestere mod forslaget.

Thomas Cook Airlines Scandinavia lægger som rent charterflyselskab mest vægt på, at man, til trods for helt forskellige sommer- og vinterprogrammer, fortsat kan bevare slots fra foregående sæson. I øvrigt bemærker man, at til trods for den gældende forordnings principper om, at tildelingen af slots varetages på en uafhængig, neutral og ikke-diskriminerende måde, opleves det i dagligdagen noget anderledes. Man ville derfor hilse det meget velkommen, hvis der reelt kunne sikres helt ens regler for koordinatorene i alle medlemsstaterne. Man støtter helt forslaget om, at luftfartsselskaberne tildeles samme slots for sommeren 2010, som de fik tildelt for sommeren 2009.

4. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske og administrative konsekvenser af forslaget

Forslaget skønnes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Forslaget vil kunne påvirke lufthavnenes indtægter, men dette er ikke muligt at forudberegne, idet det vil afhænge af trafikkenes omfang i forhold til det, der ellers ville blive realiseret.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant, da der er tale om at ændre en bestemmelse i en gældende forordning.

6. Regeringens foreløbige generelle holdning

Der er i den gældende forordning om slots foretaget en afvejning mellem hensynet til kontinuitet, forsyningssikkerhed og forretningsmæssig sikkerhed over for ønsket om dynamik og større konkurrence. Regeringen mener umiddelbart, at man ud fra et ønske om at sikre luftfartsselskaber, der er nye eller kun har få slots i en given lufthavn, større mulighed for at komme ind på markedet, principielt ikke burde støtte Kommissionens forslag. Det bemærkes dog i den forbindelse, at der vil



være en vis risiko for, at afgivelse af slots i udenlandske storlufthavne kan medføre en forringelse af trafikbetjeningen til og fra Københavns Lufthavn på lidt længere sigt. En afvejning af de forskellige hensyn fører derfor til, at Danmark bør arbejde for, at der i stedet for en fuldstændig suspension af "use it or lose it"-reglen eksempelvis stilles krav om udnyttelse af en mindre procent af de tildelte slots end de normalt gældende 80 pct.

7. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Kommissionens forslag har endnu ikke været behandlet i Rådets Transportarbejdsgruppe, og der er ikke kendskab til andre medlemslandes holdninger hertil. Det er dog forventningen, at flertallet af landene vil støtte forslaget, ikke mindst de store lande med de store "etablerede" luftfartsselskaber.

8. Europa-Parlamentets udtalelser

Parlamentets holdning foreligger endnu ikke.

9. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.