

6. januar 2012
J.nr. TS3000715-00017

Supplerende grund- og nærhedsnotat om Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Lufthavnspolitik i Den Europæiske Union – kapaciteten og kvaliteten tages op for at fremme vækst, indbyrdes forbindelser og bæredygtig mobilitet. KOM(2011) 823 endelig (Meddelelse om "Lufthavns pakken").

Notatet er fremsendt parallelt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Transportudvalg.

Resumé

Kommissionen gør i sin meddelelse status over situationen med hensyn til kapacitet, effektivitet og sikkerhed i EU's lufthavne og beskriver baggrunden for tre forslag, som den samtidig lægger frem: Henholdsvis om fordeling af slots, om groundhandling-ydelser og om støjrestriktioner – tilsammen "Lufthavns pakken". Der er stigende kapacitetsmangel i lufthavnene, hvilket Kommissionen vil søge afhjulpet ved bedre koordinering i regi af Single European Sky og i groundhandlingen, ændringer i slotstildelingen, hensigtsmæssige bestemmelser om flystøj samt udbygning af lufthavnsfaciliteter. Der er desuden problemer med servicekvaliteten i lufthavnene, hvilket Kommissionen vil søge afhjulpet ved udbygning af jernbaneforbindelser til lufthavnene, ændringer i groundhandlingen, ændringer i passagerrettighederne, fælles regler om lufthavnsafgifter samt ændrede regler om personkontrol. På længere sigt vil Kommissionen evt. anmode medlemsstaterne om at udarbejde nationale strategier for lufthavnskapacitet.

1. Baggrund og indhold

Meddelelsen er fremsendt af Kommissionen den 1. december 2011 (dansk sprogversion den 6. december 2011) sammen med tre forslag fra Kommissionen om henholdsvis fordeling af slots i lufthavne, groundhandling-ydelser i lufthavne og støjrestriktioner i lufthavne – tilsammen "Lufthavns pakken" (de tre forslag beskrives i separate grund- og nærhedsnotater).

I sin meddelelse gør Kommissionen status over situationen med hensyn til kapacitet, effektivitet og sikkerhed i EU's lufthavne, som den behandlede i sin handlingsplan fra 2007. Den identificerer to hovedudfordringer – kapacitet og kvalitet – og beskriver baggrunden for de tre nævnte forslag til retsakter, som samtidig fremlægges.

Hvad angår kapacitetsudfordringen konstaterer Kommissionen, at der er et voksende gab mellem kapacitet og efterspørgsel i en række af EU's travle "hub"-lufthavne. Den

europæiske flytrafik ventes næsten fordoblet inden 2030, og trængsel og manglende punktlighed vil fortsat være en stor kilde til bekymring. Således ventes 50 pct. af alle fly i de største lufthavne i 2030 at være forsinkede mod 17 pct. i 2007. De største problemer vil fortsat være i 5-6 af de største lufthavne, men forsinkelser her forplanter sig til hele flytrafiksystemet.

En af metoderne til at afhjælpe situationen er ifølge Kommissionen en bedre koordinering af kapaciteten i luften og på jorden. Dette skal bl.a. ske gennem udvikling af lufttrafikstyringen i regi af Single European Sky (SES), hvori styring af flyenes bevægelser i lufthavnene gradvis vil blive inkorporeret og fra 2015 underlagt konkrete præstationsmål. Kommissionen vil bruge samme metode for alle aspekter af en flyvning, idet det menes, at 70 pct. af alle forsinkelser stammer fra processer ved lufthavnsterminalerne (bl.a. i forbindelse med boarding af passagerer og fejl ved teknisk udstyr m.m.). I denne sammenhæng foreslår Kommissionen i sit forslag om en ny forordning om groundhandling, at de store EU-lufthavne skal koordinere de lokale groundhandling-aktiviteter ved hjælp af et formaliseret informationssystem. (Groundhandling omfatter en lang række serviceydelser som fx håndtering af passagerer i lufthavnen, rengøring af flyenes kabiner og fjernelse af is fra flyenes vinger).

Et andet element i håndteringen af den manglende kapacitet i lufthavnene er en justering af bestemmelserne for tildeling af afgang- og ankomsttidspunkter ("slots"). Kommissionen mener, at indførelse af markedsbaserede mekanismer i slotstildelingen (handel med slots) vil bidrage til en mere optimal udnyttelse af kapaciteten i lufthavne med trængselsproblemer, og i det fremlagte forslag til ny forordning om tildeling af slots foreslår den sådanne mekanismer indført.

Det er nødvendigt at beskytte EU's borgere mod overdreven flystøj, men indgreb påvirker kapaciteten i lufthavnene og hele luftfartssystemet. Der må ifølge Kommissionen derfor ske en afbalancering mellem de to hensyn, og den fremlægger nu et forslag om ændrede procedurer for indførelse af støjrestriktioner i lufthavne med henblik på at finde den optimale kombination af de mest omkostningseffektive løsninger. Kommissionen foreslår desuden, at den skal kunne suspendere beslutninger om driftsrestriktioner, som er truffet af nationale myndigheder.

Som et sidste element i håndteringen af kapacitetsproblemerne i EU's lufthavne nævner Kommissionen mulighederne for udbygning af lufthavnsfaciliteterne. I den forbindelse fremhæver man aktuelle nye retningslinjer for de transeuropæiske transportnetværk (TEN-T), som bl.a. giver mulighed for EU-støtte til infrastruktur og kapacitet i lufthavne, og man peger på en række andre EU-støttemuligheder. Det er samtidig nødvendigt at holde sig spørgsmål om statsstøtte og forvridding af konkurrencen for øje, og Kommissionen gør her opmærksom på, at dens retningslinjer for finansiering af lufthavne og ny-startede luftfartsselskaber er under revision.

Hvad angår den anden hovedudfordring for EU's lufthavne, som Kommissionen peger på – kvaliteten – anføres det, at der er sket store ændringer i luftfartsbranchen gennem de sidste femten år, hvilket betyder, at lufthavnene har måttet udvikle sig for at kunne tilpasse sig varierende behov i markedet fremfor at nøjes med at være simple leverandører af infrastruktur. Myndighedsindgreb på dette område skal ifølge Kommissionen være indrettet på at forbedre servicekvaliteten samtidig med, at lufthavnene fortsat skal være konkurrencedygtige enheder. Hertil kommer, at passagerer i dag forventer et højt niveau for såvel teknisk som personlig sikkerhed i luftfarten.

Kommissionen fremhæver udbygningen af forskellige former for jernbaneforbindelser til lufthavnene, men påpeger, at der fortsat er hindringer for koordineringen. Kommissionen vil arbejde for en fortsat udvikling på området, herunder ved muligheder for økonomisk støtte, nedsættelse af arbejdsgrupper for samarbejde og udvikling af standarder for fælles informations- og billetsystemer.

Efter Kommissionens opfattelse må der ske en revision af direktivet fra 1996 om groundhandling i EU-lufthavnene. Der er barrierer for nye aktører, der er store forskelle mellem medlemsstaterne i anvendelsen af reglerne, og kvaliteten er efterhånden ikke god nok, hvad angår pålidelighed, robusthed, sikkerhed og miljøforhold. Der foreslås i samme forbindelse nye bestemmelser for oplæring af ansatte og for overtagelse af personale i forbindelse med udbud.

Kommissionen arbejder med en kommende revision af bestemmelserne om assistance og compensation til passagerer i tilfælde af aflysninger m.m. Den vil i den forbindelse bl.a. overveje, om repræsentanter for et luftfartsselskab altid bør være til stede i en lufthavn for at kunne deltage i et arbejde med at hjælpe strandede passagerer. Den vil også overveje, om det er rimeligt, at luftfartsselskaberne skal bære hele den økonomiske byrde i forbindelse med begivenheder, som de måske ikke er ansvarlige for.

Det nævnes i meddelelsen, at der er behov for mere gennemsigtighed i lufthavnenes fastsættelse af afgifter for luftfartsselskabernes brug af infrastruktur og for sikkerhedskontrol. Der blev i 2009 vedtaget et direktiv om lufthavnsafgifter, hvis implementering, som skulle ske senest i marts 2011, Kommissionen vil kontrollere og rapportere om i 2013. Hvad angår luftfartssikkerhedsafgifter finder Kommissionen det afgørende at få gennemført et direktiv, som den fremsatte forslag om i 2009, men som endnu ikke har kunnet vedtages.

Herefter nævner Kommissionen spørgsmålet om personkontrol i lufthavnene. Luftfartssikkerheden i EU er god, men der skal hele tiden findes en balance mellem forøget sikkerhed og nemmere adgang til at rejse. Man omtaler i den forbindelse aktuelle ændringer i bestemmelserne om væsker i håndbagage og anvendelsen af personsannere. Kommissionen overvejer på længere sigt en mere "risikobaseret" tilgang fremfor den nuværende ensartede screening af passagerer – et fremtidigt kontrolsystem skal være af høj kvalitet og samtidig nyde passagerernes tillid og accept.

Som et sidste element i håndteringen af kvalitetsproblemerne i EU's lufthavne påpeger Kommissionen, at væksten i flytrafikken og den intensive brug af lufthavnene stiller krav om bedre teknisk luftfartssikkerhed. Det europæiske luftfartssikkerhedsagentur (EASA) får i disse år overdraget flere opgaver, og der arbejdes for tiden i EASA med forslag til detaljerede fælles regler for den tekniske sikkerhed i EU's lufthavne.

Kommissionens meddelelse præsenterer herefter en skematisk oversigt over status for elementerne i dens handlingsplan fra 2007 om kapacitet, effektivitet og sikkerhed i EU's lufthavne. Det oplyses, at Kommissionen vil følge udviklingen i kapaciteten i EU's lufthavne tættere, og at den ved udgangen af 2012 vil få udført et studie, hvis resultater evt. vil blive anvendt af Kommissionen til at anmode medlemsstaterne om at udarbejde nationale strategier for lufthavnskapacitet.

Meddelelsen afsluttes med oplysningen om, at Kommissionen nu fremlægger forslag om:

- En revision af forordning 95/93 om fælles regler for tildeling af slots i EU's lufthavne,
- en ændring af direktiv 96/67 til en forordning om groundhandling i EU's lufthavne, og
- en ændring af direktiv 2002/30 til en forordning om støjrelaterede driftsrestriktioner i Unionens lufthavne.

2. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Ikke relevant.

3. Høring

Meddelelsen har været sendt i høring den 1. december 2011 med høringsfrist den 21. december 2011 i EU-specialudvalget for Transport samt følgende institutioner, virksomheder og organisationer:

DANSAM (sammenslutning af provinslufthavne), Air Greenland, Atlantic Airways, Thomas Cook Airlines, Jet Time, Flyvertaktisk Kommando, Flyvebranchens Personale Union, Cabin Attendants Union, Danish Airline Pilots Association (DALPA), Erhvervsflyvnin-gens Sammenslutning, ACD (Airport Coordination Denmark, International Aircraft Owners and Pilots Association (AOPA Danmark), SAS, Billund Lufthavn, Københavns Lufthavne, NOVIA, Copenhagen Flight Services og SAS Ground Handling.

Af høringssvarene fremgår følgende:

DSB

DSB har oplyst, at de ikke har nogen bemærkninger.

Forbrugerrådet

Forbrugerrådet bemærker, at Kommissionen blandt andet peger på, at den stigende trafik øger presset på lufthavnene, og at der derfor er behov for at sikre, at luftfarten bedre kan stå imod i krisesituationer og håndtere fx passagerernes rettigheder. Forbrugerrådet er enig i intentionen om, at der bør arbejdes med at tilvejebringe rammebetingelser for flyselskaberne, således at forsinkelser, aflysninger mv. undgås mest muligt. Men man finder det vigtigt her ikke at fokusere ensidigt på en effektivisering af luftfarten. En dæmpning af flypassagertallet ved forbedring af alternative transportformer er endnu vigtigere.

Transportsektoren er en af de store kilder til klima- og miljøbelastninger, og det er et vigtigt formål at udvikle sektoren på en måde, der nedsætter belastningerne. I den forbindelse nytter det ikke noget ensidigt at se på luftfartsektoren, idet luftfart generelt må betragtes som en af de mest klimabelastende transportformer. I det omfang, det er muligt at gøre andre og mindre miljøbelastende transportformer mere attraktive for passagererne, således at der flyttes passagermængder til fx højhastighedstog og andre former for kollektiv transport, vil dette således ud fra en målsætning om bæredygtig udvikling være langt mere perspektivrigt end en udbygning af luftfarten.

Et andet aspekt af forsinkelser og aflysninger i flytrafikken er passagerrettigheder, jf. forordning 261/2004 om passagerers rettigheder inden for luftfart. Her er der brug for en solid indsats for at sikre, at luftfartsselskaberne følger EU-reglerne. Det er her vigtigt med en skærpet håndhævelse, ligesom det er vigtigt at fastholde, at det umiddelbare ansvar skal pålægges flyselskaberne, således at passagerne ikke bliver kastebold mellem forskellige led i lufthavnen, når rettighederne skal efterleves. Forbrugerrådet vil udbyde dette, når revisionen af forordning 261/2004 påbegyndes.

Forbrugerrådet er derudover positiv over for, at Kommissionen vil søge at nedbringe de negative aspekter i relation til støjgener, ventetider i lufthavnen ved check-in, bagageudlevering og -indlevering, informationsniveau til passagerer og meget mere.

4. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske og administrative konsekvenser af forslaget

Ikke relevant.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Regeringens foreløbige generelle holdning

Danmark er umiddelbart positivt indstillet over for meddelelsen.

7. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til meddelelsen.

8. Europa-Parlamentets udtalelser

Parlamentets holdning foreligger endnu ikke.

9. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Meddelelsen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.