



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 1.12.2011
SEK(2011) 1444 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Resumé af konsekvensanalysen

Ledsagedokument til

**Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning
om fælles regler for tildeling af slots i Den Europæiske Unions lufthavne (omarbejdning)**

{KOM(2011) 827 endelig}
{SEK(2011) 1443 endelig}

1. PROBLEMDEFINITION

1.1. Ikke-optimal tildeling og udnyttelse af lufthavnsslots

1. I 2009 fløj 800 mio. passagerer fra EU-lufthavne, hvor problemerne med overbelastning er kendte. De 15 største lufthavne håndterede mere end halvdelen af den samlede passagertrafik i Europa. Der er 5 EU-lufthavne blandt de 25 største lufthavne i verden målt ud fra det samlede antal håndterede passagerer. Efterspørgslen overstiger kapaciteten det meste af eller hele dagen i London Heathrow og London Gatwick, Paris Orly, Milano Linate, Düsseldorf og Frankfurt, som tilsammen håndterede 200 mio. passagerbevægelser i 2009. Efterspørgslen overstiger også kapaciteten i spidsbelastningsperioder i en række andre lufthavne (f.eks. Amsterdam Schiphol, Madrid Barajas, Paris Charles de Gaulle). Væksten i efterspørgslen vil overstige etableringen af ny infrastruktur i fremtiden, og overbelastningen vil derfor vokse.
2. Det er derfor afgørende at udnytte den eksisterende lufthavnskapacitet så effektivt som muligt. Der er klare tegn på, at EU's nuværende slottildelingssystem ikke fungerer optimalt i lufthavne med kapacitetsproblemer.
3. Evalueringen af gennemførelsen af den nugældende forordning har understreget, at der er flere problemområder, som falder i to hovedkategorier: på den ene side er der vanskeligheder med EU's nuværende forvaltningssystem, og på den anden side vanskeligheder som følge af, at systemet ikke udnytter fordelene ved markedsbaserede mekanismer.
- 1.1.1. *Det nuværende forvaltningssystem er hverken fyldestgørende eller fuldt gennemført*
4. For det første er slotkoordinatorers fulde uafhængighed ikke tilstrækkeligt garanteret. I nogle medlemsstater kunne den måde, hvorpå koordineringssystemet er struktureret, fortolkes som en begrænsning af koordinatorens uafhængighed, som bør være uomtvistelig. Desuden sikrer slotkoordinatorer ikke tilstrækkelig gennemsigtighed med hensyn til slotdata.
5. For det andet er slotforordningen i sin nuværende form ikke fuldt ud forenelig med det fremtidige europæiske lufttrafikstyringssystem (det fælles europæiske luftrum). Praktiske eksempler fra askeskykrise og snekrise i relation til slots viste, at Den Europæiske Union er ikke rustet til at håndtere sådanne situationer.
6. For det tredje er 80 20-reglen, hvorved et luftfartsselskab vil skulle udnytte et slot i 80 % af tiden i en sæson for at få tildelt samme slot i det følgende år, ikke tilstrækkeligt streng. Selv i nogle lufthavne, hvor efterspørgslen overstiger kapaciteten, udnyttes mere end 10 % af de tildelte slots ikke. Dertil kommer, at korte slotserier i nogle lufthavne også kan medføre en ineffektiv kapacitetsudnyttelse ved at blokere kapacitet i sommerhøjsæsonen og hindre andre i at foretage flyvninger året rundt.
7. Endelig udnyttes den tilgængelige lufthavnskapacitet ikke fuldt ud, hvilket fremgår af den sene returnering af slots. Af driftsmæssige årsager anmoder luftfartsselskaber normalt om flere slots, end de reelt har behov for, men erfaringen viser, at en

betydelig procentdel af disse "overskydende" slots returneres for sent til puljen til, at de kan tildeles et andet luftfartsselskab. Desuden er der stor forskel på de sanktioner, som medlemsstaterne pålægger ved misbrug af slots, både hvad angår typer af misbrug, der straffes, og den hyppighed, hvormed de anvendes.

1.1.2. Den retlige ramme er ikke længere afpasset efter udviklingen af luftfartsmarkedet

8. Forordningen tillader, at luftfartsselskaber bytter slots, men der tages ikke udtrykkeligt stilling til, hvorvidt bytningen kan foretages mod monetære eller andre ydelser. Og selv om forordningen ikke udtrykkeligt tillader køb og salg af slots, forbyder den heller ikke udtrykkeligt dette.
9. Sekundær handel synes at frembyde fordele med hensyn til kapacitetsudnyttelsen. Det er dog *ikke helt klart, i hvilket omfang sekundær handel forekommer* på grund af mangel på gennemsigtighed. Det er desuden ikke tilladt i visse lufthavne, herunder Paris Orly og spanske lufthavne. Der foreligger ikke oplysninger om eventuelle *kontraktlige begrænsninger* i form af klausuler, som pålægger køberen begrænsninger for, hvordan sådanne slots kan udnyttes, hvilket gør det vanskeligt for konkurrencemyndighederne at analysere eventuelle konkurrenceproblemer.
10. Desuden står nytilkomne luftfartsselskaber over for to typer barrierer: begrænsninger i adgangen til markedet og for udvidelsen af deres virksomhed. Historiske rettigheder indebærer, at *det er meget vanskeligt for nytilkomne luftfartsselskaber at udfordre de traditionelt etablerede luftfartsselskabers dominerende stilling i de mest overbelastede lufthavne*. De etablerede luftfartsselskaber har kun ringe incitament til at opgive slots, selv når andre luftfartsselskaber kunne udnytte dem mere effektivt. Derfor er slotpuljen tom eller næsten tom i de mest belastede lufthavne. Når slots er tilgængelige, tildeles de normalt til en vifte af luftfartsselskaber snarere end et større luftfartsselskab, der kan have bedre muligheder for at give den etablerede operatør effektiv konkurrence.
11. De påpegede problemer påvirker lufthavne, idet lufthavnens kapacitet ikke udnyttes effektivt og fuldt ud. Men de påvirker først og fremmest *luftfartsselskaber*, fordi adgangen til de overbelastede lufthavne er begrænset, og luftfartsselskaberne ikke kan få tildelt de slots, som udnyttes ineffektivt af andre luftfartsselskaber. Luftfartsselskaber står også over for slotkoordinatorers forskellige fortolkninger, og disse mangler til gengæld retssikkerhed med hensyn til den korrekte gennemførelse af forordningen. Endelig påvirkes *forbrugerne* af ikke-optimale konkurrencevilkår, tjenester og priser.

1.2. Analyse af subsidiaritetsprincippet

12. Slotforordningen er afgørende for, at lufttransporten fungerer efter hensigten. Den bygger på artikel 90 og 91 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Da subsidiaritetsprincippet finder anvendelse, skal en EU-indsats vedrørende slottildeling som led i den fælles lufttransportpolitik begrundes.
13. I det foreliggende tilfælde fokuserer denne begrundelse på *behovet for at sikre ensartede og effektive regler i hele Europa* med henblik på at give alle luftfartsselskaber lige konkurrencevilkår.

14. *For at opnå et ægte indre marked for lufttransport, bør EU's merværdi bestå i gennemførelsesforanstaltninger, hvori der tages hensyn til situationen i de forskellige lufthavne, og det samtidig sikres, at konkurrencen mellem luftfartsselskaber ikke hindres. De enkelte medlemsstaters individuelle indsats kan skade det indre marked.*

2. EU-INITIATIVETS MÅLSÆTNINGER

15. Det overordnede mål med at revidere slotforordningen er at sikre *optimal tildeling og udnyttelse af slots i overbelastede lufthavne*. De specifikke mål er at:

SO1. *sikre en styrket og effektivt gennemført tildeling og udnyttelse af slots*

SO2. *forbedre en fair konkurrence og luftfartsselskabernes konkurrenceevne.*

De specifikke mål kan omsættes til operationelle målsætninger. For SO1 omfatter disse: sen returnering af slots begrænses, udnyttelsen af slots styrkes, og misbrug af slots nedbringes. For SO2: antallet af konkurrenter med en stabil slotportefølje øges, antallet af transporterede passagerer og flyvninger øges trods en uændret lufthavnskapacitet, og slotpuljen udvides.

3. POLITISKE VALGMULIGHEDER

16. **Det første af de mulige tiltag er at ophæve forordningen** og benytte IATA's verdensomspændende fartplanretningslinjer - en branchekodeks uden retsvirkning - som den eneste gældende kodeks for tildeling af slots i Europa. Alle berørte parter er enige om, at slotforordningen har forbedret slottildelingsprocessen i Europa dramatisk, og at ændringerne i 2004 var et yderligere fremskridt i retning af at sikre en neutral og ikke-diskriminerende tildelingsproces. Derfor er denne valgmulighed blevet forkastet.
17. En alternativ valgmulighed ville være at udarbejde **vejledende materiale** for at supplere den eksisterende forordning i uændret form. Sådanne retningslinjer ville have ikke-bindende karakter, hvilket giver anledning til en række håndhævelsesproblemer. Men allervigtigst vil der ikke kunne tages højde for mange af de centrale problemer angående ikke-optimal slottildeling: *vejledningen ville være i modstrid med indholdet af den eksisterende slotforordning. Derfor bør EU's indsats tage form af en revision af slotforordningen.*
18. Høringen af interessenterne og den undersøgelse, som er foretaget af Steer Davies Gleave i 2011, påpegede en bred vifte af enkeltforanstaltninger med potentiale til at imødegå de mange konstaterede problemer.
19. Nedenstående tabel angiver de politiske foranstaltninger, som analyseres nærmere.

Politiske foranstaltninger	Indhold af politiske foranstaltninger
	Drivkraft 1: Det nuværende forvaltningssystem er hverken fyldestgørende eller fuldt gennemført
Slotkoordinatorers uafhængighed styrkes, og slotdata gøres gennemsigtig	Denne foranstaltning styrker den organisatoriske og funktionelle uafhængighed. Der indføres klare regler for finansiering af koordineringsfunktionen og overvågning af finansielle ressourcer. Denne foranstaltning vil styrke og/eller udvide kravene, som koordinatorene skal opfylde med hensyn til data.
- Sikre en korrekt udnyttelse af slots	Denne foranstaltning vil åbne mulighed for at pålægge gebyrer og sanktioner i forbindelse med slotreservation, og derved forbedres og styrkes koordinatorens rolle i anvendelsen af artikel 14.
Slottildeling integreres i det fælles europæiske luftrum	Koordinatorer samarbejder fuldt ud med netforvalteren ved at stille slotdata til rådighed, der er nødvendige for at sikre et velfungerende europæisk net. Både luftrumskapacitet, og jordbaseret kapacitet udnyttes effektivt ved at sikre overensstemmelse mellem flyveplaner og slots. Fremtidige præstationsstandarder for lufthavne vil forudsætte en sammenhæng mellem præstationsmålene og slotkoordineringsparametre i lufthavnene.
Udnyttelsen af slots forbedres	Med denne foranstaltning forhøjes den udnyttelsestærskel, der skal overholdes for at bibeholde en slotserie udover de nuværende 80 %, og slotseriers mindste længde hæves udover de nuværende 5.
	Drivkraft 2: Den retlige ramme er ikke længere afpasset efter udviklingen af luftfartsmarkedet
En EU-ordning for sekundærhandel defineres	Med denne foranstaltning tillades sekundær handel i alle EU-lufthavne, som skal gennemføres under en fælles, ensartet retlig ramme. Foranstaltningen ville imødegå betænkeligheder vedrørende gennemsigtighed og konkurrence ved at forbyde konkurrencebegrænsende klausuler og øge gennemsigtigheden før og efter handel.
Den primære tildeling forbedres	Der er udpeget to foranstaltninger: 1. Årlig tilbagetrækning og tildeling af en andel af slots ved auktion. Foranstaltningen består i at trække en procentdel af hævdundne slots tilbage i stærkt overbelastede lufthavne, hvor nytilkomne luftfartsselskaber hæmmes i alvorlig grad. Tilbagetrukne slots udbydes herefter i auktion. 2. Ændring af reglen om nytilkomne luftfartsselskaber: definitionen af nytilkomne luftfartsselskaber ændres ved at øge antallet af slots, som et luftfartsselskab kan have i en lufthavn uden at miste sin status som et nytilkommet luftfartsselskab.

20. Ingen af de ovennævnte politiske enkeltforanstaltninger opfylder i sig selv målsætningen om optimal tildeling af slots. For at afhjælpe den ikke-optimale tildeling og udnyttelse af slots foreslår vi tre politiske pakkeløsninger foruden referencescenariet.
21. Den første politiske pakke (PP1) vil forbedre *effektiviteten af slottildeling og -udnyttelse inden for rammerne af det nugældende forvaltningssystem*. PP1 kan betragtes som en enkeltstående valgmulighed.
22. Den anden politiske pakke (PP2) består af en mere ambitiøs pakke af foranstaltninger, der medfører en gennemgribende revision af slotforordningen. Den bygger videre på PP1, og det er hensigten at *indføre markedsbaserede mekanismer for slottildeling i alle overbelastede lufthavne i EU og ændre reglen om nytilkomne luftfartsselskaber, 80 20-reglen og kravene angående slotserier*.
23. *Den tredje pakke (PP3) er den mest ambitiøse politiske pakke*. Det omfatter PP2, men ville også medføre tilbagetrækning af slots fra luftfartsselskaber og en fornyet tildeling til de højestbydende ved auktion.

	<i>Den første pakke af politikker (PP1)</i>	<i>Den anden pakke af politikker (PP2)</i>	<i>Den tredje pakke af politikker (PP3)</i>
Indholdet af pakkerne af politikker	- Styrke uafhængighed og gennemsigtighed - Sikre en korrekt udnyttelse af slots - Integrere tildeling af slots med fælles europæiske luftrum	PP1+	PP1 +
		- Sekundær handel med beskyttelse af gennemsigtighed og konkurrence - Revision of new entrant rule- Improve slot utilisation	PP2+
			- Tilbagetrækning af slots og auktioner i de mest overbelastede lufthavne

4. ANALYSE AF VIRKNINGERNE

24. Virkningerne af PP1 med hensyn til udnyttelsen af lufthavnskapaciteten er begrænsede, men PP2 og PP3 vil i høj grad effektivisere udnyttelsen af lufthavnskapaciteten. PP2 vil føre til en vækst på 1,6 % i antallet af passagerer pr. år, medens PP3 vil føre til en stigning på 1,9 % - 2,0 %.
25. Med PP2 og PP3 opnås langt de største økonomiske fordele. PP2 skaber imidlertid 5,3 mia. EUR i økonomiske nettofordele, medens PP3 kun genererer mellem 2,8 og 5 mia. EUR som følge af højere driftsomkostninger for luftfartsselskaber og de direkte gennemførelsesomkostninger for luftfartsselskaber og myndigheder.
26. PP1 vil medføre 2,4 mio. EUR i forvaltningsomkostninger, hvilket først og fremmest skyldes indsamling af slotdata i andre lufthavne end koordinerede eller fartplansformidlede lufthavne. PP2 indebærer kun omkostninger til at sikre gennemsigtigheden af den sekundære handel (ca. 0,2 mio. EUR). PP3 vil ikke medføre yderligere omkostninger ud over PP2.
27. Med PP3 opnås den største stigning i beskæftigelsen, men også de største negative virkninger for tilgængeligheden på regionalt plan. PP2 fører til større stigning i beskæftigelsen og påvirker kun i begrænset omfang tilgængeligheden på regionalt plan. PP1 påvirker ikke tilgængeligheden på regionalt plan og har færre gunstige virkninger for beskæftigelsen.
28. PP3 og PP2 vil skabe flere negative miljøpåvirkninger end PP1.

De kvantitative virkninger af de forskellige politiske foranstaltninger og kombinationer er sammenfattet i nedenstående tabel.

Valgmulighed/foranstaltning	Lufthavn	Passa- gerer (%)	Flyvni- ger (%)	Passa- gerer (mio.)	Luftfarts- selska- bernes driftsom- kostninge r (mio. EUR)	Direkte udgifter til gennem- førelsen (mio. EUR)	Økonomi- ske fordele (mio. EUR)	Økonomi- ske netto- fordele (mio. EUR)	Beskæftigelse (1000 fuldtids- ækvivalenter)		Billet- priser (%)	CO ₂ - emissioner (1000 tons)
									Luft- havn	Luft- farts- sel- skab		
A. Styrkelse af uafhængighed og åbenhed	I alt i hele EU	i/r	i/r	i/r	i/r	8,7	i/r	i/r	0,0	0,0	0,0 %	0
B. Gebyrer for slotreservation	I alt i hele EU	0,3 %	0,2 %	3,7	0,0	4,7	868,7	864,0	2,5	4,4	-0,2 %	719
C. Sanktioner for misbrug af slots	I alt i hele EU	0,1 %	0,1 %	1,5	0,0	19,4	352,7	333,3	1,0	1,5	-0,1 %	254
PP1 (A+B+C)	I alt i hele EU	0,4 %	0,3 %	4,5	0,0	29,5	1 053,2	1 032,5	3,1	5,1	-0,2 %	842
D. Sekundær handel	I alt i hele EU	1,2 %	0,0 %	14,4	0,0	24,7	3 139,7	3 115,1	9,9	34,3	-0,6 %	5 140
E. Revision af reglen om nytilkomne luftfartsselskaber	I alt i hele EU	0,0 %	0,0 %	0,5	0,0	0,0	124,9	124,9	0,4	0,6	0,0 %	102
	Heathrow (mixed mode)	0,2 %	0,0 %	0,2	0,0	0,2	22,9	23,1	0,1	0,9	-0,2 %	138
F. Forøgelse af udnyttelsestærskel til 85 %	I alt i hele EU	0,1 %	0,0 %	0,8	0,0	0,0	184,7	184,7	0,5	0,9	0,0 %	150
G. Forøgelse af udnyttelsestærskel til 90 %	I alt i hele EU	0,2 %	0,1 %	2,3	535,8	0,0	536,2	0,4	1,6	2,6	-0,1 %	431
H. Udvidelse af seriers mindste længde	I alt i hele EU	0,3 %	0,2 %	3,6	0,0	0,0	876,3	876,3	2,6	4,7	-0,2 %	768
PP2 (PP1+D+E+F+H)	I alt i hele EU	1,6 %	0,2 %	23,8	0,0	75,7	5 354,7	5 279,0	16,4	45,6	-0,8 %	6 988
I. Tilbagetrækning af hævdevundne rettigheder og auktioner	Heathrow	2,6 % – 3,9 %	-0,3 % – -1,4 %	1,1 – 1,8	708,1 – 2 003,3	25,4	227,6 – 386,1	-347,4 – -1 801,1	0,8 – 1,3	9,8 – 11,3	-1,2 % – -2,0 %	1 827
	Orly	12,4 % – 13,0 %	-0,3 % – 0,0 %	2,8 – 2,9	0,0 – 695,4	20,2 – 20,8	611,7 – 636,9	-104,6 – 616,7	2,0	4,4 – 4,5	-8,4 % – -8,7 %	611 – 624
PP3 (PP2+I)	I alt i hele EU	1,9 % – 2,0 %	0,2 %	27,3 – 28,7	708,1 – 2 698,7	113,6 – 119,2	5 620,0 – 5 804,3	2 807,6 – 4 976,9	17,3 – 17,9	55,2 – 56,7	-0,8 %	8 523 – 8 775

Bemærk: Finansielle værdier angives som nettonutidsværdi af omkostninger/fordele 2012-2025. Ikke-finansielle værdier (passagerer, emissioner osv.) angives som årlige gennemsnitsværdier 2012-2025.

Kilde: Konsekvensanalyse af revision af forordning (EF) nr. 95/93, Steer Davies Gleave, 2011.

5. SAMMENLIGNING AF VALGMULIGHEDER

29. Pakkerne af politikker er vurderet ud fra kriterierne effektivitet, omkostnings-effektivitet og sammenhæng.
30. Ud fra et effektivitetssynspunkt forekommer PP2 mest attraktiv. Den rummer det højeste potentiale til at opfylde alle specifikke mål, hvorimod PP3 ikke tilvejebringer det mest effektive resultat for SO2. PP1 opfylder kun SO1 fuldt ud.
31. Desuden fremgår det af en analyse af sammenhængen mellem de forskellige politiske pakker, at selv om PP2 indebærer væsentlige afvejninger af virkningerne med hensyn til udnyttelsen af lufthavnskapaciteten plus de gunstige økonomiske og sociale virkninger på den ene side og miljøvirkningerne på den anden side, vil disse afvejninger være mere udtalte for PP3. Målt på sammenhæng rangerer PP1 højest.
32. Endelig er PP3 også er den mest omkostningskrævende målt på luftfartsselskabernes driftsomkostninger og direkte omkostninger, medens PP1 er billigst og nemmest at gennemføre.
33. I lyset af ovenstående **vælges PP2 som den anbefalede pakke**, idet de opnåede fordele langt overstiger omkostningerne. Den tilsigter at revidere forvaltnings-systemet for slottildeling ved at indføre markedsbaserede mekanismer, der kan korrigere systemets mangler. Systemet vil styrke koordinators uafhængighed og forbedre gennemsigtigheden, der skabes flere muligheder for nytilkomne luftfartsselskaber og særlige foranstaltninger til at forbedre slotudnyttelsen.

6. OVERVÅGNING OG EVALUERING

34. Kommissionen vil evaluere gennemførelsen af forordningen tre år efter dens vedtagelse af den lovgivende myndighed og vil løbende overvåge en række centrale indikatorer, der allerede findes i transportsektoren. Disse indikatorer vil blive anvendt til at måle, i hvilket omfang den vedtagne politiske valgmulighed opfylder de specifikke målsætninger.