

KOMMISSIONENS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE (EU) 2022/2358**af 1. december 2022****om den franske foranstaltning, der fastsætter en begrænsning af udøvelsen af trafikrettigheder grundet alvorlige miljøproblemer, jf. artikel 20 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008***(meddelt under nummer C(2022) 8694)***(Kun den franske udgave er autentisk)****(EØS-relevant tekst)**

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24. september 2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet ⁽¹⁾, særlig artikel 20,

efter høring af det udvalg, der er omhandlet i artikel 25, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1008/2008, og

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGSFORLØB

- (1) Ved brev af 17. november 2021 ⁽²⁾ informerede Frankrig i henhold til artikel 20, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1008/2008 »forordningen« Kommissionen om sin hensigt om at indføre en midlertidig og betinget begrænsning af udøvelsen af trafikrettigheder pga. alvorlige miljøproblemer »den oprindelige foranstaltning«.
- (2) De oplysninger, som Frankrig oprindeligt fremlagde, omfattede: 1) artikel 145 i lov nr. 2021-1104 af 22. august 2021 om bekæmpelse af klimaændringer og styrkelse af modstandsdygtigheden over for deres virkninger (»Loi Climat et Résilience« eller »loven«) ⁽³⁾, 2) den konsoliderede udgave af artikel L. 6412-3 i transportloven, der følger af lov nr. 2021-1104, 3) et udkast til dekret, hvori betingelserne for anvendelsen af forbuddet (»udkastet til dekret«) er fastsat, såvel som 4) yderligere elementer, der skitserer konteksten, indholdet og begrundelsen for den oprindelige foranstaltning i henhold til forordningens artikel 20, stk. 2.
- (3) Kommissionen modtog to klager (en fra lufthavne og en anden fra luftfartsselskaber) ⁽⁴⁾, hvor det hævdes, at artikel 145 i loven ikke opfylder betingelserne i forordningens artikel 20, stk. 1, og derfor er uforenelig med EU-retten.
- (4) I klagerne hævdes det navnlig, at artikel 145 i loven vil være ineffektiv og uforholdsmæssig i forhold til det tilsigtede mål, at den vil føre til forskelsbehandling af luftfartsselskaber, og at dens varighed ikke vil være begrænset. Klagerne fremfører endvidere, at den konsekvensanalyse, som de franske myndigheder har udført, ikke er tilstrækkelig detaljeret og henviser i den forbindelse til det franske statsråds udtalelse ⁽⁵⁾, ligesom de hævder, at lufttransportsektoren allerede er omfattet af andre foranstaltninger med samme målsætning såsom EU's emissionshandelssystem (ETS) og snart vil blive omfattet af andre nye lovgivningsmæssige foranstaltninger som dem, der er foreslået i »Fit for 55«-pakken ⁽⁶⁾. Den oprindelige foranstaltning vil desuden komme oven i forpligtelsen i artikel 147 i samme lov, hvor alle luftfartsselskaber, som opererer i Frankrig, skal udligne deres emissioner fra indenrigsruter.

⁽¹⁾ EUT L 293 af 31.10.2008, s. 3.⁽²⁾ Registreret under Ares (2021)7093428.⁽³⁾ Autentificeret elektronisk udgave af Den Franske Republiks statstidende nr. 0196 af 24. august 2021 <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=x7Gc7Ys-Z3hzgxO5Kgl0zSu1fmt64dDetDQxhvJZNMc>.⁽⁴⁾ CHAP(2021)03705 den 6. oktober 2021 og CHAP(2021)03855 den 20. oktober 2021.⁽⁵⁾ <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-portant-lutte-contre-le-dereglement-climatique-et-ses-effets>⁽⁶⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — »Fit for 55«: realisering af EU's klimamål for 2030 på vej mod klimaneutralitet (COM(2021) 550 final).

- (5) I lyset af sin foreløbige vurdering besluttede Kommissionen den 15. december 2021 at foretage en yderligere undersøgelse af den oprindelige foranstaltning, jf. forordningens artikel 20, stk. 2 (»Kommissionens afgørelse af 15. december 2021«). Den besluttede ligeledes, at den oprindelige foranstaltning ikke kunne gennemføres, før Kommissionen havde færdiggjort sin undersøgelse ⁽⁷⁾.
- (6) Ved brev af 7. januar 2022 anmodede Kommissionens tjenestegrene de franske myndigheder om yderligere oplysninger, således at de kunne vurdere foreneligheden af den oprindelige foranstaltning med betingelserne i forordningens artikel 20, stk. 1.
- (7) Ved brev af 9. maj 2022 fremlagde Frankrig yderligere elementer om indholdet og begrundelsen for den oprindelige foranstaltning i henhold til forordningens artikel 20. Ved brev af 21. juni 2022 fremlagde Frankrig opdaterede oplysninger vedrørende meddelelsen, som indeholdt et ændret udkast til dekret uden undtagelser (»det endelige udkast til dekret«) såvel som yderligere elementer med det formål at imødekomme Kommissionens og dens tjenestegrenes betænkeligheder for så vidt angår foreneligheden med betingelserne i forordningens artikel 20, stk. 1 (under ét »foranstaltningen«).

II. FAKTA

II.1. Beskrivelse af foranstaltningen

- (8) Frankrig vedtog den 22. august 2021 lov nr. 2021-1104 om bekæmpelse af klimaændringer og styrkelse af modstandsdygtigheden over for deres virkninger.
- (9) På grundlag af forordningens artikel 20 forbyder artikel 145.I i loven offentlig rutebefordring af passagerer ad luftvejen på alle ruter på Frankrigs område, hvor der findes adskillige daglige direkte togforbindelser af en varighed på mindre end 2,5 time.
- (10) I henhold til artikel 145.II og IV i loven vil anvendelsen af forbuddet blive taget op til fornyet overvejelse efter tre år fra lovens ikrafttræden.
- (11) Ifølge artikel 145.I, andet afsnit, i loven skal et efterfølgende dekret vedtages under henvisning til det franske statsråds (Conseil d'Etat) udtalelse for at præcisere betingelserne for anvendelse af første stykke: »navnlig kendetegnene ved de pågældende togforbindelser, som skal sikre tilstrækkelig betjening, og omstændighederne under hvilke der kan afviges fra dette forbud, når lufttrafiktjenester hovedsageligt udfører transport af transitpassagerer eller kan betragtes som leverandør af kulstoffri transport. Der fastsættes ligeledes en CO₂-emissionstærskel pr. passager, som tjenester, der betragtes som kulstoffri, skal overholde.«
- (12) I det endelige udkast til dekret fastsættes betingelserne for anvendelsen af forbuddet.
- (13) Ifølge artikel 1 i det endelige udkast til dekret finder forbuddet anvendelse på offentlig rutebefordring af passagerer ad luftvejen, hvor en togforbindelse i hver retning tager under 2,5 time:
- »1° mellem banegårde, der betjener samme byer som de pågældende lufthavne; hvis den trafikalt vigtigste af de to pågældende lufthavne betjenes direkte af højhastighedstog, skal den anvendte banegård være den, der betjener denne lufthavn
 - 2° uden omstigning mellem disse to banegårde
 - 3° adskillige gange om dagen med tilstrækkelig hyppighed og tilfredsstillende køreplaner
 - 4° og som muliggør mere end otte timers ophold på stedet i løbet af dagen.«
- (14) Det endelige udkast til dekret indeholder ingen undtagelser for forbindelser og tjenester, der kan betragtes som værende dekarboniserede, jf. betragtning 11 i Kommissionens afgørelse af 15. december 2021.

⁽⁷⁾ Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 15.12.2021 (C(2021) 9550).

(15) Ifølge artikel 2 i det endelige udkast til dekret vil dekretet træde i kraft på dagen efter offentliggørelsen og være gyldigt i tre år.

(16) De franske myndigheder har oplyst følgende ⁽⁸⁾ om foranstaltningen:

»1. Der indføres en differentiering i beregningen af varigheden af den alternative togrejse, hvor der fuldt ud tages højde for, hvor vigtige visse lufthavne er for intermodaliteten:

— når den vigtigste forbindelseslufthavn i trafikhenseende betjenes direkte af højhastighedstog, er den banegård, der bruges til beregning af den alternative jernbanetjeneste, den banegård, som betjener denne lufthavn

— i alle andre tilfælde er den banegård, der bruges til beregning af den alternative jernbanetjeneste, den banegård, som betjener den samme by som den pågældende lufthavn.

Blandt de otte indkredsede forbindelser er det helt konkret kun to lufthavne, som betjenes direkte af en højhastighedsjernbanelinje, nemlig Paris-Charles de Gaulle og Lyon-Saint-Exupéry.

Lufthavnen Paris-Charles de Gaulle indtager en femteplads på listen over lufthavne i Europa med det største antal forbindelser (30 % ifølge IATA, 2019), og infrastrukturen gør det muligt at komme til og fra lufthavnen med højhastighedstog. De franske myndigheder mener derfor, at i modsætning til Paris-Orly, som er en punkt-til-punkt-lufthavn (7 % transit, samme kilde), bør Paris-Charles de Gaulle i kraft af sin intermodalitet, som bestyrkes af tilstedeværelsen af en banegård med forbindelse til højhastighedstognettet, betragtes som en destination i sig selv for så vidt angår analysen af de alternative togrejser fra Bordeaux, Lyon, Nantes eller Rennes.

På samme måde har lufthavnen Lyon-Saint-Exupéry en banegård til højhastighedstog, der skal betragtes som en destination i sig selv for så vidt angår analysen af forskellige forbindelser, især forbindelsen Marseilles-Lyon.

2. De franske myndigheder har desuden besluttet yderligere at præcisere betingelserne for, hvornår en jernbanetjeneste kan betragtes som acceptabel ⁽⁹⁾: Den skal operere med tilstrækkelig hyppighed og med tilfredsstillende køreplaner, jf. formuleringen i artikel 16 i forordning (EF) nr. 1008/2008 om opfyldelse af offentlige serviceforpligtelser. Denne definition skal sikre overensstemmelse med artikel 20 i samme forordning, idet definitionen i foranstaltningen omfattes af en præcis definition af begrebet »tilstrækkelig tjeneste«.

(17) De franske myndigheder specificerer endvidere ⁽¹⁰⁾, at »I praksis (...) vil situationen for de otte forbindelser, der er omhandlet i den oprindelige meddelelse, være følgende:

»— anvendelsen af de tre forbindelser mellem Paris-Orly, Bordeaux, Nantes og Lyon forbydes for alle transportører

— forbindelsen mellem Paris-Charles de Gaulle på den ene side og Bordeaux og Nantes på den anden side er udelukket fra foranstaltningens anvendelsesområde, idet rejsetiden med tog er på mere end 2,5 time til banegården ved lufthavnen Paris-Charles de Gaulle (den bedste rejsetid ligger på mellem 3 og 3,5 time)

— forbindelserne mellem Paris-Charles de Gaulle på den ene side og Rennes og Lyon på den anden side såvel som forbindelsen Lyon-Marseilles er udelukket fra foranstaltningens anvendelsesområde grundet det aktuelle udbud af jernbaneydelser. Selv om togrejserne kan tage under 2,5 time, er det ikke muligt at nå lufthavnen Paris-Charles de Gaulle (eller Lyon Saint Exupéry, hvis der er tale om linjen Lyon-Marseille) tilstrækkeligt tidligt om morgenen eller at komme tilstrækkeligt sent derfra om aftenen

— en fremtidig forbedring af jernbanetjenesterne med tilstrækkelige afgang og tilfredsstillende køreplaner, navnlig hvad angår behovet for omstigningsmuligheder, vil kunne føre til et forbud mod disse flyforbindelser.«

De franske myndigheder har i deres svar desuden inkluderet et bilag med detaljer om, hvordan kriterierne i det endelige udkast til dekret anvendes på de otte ovennævnte flyforbindelser.

⁽⁸⁾ I de supplerende oplysninger fremlagt den 9. maj 2022.

⁽⁹⁾ I de yderligere oplysninger, som de franske myndigheder fremlagde den 9. maj 2022, fremgik det fejlagtigt, at »De franske myndigheder har besluttet at præcisere betingelserne for, hvornår en jernbanetjeneste kan betragtes som passende.« Teksten blev rettet, efter at være blevet kontrolleret af de franske myndigheder.

⁽¹⁰⁾ I de supplerende oplysninger fremlagt den 21. juni 2022.

- (18) De franske myndigheder præciserer endvidere, at »Situationen med forbindelser, der er forbudt, og forbindelser, som potentielt er berørt af forbuddet (primært indenrigsforbindelser mellem lufthavnene Charles-de-Gaulle, Paris-Orly og Lyon Saint Exupéry og destinationer, der betjenes af højhastighedjernbanelinjer) vil blive undersøgt i begyndelsen af hver flysæson« (dvs. hver gang, der bliver fremlagt flyveplaner). »DGAC vil i løbet af foranstaltningens varighed desuden ajourføre den offentlige liste over forbindelser, som er forbudte, idet der vil blive redegjort for forholdet mellem disse forbud og kriterierne i dekretet«.
- (19) De franske myndigheder gentager og præciserer endvidere det tilsagn, de gav på Kommissionens anmodning om at »udarbejde en evaluering af foranstaltningen 24 måneder efter dens ikrafttræden og fremsende den til Kommissionens tjenestegrene. I den evaluering vil der navnlig blive fokuseret på foranstaltningens virkninger på miljøet, herunder på klimaændringerne, og på det indre marked for lufttrafiktjenester«.

II.2. Kommissionens afgørelse af 15. december 2021

- (20) På grundlag af den foreløbige vurdering anførte Kommissionen i sin afgørelse af 15. december 2021, at den oprindelige foranstaltning, som Frankrig havde meddelt den 17. november 2021, gav anledning til betænkeligheder for så vidt angår dens forenelighed med betingelserne i forordningens artikel 20, stk. 1, med hensyn til ikkeforskelsbehandling, konkurrenceforvridning, begrundelse og proportionalitet.
- (21) Kommissionen mente, at de første to oprindelige undtagelser, der gavner lufttrafiktjenester, som transporterer et stort antal transitpassagerer, indebar en risiko for mulig forskelsbehandling og konkurrenceforvridning mellem luftfartsselskaber, og at den tredje undtagelse, der gavner lufttrafiktjenester, som overholder en maksimal emissionstærskel, krævede en videre analyse for så vidt angår de potentielle virkninger på konkurrencen og den mulige forskelsbehandling mellem luftfartsselskaber.
- (22) Anvendelsesområdet for undtagelserne gav også anledning til spørgsmål om den oprindelige foranstaltnings effektivitet i forhold til målet, da efterstræbelsen af miljømålet ville blive begrænset af anvendelsen af de første to undtagelser.

III. VURDERING AF FORANSTALTNINGEN

- (23) Kommissionen bemærker indledningsvist, at forordningens artikel 20 — som en undtagelse fra forordningens artikel 15 og fra EU-luftfartsselskabernes ret til at drive trafikflyvning inden for EU — skal fortolkes således, at den begrænser anvendelsesområdet til det, der er strengt nødvendigt for at sikre de interesser, som den gør det muligt for medlemsstaterne at beskytte.

Eksistensen af et alvorligt miljøproblem

- (24) Kommissionen støtter foranstaltninger, som fremmer den øgede brug af kulstoffattige transportformer, samtidig med at der sikres et velfungerende indre marked. En af målsætningerne i Kommissionens strategi for bæredygtig og intelligent mobilitet (»mobilitetsstrategien«) er at skabe betingelserne for, at transportvirksomheder inden 2030 kan tilbyde kulstofneutrale muligheder til deres kunder, når det drejer sig om rejser med kollektiv trafik på under 500 km i EU.
- (25) Kommissionen anerkendte allerede i sin afgørelse af 15. december 2021, at den tilsigtede målsætning med den foranstaltning, som Frankrig har meddelt, er at bidrage til håndteringen af klimaændringerne ved at bruge mindre CO₂-intensive transportformer, hvor der findes mere passende alternativer.
- (26) I deres svar af 9. maj 2022 angiver de franske myndigheder, at »Den af de franske myndigheder meddelte foranstaltning udspringer af det arbejde, der er udført inden for rammerne af borgernes klimakonvention, hvor der er nedfældet 149 foranstaltninger, hvis formål er at sætte skub i bekæmpelsen af klimaændringerne.« De præciserer endvidere, at »den største udfordring med hensyn til reduktionen af antallet af flyvninger er at agere korrekt og i overensstemmelse med flere andre tiltag mod klimaændringerne«, idet det understreges, at »de positive afledte virkninger på den lokale støj og forurening kommer naturligt i takt med, at lufttrafikken aftager som følge af foranstaltningen.«

- (27) I forslaget til en forordning om rammerne for at opnå klimaneutralitet og om ændring af forordning (EU) 2018/1999 (»den europæiske klimalov«) ⁽¹¹⁾ anerkender Kommissionen, at »Klimaændringerne er en presserende udfordring« og henviser til Det Mellemstatslige Panel om Klimaændringer (IPCC's) særrapport om global opvarmning på 1,5 °C over det førindustrielle niveau og dertil knyttede globale drivhusgasemissionsforløb, hvor det især bekræftes, at drivhusgasemissionerne skal reduceres hurtigst muligt ⁽¹²⁾.
- (28) I den europæiske grønne pagt er det fastsat, at drivhusgasemissionerne fra transport skal reduceres med 90 % inden 2050, og at transportsystemet generelt set skal gøres bæredygtigt. Det fremgår af mobilitetsstrategien, at »For at opnå denne systemiske ændring er vi nødt til 1) at gøre alle transportformer mere bæredygtige, 2) gøre bæredygtige alternativer bredt tilgængelige i et multimodalt transportsystem og 3) indføre de rette incitamenter til at fremme omstillingen. (...) Det indebærer, at alle politiske løftestænger benyttes«.
- (29) Fremme af bæredygtige transportvalg såsom højhastighedstog er en forudsætning for at nå dette mål. Som det fremhæves i mobilitetsstrategien, kræver dette, at der findes passende (jernbane-)tjenester til en pris og med en hyppighed og et komfortniveau, som er konkurrencedygtigt.
- (30) I den forbindelse anser Kommissionen Frankrig for at være i sin gode ret til at mene, at der eksisterer et alvorligt miljøproblem i den pågældende situation, herunder at der er et akut behov for at reducere drivhusgasemissionerne, og at en foranstaltning som den, de franske myndigheder har planlagt, er berettiget i henhold til forordningens artikel 20, stk. 1, såfremt den ikke medfører forskelsbehandling, ikke forvrider konkurrencen mellem luftfartsselskaberne og ikke er mere restriktiv end nødvendigt for at afhjælpe problemet samt har en begrænset gyldighedsperiode på ikke over tre år, efter hvilken den skal tages op til fornyet overvejelse, jf. forordningens artikel 20, stk. 1.

Ikkeforskelsbehandling og konkurrenceforvridning

- (31) Hvad angår ikkeforskelsbehandling og påvirkning af konkurrencen indeholdt den oprindelige foranstaltning to undtagelser, som gavner lufttrafiktjenester med et stort antal transitpassagerer, hvilket ifølge Kommissionens oprindelige vurdering ⁽¹³⁾ ville have indebåret en risiko for mulig forskelsbehandling og konkurrenceforvridning mellem luftfartsselskaber.
- (32) Ud fra de yderligere oplysninger fra de franske myndigheder mener Kommissionen, at sådanne undtagelser, uanset antallet af transitpassagerer, reelt ville have udgjort forskelsbehandling og have ført til konkurrenceforvridning på bekostning af eksisterende eller potentielle punkt-til-punkt-luftfartsselskaber, hvis forretningsmodel ikke er baseret på transitpassagerer.
- (33) Eftersom Frankrig har trukket disse to undtagelser tilbage, er der ikke længere betænkeligheder med hensyn til risikoen for mulig forskelsbehandling og konkurrenceforvridning mellem luftfartsselskaber.
- (34) De kriterier, der ligger til grund for forbuddet i det endelige udkast til dekret, er baseret på længden af togforbindelserne og køreplanernes hyppighed og formålstjenestelighed, og er følgelig objektive. Forbuddet finder anvendelse på al offentlig rutebefordring af passagerer ad luftvejen, hvor en togrejse i hver retning tager under 2,5 time, og hvor betingelserne i artikel 1 i det endelige udkast til dekret, jf. betragtning 13 er opfyldt. Eftersom ingen luftfartstjenester er undtaget fra forbuddet, fører foranstaltningen ikke til forskelsbehandling på grundlag af luftfartsselskabernes nationalitet, identitet eller forretningsmodel, ligesom den heller ikke medfører konkurrenceforvridning mellem luftfartsselskaberne.

Foranstaltningen må ikke være mere restriktiv end nødvendigt for at løse problemerne

- (35) Ifølge forordningens artikel 20, stk. 1, må en sådan foranstaltning ikke være mere restriktiv end nødvendigt for at løse problemerne.

⁽¹¹⁾ Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om rammerne for at opnå klimaneutralitet og om ændring af forordning (EU) 2018/1999 (»den europæiske klimalov«) (COM(2020) 80 final, 2020/0036 (COD)).

⁽¹²⁾ Jf. betragtning 2. Også omfattet i betragtning 3 i den europæiske klimalov (EUT L 243 af 9.7.2021, s. 1).

⁽¹³⁾ Jf. betragtning 21.

- (36) Som nævnt i betragtning 30 omfatter det af de franske myndigheder indkredsede problem det akutte behov for at reducere drivhusgasemissionerne. I sin vurdering af, hvorvidt foranstaltningen ikke er mere restriktiv end nødvendigt for at løse det pågældende problem, vil Kommissionen se på, hvorvidt foranstaltningen kan være med til at nå målet, nemlig at bidrage til reduktion af drivhusgasemissionerne, og at den ikke går længere end det, der er nødvendigt for at nå dette mål. Der vil blive set på, hvorvidt andre transportformer tilbyder passende serviceniveauer for at sikre den fornødne konnektivitet.
- (37) I den forbindelse skal alle negative virkninger, som restriktioner af trafikrettighederne måtte have på de europæiske borgere og på konnektiviteten, opvejes af tilgængeligheden af prismæssigt overkommelige, bekvemme og mere bæredygtige alternative transportformer.
- (38) Indledningsvist bemærker Kommissionen, at der er ved at blive udarbejdet en bred vifte af lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige redskaber, som skal hjælpe og tilskynde lufttransportsektoren til betydeligt at nedbringe sine CO₂-emissioner og blive mere bæredygtig. Kommissionen har som del af sin »Fit for 55«-pakke fremlagt et forslag om revision af EU's emissionshandelssystem (ETS) ⁽¹⁴⁾, som skal styrke CO₂-prissignalet, et forslag om revision af energibeskatningsdirektivet ⁽¹⁵⁾, der fjerner den obligatoriske fritagelse for jetbrændstoffer, og et nyt lovgivningsforslag med titlen »ReFuelEU Aviation« ⁽¹⁶⁾. Initiativet har til formål at dekarbonisere luftfartssektoren ved at indføre et krav om anvendelse af bæredygtigt flybrændstof, idet der sikres et velfungerende lufttransportmarked. Kommissionens forslag om opdatering af lovgivningen om det fælles europæiske luftrum og reglerne om lufttrafikstyring ⁽¹⁷⁾ har også et stort potentiale for modernisering og bæredygtighed og kan bidrage til at nedbringe brændstofforbruget og CO₂-emissionerne som følge af ineffektivitet i flytrafikken og fragmentering af luftrummet. Disse lovgivningsforslag er p.t. under drøftelse i Europa-Parlamentet og Rådet og finder endnu ikke anvendelse. Når de er vedtaget, vil de udgøre et effektivt bidrag til dekarboniseringen af lufttransportsektoren i et sådant omfang, at der ikke længere vil være brug for den pågældende foranstaltning.
- (39) Alligevel bemærker Kommissionen, at Frankrig for i mellemtiden at bidrage til reduktionen af drivhusgasemissionerne i lufttransportsektoren har valgt at indføre en midlertidig begrænsning af udøvelsen af trafikrettigheder for indenlandsk offentlig rutebefordring af passagerer ad luftvejen, for hvilken der findes adskillige direkte daglige togforbindelser på mindre end 2,5 time med tilstrækkelig hyppighed og passende køreplaner.
- (40) Med hensyn til, om andre transportformer tilbyder et tilstrækkeligt serviceniveau, bemærker Kommissionen, at der i artikel 1 i det endelige udkast til dekret er fastsat en mere detaljeret række af relevante og objektive krav, som tager højde for konnektivitetens kvalitet både for punkt-til-punkt- og transitpassager. Dertil kommer, at de franske kompetente myndigheder har forpligtet sig til forud for hver fartplansæson at vurdere, hvorvidt togforbindelserne tilbyder et tilstrækkeligt serviceniveau for de givne ruter (jf. artikel 1 i det endelige udkast til dekret) og derefter informere potentielt interesserede luftfartsselskaber om hvilke ruter, der fortsat kan betjenes. Det betyder også, at en rute, som det tidligere har været forbudt at betjene, potentielt kan betjenes igen, hvis kvaliteten af jernbanetjenesterne ændres og ikke længere opfylder betingelserne for et passende serviceniveau, hvilket tilskynder kvalitetsjernbanetjenester til at yde en passende service. Kommissionen mener, at en sådan dynamisk tilgang, hvor jernbanetjenesternes fremtidige udvikling tages i betragtning, vil fremme multimodaliteten i tråd med målsætningerne i mobilitetsstrategien og gavne konnektiviteten.
- (41) Hvad angår foranstaltningens miljøfordele anfører de franske myndigheder, at »lukningen af de tre forbindelser Orly-Bordeaux, Orly-Lyon og Orly-Nantes, som allerede har fundet sted ⁽¹⁸⁾, har medført en samlet reduktion af CO₂-emissionerne fra lufttransport på 55 000 ton ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁴⁾ COM(2021) 552 final af 14.7.2021.

⁽¹⁵⁾ COM(2021) 563 final af 14.7.2021.

⁽¹⁶⁾ COM(2021) 561 final af 14.7.2021.

⁽¹⁷⁾ COM(2020) 577 final og COM(2020) 579 final af 22.9.2020.

⁽¹⁸⁾ Kommissionen bemærker, at Air France allerede havde besluttet at indstille flyvningerne på disse tre ruter i 2020, navnlig på baggrund af det lån og den statsgaranti for lån, som Frankrig havde givet. Et forbud mod disse ruter vil derfor ikke føre til en reel reduktion af emissionerne. Ikke desto mindre kan det give ukvantificerbare fordele, eftersom luftfartsselskaber med potentiel interesse i driften af disse ruter vil blive afholdt herfra.

⁽¹⁹⁾ Overslag fra DGAC baseret på trafikken i 2019.

- (42) De forklarer også, at Air Frances samlede udbud af pladser på ruterne Paris Charles de Gaulle (CDG)-Bordeaux, CDG-Lyon og CDG-Nantes har ligget stabilt siden 2019 (mellem -1 % og +3 % alt efter rute), hvilket ikke har ført til at overførsel af kapacitet fra Orly.
- (43) De franske myndigheder forventer, at folk primært vil skifte over til højhastighedstog frem for busser eller biler. De forhåndenværende data, som der henvises til ⁽²⁰⁾, lader til at vise en historisk præference for togforbindelser blandt mennesker, der bruger flyforbindelser. For at anslå de potentielle virkninger, som skiftet i transportform kan have på emissionsreduktionerne, har de franske myndigheder beregnet to ekstreme scenarier for ruten Orly-Bordeaux: Ifølge de franske myndigheder vil foranstaltningen i værste fald ⁽²¹⁾ medføre en reduktion af CO₂-emissionerne på næsten 50 % (-48,2 %) og i bedste fald (i tilfælde af et fuldstændigt skifte i transportform) på 98,3 % færre emissioner.
- (44) Flyruterne CDG-Lyon, CDG-Rennes og Lyon-Marseille er p.t. ikke omfattet af foranstaltningens anvendelsesområde, fordi en eller flere af betingelserne i artikel 1 i det endelige udkast til dekret (endnu) ikke er opfyldt. De franske myndigheder angiver dog, at disse tre flyruter vil kunne falde under forbuddets anvendelsesområde, så snart jernbaneoperatøren forbedrer sin service (navnlig hvad angår de foreslåede køreplaner). De franske myndigheder anslår, at forbuddet mod disse tre yderligere ruter potentielt kan medføre emissionsreduktioner på 54 900 ton CO₂. Omvendt gælder det for ruterne CDG-Bordeaux og CDG-Nantes, at de ifølge de franske myndigheders redegørelse (se betragtning 17) ikke hører under og heller ikke vil komme til at høre under foranstaltningens anvendelsesområde uden strukturelle forbedringer af jernbanetjenesterne.
- (45) De franske myndigheder peger også på en mulig positiv virkning af foranstaltningen, som er, at den »forhindrer, at der oprettes luftfartsforbindelser til punkt-til-punkt-trafik fra Paris-området mod 60 % af fastlandets 40 mest befolkede byer«, eftersom at »man kan komme fra Paris til 24 af disse byer på under 2,5 time i tog«. For at underbygge dette henviser de til luftfartsselskabernes frihed til at operere på det indre marked og til vækstdynamikken i punkt-til-punkt-trafikken før covid-19-pandemien.
- (46) I afventning af vedtagelsen og gennemførelsen af disse mere effektive foranstaltninger til nedbringelse af CO₂-emissionerne inden for lufttransportområdet som nævnt i betragtning 38 mener Kommissionen, at foranstaltningen, om end den i sig selv ikke kan fjerne det pågældende alvorlige problem, ikke desto mindre vil kunne yde et kortsigtet bidrag til reduktion af emissionerne fra lufttransportsektoren og til bekæmpelse af klimaændringerne.
- (47) Kommissionen bemærker endvidere, at foranstaltningen medfører en begrænset begrænsning af friheden til at levere luftfartstjenester. Den er udelukkende målrettet ruter, hvor der findes en mere bæredygtig transportform, og hvor der tilbydes et passende serviceniveau som omhandlet i artikel 1 i det endelige udkast til dekret.
- (48) Endelig bemærker Kommissionen Frankrigs tilsagn, jf. betragtning 18 om at se på »Situationen med forbindelser, der er forbudt, og forbindelser, som potentielt er berørt af forbuddet (...) i begyndelsen af hver flysæson«, og, jf. betragtning 19 om at »udarbejde en evaluering af foranstaltningen 24 måneder efter dens ikrafttræden og fremsende den til Kommissionens tjenestegrene. I den evaluering vil der navnlig blive fokuseret på foranstaltningens virkninger på miljøet, herunder på klimaændringerne, og på det indre marked for lufttrafiktjenester«. Dette bør sætte de franske myndigheder i stand til at håndhæve foranstaltningen korrekt, så den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at afhjælpe det pågældende alvorlige problem, eller, alt efter tilfældet, at ophæve foranstaltningen, hvis den ikke længere betragtes som nødvendig og rimelig i forhold til det tilstræbte mål.

⁽²⁰⁾ Se »High-speed rail: lessons for policy makers from experiences abroad«, D Albalade, G Bel — Public Administration Review (2012) (henvisning i Frankrigs brev af 17. november 2021).

⁽²¹⁾ Antagelsen, at »samme andel flypassagerer overgår til jernbane- og vejtransport som andelen af passagerer, der allerede rejste med disse alternative transportformer, da der fandtes flyforbindelser (idet der ses bort fra motivet »øvrige«). Disse andele fremgår af en undersøgelse af persontransport fra 2019.« Det tilføjes dog, at »hvis man antager, at der sker en fuldstændig overgang til vejtransport, vil gevinsten ved at lukke for flyforbindelserne blive halveret.«

- (49) Kommissionen bemærker også, at »DGAC i løbet af foranstaltningens varighed vil ajourføre den offentlige liste over forbindelser, som er forbudte, idet der vil blive redegjort for forholdet mellem disse forbud og kriterierne i dekretet«. Dette vil sikre den nødvendige gennemsigtighed over for europæerne og de relevante interessenter og gøre det muligt for dem, alt efter tilfældet, at anfægte foranstaltningen på nationalt niveau.
- (50) I lyset af ovenstående mener Kommissionen, at foranstaltningen, i afventning af vedtagelsen og gennemførelsen af mere effektive foranstaltninger til reduktion af CO₂-emissioner fra lufttransport, jf. betragtning 38, ikke er mere restriktiv end nødvendigt for at afhjælpe problemerne.

Begrænset gyldighedsperiode

- (51) Ifølge artikel 20, stk. 1, i forordningen skal foranstaltningen have en begrænset gyldighedsperiode, der ikke må overstige tre år, hvorefter den skal tages op til fornyet overvejelse.
- (52) Som der mindes om i betragtning 10, vil anvendelsen af forbuddet blive taget op til fornyet overvejelse efter tre år fra datoen for dets ikrafttræden, hvilket er den maksimale periode i henhold til forordningens artikel 20, stk. 1.
- (53) Som følge af Kommissionens betænkeligheder og i tråd med forordningens artikel 20, stk. 1, er gyldighedsperioden af det endelige udkast til dekret begrænset til tre år (betragtning 15). Dertil kommer, at Frankrig har forpligtet sig til at »udarbejde en evaluering af foranstaltningen 24 måneder efter dens ikrafttræden og fremsende den til Kommissionens tjenestegrene. I den evaluering vil der navnlig blive fokuseret på foranstaltningens virkninger på miljøet, herunder på klimaændringerne, og på det indre marked for lufttrafiktjenester«. Hvis der som resultat af denne analyse planlægges en ny foranstaltning i henhold til forordningens artikel 20, stk. 2, skal Frankrig meddele dette til Kommissionen.
- (54) Kommissionen mener derfor, at foranstaltningen har en begrænset gyldighedsperiode på tre år.

IV. KONKLUSION

- (55) På grundlag af undersøgelsen af meddelelsen og med henblik på ovenstående mener Kommissionen, at den påtænkte foranstaltning er i overensstemmelse med betingelserne i forordningens artikel 20, stk. 1 —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den foranstaltning, som Frankrig meddelte den 17. november 2021 og ændrede ved brev af 21. juni 2022, er i overensstemmelse med forordningens artikel 20, stk. 1.

Frankrig tager foranstaltningen op til fornyet overvejelse 24 måneder efter dens ikrafttræden og underretter i henhold til forordningens artikel 20, stk. 2, Kommissionen om eventuelle nye foranstaltninger, der måtte være resultatet.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Den Franske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 1. december 2022.

På Kommissionens vegne
Adina-Ioana VĂLEAN
Medlem af Kommissionen