



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 15.11.2007
KOM(2007) 704 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Meddelande om tillämpningen av förordning (EG) 793/2004 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Meddelande om tillämpningen av förordning (EG) 793/2004 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser

(Text av betydelse för EES)

1. INLEDNING

Den 21 april 2004 antog rådet förordning (EG) 793/2004 om ändring av rådets förordning (EEG) nr 95/93 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser. Syftet med ändringen var att stärka förordningen för att säkerställa att den knappa kapaciteten vid gemenskapens överbelastade flygplatser förvaltas och används så effektivt som möjligt. Det befintliga systemet för fördelning av ankomst- och avgångstider ändrades inte på något grundläggande sätt.

På grundval av artikel 14a.1 i förordning (EEG) 95/93, ändrad genom förordning (EG) 793/2004, ska kommissionen lägga fram ett meddelandet till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av denna förordning inom tre år efter det att den har trätt i kraft. Meddelandet ska särskilt belysa tillämpningen av artiklarna 8, 8a och 10. Detta meddelande uppfyller denna skyldighet.

Den 23 januari 2007 inledde kommissionen ett samrådsförfarande för att få de berörda parternas synpunkter om tillämpningen av förordning (EG) 793/2004. Kommissionen har fått in 44 bidrag från följande grupper:

- Nationella myndigheter
- Regionala organ och lokala myndigheter
- Intresseorganisationer
- Lufttrafikföretag
- Flygplatser
- Samordnare för ankomst- och avgångstider
- Övriga (Eurocontrol)

2. HUVUDFRÅGOR

Följande bild framträder från bidragen:

- (1) Medlemsstaterna samt andra intressenter påpekar det faktum att förordning 793/2004 endast har varit i kraft i tre år. Denna relativt korta tidsperiod gör det svårt att fastställa säkra tendenser och göra en tillförlitlig utvärdering av effekterna.
- (2) Lufttrafikföretagen påpekar att huvudproblemet vad gäller den nuvarande bristen på ankomst- och avgångstider vid överbelastade flygplatser är bristen på flygplatskapacitet. I stället för att lösa symptomen, som bristen på ankomst- och avgångstider, förespråkar lufttrafikföretagen att flygplatsernas fysiska kapacitet ska öka.

- (3) Flygplatserna bekräftar de positiva resultaten av förordningen men – med tanke på den kapacitetskris som förväntas de kommande åren – pekar de också på behovet av att förbättra kapacitetsanvändningen genom ytterligare regler och lokala riktlinjer. Ett antal flygplatser har kommit in med särskilda rekommendationer i den riktningen.
- (4) Med avseende på förfarandet för fördelning av ankomst- och avgångstider, såsom den återigen definierades genom förordning (EG) 793/2004, anser medlemsstaterna och alla andra intressenter att det har förbättrats avsevärt, även om det är svårt att mäta dess inverkan i termer av effektiv flygplatsanvändning.
- (5) Skyldigheten för medlemsstaterna att se till att påföljder eller likvärdiga åtgärder för att hantera missbruk av ankomst- och avgångstider påverkar i hög grad lufttrafikföretagens beteende. Lufttrafikföretagens uppfyllande av de olika bestämmelserna avseende fördelningen och den faktiska användningen av ankomst- och avgångstider på flygplatserna har förbättrats så att det tack vare påföljdens blotta existens inte har blivit nödvändigt att utdöma påföljder eller likvärdiga åtgärder.
- (6) Även om samordnarna för ankomst- och avgångstider anser att förordningen innehåller ett stort antal förbättringar jämfört med förordning (EEG) 95/93 och att den har fungerat relativt väl, finns det möjligheter för ytterligare förbättringar, särskilt vad gäller frågan om nytilträdande lufttrafikföretag, lokala bestämmelser och samordnarens roll och ställning.

Nedan redogörs för fler specifika reaktioner på de olika frågor som behandlats i kommissionens samrådsrapport. Där hänvisningar görs till ”förordningen” avser dessa endast förordning (EG) 793/2004.

3. NYTILLTRÄDANDE LUFTTRAFIKFÖRETAG

Bestämmelsen om nytilträdande lufttrafikföretag verkar ha en begränsad effekt på konkurrensen vid gemenskapens flygplatser och på den bästa användningen av knapp kapacitet.

Medlemsstaterna anser att det är svårt att svara på frågan om i vilken utsträckning förordningen har bidragit till ytterligare möjligheter för nytilträdande lufttrafikföretag eftersom medlemsstaternas myndigheter kan fastställa det antal nytilträdande lufttrafikföretag som bedriver verksamhet vid flygplatser med samordnade ankomst- och avgångstider, men inte kan fastställa om samma antal skulle ha bedrivit verksamhet om bestämmelsen om nytilträdande lufttrafikföretag inte hade funnits.

En del medlemsstater anser att definitionen av ett nytilträdande lufttrafikföretag är alltför komplicerad, eftersom den inte ger en tydlig bild av själva begreppet nytilträdande lufttrafikföretag och att definitionen därför kan leda till olika tolkningar.

En del medlemsstater uppskattar användbarheten av den nya bestämmelsen om nytilträdande lufttrafikföretag som gör det möjligt för deras lufttrafikföretag att få ankomst- och avgångstider vid flygplatser i andra medlemsstater. Bestämmelsen om nytilträdande lufttrafikföretag har varit av lika stor nytta när det gäller förbindelser med tredjeländer: den har gjort det möjligt för lufttrafikföretag från tredjeländer att få ankomst- och avgångstider vid överbelastade flygplatser i gemenskapen.

Denna bestämmelse kan emellertid anses vara alltför restriktiv: genom att ge nytillträdande lufttrafikföretag prioritet vid den administrativa fördelningen av ankomst- och avgångstider från reserven, kan det vara svårare för lufttrafikföretag som redan bedriver luftfart i begränsad skala på en överbelastad flygplats att expandera och konkurrera med etablerade lufttrafikföretag på en viss flyglinje. En sådan expansion kan anses vara en minst lika bra metod för att främja konkurrensen som att uppmuntra nytillträdande lufttrafikföretag.

I ett annat sammanhang visar erfarenheterna i andra medlemsstater att det inte bara handlar om bristande ankomst- och avgångstider som hindrar lufttrafikföretagen från att komma in på marknaden på en flygplats utan att det i stället är så att de tillgängliga ankomst- och avgångstiderna inte utnyttjas av nytillträdande lufttrafikföretag på grund av bristande intresse från deras sida.

En medlemsstat påpekar att ankomst- och avgångstider som fördelas i enlighet med bestämmelsen om nytillträdande lufttrafikföretag ofta inte har använts eller bara har använts under en kort tid. Medlemsstaten drar därför slutsatsen att nytillträdande lufttrafikföretag således inte har ökat konkurrensen för etablerade lufttrafikföretag. Medlemsstaten främjar i stället införandet av en lokal bestämmelse som skulle prioritera lufttrafikföretag och lufttrafik på grundval av kriterier som storleken på de flygplan som används, nya destinationer och frekvenser på flyglinjer med färre än tre tur- och returflygningar per dag. Två medlemsstater påpekar att bestämmelsen om nytillträdande lufttrafikföretag har främjat utvecklingen av nya flyglinjer och att de flesta ankomst- och avgångstiderna för nytillträdande lufttrafikföretag har använts för korta och medellånga flyglinjer.

Flygplatserna uppger att bestämmelserna om nytillträdande lufttrafikföretag knappast har haft någon inverkan på konkurrensen mellan lufttrafikföretag eftersom de skapar en försumbar närvaro på en flygplats och leder till en begränsad verksamhet som inte skapar någon effektiv konkurrens på marknaden. Detta framhävs av det relativt begränsade antalet attraktiva ankomst- och avgångstider som är tillgängliga i reserven. En strikt tillämpning av bestämmelsen om nytillträdande lufttrafikföretag kan underminera den effektiva användningen av knapp kapacitet. Som alternativ föreslås det att lokala bestämmelser utvecklas som ett verktyg för att optimera kapaciteten. Genom en sådan strategi skulle medlemsstaterna få möjlighet att välja att inte använda bestämmelsen om nytillträdande lufttrafikföretag utan i stället använda lokala bestämmelser.

Lufttrafikföretagen konstaterar att det är svårt att på ett korrekt sätt utvärdera inverkan av bestämmelsen om nytillträdande lufttrafikföretag. De anser att konkurrensen mellan lufttrafikföretag redan är stark i Europa och att överbelastning på flygplatser inte har hindrat nytillträdande lufttrafikföretag från att utmana de etablerade lufttrafikföretagen på de stora flygplatserna samt på mindre flygplatser. Ett lufttrafikföretag uppger att på 32 samordnade EU-flygplaster har lågprisbolag påbörjat ny lufttrafik eller ökat sina flygningar under det senaste årtiondet. Detta verkar bevisa att bestämmelsen om nytillträdande lufttrafikföretag fungerar. Det uppmärksammas emellertid att det inte finns något tydligt samband mellan denna utveckling och förordningen från 2004.

En del samordnare hävdar att bestämmelsen om nytillträdande lufttrafikföretag inte allmänt förstås av de gemenskapsbaserade lufttrafikföretagen och att detta i ännu mindre grad gäller för lufttrafikföretag från tredjeländer. Samordnare i allmänhet anser inte att de är tillräckligt kvalificerade för att ha en åsikt om huruvida bestämmelsen om nytillträdande lufttrafikföretag har främjat konkurrensen på flyglinjer inom gemenskapen, eftersom konkurrensnivåerna påverkas av ett stort antal faktorer på flygplatserna. Genom en bredare uppsättning

bestämmelser som styr nytillträdande lufttrafikföretag skulle man kunna undvika situationer i vilka effekterna av en strikt tillämpning av bestämmelsen motverkar förordningens andra syfte, som den mest optimala användningen av knapp kapacitet.

Dessutom hävdar en samordnare att andrahandshandeln av ankomst- och avgångstider har bidragit mer till den ökande effektiviteten av användning av ankomst- och avgångstider än bestämmelsen om nytillträdande lufttrafikföretag eftersom handeln har lett till att små luftfartyg som trafikerar korta flyglinjer ersätts av stora luftfartyg på långa flyglinjer.

Det faktum att nytillträdande lufttrafikföretag får inneha ett begränsat antal ankomst- och avgångstider i enlighet med statusen som nytillträdande lufttrafikföretag innebär att de hindras från att expandera sina tjänster och att det inte är troligt att de etablerar ett livskraftigt nät och konkurrenskraftig ”kritisk massa” för verksamheten. Denna begränsning kan leda till att ankomst- och avgångstiderna fragmenteras hos många små aktörer och resultera i att de etablerade lufttrafikföretagens relativa ställning vid navflygplatser stärks.

4. SAMORDNARENS ROLL

Huvudfrågan vad gäller samordnarens roll avser dennes neutralitet och funktionella oberoende. Det finns tecken på att de relevanta bestämmelserna i förordningen ännu inte har tillämpats på ett enhetligt och konsekvent sätt i alla medlemsstater.

En del medlemsstater har skickat sina uppdrag vidare till flygplatsens samordnare för ankomst- och avgångstider och de medger att samordnaren följaktligen inte är funktionellt åtskild från enskilda berörda parter vilket krävs enligt förordningen. De flesta medlemsstater har funktionellt skilt samordnaren för ankomst- och avgångstider från enskilda berörda parter och hävdar att detta främjar neutraliteten och oberoendet av dennes åtgärder.

Lufttrafikföretagen uppmärksammar det faktum att oberoendet hos samordnaren för ankomst- och avgångstider, särskilt dennes funktionella åtskildhet, ännu inte har säkerställts i tillräcklig hög utsträckning i alla medlemsstater. Kommissionen uppmanas att i första hand se till att de relevanta bestämmelserna i förordningen tillämpas konsekvent i hela EU. Lågprisbolagen är bekymrade över att samordnaren för ankomst- och avgångstider kan ha alltför mycket makt och anser att ett antagande av ett överklagandeförfarande skulle kunna rätta till detta.

Regionala lufttrafikföretag anser att användningen av andra språk än engelska inom kommittén för samordning av ankomst- och avgångstider kan hindra att kommittén fungerar på ett bra sätt. De rekommenderar att översättning tillhandahålls om sådana efterfrågas eller att engelska antas som språk i denna kommitté. Ett lufttrafikföretag föreslår att en samordningskommitté per samordnare (istället för en per flygplats) skulle kunna förbättra kommitténs effektivitet.

Samordnare av ankomst- och avgångstider välkomnar det faktum att man i förordningen betonar vikten av oberoende vad gäller samordnarnas ställning. Medlemsstaterna har gjort stora framsteg i att tillämpa de relevanta bestämmelserna i förordningen även om alla samordnare ännu inte har den fullständiga oberoendestatus de behöver. Deras oberoende skulle ytterligare kunna öka om de inte längre hade varit beroende av flygplatsaktörerna och lufttrafikföretagen för sin budget. Samordnarna har emellertid inte lämnat in några siffror eller andra argument för att deras ställning har påverkats negativt av dessa finansiella ordningar.

Det anses allmänt att en fullständig öppenhet vad gäller tidtabellsuppgifterna kommer att leda till neutralitet och icke-diskriminering vid fördelningen av ankomst- och avgångstider eftersom grunderna för samordnarnas beslut vad gäller fördelningen av ankomst- och avgångstider kommer att bli öppna för alla. Det finns obekräftade uppgifter om att det i en del medlemsstater finns allvarliga problem med öppenheten av samordnarnas tidtabellsuppgifter. Det påpekas att alla samordnare i EU för närvarande inte skickar in sina uppgifter till databasen med fördelningen av ankomst- och avgångstider som är gratis tillgänglig för alla lufttrafikföretag.

5. FÖRFARANDET FÖR FÖRDELNING AV ANKOMST- OCH AVGÅNGSTIDER

Genom lokala riktlinjer blir det möjligt att öka flexibiliteten för att anpassa de lokala omständigheterna så att de möjliggör en bättre användning av de befintliga ankomst- och avgångstiderna vid överbelastade flygplatser, under förutsättning att de överensstämmer med bestämmelserna i förordningen.

Medlemsstaterna anser att även om det inte finns någon allmänt accepterad definition för ”effektiv användning av flygplatskapacitet”, har ett antal nya eller ändrade bestämmelser i förordningen bidragit till en effektivare användning av flygplatskapacitet: den nya definitionen av vad som utgör ett antal ankomst- och avgångstider, den ytterligare förstärkningen av ”use-it-or lose-it”-bestämmelsen och strängare regler vad gäller force majeure.

Flygplatserna betonar förordningens potentiella mervärde eftersom den gör det möjligt att införa lokala bestämmelser för att förbättra förfarandet för fördelning av ankomst- och avgångstider på ett mer flexibelt sätt. Denna fördel anses för närvarande emellertid vara begränsad och bestämmelserna skulle ytterligare kunna stärkas genom att användningsfrekvensen för ankomst- och avgångstiderna i enlighet med ”use-it-or-lose-it”-bestämmelsen ökas och genom att göra det möjligt för flygplatser att införa en bokningsavgift för ankomst- och avgångstider vilket skulle kunna fungera som incitament för lufttrafikföretag så att de faktiskt använder sina fördelade ankomst- och avgångstider. Avgiften skulle betalas in i förväg för varje tilldelad ankomst- och avgångstid och betalas inte tillbaka om ankomst- och avgångstiden inte används.

Lufttrafikföretagen pekar på bristen av en gemensam definition om vad en effektiv användning av flygplatskapacitet innebär. De föreslår flera alternativ på en sådan definition inbegripet att maximera antalet transporterade passagerare för varje ankomst- och avgångstid eller det bästa bidraget för utvecklingen av nätet på en given flygplats. Bristen på en gemensam definition gör det svårt att utvärdera effekterna av den reviderade förordningen. I vilket fall som helst är den ökade möjligheten att tillämpa de lokala riktlinjerna en avsevärd förbättring vilket även möjligheten att anpassa tilldelningen av ankomst- och avgångstider till de lokala förhållandena är. Det måste säkerställas att dessa lokala bestämmelser överensstämmer med gemenskapslagstiftningen.

Samordnarna av ankomst- och avgångstiderna konstaterar att den nya definitionen på vad som utgör en serie ankomst- och avgångstider och den strängare definitionen av force majeure har effektiviserat verksamheten. Genom förordningen har det minsta antal ankomst- och avgångstider som måste utnyttjas för att få historiska rättigheter (”historic rights”) för serien ökat. Detta har också bidragit till att (i alla fall marginellt) minska fragmenteringen av flygplatsens tidtabeller.

6. GENOMFÖRANDE

Införandet av avskräckande påföljder eller likvärdiga åtgärder för att förhindra missbruk av ankomst- och avgångstider har främjat effektivare användning av den befintliga kapaciteten.

En medlemsstat konstaterar att möjligheten för en samordnare av ankomst- och avgångstider att ta tillbaka en ankomst- eller avgångstid om ett lufttrafikföretag inte använder den i enlighet med förordningen har en starkt avskräckande effekt och detta är en tydlig förbättring av lagstiftningen som ett resultat av förordningen.

Flygplatser är missnöjda med bestämmelsernas inverkan på genomförandet som syftar till att främja en korrekt användning av flygplatser eftersom det, i deras tycke, finns begränsat intresse av att skapa förfaranden som leder till påföljder som tillämpas av flygtrafikledningen. Flygplatserna anser att mera skulle kunna göras när det gäller att definiera verktygen för ett korrekt genomförande av förordningen. I detta hänseende förespråkas överensstämmelse mellan flygplatsens ankomst- och avgångstider och den planerade trafiken på ett systematiskt sätt och de önskar även att tillämpningsbestämmelserna utvecklas.

Flygplatserna hävdar också att samordnarna sällan har använt sin makt till att ta tillbaka ankomst- och avgångstider från lufttrafikföretag som avsiktligt och vid upprepade tillfällen bedriver lufttrafik utanför de tilldelade ankomst- och avgångstiderna. Det är emellertid inte tydligt om detta beror på samordnarnas ovilja att använda sina genomförandebefogenheter eller om det beror på lufttrafikföretagens goda uppförande.

Lufttrafikföretagen välkomnar de stora framsteg som har gjorts genom att det krävs effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder eller likvärdiga åtgärder för att förhindra missbruk av mekanismen för fördelning av ankomst- och avgångstider. Effekterna av dessa har emellertid inte kvantifierats. Den allmänna uppfattningen är att blotta hotet om påföljder har en avskräckande effekt och att detta således är ett effektivt sätt att uppnå målet om en effektivare användning av ankomst- och avgångstider. Lufttrafikföretagen betonar att ytterligare påföljder bör vara proportionerliga.

Ett lufttrafikföretag anser att förordningen saknar de gemensamma principerna om övervakning av och påföljder vad gäller punktligheten för användningen av ankomst- och avgångstider. En del samordnare av avgångs- och ankomsttider tillämpar dessa principer på ett enhetligt sätt, medan andra inte gör det, och detta har lett till förvirring och olika behandling mellan lufttrafikföretagen. Samma lufttrafikföretag förespråkar att åtgärder som vidtas av medlemsstaterna mot missbruk av ankomst- och avgångstider bör offentliggöras så att öppenheten ökar.

De regionala lufttrafikföretagen anser att antalet omständigheter utanför lufttrafikföretagens kontroll bör betraktas som force majeure då användningen av "use-it-or-lose-it"-regeln beräknas: Väderförhållanden som påverkar mindre luftfartyg mer än andra bör erkännas som force majeure, liksom inställda flygningar på grund av strejker och ackumulerade förseningar under en dag som orsakas av flygtrafikledningsproblem som resulterar i inställda flygningar.

Samordnare av ankomst- och avgångstider påpekar att de ännu inte har använt sina befogenheter att ta tillbaka ankomst- och avgångstider från lufttrafikföretag som avsiktligt och vid upprepade tillfällen bedriver lufttrafik utanför de tilldelade ankomst- och

avgångstiderna. Existensen av dessa befogenheter har emellertid underlättat för samordnarna att övertyga lufttrafikföretagen att ändra sitt beteende om så är nödvändigt.

En samordnare nämner att kommissionen själv har ett betydande ansvar för att övervaka och genomföra förordningen och att kommissionen i ökad grad bör prioritera högre standarder för samordning över hela EU. En annan samordnare föreslår att samordnaren bör få befogenhet att begära att flygtrafikledningen vägrar att godkänna en färdplan om det rör sig om ett lufttrafikföretags uppenbara missbruk av ankomst- och avgångstider.

7. SLUTSATS

Bestämmelsen om nytillträdande lufttrafikföretag verkar endast ha haft en begränsad effekt på konkurrensen vid gemenskapens flygplatser och på den bästa användningen av knapp flygplatskapacitet, eftersom förståelsen av bestämmelsen tycks vara begränsad, vilket kan skapa en försumbar förekomst vid överbelastade flygplatser vilket leder till en begränsad verksamhet som inte skapar någon effektiv konkurrens på marknaden.

Lokala riktlinjer kan öka flexibiliteten så att den anpassas till lokala omständigheter för att möjliggöra en bättre användning av de befintliga ankomst- och avgångstiderna vid överbelastade flygplatser. Möjligheterna att införa lokala riktlinjer bör utvidgas, under förutsättning att de överensstämmer med bestämmelserna i förordningen.

Även om förordningen har inneburit en del förbättringar vad gäller användningen av flygplatskapacitet är den inte tillräcklig för att ta itu med den ökande överbelastningen vid gemenskapens flygplatser. De åtgärder som fastställs i kommissionens meddelande ”En handlingsplan för kapacitet, effektivitet och säkerhet på Europas flygplatser” som antogs i oktober 2007 måste genomföras för att uppnå en effektivare användning av knapp flygplatskapacitet. Dessa åtgärder bör eventuellt åtföljas av ett mer strukturerat tillvägagångssätt för marknadsbaserade fördelningssystem för ankomst- och avgångstider.

Det finns oro avseende samordnarens neutralitet och funktionella oberoende vid gemenskapens samordnade flygplatser. Det finns tecken på att de relevanta bestämmelserna i förordningen ännu inte har genomförts på ett enhetligt och konsekvent sätt i alla medlemsstater.

Införandet av avskräckande påföljder eller likvärdiga åtgärder för att förhindra missbruk av ankomst- och avgångstider har främjat en bättre användning av den befintliga kapaciteten.

Även om förordningen har lett till ett antal betydande förbättringar som syftar till att använda den knappa kapaciteten på ett bättre sätt måste kommissionen nu koncentrera sig på att säkerställa ett korrekt genomförande av att antal frågor som intressenterna har haft särskilda svårigheter med. Kommissionen drar också slutsatsen att den befintliga förordningen kan förbättras med ett tolkningsinstrument genom vilket omfattningen av ett antal bestämmelser kan förtydligas. Så småningom kan kommissionen tänka sig att göra en partiell översyn av texten om detta skulle visa sig vara nödvändigt.