

RAMMENOTAT

30.marts 2021

Fastlæggelse af præstationsmål for RP3 – Performance og Charging Scheme

1. Resumé

Som en konsekvens af covid-19 pandemien, og det kraftige fald i flytrafikken i 2020, er det nødvendigt at fastsætte nye præstationsmål for lufttrafikstyring i EU og udarbejde nye præstationsplaner. Der skal derfor senest den 1. maj 2021 fastlægges fælles EU dækkende præstationsmål for safety, miljø, kapacitet og omkostningseffektivitet. Ud fra disse mål skal medlemslandene indmelde nye nationale præstationsplaner senest den 1. oktober 2021.

Kommissionens har fremsat forslag til nye præstationsmål for perioden, som dog mødte så meget modstand blandt medlemslandene, at Kommissionen nu arbejder på et kompromisforslag. På nuværende tidspunkt er det uvist, hvilket indhold kompromisforslaget vil få.

I det seneste forslag vurderede Kommissionen, at der ikke er grundlag for at ændre på målet for safety. For målene for miljø og kapacitet foreslog Kommissionen mindre justeringer.

Derimod foreslog Kommissionen, at omkostningerne reduceres væsentligt. Kommissionen har i sit seneste udspil foreslået, at luftfartstjenesteudøverne samlet set skal have et omkostningsniveau, der svarer til 93 pct. af 2019 omkostningsniveauet i årene 2020-2022, for 2023 må omkostningsniveauet svare til 94 pct. af 2019 niveauet og i 2024 til 95 pct. af 2019 niveauet.

Med det reducerede omkostningsniveau for 2020-24 vil den forventede stigning i raterne luftfarten betaler fra 2022 blive mindre. Dette skyldes at luftfartstjenesteudøverne med det seneste forslag får godkendt et lavere omkostningsniveau end tidligere.

Forslaget forventes at blive sat til afstemning den 13 april.



Forslaget er direkte gældende i dansk ret og skal således ikke efterfølgende implementeres.

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at have betydning for beskyttelsesniveauet.

Da det tilladte omkostningsniveau vil have direkte betydning for den statsejede lufttrafikstyringsvirksomhed Naviairs økonomi, vil regeringen arbejde for, at den omkostningsreduktion, der fastlægges for perioden 2020-2024, ikke bliver større end Naviairs økonomi kan håndtere.

2. Baggrund

Reference Period 3 (RP3) præstationsplanerne dækker perioden 2020–2024 og indeholder blandt andet mål for omkostningseffektivitet, som luftfartstjenesteudøverne (i Danmark Naviair) skal leve op til. Planerne skal godkendes af EU i Single Sky komiteen. Luftfartstjenesteudøverne er brugerfinansierede, da luftfartsselskaberne betaler såkaldte en route afgifter, når deres fly benytter et luftrum. Afgiften afhænger af flyets vægt og fløjet distance i det pågældende luftrum. Raterne fastsættes i præstationsplanerne, hvor luftfartstjenesteudøverne også får godkendt et fast omkostningsniveau.

Udkast til RP3 planer med omkostningsniveau for luftfartstjenesteudøverne blev afleveret til Kommissionen i efteråret 2019. Planerne nåede dog ikke at blive endelig godkendt inden covid-19 pandemien brød ud. Det voldsomme fald i flytrafikken betyder, at de mål og trafikprognoser, som RP3 planerne bygger på, ikke længere er realistiske.

I efteråret 2020 var der enighed mellem Kommissionen og medlemslande om, at den nuværende krise ikke kan håndteres inden for den fastlagte RP3 ramme og gældende regulering, fordi det ville føre til en kraftig stigning i raterne i 2022. Derfor blev det besluttet, at der skulle udarbejdes nye præstationsplaner for RP3, samt at der skulle fastlægges nye præstationsmål, der tager højde for den nye situation.

På mødet den 13. april 2021 skal der træffes beslutning om mål på unionsniveau. Efterfølgende skal der i dialog med Kommissionen fastsættes mål på nationalt niveau. De nationale mål kan afvige fra målene på unionsniveau, hvis der er væsentlige argumenter for det.



3. Formål og indhold

På det 78. møde i Single Sky Komiteen, der blev afholdt d. 23. og 24. marts 2021, blev Kommissionens første udspil til nye præstationsmål drøftet.

Kommissionens udspil lagde op til at præstationsmålet for *safety* skal fastholdes, da det er vurderingen, at de nuværende mål for luftfartstjenesteudøvernes safety management ikke bør ændres.

I forhold til præstationsmålet for *miljø* foreslog Kommissionen, at den gennemsnitlige afvigelse fra den optimale flyverute højst må være 2,37 pct. i 2021 og 2022. I 2023 og 2024 må afvigelsen højst være på 2,40 pct. Ved at sikre at luftfartstjenesteudøverne stræber efter at tildele flyene direkte ruter, nedbringes den distance, der flyves og dermed den mængde CO₂, som flyene udleder.

I forhold til *kapacitet* foreslog Kommissionen, at den gennemsnitlige forsinkelse, grundet luftfartstjenesteudøvere, maksimalt må være 0,35 minut per flyvning i 2021, 0,5 minut per flyvning i 2022, 0,5 minut per flyvning i 2023 og endelig 0,5 minut per flyvning i 2024. Til sammenligning var den faktiske gennemsnitlige forsinkelse pr. flyvning grundet luftfartstjenester i 2020 på 0,36 minut på unionsniveau.

I forhold til målet for *omkostningsreduktion* har Kommissionen vurderet, at der er behov for yderligere omkostningsreduktioner i perioden. Luftfartstjenesteudøvere blev i 2020 opfordret til at nedbringe deres omkostninger. I gennemsnit er det i 2020 kun lykkedes at reducere omkostningerne med 1 pct. i forhold til det faktiske omkostningsniveau i 2019.

I Kommissionen seneste forslag blev der lagt op til, at omkostningerne i alle år i RP3-perioden maksimalt må være på 90 pct. af de faktiske omkostninger i 2019. Da målene omregnes til udviklingen i enhedsomkostninger, det vil sige de samlede omkostninger divideret med forventet antal trafikenheder, vil landene blive påvirket forskelligt afhængig af, hvordan deres trafik ventes at udvikle sig i forhold til EU-gennemsnittet.

Trafikken i Danmark ventes at udvikle sig langsommere end gennemsnittet i EU, og derfor skal Danmark reducere mere i de samlede omkostninger for at nå målet på enhedsomkostningsniveau. Den danske reduktion i hele perioden forventes derfor i udgangspunktet at være ca. 15 pct. i stedet for 10 pct., hvilket svarer til et samlet besparelseskraft på 567 mio. kr. over perioden.



Der var på mødet imidlertid betydelig modstand mod det fremlagte forslag fra en række større lande. Generelt mente medlemslandene ikke, at det er realistisk at luftfartstjenesteudøverne kan levere en omkostningsreduktion af denne størrelse i perioden uden at det får negative konsekvenser for nødvendige investeringer og mulighederne for at opfylde målene på *miljø og kapacitet*.

I løbet af mødet den 24. marts 2021 kom Kommissionen derfor med et kompromisforslag, hvorefter omkostningerne skal reduceres til 93 pct. af 2019 niveauet i årene 2020-2022, herefter til 94 pct. i 2023 og endelig til 95 pct. i 2024. Kommissionen kom desuden med en række præciseringer af, at der vil blive taget hensyn til lokale forhold, når de nationale præstationsplaner skal vurderes. Det kan for eksempel betyde, at et land, hvis der er vægtige argumenter for det, kan fastsætte lokale præstationsmål, der afviger fra målene på unionsniveau. Det betyder med andre ord, at der forventeligt vil blive taget et vist hensyn til, at Danmark forventes at have lavere trafikvækst end EU-gennemsnittet.

Kommissionens kompromisforslag har dog heller ikke mødt tiltrækkelig opbakning fra medlemslandene. Der er planlagt en ny behandling af forslaget den 13. april 2021, men det er uklart, om Kommissionen vil komme med et revideret forslag på mødet, eller om forhandlingerne vil tage udgangspunkt i Kommissionens nuværende kompromisforslag.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant.

5. Nærhedsprincippet

Der er tale om en gennemførelsesforordning til en allerede vedtagne retsakt. Det er derfor regeringens vurdering, at det følger heraf, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Reguleringen af lufttrafikstyringen i Europa er fastsat gennem en række EU-forordninger, som har direkte lovvirkning i Danmark.

Ændringen af præstationsmålene kan gennemføres inden for den gældende forordning 2019/317.



7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vil få statsfinansielle konsekvenser, hvis det omkostningsniveau der fastlægges, betyder et større indtægtstab for Navi-air, end hvad Navi-air er i stand til at absorbere i form af besparelser, effektiviseringer eller andre tiltag. I den situation vil det i sidste ende være nødvendigt, at staten støtter Navi-air økonomisk, da Danmark ifølge internationale konventioner er forpligtet til at opretholde en luftfartstjeneste.

Navi-air har ligesom de øvrige aktører i luftfartssektoren været nødt til at tilpasse sin virksomhed til den ændrede trafikmængde, der i en årrække må forventes at ligge lavere end i 2019. Navi-air igangsatte i 2020 en række tiltag for at tilpasse virksomhedens omkostninger til de faldende indtægter.

Det er Navi-airs vurdering, at Kommissionens seneste forslag vil give mindre råderum til forrentning af egenkapital. Dette vil medføre udskydelse af tilbagebetaling af lån og vil kunne medføre en mindre operationel robusthed ved trafikstigninger udover det forventede.

Det er samtidig Navi-airs vurdering, at der ikke som følge af det seneste forslag vil skulle foretages afskedigelser udover de allerede aftalte frivillige fratrædelser og effektiviseringer i Navi-airs tilpasningsplan fra efteråret 2020.

Navi-air har i sin vurdering af det seneste forslag lagt til grund, at Kommissionen i forbindelse med fastlæggelsen af den danske præstationsplan forventes at acceptere de tekniske justeringer til udgangspunktet for præstationsplanen, der er indmeldt fra dansk side.

Herudover lægges det til grund, at der i fastlæggelsen af den danske plan forventes at blive korrigeret for, at trafikvæksten i dansk luftrum er lavere end EU-gennemsnittet.



Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Kommissionen lægger op til et lavere omkostningsniveau end det oprindeligt indarbejdede i medlemslandenes præstationsplaner. Dette vil betyde lavere afgifter for flyselskaber, end hvis omkostningsniveauet var blevet fastholdt på 2019-niveau.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

De ekstraordinære tiltag i forbindelse med RP3 skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Kommissionens første udspil har sammen med øvrigt materiale til mødet i Single Sky Komite været behandlet i SESAG (Single European Sky Arbejdsgruppe) med deltagere fra Naviair, Københavns Lufthavne, Transportministeriets departement og Trafikstyrelsen. Materialet har endvidere været udsendt bredt til Luftfartsselskaber, brancheorganisationer, faglige organisationer med videre.

Der er modtaget nedenstående høringssvar.

Naviair

Transportministeriet har bedt Naviair om at vurdere ”KOMs forslag fra i dag med en afgørende vægt på de procentsatser, som er Naviairs smertegrænse for omkostningsniveauet” i mail af den 24. marts 2021 til Trafikstyrelsen.

Forslaget fra KOM går ud på følgende:

- Reduktion af omkostningsniveau ift. 2019 på hhv. -7% for 2020-2022, -6% for 2023 og -5% 2024.

Naviairs vurdering af KOM's forslag er under følgende forudsætninger:

- At Naviair får accepteret baselinejusteringer jf. TST's kommentarer sendt til KOM, den 15. marts 2021.
- At der korrigeres for at Danmarks trafikvækst er lavere end EU-gennemsnittet, jf. TST's kommentarer sendt til KOM, den 15. marts 2021.



Det er for Naviair afgørende vigtigt, at KOM bekræfter dette inden afstemning.

Naviair noterer sig yderligere, at KOM har udsendt "statements", som efter Naviairs opfattelse understøtter ovenstående forudsætninger. Dog er det uklart, hvorvidt der ved opgørelse af 2020 og 2021 vil blive taget hensyn til Naviairs faktiske omkostninger eller om Naviair får dækket omkostninger, svarende til 2019 niveau med fradrag af 7%.

I Naviairs tilpasningsplan har Naviair taget højde for,

- at der skulle være forrentning af egenkapital
- at lån til bank og stat skulle afbetales inden for en vis tidsperiode, og
- at Naviair skulle have en vis operationel robusthed ved trafikstigninger udover det forventede.

Naviair vurderer, at KOM's forslag vil give mindre råderum til forrentning af egenkapital, vil medføre udskydelse af lånenes tilbagebetaling, og vil kunne medføre en mindre operationel robusthed ved trafikstigninger udover det forventede.

På det nuværende grundlag

- vil Naviair ikke modsætte sig, at TST støtter op om forslaget.
- forventer Naviair ikke at skulle foretage afskedigelser udover de allerede aftalte frivillige fratrædelser og effektiviseringer i Naviairs tilpasningsplan fra efteråret 2020.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

En række større lande udtrykte utilfredshed med Kommissionens forslag på mødet i Single Sky Komité. Herudover har en række større lande blandt andet fremsat forslag til alternative omkostningsniveauer, der ikke medfører lige så store besparelseskra- v til luftfartstjenestudøverne. Det er uklart om og i hvilket omfang Kommissionen vil imødekomme landene, og hvad landenes holdning vil være, hvis Kommissionen ikke viser imødekommenhed.



10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter op om, at der findes en balanceret løsning, så tabet for Naviair ikke bliver større, end virksomheden kan absorbere, og at ratestigningen samtidig afdæmpes i forhold til den eksisterende forordning, så belastningen på luftfartsselskaberne mindskes og genopbygningen af lufttrafikken støttes.

Regeringen finder det endvidere vigtigt, at der sættes klare mål for safety, miljø og kapacitet i lufttrafikstyringen.

Regeringen noterer sig endvidere, at processen med at udarbejde en revideret performanceplan sættes i gang, når de nye mål er fastlagt, og at denne plan afleveres til Kommission den 1. oktober 2021. Regeringen noterer sig desuden, at performanceplanen er gældende for Danmark, når planen har modtaget Kommissionens endelige godkendelse.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalget

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.