



SAMLENOTAT

22. august 2022
Sagsnr. 2021-698

1. Kommissionens forslag til forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 95/93 for så vidt angår midlertidig lempelse af reglerne om slotsudnyttelse i Unionens lufthavne som følge af covid-19-pandemien

KOM (2022) 334

1. Resume

Luftfartsselskaber er i medfør af slotsforordningen (forordning nr. 95/93) underlagt en regel om at skulle benytte minimum 80 pct. af de tildelte slots i lufthavnene, såfremt luftfartsselskaberne vil bevare retten til de samme slots i den efterfølgende fartplansæ-son (den såkaldte "use it or lose it-regel").

Som reaktion på covid-19-pandemiens indvirkning på luftfartsbranchen er der løbende siden marts 2020 vedtaget en række lempelser, der har mindsket benyttelseskravet og etableret en række undtagelser til benyttelseskravet. Disse lempelser udløber den 29. oktober 2022.

Europa-Kommissionen har derfor fremsat forslag til en ændring af slotsforordningen, der har til formål at muliggøre en forlængelse af lempelsen af benyttelseskravet ved fremtidigt behov herfor og forlænge og udvide undtagelsesbestemmelser. Ved tilbagevenden til et krav om benyttelse af 80 pct. af de tildelte slots pr. 29. oktober 2022 vil der dermed fortsat være mulighed for at tage højde for den aktuelle epidemiologiske situation.

Lufttrafikken i Europa og resten af verden er generelt opadgående og er tættere på 2019-niveauet, end den hidtil har været. Ikke desto mindre udgør covid-19 fortsat en stor usikkerhedsfaktor kombineret med usikkerheden over den påvirkning af luftfarten, som krigen i Ukraine har. Med forslaget gives Europa-Kommissionen – på linje med tidligere covid-19-relaterede ændringsforordninger – i en begrænset periode beføjelse til ved delegeret retsakt at sænke benyttelseskravet, hvis dette viser sig nødvendigt



som følge af covid-19. Til forskel fra tidligere delegationer foreslås beføjelsen dog udvidet til at omfatte en sænkelse af benyttelseskravet også ved eventuelle andre epidemiologiske situationer end covid-19 eller på grund af krigen i Ukraine.

Desuden lægges der med forslaget op til at bevare undtagelserne fra benyttelseskravet, således at luftfartsselskaberne ikke mister deres slots, hvis disse ikke benyttes som følge af medlemsstaternes sundhedsforanstaltninger, der begrænser flyrejser eller i alvorlig grad hæmmer passagerernes mulighed for at rejse. Endvidere lægges der med forslaget op til at udvide undtagelsesbestemmelserne, så disse gælder for hvilken som helst alvorlig epidemiologisk situation, naturkatastrofer og politisk uro.

Europa-Kommissionen ønsker således at tage højde for både nuværende og fremtidige kriser, der kan påvirke luftfartsselskabers mulighed for at benytte slots. De udvidede undtagelsesbestemmelser er tidsbegrænset til og med den 26. marts 2024.

I forslaget lægges desuden op til en række lempelser af slotsreglerne som konsekvens af krigen i Ukraine.

Regeringen ser generelt positivt på, at der i reguleringen af slots tages højde for den fortsatte covid-19-påvirkning af luftfarten og ligeledes indvirkningen af krigen i Ukraine. Forslaget bidrager til at undgå tomme eller lavbelagte flyvninger til unødigt belastning af luftfartsselskabernes økonomi og klimaet. Regeringen ser dog gerne en justering af visse tekniske rammer af forslaget med henblik på at sikre den mest optimale udmøntning af reglerne i praksis.

2. Baggrund

For at få adgang til større, trafikerede europæiske lufthavne, skal luftfartsselskaberne have tildelt start- og landingstider, også kaldet slots. Reglerne for slots reguleres på europæisk niveau gennem den såkaldte slotsforordning¹.

¹ Forordning (EØF) nr. 95/93



Slotsforordningen fastslår, at luftfartsselskaberne skal benytte minimum 80 pct. af de tildelte slots i lufthavnene, såfremt luftfartsselskaberne vil bevare retten til de samme slots i den efterfølgende fartplansæson (den såkaldte ”use it or lose it-regel”).

Der er en række yderst begrænsede undtagelser til ”use it or lose it-reglen”, såkaldt *justified non-use*, der bl.a. vedrører ekstraordinære situationer, der ligger uden for luftfartsselskabernes kontrol. Hvis et luftfartsselskab ikke har benyttet en række slots med henvisning til nogle af disse yderst begrænsede undtagelsesmuligheder, bevarer retten til de pågældende slots.

Som reaktion på covid-19-pandemiens indvirkning på luftfartsbranchen er der løbende siden marts 2020 vedtaget en række lempelser af slotsforordningen, der har mindsket benyttelseskravet og etableret en række yderligere undtagelser til benyttelseskravet. Benyttelseskravet var i februar 2020 til marts 2021 suspenderet og udgjorde dermed 0 pct. og er siden gradvist hævet til 64 pct. for sommerfartplansæsonen 2022. Som supplement til dette blev der etableret yderligere undtagelser fra benyttelseskravet, *justified non-use*, relateret til medlemslandenes smittehåndtering af covid-19, f.eks. rejserestriktioner.

For så vidt angår den nærmere fastsættelse af lempelsen af benyttelseskravet under covid-19 har denne beføjelse løbende været delegeret til Europa-Kommissionen. Fastsættelsen af benyttelseskravet har skulle baseres på data fra Eurocontrol, udviklingen i lufttrafikken og indikatorer for passager- og fragtefterspørgsel.

Ved foregående justeringer af benyttelseskravet har Europa-Kommissionen vejet hensynet til effektiv anvendelse af lufthavnskapaciteten højt, hvor medlemslandene i højere grad har haft fokus på at undgå tomflyvninger af hensyn til klimaet og luftfartsselskabernes økonomi.

Europa-Kommissionens beføjelser til at vedtage delegerede retsakter udløb den 21. februar 2022, og en ændring af forordningen er derfor en forudsætning for, at det fortsat vil være muligt at lempe benyttelseskravet fra 29. oktober 2022.

3. Formål og indhold

Europa-Kommissionen fremsatte den 12. juli 2022 forslag til ændringen af slotsforordningen. Forslaget har til formål at sikre, at der i relation til fordelingen af lufthavnsslots fortsat kan tages



højde for covid-19-pandemiens indvirkning på lufttrafikken, og ligeledes at der kan tages højde for den indvirkning på lufttrafikken, krigen i Ukraine måtte have.

Forslaget giver først og fremmest Europa-Kommissionen beføjelse til i en begrænset periode at tilpasse benyttelseskravet, hvis dette måtte vise sig nødvendigt på grund af covid-19, andre epidemiologiske situationer eller som konsekvens af krigen i Ukraine. Benyttelseskravet kan sænkes, hvis data fra Eurocontrol viser, at lufttrafikken over en 4 ugers-periode falder til under 80 pct. af niveauet i de tilsvarende uger i 2019, og at nedgangen ifølge Eurocontrols trafikprognoser sandsynlighed vil fortsætte.

Forslaget indebærer, at Europa-Kommissionen vil kunne ændre benyttelseskravet inden for et interval af 0-70 pct.

Denne beføjelser tillægges Europa-Kommissionen i perioden 29. oktober 2022 til den 26. marts 2024.

Foruden muligheden for lempelse af benyttelseskravet ved behov foreslår Europa-Kommissionen, at de nuværende covid-19-relaterede undtagelsesbestemmelser forlænges, således at luftfartsselskaberne ikke mister retten til tildelte slots, hvis disse er ubenyttet som følge af medlemslandende rejserestriktioner, lukning af luftrum mv.

Med forslaget lægges der i forlængelse heraf op til at udvide undtagelsesbestemmelserne, så disse omfatter samtlige situationer, hvor medlemslandene indfører restriktioner, der relaterer sig til enhver alvorlige epidemiologiske situation og således ikke kun covid-19. Undtagelsesbestemmelserne foreslås også udvidet med restriktioner som følge af naturkatastrofer og politisk uro.

Det er en forudsætning for at kunne påkalde sig undtagelsesbestemmelserne, at de indførte restriktioner i væsentlig grad påvirker gennemførligheden af eller muligheden for rejser eller efterspørgslen på de pågældende ruter, og at restriktionerne fører til hel eller delvis lukning af grænser, lufthavne eller luftrum i en væsentlig del af den relevante fartplansæson, udgør en alvorlig hindring for passagerernes mulighed for at rejse på den pågældende rute i en væsentlig del af den relevante fartplansæson som følge af bl.a. rejserestriktioner eller udgør bevægelsesrestriktioner for luftfartsselskabets besætningsmedlemmer, der i væsentlig grad hæmmer flytrafikken fra eller til de benyttede lufthavne.



Undtagelsesbestemmelser foreslås på lige fod med delegationen til Kommissionen at finde anvendelse i perioden 29. oktober 2022 til den 26. marts 2024.

Europa-Kommissionen foreslår dernæst, at der tages højde for krigen i Ukraine i relation til lufthavnsslots. Europa-Kommissionen foreslår således, at der indføres bestemmelse om, at så snart Ukraines luftrum genåbnes, skal luftfartsselskaber, hvis slots er på ruter mellem EU og Ukraine, og som er undtaget fra benyttelseskravet, indrømmes en genopretningsperiode på 16 uger, før kravene om slotsudnyttelse igen finder anvendelse.

Forslaget giver herudover Europa-Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter med henblik at sænke benyttelseskravet for slots på ruter mellem lufthavne i EU og Ukraine for at støtte Ukraines genopretning og tilskynde luftfartsselskaberne til at genoprette forbindelserne mellem EU og Ukraine.

Forslaget indebærer, at Europa-Kommissionen vil kunne ændre benyttelseskravet inden for et interval af 0-70 pct. på disse ruter.

Denne beføjelse tillægges Europa-Kommissionen i perioden 29. oktober 2022 til den 26. marts 2024.

Der lægges med forslaget også op til at styrke slotskoordinatorernes rolle. Det er i praksis slotskoordinatorerne, der gennemfører slotsforordningens regler om omfordeling af slots og brug af undtagelsesbestemmelserne ved ubenyttede slots.

Med forslaget lægges der op til, at slotskoordinatorer enstemmigt skal kunne beslutte, at undtagelsesbestemmelserne skal kunne anvendes på alle slots i EU-lufthavne, hvor slotsforordningen finder anvendelse, når et flertal af medlemsstaterne, der repræsenterer størstedelen af EU's befolkning, indfører restriktioner på grund af en alvorlig epidemiologisk situation, naturkatastrofe eller politisk uro. Restriktionerne skal gælde for en væsentlig del af fartplanssæsonen og i betydelig grad vanskeliggøre gennemførelsen af lufttrafikken i EU eller skabe ulige konkurrencevilkår. Europa-Kommissionen skal underrettes, hvis slotskoordinatorer træffer denne afgørelse.

Endvidere forpligter forslaget slotskoordinatorerne til at udveksle "best practice" i forhold til anvendelsen af undtagelsesbestemmelserne i forordningen. Koordinatorerne skal ligeledes offentliggøre en liste over de destinationer, hvor undtagelsesbestemmelserne



finder anvendelse. Disse bestemmelser har til formål at sikre konsekvent anvendelse af bestemmelserne i sammenlignelige situationer og opretholde lige konkurrencevilkår.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Foreligger ikke.

5. Nærhedsprincippet

Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da området i dag er reguleret på EU-niveau.

6. Gældende dansk ret

Området er i dag reguleret på EU-niveau ved forordning nr. 95/93 af 18. januar 1993 om fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne med senere ændringer.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Der er ingen lovgivningsmæssige konsekvenser forbundet med forordningsforslaget.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes overordnet set at have positive erhvervsøkonomiske konsekvenser, da det kan bidrage til, at luftfartsselskaber ikke flyver med tomme eller lavbelagte fly for at beholde slots.

Dog så skal enhver lempelse overvejes mod behovet for at sikre effektiv benyttelse af kapacitet. En for stor lempelse kan medføre, at kapaciteten i nogle lufthavne ikke udnyttes effektivt, og det kan begrænse markedsadgangen for selskaber, som ønsker at benytte slottet. Det vil også kunne mindske lufthavnens indkomst, da lufthavnene ikke modtager takster for de flyvninger, der ikke finder sted.

Andre konsekvenser

Forslaget forventes at have positive klima- og miljømæssige konsekvenser, idet luftfartsselskaberne kan holde flyene på jorden i stedet for at flyve med tomme eller lavbelagte fly for at bibeholde rettigheder til slots.



8. Høring

Forslaget har været i høring fra den 15. juli 2022 til den 12. august 2022 i EU-specialudvalget for transport. Der er modtaget følgende høringssvar:

Dansk Erhverv

Dansk Erhverv har modtaget ovennævnte høring via EU-specialudvalget for transport den 15. juli 2022.

Forslaget lægger op til en tilbagevenden til den oprindelige "use-it-or-lose-it" regel for vintersæsonen 2022, hvor 80 pct. af de allokerede slots skal anvendes for således at kunne bruges næste sæson. Forslaget lægger dog op til, at Kommissionen under særlige omstændigheder kan reducere denne procentsats for eksempel, hvis en ny COVID-19-variant opstår eller at krigen i Ukraine eskalerer.

Dansk Erhverv bakker op om forslaget, idet vi anerkender, at stigningen i passagertal i 2022 ikke længere kan retfærdiggøre en suspension af reglen om 80 pct.

Vi er også enige i forslaget om at give Kommissionen en vis grad af fleksibilitet i tilfælde af store uforudsete hændelser. Vi vil dog understrege, at såfremt en sådan situation måtte opstå bør relevante interessenter konsulteres forud for beslutningen fra Kommissionen. Ligeledes bør en eventuel beslutning om reduktion i brug af slots være proportional og evidensbaseret.

Vi bemærker i den sammenhæng, at Kommissionen lægger op til en udvidelse af kriterierne for undtagelser fra udnyttelse af slots således at andre epidemiologiske udbrud, naturkatastrofer og politisk uro som påvirker lufthavne kan retfærdiggøre en fravigelse af reglerne. Vi er som udgangspunkt enig i dette, men ser gerne en nærmere definition eller tilhørende vejledning i forhold til, hvornår en sådan situation er betydningsfuld nok til at retfærdiggøre en undtagelse.

Vi har ingen yderligere bemærkninger.

Brancheforeningen for Dansk Luftfart

Brancheforeningen Dansk Luftfart takker for det fremsendte høringmateriale og muligheden for at afgive bemærkninger til forslaget.



Kommissionen lægger med forslaget op til visse ændringer i forhold til de midlertidige, primært Covid-19 udløste, Slots Relief-regler.

Den såkaldte "slot use rate" er under denne "relief" pt. på 64 pct. frem til 29. oktober 2022. KOM foreslår, med henvisning til at forholdene stort set er normaliseret, at der efter 29. oktober 2022 gås tilbage til den normale 80/20 "slot use rate". Det foreslås endvidere,

- At KOM igen tildeles "delegated powers" for en periode med henblik på at kunne justere procenten, hvis ikke tingene udvikler sig som forventet. Denne periode foreslås at vare frem til 26. marts 2024 (fra 29. oktober i år).

- At der fortsættes med de såkaldte JNUS-exceptions indtil videre (sfa. COVID, Ukraine, Kina / Japan-begrænsninger osv.).

- Dertil foreslås en styrkelse af koordination på tværs af medlemsstaterne ved at give European Airport Coordinators Association bedre muligheder for at udsende vejledninger.

Efter vores opfattelse bør Danmark arbejde for, at den nugældende "slot use rate" forlænges, således at den også omfatter vinter 2022/23. Det har følgende begrundelser:

- KOMs argumentation om "normalisering" holder ikke i praksis. Luftfartsselskaberne påvirkes fortsat af reduktioner i trafikomfanget som følge af visse lufthavnes udfordringer med at følge med efterspørgslen. Herunder AMS og LHR som de mest omtalte eksempler.

- Der er fortsat generel mangel på arbejdskraft i hele industrien, hvad enten det er lufthavne, luftfartsselskaber, ground handlere, brændstofleverandører, ANSP'er mfl.

- Stor usikkerhed og spredning i prognoser i forhold til genopretning – generelt såvel som geografisk.

- Diverse påvirkninger affødt af krigen i Ukraine.

Der eksisterer således fortsat mange usikkerheder, der taler mod oplevelsen af en reel "normalisering". Der eksisterer dermed fortsat et behov for at se tiden an, jf. vores anbefaling om, at fastholde den nuværende "slot use rate" for vinter 2022/23.



Vi kan umiddelbart tilslutte os de øvrige 3 punkter i KOMs forslag (de 3 pinde øverst ovenfor). Vi er dog relativt skeptiske til, om KOM kan reagere proaktivt og hurtigt nok til at ændre "use rate" i løbet af sæsonen (eks Omikron).

Vi står naturligvis til rådighed for uddybning og videre drøftelse.

DSB, Forsvarsministeriet, Miljøministeriet, Vejdirektoratet og Erhvervsflyvningens Sammenslutning havde ikke bemærkninger til høringen

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det forventes, at et stort flertal af medlemslande overordnet set er positivt indstillet over for, at der med forslaget bl.a. lægges op til at kunne tage højde for fortsat indvirkning af covid-19 på luftfartsbranchen og af krigen i Ukraine.

Forslaget blev præsenteret i en arbejdsgruppe i Rådet den 26. juli 2022. Medlemsstaternes indlæg bar præg af, at det stadig var tidligt i processen i forhold til fastlæggelsen af nationale positioner. Flere lande udtrykte i den forbindelse usikkerhed omkring vintersæsonen 2022/2023 i relation til et benyttelseskrav på 80 pct., også set i forhold til Kommissionens muligheder for at nå at udstede en delegeret retsakt hvis nødvendigt.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er generelt positiv over for forslaget, da det giver mulighed for at afbøde konsekvenserne for den fortsatte indvirkning af covid-19 på luftfarten og af Ruslands invasion af Ukraine. De nu gældende lempelser af slotsreglerne udløber den 29. oktober 2022, hvilket indebærer en tilbagevenden til et 80 pct. benyttelseskrav, men henset til den store usikkerhed, som covid-19 og krigen i Ukraine skaber, bør det være muligt at justere på benyttelseskravet, hvis det viser sig nødvendigt.

Regeringen er derfor positivt indstillet over for, at der på linje med tidligere ændringer af slotsforordningen gives Europa-Kommissionen beføjelse til at udstede delegerede retsakter, som lemper benyttelseskravet.

Bl.a. set i lyset af den usikkerhed, som covid-19-pandemien og krigen i Ukraine skaber allerede for vintersæsonen 2022/2023, bør en lempelse af benyttelseskravet dog kunne ske hurtigt. Dette set i ly-



set af, at udviklingen af covid-19 eller potentielt andre epidemiologiske situationer er uforudsigelig og samtidigt med stor hast kan påvirke den samlede luftfart.

Regeringen stiller sig derfor kritisk over for, at det er en forudsætning for Europa-Kommissionens lempelse af benyttelseskravet, at det kun kan ske baseret på data over lufttrafik over en forudgående 4 ugers-periode. Dette er en skærpelse i forhold til de nugældende slotslempelser og kan potentielt resultere i en forsinkelse i vedtagelse af eventuelt nødvendige slotslempelser. Bemyndigelsen bør udformes på en sådan måde, at der kan ageres også med yderst kort varsel med henblik på at imødegå eksempelvis pludselige og alvorlige covid-19-mutationer.

Regeringen er positiv over for, at undtagelser fra benyttelseskravet relateret til covid-19-rejserestriktioner mv. forlænges, således at luftfartsselskaberne ikke mister retten til slots, hvis disse ikke benyttes som direkte konsekvens af covid-19-restriktioner mv. Regeringen er i forlængelse heraf enig med Europa-Kommissionen i, at slotsforordningen bør fremtidssikres ved at udvide undtagelser til enhver alvorlig epidemiologisk situation og ikke kun covid-19. Dette set i lyset af de seneste års erfaringer, og at der pludseligt kan opstå nye og alvorlig epidemier.

Regeringen kan ligeledes forstå Europa-Kommissionens ønske om at udvide undtagelsesbestemmelser til at omfatte restriktioner i forbindelse med naturkatastrofer og politisk uro. Disse begivenheder ligger uden for luftfartsselskabernes kontrol, og luftfartsselskaberne bør således ikke miste retten til slots, fordi myndighedsrestriktioner i væsentligt grad påvirker muligheden for at gennemføre rejser på en given rute.

Regeringen mener dog, at udvidelserne af undtagelsesbestemmelser er meget generisk formulerede ved blot at henvise til naturkatastrofer og politisk uro, og bestemmelserne kan derfor potentielt give anledning til fortolkningstvivel i praksis. Det er i den forbindelse vigtigt, at slotskoordinatorerne har et så præcist et grundlag som muligt at vurdere den eventuelle anvendelse af undtagelsesbestemmelser på. Disse betegnelser bør derfor defineres nærmere.

Regeringen er positivt indstillet over for Europa-Kommissionens forslag for så vidt angår særlige regler, der skal tage højde for krigen i Ukraine, herunder Europa-Kommissionens mulighed for at udstede delegerede retsakter, der lemper benyttelseskravet på ruter mellem EU og Ukraine.



Regeringen er ligeledes positivt indstillet over for, at slotskoordinatorerne skal offentliggøre oplysninger om anvendelsen af undtagelsesbestemmelserne. Dette bidrager til større gennemsigtighed af den praktiske udmøntning af slotsreglerne og vil ligeledes kunne bidrage til ensartet og konsekvent anvendelse af undtagelsesbestemmelserne til gavn for konkurrencevilkårene.

Regeringen er desuden enig i intentionen bag at give slotskoordinatorer mulighed for ved enstemmig afgørelse af anvende undtagelsesbestemmelserne på alle slots i EU-lufthavne, hvor slotsforordningen finder anvendelse, når et flertal af medlemsstaterne, der repræsenterer størstedelen af EU's befolkning, indfører restriktioner på grund af en alvorlig epidemiologisk situation, naturkatastrofe eller politisk uro.

En udmøntning af bestemmelsen vil i praksis betyde et tiltag svarende til, at benyttelseskravet lempes til 0 pct., da undtagelsesbestemmelsen vil blive iværksat for samtlige slots i EU. Der er dermed tale om en vidtgående beslutning, der overlades til slotskoordinatorer. Regeringen finder det derfor positivt, at bestemmelsen alene finder anvendelse i situationer, hvor et bredt udsnit af medlemslandene indfører restriktioner relateret til f.eks. epidemier.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.