

Bruxelles, den 14. september 2020
(OR. en)

10631/20

**Interinstitutionel sag:
2020/0042(COD)**

AVIATION 155

FØLGESKRIVELSE

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	14. september 2020
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2020) 558 final
Vedr.:	RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET i henhold til artikel 10a, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/459 af 30. marts 2020 om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 95/93 om fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne.

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2020) 558 final.

Bilag: COM(2020) 558 final

Bruxelles, den 14.9.2020
COM(2020) 558 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

i henhold til artikel 10a, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/459 af 30. marts 2020 om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 95/93 om fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	INDLEDNING	2
2.	EN HIDTIL USET NEDGANG I LUFTTRAFIKKEN	3
a.	Reduktion i lufttrafikken mellem 2019 og 2020 (tilsvarende periode)	3
b.	Nedgangen i lufttrafikken skyldes udbruddet af covid-19	5
c.	Nedgangen i lufttrafikken forventes at vare ved i den nærmeste fremtid.	6
3.	OPRETHOLDELSE AF DEN BEDST MULIGE UDNYTTELSE AF LUFTHAVNSKAPACITETEN	8
4.	KONKLUSION	9
KOMMISSIONEN VIL FORLÆNGE LEMPELSEN AF REGLEN OM SLOTBRUG VED EN DELEGERET RETSAKT I DET OMFANG, DEN KONSTATEREDE SITUATION BERETTIGER.		10
MED HENSYN TIL ENHVER FORANSTALTNING PÅ LÆNGERE SIGT VIL DEN FORTSAT RÅDFØRE SIG MED DE BERØRTE PARTER OM GENNEMFØRELSEN AF OG MANGLERNE I FRAVIGELSEN AF KRAVET OM SLOTBRUG MED HENBLIK PÅ AT FASTLÆGGE EN PASSENDE POLITISK REAKTION.		10

1. Indledning

Siden starten af 2020 har covid-19-pandemien haft en markant negativ indvirkning på lufttransporten i Europa og på verdensplan. I juni 2020 meddelte IATA, at de forventede, at luftfartsselskaber ville lide et hidtil uset nettotab på 83,4 mia. USD (en nettoavance på 3,2 %) i 2020¹. De sundhedsbeskyttelsesforanstaltninger og rejserestriktioner, der blev indført af EU's medlemsstater og tredjelande som reaktion på pandemien, har kraftigt svækket forbrugernes efterspørgsel og tillid, hvilket igen har ført til et rekordstort og vedvarende fald i lufttrafikken i Den Europæiske Union². Antallet af flyvninger i det europæiske luftrum faldt med op til 90 % i marts-april 2020 i forhold til samme periode i 2019³. Europas lufthavne håndterede stadig over 5 mio. passagerer den 1. marts 2020, men den 31. marts 2020 var dette tal faldet til blot 174 000 (et fald på 97,1 % i forhold til samme dag i 2019). Den 26. juli 2020 var antallet af passagerer faldet med -72 % i forhold til samme dag i 2019⁴.

Den 30. marts 2020 vedtog EU forordning (EU) 2020/459 om ændring af forordning (EØF) nr. 95/93 (forordningen om lufthavnsslots) med henblik på at fritage luftfartsselskaber for den såkaldte "use-it-or-lose-it"-regel. I henhold til artikel 8, stk. 2, sammenholdt med artikel 10, stk. 2, i forordningen om lufthavnsslots skal luftfartsselskaberne anvende mindst 80 % af de slotserier, som de har fået tildelt, eller miste hævdundne rettigheder til disse slots. Med ændringen fraviges kravet om slotbrug i en del af vinterfartplansæsonen 2019/2020 og i sommerfartplansæsonen 2020, der løber indtil den 24. oktober 2020. Formålet med denne ændring var at beskytte luftfartsselskabernes finansielle soliditet og undgå negative miljøpåvirkninger fra flyvninger med tomme eller stort set tomme fly, der kun gennemføres med det formål at opretholde de underliggende lufthavnsslots. Ændringen giver Kommissionen mulighed for indtil den 2. april 2021 at forlænge varigheden af fravigelsen ved en eller flere delegerede retsakter.

I henhold til artikel 10a, stk. 5, i forordningen om lufthavnsslots skal Kommissionen løbende overvåge lufttrafikken og covid-19-situationen på grundlag af kriterierne i artikel 10a, stk. 4, navnlig:

- en nedgang i lufttrafikken mellem 2019 og 2020 (tilsvarende periode)
- nedgangen i lufttrafikken skyldes udbruddet af covid-19
- nedgangen i lufttrafikken forventes at vare ved i den nærmeste fremtid.

Ifølge samme artikel skal Kommissionen på grundlag af de oplysninger, den har til rådighed, forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en sammenfattende rapport senest den 15. september 2020 og om nødvendigt vedtage en delegeret retsakt om forlængelse af fravigelsens varighed.

I denne sammenfattende rapport vurderes situationen ud fra data indsamlet fra Eurocontrol, et udsnit af luftfartsselskaber, der tegner sig for 70 % af den samlede trafik i EU, slotkoordinatorer og

¹ Economic Performance of the Airline Industry — juni 2020.

² Verdenssundhedsorganisationen erklærede den for en "folkesundhedsmæssig krisesituation af international betydning" den 30. januar og en pandemi den 11. marts: [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) og <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

³ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-04/draft-performance-review-report-prr2019.pdf>: Godstransporten styrtdykkede også. IATA har rapporteret et fald på 27,7 % i den globale fragtmængde målt i tonkilometer mellem april 2019 og april 2020 (Alan Drinon, Aviation Daily, 4. juni 2020).

⁴ <https://www.aci-europe.org/european-airports-passenger-traffic-1-march-26-july-2020>.

rejsebureauer, ud fra oplysninger fra Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC), Verdenssundhedsorganisationen (WHO) og medlemsstaterne om den epidemiologiske situation og prognose samt ud fra de indførte inddæmningsforanstaltninger.

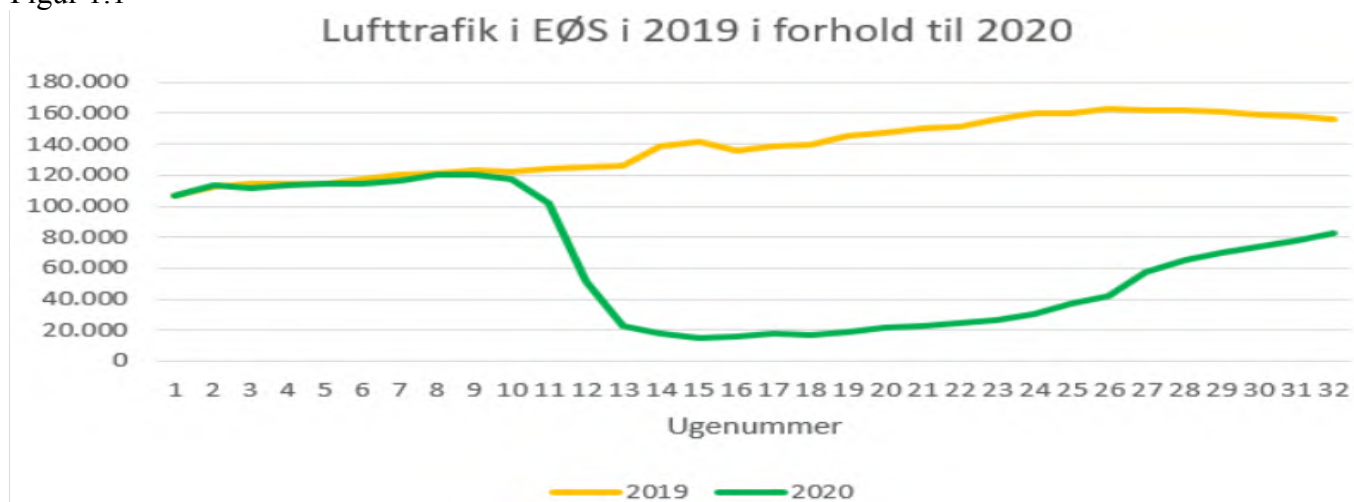
2. En hidtil uset nedgang i lufttrafikken

a. Reduktion i lufttrafikken mellem 2019 og 2020 (tilsvarende periode)

Data om mængden af lufttrafik, slotbrug, belægningsgrad og annullerede flyvninger i en given uge i 2020 sammenlignes i denne rapport med samme uge i 2019.

Ifølge Eurocontrols data startede nedgangen i trafikken i EØS i uge 11 med et fald på 17 % i forhold til samme uge i 2019. Trafikken fortsatte sin hastige nedgang til et fald på 59 % og 82 % i forhold til 2019 i henholdsvis uge 12 og 13. De laveste trafikmængder blev registreret i uge 15 og 16 (fald på 89 %). Derefter begyndte trafikken gradvist at stige, men var stadig kun nået op på 26 % af 2019-niveauet den 22. juni 2020 (uge 26), hvilket svarer til en nedgang på 74 % i forhold til det foregående år. I midten af august 2020 var trafikken stadig 47 % lavere end i samme periode i 2019.

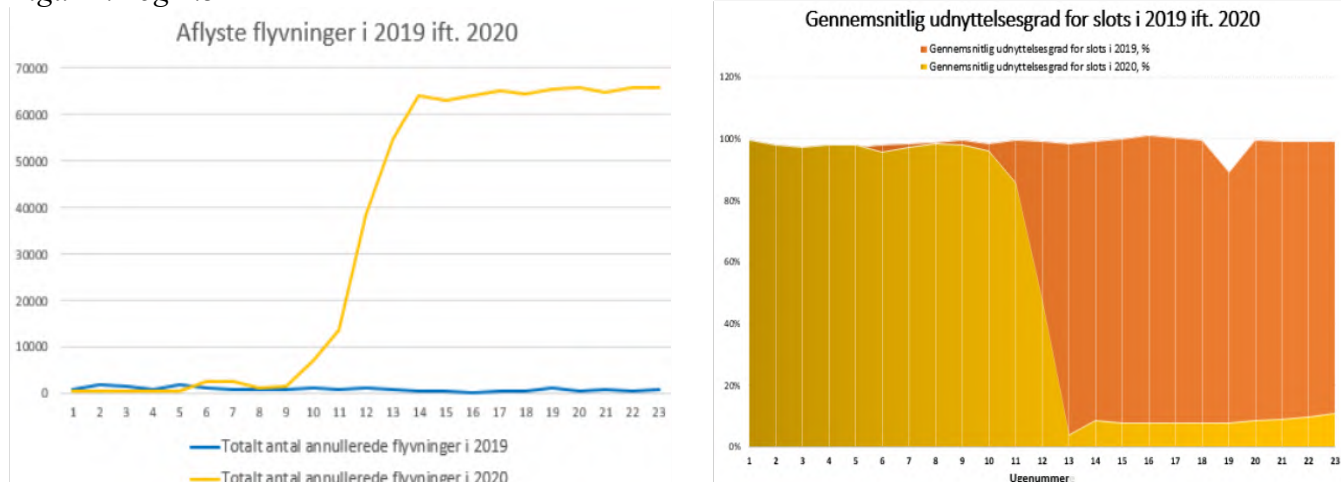
Figur 1.1



(kilde: Eurocontrol)

Som følge af faldet i trafikken steg antallet af annullerede flyafgange kraftigt (figur 1.3), mens udnyttelsesgraden for slots omvendt faldt kraftigt (figur 1.2) i forhold til samme periode i 2019. Fra uge 11 og frem kan der konstateres et kraftigt fald i udnyttelsen af slots, som har stabiliseret sig på et meget lavt niveau fra uge 14 og frem og fortsat er på under 20 %. Antallet af aflyste flyvninger begynder at stige i uge 9, og stigningen tog til fra uge 11.

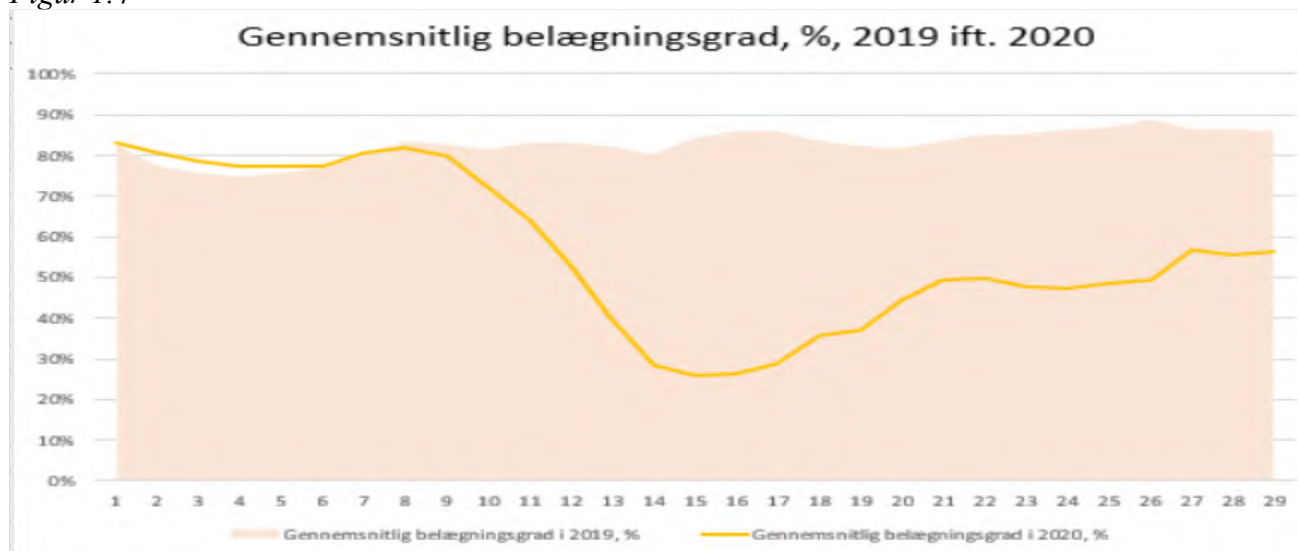
Figur 1.2 og 1.3



Kilde (figur 1.2 og 1.3): Data indsamlet af Kommissionen fra luftfartsselskaber⁵

I mellemtiden faldt den gennemsnitlige belægningsgrad for 10 europæiske luftfartsselskaber, som har forsynet Kommissionen med data, fra 80 % i uge 9 til 26 % i uge 15. Ikke nok med at luftfartsselskaberne flyver mindre, men de få flyvninger, der gennemføres, har fortsat en utilstrækkelig belægningsgrad. I uge 23, hvor lufttrafikken inden for EU var blevet genåbnet i væsentlig grad, steg den gennemsnitlige belægningsgrad til 44 %, og i midten af august nåede den op på 56 %. I samme uge i 2019 lå den gennemsnitlige belægningsgrad for de samme luftfartsselskaber mellem 75 % (uge 4) og 89 % (uge 26).

Figur 1.4



Kilde: Data indsamlet af Kommissionen fra luftfartsselskaber⁶

⁵ 9 store europæiske luftfartsselskaber (traditionelle og regionale selskaber og lavprisselskaber) forsynede Kommissionen med datasættet om slotbrug. Tallene angiver antallet af benyttede slots i forhold til slots indehavet af det pågældende luftfartsselskab før sæsonens start (historisk referencedato). 10 store europæiske luftfartsselskaber (traditionelle og regionale selskaber og lavprisselskaber) forsynede Kommissionen med datasættet om aflyste flyvninger.

⁶ 10 store europæiske luftfartsselskaber (traditionelle og regionale selskaber og lavprisselskaber) forsynede Kommissionen med datasættet om belægningsgrader.

b. Nedgangen i lufttrafikken skyldes udbruddet af covid-19

Covid-19 har spredt sig over hele verden med tilfælde på fem kontinenter. Selv om WHO og ECDC generelt set ikke betragter rejserestriktioner som den mest effektive måde at imødegå en pandemi på, har både WHO sammen med Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) og ECDC foreslået, at kortsigtede rejserestriktioner kan bidrage til at inddæmme udbruddet⁷. Mange lande reagerede på covid-19-udbruddet ved at indføre flyveforbud og rejserestriktioner, hvoraf nogle stadig er i kraft i dag⁸. Dette har i alvorlig grad påvirket den internationale lufttrafik, da restriktioner, der kun tillader "væsentlige rejser", undertrykker efterspørgslen til et niveau, hvor de fleste ruter ikke længere kan drives kommercielt⁹.

Medlemsstaterne har begrundet deres forbud mod flyvninger inden for EU som en foranstaltning til begrænsning af spredningen af covid-19, med bekymringer om, at de foranstaltninger, som visse lande har vedtaget, har vist sig ikke at være effektive nok, og med WHO's og ECDC's statistiske data om antallet af nye smittetilfælde¹⁰. Omfanget af rejse- og flyveforbud varierede¹¹. For at fremme fragttjenesters fortsatte drift har Kommissionen indført retningslinjer til fremme af luftfragtoperationer under covid-19-pandemien¹². Flyveforbuddene mellem medlemsstaterne toppede i perioden 20.-26. marts 2020, hvor 20 medlemsstater havde indført flyveforbud¹³. Derefter er der sket en langsom reduktion, så 16 medlemsstater havde flyveforbud i kraft den 31. marts, mens tallet var 14 medlemsstater den 6. april. Pr. 7. juli har 7 medlemsstater flyveforbud over for nogle få konkrete lande, som har en højere forekomst af covid-19-tilfælde¹⁴.

For så vidt angår flyvninger uden for EU vedtog Kommissionen den 16. marts 2020 en meddelelse¹⁵ med henstilling om midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser fra tredjelande til EU+-området¹⁶ i en måned. Den 17. marts 2020 blev EU's stats- og regeringschefer enige om at gennemføre de midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser. De fire associerede Schengenlande gennemførte dem også. Disse restriktioner er siden da blevet forlænget flere gange.

Ud over de lovgivningsmæssige rammer er forbrugertilliden en vigtig pandemirelateret faktor, der påvirker trafikmængden, og som tyder på, at der er en forbindelse mellem faldet i lufttrafikken og udbruddet af covid-19. Der findes endnu ikke mange data om dette. Irish Central Statistics Office har gennemført en undersøgelse af passagerernes tillid til flyrejser. Næsten fire ud af fem (78,0 %)

⁷<https://www.icao.int/Security/COVID-19/Pages/default.aspx>,

<https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Considerations-related-to-measures-for-travellers-reduce-spread-COVID-19-in-EUEEA.pdf>.

⁸ Langvarige rejserestriktioner er normalt ikke effektive, når der er iværksat passende inddæmningsforanstaltninger.

⁹ Påvist ved faldet i trafik beskrevet i afsnit a og årsagen til, at fravigelsen overhovedet blev indført.

¹⁰ ICAO kræver, at rejserestriktioner, som har væsentlig indvirkning på den internationale lufttransport, skal indberettes til WHO. Hvad EU angår, pålægges det i forordning (EF) nr. 1008/2008 at underrette andre medlemsstater og Kommissionen om forbud mod flyvninger inden for EØS. De skal være forholdsmæssige, ikkediskriminerende og berettigede.

¹¹ Forbuddene kunne være rettet mod én eller flere medlemsstater og kunne omfatte alle flyvninger eller alle flyvninger undtagen hjemrejser, fragt, statslige flyvninger osv.

¹² Europa-Kommissionens retningslinjer med henblik på at lette luftfragtoperationer under covid-19-udbruddet, vedtaget den 26. marts 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597918301932&uri=CELEX%3A52020XC0327%2803%29>.

¹³ Restriktionerne kunne også omfatte forbud for flyvninger til/fra lande uden for EØS.

¹⁴ Oplysninger om den aktuelle status for flyveforbud findes her: https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_en?modes=3845&category=3800.

¹⁵ COM(2020) 115 af 16. marts 2020.

¹⁶ EU+-området omfatter alle Schengenmedlemsstater (herunder Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien) samt de fire associerede Schengenlande.

svarede, at de følte sig "skidt" eller "meget skidt" til mode ved udsigten til at foretage en international rejse med fly¹⁷.

IATA's regelmæssigt offentliggjorte økonomiske rapporter om krisen viser, at antallet af reservationer faldt stadig hurtigere fra februar 2020 indtil omkring midten af april. Siden da har antallet rettet sig lidt, men det er fortsat 82 % lavere ved udgangen af juni 2020. Der synes at være en sammenhæng mellem stigningen i antallet af nye smittetilfælde og faldet i antal reservationer¹⁸. Desuden har IATA iværksat regelmæssige undersøgelser af passagerernes tillid siden covid-19-udbruddet. I april angav ca. 60 % af de adspurgte, at de sandsynligvis vil begynde at rejse igen inden for nogle få måneder, efter at pandemien fortager sig. I juni var dette tal nede på 45 %. Respondenterne svarer, at de vil vente 6 måneder til et år, før de begynder at rejse igen. Derfor forventes forbrugertilliden fortsat at være lav i de kommende måneder.

Ovenstående viser en stærk sammenhæng mellem covid-19-udbruddet og faldet i lufttrafikken.

c. Nedgangen i lufttrafikken forventes at vare ved i den nærmeste fremtid.

Under de nuværende omstændigheder er det vanskeligt at forudsige udviklingen i trafikniveauet. I de scenarier, der er udarbejdet af Eurocontrol¹⁹ (baseret på henholdsvis en koordineret²⁰ og en ikkekoordineret tilgang til genopretningen), anslås det ifølge den mere optimistiske, koordinerede tilgang, at lufttrafikken gradvist vil stige fra det laveste niveau i april 2020 til et fald på 50 % i august 2020 i forhold til august 2019 og til et fald på 15 % i februar 2021 i forhold til februar 2020. Den 30. juli forventede IATA i sin økonomiske prognose, at antallet af sædekilometer (RPK'er)²¹ vil falde med lidt over 60 % i 2020 i forhold til 2019, og at der ikke vil ske en tilbagevenden til niveauerne fra før covid-19-krisen før i 2024²².

De faktorer, der vil få indvirkning på, hvordan lufttrafikken udvikler sig, er rejserestriktioner, forbrugernes reservationsmønstre og lovpligtige sundhedsforanstaltninger, der pålægges industrien. Disse faktorer hænger tæt sammen med muligheden for en genopblussen af tilfælde og fraværet af en vaccine indtil videre. Alle prognoser er behæftet med en høj grad af usikkerhed.

Med hensyn til rejsebegrænsninger er antallet af flyveforbud inden for EU som beskrevet i afsnit b i øjeblikket faldende. Kommissionen anbefalede Schengenmedlemsstaterne og de associerede Schengenlande at ophæve kontrollen ved de indre grænser senest den 15. juni 2020, hvilket resulterede i en stigning i kommercielle fartplaner for passagertrafik (se figur 1.1). I en henstilling fra Rådet anbefales det, at der fra den 1. juli tillades ikkevæsentlige rejser til og fra en første liste over tredjelande, der vil blive taget op til revision med jævne mellemrum. Men selv om der forventes en

¹⁷ <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-sic19cler/socialimpactofcovid-19surveyjune2020measuringcomfortlevelsaroundtheeasingofrestrictions/>. Det skal bemærkes, at Irland har indført karantæne for alle internationale rejsende, der ankommer til Irland. Det påvirker offentlighedens opfattelse af sikkerheden ved at flyve.

¹⁸ <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/Flexibility-will-be-critical-to-restart/>, dia 4.

¹⁹ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-04/eurocontrol-aviation-recovery-factsheet-27042020.pdf>.

²⁰ Scenariet med koordinerede foranstaltninger er baseret på, at der iværksættes en fælles tilgang til at indføre operationelle procedurer og ophæve nationale restriktioner. Scenariet med ukoordinerede foranstaltninger er baseret på, at denne fælles tilgang ikke bliver en realitet.

²¹ Revenue passenger kilometres means a sum of the products obtained by multiplying the number of revenue passengers carried on each flight stage by the stage distance. The resultant figure is equal to the number of kilometres travelled by all revenue passengers. https://ext.eurocontrol.int/lexicon/index.php/Revenue_passenger-kilometres

²² <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/Five-years-to-return-to-the-pre-pandemic-level-of-passenger-demand/>.

fortsat forbedring af lufttrafikken i den europæiske sommerperiode som følge af, at restriktionerne hæves, kan en anden bølge af smittetilfælde, som man har set i Folkerepublikken Kina og flere steder i EU, medføre et fornyet fald i lufttrafikken. Selv om der generelt observeres en faldende tendens i antallet af sygdomstilfælde i Europa²³, rapporteres der fortsat om smittespredning i samfundet i de fleste EU/EØS-lande, og nogle oplever en genopblussen af tilfælde eller store lokale udbrud²⁴. Der er også historisk præcedens for, at pandemier udvikler sig i flere bølger. Dette kan føre til, at forbud genindføres, og at mængden af lufttrafik falder.

For så vidt angår den fremtidige efterspørgsel efter lufttrafik og forbrugertillid, har interessenter, som er blevet kontaktet af Kommissionen (flyselskaber, rejsebureauer og onlinereservationssystemer) anført, at det er meget vanskeligt at foretage fremskrivninger længere frem end vinterfartplanssæsonen 2020/2021. Selv om luftfartsselskaberne allerede inden covid-19-krisen var i stand til at præsentere fartplaner for det kommende år, er det i øjeblikket vanskeligt for dem at planlægge for den kommende sæson. Luftfartsselskaberne opdaterer løbende fartplanerne, så de kan reagere på uforudsigelige ændringer i rejse- eller flyverestriktioner og passagerernes svært forudsigelige efterspørgsel²⁵.

Data for passagerreservationer viser, at tallet for månedlige reservationer frem til marts 2021 fortsat er meget lavere end samme måned året før. Selv om antallet af reservationer til rejser inden for EU i sommeren 2020 er begyndt at stige, synes det ikke muligt for luftfartsselskaberne at nå foregående års niveauer, fordi der i en periode på tre måneder ikke blev foretaget nogen reservationer. Det er endnu uvist, om denne efterspørgsel er tabt eller stadig kan blive indhentet tættere på flyvningernes gennemførelse senere i sæsonen²⁶. Antallet af reservationer til flyvninger til destinationer uden for EU er endnu lavere.

For så vidt angår andre lovpligtige sundhedsforanstaltninger, gennemføres der som led i exitstrategien sanitære foranstaltninger inden for luftfart som dem, der er baseret på EASA's og ECDC's retningslinjer²⁷. Foranstaltninger vedrørende afstand og desinfektion af steder kan reducere det antal passagerer og flyvninger, som lufthavne kan betjene, i forhold til situationen før udbruddet. De kan midlertidigt eller varigt nedsætte den effektive lufthavnskapacitet (og dermed antallet af slots) sammenlignet med situationen før covid-19.

²³ Uge 25, 2020 — <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/surveillance/weekly-surveillance-report>.

²⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/RRA-Resurgence-of-reported-cases-of-COVID-19-in-the-EU-EEA.pdf>. I en række lande vender kurven for antallet af rapporterede tilfælde opad igen (f.eks. Portugal, Sverige, Kroatien og Luxembourg).

²⁵ Fraværet af tydelige tendenser i forbrugeradfærd, sygdommens udvikling og fravigelsen fra reglerne for slotbrug tvinger luftfartsselskaberne til at planlægge efter og forberede sig på flere scenarier. Dette fører til suboptimale beslutninger om udgifter til infrastruktur, arbejdskraft og markedsføring. Selv i et normalt år er vintersæsonen en større udfordring for luftfartsselskaberne, som typisk genererer størstedelen af deres overskud i sommersæsonen. Uden at have en buffer i form af en profitabel sommersæson bag sig må luftfartsselskabernes i år se frem mod en udfordrende vinter.

²⁶ Luftfartsselskaberne påpeger, at forbrugernes adfærd i forbindelse med reservationer har ændret sig. Hvor forbrugerne tidligere ville foretage deres reservationer flere måneder i forvejen, sker det nu først langt senere på grund af den ringere forudsigelighed og lavere tillid til det at rejse. Oplysninger fra IATA tyder på, at omkring 60 % af reservationerne nu foretages i de sidste 2 uger før flyvningen, mens mere end 60 % af reservationerne i samme periode i 2019 blev foretaget mellem mere end 20 dage og 11 dage i forvejen.

²⁷ https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/EASA-ECDC_COVID-19_Operational-guidelines-for-management-of-passengers-issue-2.pdf.

Som følge heraf øger luftfartsselskaberne kun gradvist den kapacitet, der udbydes på markedet, idet de typisk beflyver et betydeligt antal ruter sammenlignet med 2019, men med en langt lavere frekvens og dermed reduceret brug af slotserierne.

Ovenstående tyder på, at mængden af lufttrafik i 2020 ikke vil nå tilbage på 2019-niveauet. Udsigterne for tiden efter 2020 er meget usikre, men tendensen med genopblussen i antallet af tilfælde og behovet for at opretholde de sanitære inddæmningsforanstaltninger tyder på, at lufttrafikken ikke foreløbig vil nå op på niveauet fra 2019.

3. Opretholdelse af den bedst mulige udnyttelse af lufthavnskapaciteten

Siden fravigelsen fra kravet om slotbrug blev vedtaget, har Kommissionen været i tæt kontakt med de vigtigste interessentgrupper, luftfartsselskaber, lufthavne og slotkoordinatorer for at overvåge gennemførelsen af foranstaltningen. Dette har afsløret, at foranstaltningen har medført visse mangler.

Fremrykket returnering af slots

I henhold til artikel 10a, stk. 3, i forordningen om lufthavnsslots i den udgave, der er baseret på forordning (EU) 2020/459, er fravigelsen i henhold til denne artikel betinget af, at det pågældende luftfartsselskab stiller ubenyttede slots til rådighed for koordinatoren med henblik på omfordeling til andre luftfartsselskaber. Mens det af betragtning 7 fremgår, at luftfartsselskaber skal handle "straks", er der i artikel 10a, stk. 3, ikke fastsat nogen specifik frist. I en skrivelse af 16. april 2020 til luftfartsselskaber, lufthavne og slotkoordinatorer tilskyndede Kommissionens tjenestegrene kraftigt luftfartsselskaberne til at returnere slots mindst to uger før den dag, en flyvning oprindeligt var planlagt til. Formålet er fuldt ud at bevare formålet med fravigelsen og samtidig så vidt muligt optimere udnyttelsen af lufthavnskapaciteter. Luftfartsselskaber, der returnerer slots på et tilstrækkeligt tidligt tidspunkt, mister ikke deres hævdvundne rettigheder, men omvendt går lufthavnskapaciteten heller ikke unødigt til spilde. Der findes en vis erfaring for fordelene herved. F.eks. har fragtoperatører været i stand til at gøre brug af slots, der er returneret af luftfartsselskaber, som normalt ville have brugt dem til passagerflyvninger. Flere luftfartsselskaber, der har svaret Kommissionen, har oplyst, at de uden problemer har kunnet anmode om slots fra puljen med henblik på at tilbyde tjenester på forskellige tidspunkter eller i nogle tilfælde på nye ruter.

European Airport Coordinators Association (EUACA) har overvåget praksis og timing i forbindelse med returnering af slots i en række lufthavne²⁸. De indsamlede data viser, at flyselskaber hovedsagelig foretog meget sene aflysninger og returneringer af slots med mindre end en uges varsel for flyvninger, der var planlagt til at finde sted i marts. Luftfartsselskaberne begyndte gradvist at returnere deres slots tidligere, og i midten af juni 2020 blev de fleste slots i de udvalgte lufthavne returneret mindst 3 uger før den planlagte flyvning, selv om en betydelig andel (34,6 %) stadig blev returneret senere²⁹.

²⁸ EUACA har indsamlet data fra følgende lufthavne: i NL: Amsterdam, i SE: Stockholm Arlanda, i ES: Barcelona, Palma de Mallorca, Madrid og Las Palmas, i BE: Bruxelles, i FR: Paris Charles de Gaulle, Lyon, Nice og Nantes, i DE: Düsseldorf og Frankfurt, i PT: Faro, Funchal, Lissabon, Porto og Ponta Delgada, i AT: Graz Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Wien og Salzburg, i FI: Helsingfors, i EL: Heraklion, i PL: Krakow og Warszawa, i CY: Larnaca, i UK: London Heathrow og London Stansted, i NO: Oslo, i CZ: Prag og i BG: Sofia.

²⁹ <https://www.euaca.org/FNewsDetail.aspx?id=388&popup=1>.

Hvad fragtflyvninger angår, oplyste interessenterne generelt, at de kan planlægges på kort tid, mens der var bred enighed om, at der er behov for mere tid til at planlægge kommercielle passagerflyvninger. På den ene side tyder dette på, at hvis luftfartsselskaber konsekvent returnerer slots i tilstrækkelig god tid, vil flere luftfartsselskaber måske være i stand til at planlægge ud fra og anvende disse slots midlertidigt til at udbyde forskellige tjenester. Dette ville være til gavn for passagererne og mere generelt for at opretholde forbindelserne. På den anden side påpeger nogle luftfartsselskaber, at passagerernes reservationsadfærd har ændret sig betydeligt, og som forklaret ovenfor beslutter passagererne nu inden for fire uger før den planlagte flyvning, om de vil foretage en reservation eller ej. Disse luftfartsselskaber argumenterer med, at de ikke har tilstrækkeligt overblik over en flyvnings belægningsgrad fire uger i forvejen til at kunne træffe en informeret beslutning om, hvorvidt de skal gennemføre flyvningen eller returnere slotten.

Vanskeligt for lufthavne og leverandører af lufthavnstjenester at planlægge operationer effektivt

Lufthavne, der har svaret Kommissionen, har anført, at jo tættere på flyvningens planlagte dato, slots bliver returneret, desto vanskeligere og dyrere er det at planlægge driften. I planlægningen indgår overvejelser om personale og åbning af infrastruktur og dertil knyttede tjenester (f.eks. sikkerhedsudstyr og -personale, terminalkapacitet, brug af passagerbroer, rengøringspersonale, elektricitet og IT-systemer). Mindre trafikmængder end forventet vil medføre højere omkostninger for lufthavne end nødvendigt, mens større trafikmængder med kort varsel kan medføre underbemanding og vanskeligheder i forbindelse med planlægning af fysisk distancering og sundhedsforanstaltninger. Begge medfører betydelige omkostninger for lufthavnene.

Risiko for udelukkelse af konkurrence fra lufthavne

Slottildeling for vinterfartplansæsonen 2020/2021 vil have fundet sted med bevidstheden om, at sæsonen vil blive bære præg af genopretningen efter virkningerne af coronakrisen, og at der stadig kan forekomme uforudsigelige ændringer i efterspørgslen i de kommende måneder. Luftfartsselskabernes kendskab til muligheden for en forlængelse af fravigelsen af kravet om slotbrug i løbet af perioden kan få dem til at anmode om slots med henblik på at øge deres slotportefølje. Luftfartsselskaber kan anmode om et højere antal slots end det antal, der svarer til deres hævdvundne rettigheder. På grund af fravigelsen ville det ikke være nødvendigt at anvende dem for at få tildelt de samme slots i den næste tilsvarende sæson. Derudover kan de, i stedet for at frigøre slots, som de ikke anvender, forhindre konkurrenter i at komme ind på markedet. Det er især problematisk, når luftfartsselskaber allerede har meddelt, at de slet ikke har til hensigt at eller ikke kan anvende deres slots, fordi de har besluttet at reducere deres flåde og deres personale permanent.

I en vurdering af situationen bør der også ses på risikoen for, at der i de kommende sæsoner kan ske en strukturel reduktion af den kapacitet, som luftfartsselskaberne udbyder på markedet, enten fordi fly tages ud af drift, eller fordi luftfartsselskaber udtræder af markedet. Markedet vil muligvis stabilisere sig på et lavere niveau end det, der var tilfældet i 2019, og det rejser spørgsmålet om, hvornår luftfartsselskaberne skal pålægges at tilpasse sig den reducerede trafiksituation som følge af pandemien ved genindførsel af 80/20-"use-it-or-lose-it"-reglen.

4. Konklusion

På nuværende tidspunkt er lufttrafikken trods en gradvis stigning stadig på et lavt niveau i forhold til samme periode i 2019. På trods af de vanskeligheder, der er forbundet med at forudsige vejen til genopretning af lufttrafikken, er det rimeligt at forvente, at den ikke vil vende tilbage til niveauerne

fra før coronakrisen i den nærmeste fremtid. De statslige restriktioner på rejser og flyvninger til/fra bestemte destinationer, sundhedsforanstaltninger, der gør det sikkert at rejse, og forbrugertilliden er nøglefaktorer. Nedgangen i trafikken og vejen til genopretning hænger nøje sammen med covid-19-udbruddet. Betingelserne i artikel 10a, stk. 4, der er beskrevet i indledningen, for at forlænge fravigelsen ved en delegeret retsakt efter sommerfartplansæsonen 2020 er således opfyldt.

Der er dog konstateret visse mangler med hensyn til, hvordan de nuværende foranstaltninger fungerer, hvilket kan berettigge yderligere overvejelser om en passende politisk reaktion.

Kommissionen konkluderer følgende:

- Der er behov for en fortsat lempelse af "use-it-or-lose-it"-reglen ud over sommerfartplansæsonen 2020.
- Der hersker fortsat betydelig usikkerhed om pandemiens fremtidige udvikling og dermed også om vejen til en stabilisering af trafikniveauet og -mønstrene efter 2020, navnlig på længere sigt. Det kan derfor være nødvendigt med yderligere regulerende indgreb ud over blot en forlængelse af fravigelsens varighed ved en delegeret retsakt.
- Set i et sådant længere perspektiv kan det være nødvendigt at tilrettelægge lempelsen af "use-it-or-lose-it"-reglen på en måde, der minimerer eventuelle fordrejende virkninger på markedet og fremmer den bedst mulige udnyttelse af den begrænsede lufthavnskapacitet, samtidig med at det sikres, at den ikke fører til yderligere drivhusgasemissioner på grund af flyvninger med tomme eller stort set tomme fly, der kun gennemføres med det formål at opretholde de underliggende lufthavnsslots.

Kommissionen vil forlænge lempelsen af reglen om slotbrug ved en delegeret retsakt i det omfang, den konstaterede situation berettiger.

Med hensyn til enhver foranstaltning på længere sigt vil den fortsat rådføre sig med de berørte parter om gennemførelsen af og manglerne i fravigelsen af kravet om slotbrug med henblik på at fastlægge en passende politisk reaktion.