



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 1.12.2011
KOM(2011) 823 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Lufthavnspolitik i Den Europæiske Union - kapaciteten og kvaliteten tages op for at
fremme vækst, indbyrdes forbindelser og bæredygtig mobilitet**

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

1. Lufthavne er et afgørende led i luftfartskæden, idet de forbinder luftfartsselskaber med deres passagerer og godskunder. De er også blevet stadig vigtigere for den europæiske økonomi, idet de skaber en bred vifte af forbindelser inden for EU og sikrer, at Europa til stadighed har forbindelser til resten af verden. De er også af central betydning for en vellykket gennemførelse af det fælles europæiske luftrum.
2. Som det kom til udtryk i den erklæring, der blev vedtaget på Brugge-luftfartstopmødet i oktober 2010¹, er der behov for at reformere EU-reglerne for at fremme de europæiske lufthavnes konkurrenceevne og fjerne flaskehalse for kapaciteten for at øge effektiviteten i hvert led af transportkæden (f.eks. lufthavnsoperatører, luftfartsselskaber og andre serviceudbydere) og give rejsende og virksomheder mere for pengene.
3. Dette behov anerkendes også i Kommissionens arbejdsprogram for 2011, hvori der opfordres til at udnytte det europæiske lufthavnsnet mere optimalt med henblik på at virkeliggøre det indre markeds vækstpotentiale. Dette vil i anden omgang hjælpe Unionen med at opfylde sit Europa 2020-mål og skaber forudsætningerne for en holdbar vækst gennem en mere konkurrencedygtig og ressourceeffektiv økonomi. I samme ånd påpeges det i hvidbogen – køreplan for et fælles europæisk transportområde², at en forbedring af markedsadgangen og levering af tjenesteydelser af høj kvalitet i lufthavne er afgørende for at fuldføre et fælles europæisk transportområde.
4. I dette dokument beskrives de fremskridt, der er gjort ved gennemførelsen af handlingsplanen af 2007 for kapacitet, effektivitet og sikkerhed i Europas i lufthavne³. Kommissionen udpeger ligeledes to hovedudfordringer for europæiske lufthavne: **kapacitet** og **kvalitet**. Derigennem beskrives baggrunden for de tre lovforslag, der sammen med meddelelsen udgør et sammenhængende sæt af specifikke foranstaltninger: et forslag, der skal gøre det muligt at udnytte den eksisterende kapacitet bedre ved at revidere det nuværende slottildelingssystem, et forslag om groundhandlingsydelse i EU's lufthavne og et forslag vedrørende støjrelaterede driftsrestriktioner.

2. LUFTHAVNES KAPACITET – EN UDFORDRING

2.1. EU's største lufthavne mangler kapacitet i en verden i hastig forandring

5. I handlingsplanen fra 2007 blev der konstateret en voksende forskel mellem kapacitet og efterspørgsel i EU's travle hovedlufthavne. Overbelastningen af disse lufthavne giver fortsat anledning til betænkeligheder. Trafikken vil fortsat vokse i fremtiden, som det har været tilfældet i de sidste 50 år, trods perioder med økonomisk

¹ Bruggeluftfartstopmødet bragte højtplacerede deltagere fra den europæiske luftfartssektor sammen for at drøfte de udfordringer, branchen står overfor. Det mundede ud i "Brugge-erklæringen".

² KOM(2011) 144.

³ KOM(2006) 819. Se også Rådets konklusioner af 2. oktober 2007 og Europa-Parlamentets beslutning af 11. oktober 2007.

afmatning og andre afbrydelser⁴. Skønt luftrafikmængden i Europa vil vokse langsommere end i vækstøkonomierne, vil den alligevel næsten blive fordoblet frem til 2030⁵.

6. EU vil imidlertid ikke være i stand til at opfylde en stor del af denne efterspørgsel på grund af mangel på lufthavnskapacitet. Denne overbelastning blev allerede forudset i undersøgelsen af 2008 *Challenges of Growth*, og den blev bekræftet i 2010. Trods den verdensomspændende økonomiske krise og en forventet forøgelse på 40 % af lufthavnskapaciteten mellem 2007 og 2030 (herunder nye lufthavne, nye start- og landingsbaner og ny infrastruktur på airside og groundside), vil ca. 2 mio. flyvninger — 10 % af den forventede efterspørgsel — ikke kunne imødekommes på grund af kapacitetsmangel⁶.
7. Helt konkret forventes det, at i 2030 vil ikke færre end 19 europæiske lufthavnes⁷ kapacitet blive udnyttet fuldt ud otte timer dagligt hver dag året rundt (dette skal sammenlignes med 2007, hvor blot 5 lufthavnes kapacitet blev udnyttet fuldt ud eller næsten fuldt ud i 10 % af tiden). Dette vil påvirke hele luftrafiknettet i betydelig grad, fordi overbelastningen frem til 2030 ved disse lufthavne vil indebære, at 50 % af alle flyvninger rammes af forsinkelser ved afrejsen eller ankomsten eller begge (sammenlignet med 17 % i 2007). Situationen gøres værre endnu, fordi systemet også vil være mere sårbart over for afbrydelser som følge af trængsel i lufthavnene, og de vil få vanskeligere ved at genskabe normal drift efter krisesituationer. Forsinkelser vil vare ved i systemet i længere tid, og de vil spredes hurtigere og udbredes mere. Luftransportens punktlighed – som i 2010 var på det laveste niveau, der er registreret i Europa siden 2001 på trods af, at trafikmængden lå under niveauet⁸ i 2007 — vil blive et alvorligt problem.
8. Oplysninger, som er indsamlet fra større lufthavne i en uafhængig undersøgelse, der blev udført for Kommissionen, viser et tilsvarende mønster i 2025⁹. Selv om nedgangen i den globale luftfart siden 2008 mindskede forskellen mellem efterspørgsel og planlagt kapacitet, og til trods for, at en af Europas største hovedlufthavne, Frankfurt, har fået en ny start- og landingsbane, vil efterspørgslen i 2025 fortsat overstige kapaciteten hele dagen i London Heathrow og London Gatwick, Paris Orly, Milano Linate og Düsseldorf. Hvis kapaciteten ikke øges ud over de planlagte 120 bevægelser pr. time, vil efterspørgslen også overstige kapaciteten hele dagen i Charles de Gaulle-lufthavnen i Paris. Hertil kommer, at efterspørgslen fortsat vil overstige kapaciteten en del af dagen i Amsterdam, Madrid, München, Rom Fiumicino og Wien. Disse lufthavne er blandt de mest kritiske for nettet af luftruter og udgør vigtige knudepunkter for luftrafikstyringsnettet.

⁴ Den Internationale Luftfartssammenslutning (IATA) forventer globalt 16 mia. passagerer og 400 mio. tons fragt i 2050 (i forhold til henholdsvis 2,4 mia. passagerer og 40 mio. ton i 2010). Airbus forventer en gennemsnitlig årlig vækst på 4,8 % fra 2010 til 2030.

⁵ Ifølge Eurocontrol vil der blive foretaget 16,9 mio. flyvninger i Europa i 2030, dvs. 1,8 gange mere end i 2009 (Eurocontrols "Long-Term Forecast Flight Movements 2010-2030"). Trafikmængden i Europa vil stige med 4 % fra 2010 til 2030 – først og fremmest som følge af trafik til og fra Asien og Stillehavsområdet (Airbus' "Global Market Forecast 2011-2030").

⁶ Eurocontrols "Challenges of Growth 2008" og "Long-Term Forecast Flight Movements 2010-2030".

⁷ 13 af disse 19 lufthavne er beliggende i EU.

⁸ Eurocontrols "Performance Review Report 2010" udarbejdet af præstationsvurderingskommissionen.

⁹ Konsekvensanalyse af revision af forordning (EF) nr. 95/93, der er udarbejdet af Steer Davies Gleave, marts 2011.

Problemer i disse lufthavne får betydelige afledte virkninger, særlig i tilfælde af forsinkelser, for alle feederlufthavne, som er afhængige af forbindelser til disse overbelastede hovedlufthavne, og for Europas forbindelser til andre regioner i verden.

9. Denne kapacitetsrelaterede udfordring optræder på baggrund af øget konkurrence og et skift i det globale luftfartsmarked. Over de næste par år vil lufttransportens vækst primært blive drevet af regioner såsom Asien og Stillehavsområdet, Mellemøsten og Latinamerika. Det indebærer, at selv om Nordamerika hidtil har været det største luftfartsmarked på verdensplan med Europa på andenpladsen, må disse to regioner forventes at blive overhalet af Asien og Stillehavsområdet i 2012-2013. 2010 blev et illustrativt eksempel på denne tendens: Beijing blev den næstravleste lufthavn målt på passagertallet efter Atlanta. London Heathrow faldt til fjerdepladsen, da den blev overhalet af både Beijing og Chicago O'Hare. Listen over de hurtigst voksende lufthavne i 2010 bekræfter denne tendens, idet kun én lufthavn i EU er i top-25¹⁰.
10. Derfor er Europa nødt til at gøre bedst mulig brug af sin eksisterende lufthavnskapacitet og om nødvendigt øge den for at imødekomme den stigende efterspørgsel efter flyrejser. Medlemsstaterne er ansvarlige for lufthavnens infrastruktur og er derfor på forkant med den kapacitetsrelaterede udfordring, men EU kan i den forbindelse bidrage til at modernisere det europæiske lufthavnsnet ved at sætte fokus på fælles problemer og ajourføre de gældende regler for lufthavne. EU kan også tilskynde til, at der foretages investeringer, især gennem anvendelse af innovative finansielle instrumenter for at styre vækst, sikre samhørighed i EU og øge de økonomiske, samfundsmæssige og kulturelle forbindelser med resten af verden.

2.2. Udnyttelsen af den eksisterende kapacitet optimeres, og lufthavnskapaciteten øges

2.2.1. Tilpasning af kapaciteten på jorden og i luften

11. Siden 2007 er arbejdet med at etablere en retlig ramme for det fælles europæiske luftrum (i det følgende benævnt "SES") fortsat i et hurtigt tempo. En anden lovpakke blev vedtaget i 2009 med det formål at sikre, at et fælles luftrum er færdigetablet fra og med 2012. I dag er rammen næsten fuldført. Lufthavne, som sammen med lufttrafikstyring udgør den civile luftfarts infrastruktur, er en af grundpillerne i denne arkitektur¹¹. De har afgørende betydning for nettet, og hvis kapaciteten på jorden er utilstrækkelig, vil projektet om det fælles luftrum som helhed blive påvirket negativt. Med andre ord vil det være meningsløst at øge kapaciteten i luften, hvis lufthavnenes kapacitet ikke løbende tilpasses ATM-kapaciteten¹².

¹⁰ ACI 'World Annual Traffic Report' for 2010.

¹¹ På konferencen på højt niveau om gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum, som blev afholdt i Budapest i marts 2011, er der udpeget konkrete og effektive foranstaltninger for at gennemføre det fælles europæiske luftrum, som skal træffes af de relevante interessenter, herunder lufthavne. Lufthavne er behandlet i Kommissionens forordning om netfunktioner (Kommissionens forordning (EU) nr. 677/2011, EUT L 185 af 15.7.2011, s. 1). Blandt andet er de vigtigste europæiske lufthavne taget i betragtning i netoperationsplanen, og lufthavne, som indgår i netoperationsplanen, skal samarbejde med netforvalteren.

¹² Madrid-erklæringen – konklusioner af konferencen på højt niveau om køreplanen for gennemførelse af det fælles europæiske luftrum, Madrid, 25.-26. februar 2010, punkt 4.

12. Det fælles luftrum afhænger af den præstationsordning¹³, som skaber mulighed for at forbedre luftfartstjenesternes resultater på EU-plan inden for sikkerhed, miljø, kapacitet/forsinkelser og omkostningseffektivitet. I 2010 udpegedes Eurocontrols præstationsvurderingskommission som præstationsvurderingsorgan, og EU-dækkende præstationsmål for den første referenceperiode 2012-2014¹⁴ blev fastsat. Lufthavnenes "airside" indgår i denne strategi. Lufthavnenes rolle er imidlertid begrænset for øjeblikket.
13. Fra 2012 til 2014 vil kun en route-luftfartstjenester være pålagt præstationsmål, idet tårn- og indflyvningskontrolltjenesters (dvs. ved og omkring lufthavne) præstationer vil blive overvåget fra 2012¹⁵. Desuden udgør luftfartstjenesternes kapacitet ikke den eneste hindring. Det fremgår af data, som indsamles af det centrale kontor for forsinkelsesanalyser i Europa, at 70 % af alle forsinkelser skyldes processer med henblik på at klargøre luftfartøjer: forsinkelser forårsages primært af luftfarts-selskaber eller deres groundhandlingselskaber (tekniske, ombordstigning osv.), lufthavne (udstyr osv.) eller andre parter, der deltager i klargøringsprocessen.
14. På baggrund af disse konstateringer finder Kommissionen, at præstationsordningens logik bør udvides til at omfatte lufthavne som helhed i overensstemmelse med en reel "gate to gate"-tilgang med sigte på at optimere og integrere alle faser af en flyvning fra lufthavn til lufthavn. Selv om tårn- og indflyvningskontrolltjenester bør være pålagt præstationsmål fra 2015 (starten på den anden referenceperiode 2015-2019), bør præstationsmålene ikke stoppe ved kontrolltårnet. De bør fremmes på jorden og omfatte alle aktører på jorden (luftfartsselskaber, lufthavnenes forvaltningsorganer, groundhandlingselskaber, security og toldmyndigheder). Forslagene om at revidere de nuværende regler for slottildeling i lufthavne og adgang til groundhandlingsydelser, som Kommissionen fremlægger sammen med denne meddelelse, bør bidrage til at opfylde denne målsætning.
15. Lufthavne deltager også i det fælles europæiske luftrums teknologiske dimension, dvs. Sesar-programmet. Sesar har potentiale til at udvide kapaciteten i lufthavne og dermed imødekomme yderligere efterspørgsel, hvilket reducerer antallet af forsinkede flyvninger og aflysninger og styrker aktivitets- og mobilitetsniveauet. Lufthavnsrelaterede aktiviteter udgør pt. ca. 30 % af alle Sesar-aktiviteter¹⁶. Virkeliggørelsen af kapacitetsforbedringer vil forudsætte passende, rettidige og hensigtsmæssigt koordinerede investeringer i Sesar-kompatibelt udstyr.
16. Lufthavne er blandt de mest komplekse, indbyrdes forbundne operationelle miljøer, og samarbejdsbaserede beslutningsprocesser i lufthavne (A-CDM) udgør en frem-

¹³ Kommissionens forordning (EF) nr. 691/2010 (EUT L 201 af 3.8.2010, s. 1).

¹⁴ Kommissionens afgørelse 2011/121/EU, EUT L 48 af 23.2.2011, s. 16. Følgende forbedringer tilstræbes opfyldt: for miljøet 0,75 % af den gennemsnitlige horisontale en route-flyveeffektivitetsindikator i 2014; for kapacitet en gennemsnitlig forsinkelse på 0,5 minut pr. flyvning i 2014, og for omkostningseffektivitet en forbedring på 10 % i løbet af perioden.

¹⁵ Desuden meddeler lufthavnsoperatører med over 150 000 erhvervs-mæssige flybevægelser pr. år og alle koordinerede og fartplansformidlede lufthavne med mere end 50 000 erhvervs-mæssige flybevægelser pr. år allerede de data, der kræves ifølge forordningen om det fælles luftrums præstationsordning.

¹⁶ Projekter vedrører først og fremmest følgende emner: nedbringelse af start- og landingsbane-belægnings-tiden, luftfartøjsadskillelsesminima (herunder slipstrømsturbulens), systemer til styring af trafikken på jorden både i lufthavnen og ombordværende systemer og start- og landingsbanens sikkerhed (navnlig udvikling af integrerede systemer, der omfatter ATC, luftfartøjer og køretøjer).

ragende løsning, hvormed den overordnede effektivitet i en lufthavn forbedres ved at agere på delte oplysninger, uden at dette medfører større kapitaludgifter¹⁷. A-CDM er også en vigtig katalysator for mange teknologiske fremskridt, som er i færd med at blive udviklet inden for Sesar. Kommissionen finder derfor, at gennemførelsen heraf i EU's større lufthavne bør fremskyndes med udgangspunkt i handlingsplanen for A-CDM, der er iværksat af Eurocontrol¹⁸. Med tiden bør det overvejes at udvide A-CDM til alle aktører på jorden for at sikre, at passagerer, bagage, luftfragt og luftfartøjer håndteres på en helstøbt måde.

2.2.2. *Den eksisterende kapacitet i overbelastede lufthavne udnyttes bedre ved at sikre et mere ressourceeffektivt slottildelingssystem*

17. Det fremgik af en analyse af den nuværende slottildelingsforordnings virkemåde, at tildelingssystemet forhindrer en optimal udnyttelse af den begrænsede kapacitet i travle lufthavne¹⁹. I betragtning af den forventede mangel på kapacitet i nogle kritiske lufthavne og den afsmittende virkning på det samlede nets præstationer og under hensyntagen til den begrænsede udbygning af ny lufthavnsinfrastruktur i EU kan Europa ikke tillade sig at fortsætte på den måde.

18. Derfor foreslår Kommissionen at ændre den gældende forordning, så det bliver muligt at indføre markedsbaserede mekanismer i hele EU, forudsat at der indføres beskyttelsesforanstaltninger for at sikre gennemsigtighed og lige konkurrencevilkår, herunder større uafhængighed for slotkoordinatorer. Dette vil bidrage til at sikre, at slots tildeles de luftfartsselskaber, som er i stand til at udnytte dem bedst muligt. Flere yderligere foranstaltninger vil forbedre udnyttelsen af slots og samtidig sikre, at denne knappe ressource udnyttes efter hensigten.

19. Det er anslået, at ved at revidere det nuværende tildelingssystem skulle det blive muligt at befordre op til 24 mio. yderligere passagerer hvert år i europæiske lufthavne, hvilket tilfører mere end 5 mia. EUR i økonomiske fordele og til op til 62 000 arbejdspladser i 2025 takket være et mere ressourceeffektivt tildelingssystem²⁰.

2.2.3. *Det ønskede støjbeskyttelsesniveau afvejes mod transport- og mobilitetsbehov*

20. Selv om luftfartøjer er blevet 75 % mindre støjende i de sidste 30 år²¹, udsættes en stor del af EU's borgere stadig for høje støjniveauer, hvilket fører til betydelige

¹⁷ I CDM-lufthavne har alle partnere adgang til ikke-følsomme forretningsoplysninger: Eurocontrols centrale lufttrafikreguleringsenhed, ATCO, lufthavnsoperatøren, luftfartøjsoperatøren, piloten og grundhandlingselskabet. A-CDM har bevist sit værd som et værktøj, der bl.a. kan bistå lufthavne med at forbedre den overordnede effektivitet af klargøringen af luftfartøjer og planlægning af procesforløbet før afgang. A-CDM har potentiale til at reducere afledte forsinkelser i nettet og hurtigere at genetablere planmæssig drift efter vejræssige og andre forstyrrelser med spild af lufthavnskapacitet til følge.

¹⁸ Jf. ACI-EUROPE/Eurocontrol/CANSO: fælles handlingsplan for gennemførelse af A-CDM i europæiske lufthavne.

¹⁹ Kommissionens konsekvensanalyse, der ledsager forslaget til forordning om fælles regler for tildeling af slots i Den Europæiske Unions lufthavne (omarbejdning).

²⁰ Idem.

²¹ EU er på forkant med udviklingen af renere og mindre støjende luftfartøjer. Clean Sky fremhæves som et af EU's største forskningsinitiativer med en budget, der anslås til 1,6 mia. EUR over 7 år. Dette offentlige og private partnerskab vil fremskynde teknologiske gennembrud, som vil blive indført i fremtidens luftfartøjsflåder.

sundhedsskadelige virkninger. For at sikre luftfartens bæredygtighed vil der være behov for foranstaltninger mod støjbelastningen i en række vigtige lufthavne. På den anden side begrænser støjrelaterede foranstaltninger ikke blot lufthavnskapaciteten i en given lufthavn, men også luftfartssystemet som helhed gennem afledte virkninger. Ved afgørelser angående støjrestriktioner og det ønskede støjbeskyttelsesniveau skal der sikres en passende afvejning mod de samlede kapacitetsrelaterede konsekvenser.

21. Kommissionen foreslår derfor at ændre de gældende regler for støjrelaterede driftsrestriktioner, således at myndighederne sættes bedre i stand til at udfase de mest støjende luftfartøjer fra lufthavnene. Forslaget vil også styrke støjvurderingsprocessen i tråd med principperne i ICAO's afbalancerede strategi for støjstyring for at finde den optimale kombination af de mest omkostningseffektive foranstaltninger til at afveje transport- og mobilitetsbehov mod de ønskede støjbeskyttelsesniveauer. Endelig giver det Kommissionen mulighed for at gennemgå støjvurderingsprocessen og i givet fald suspendere afgørelsen om støjrelaterede driftsrestriktioner forud for gennemførelsen.

2.2.4. *Der tilskyndes til offentlige og private investeringer til finansiering af lufthavnsinfrastruktur på EU-plan*

22. Det er tydeligvis ikke tilstrækkeligt blot at optimere udnyttelsen af de eksisterende faciliteter. Der er behov for løbende at opgradere lufthavne og udvikle deres faciliteter af en lang række grunde, bl.a. for at anvende mere energieffektivt og miljøvenligt udstyr, af hensyn til sikkerheds- og securityforanstaltninger og for at imødekomme markedskravene. De største investeringer vedrører normalt kapacitetsudvidelse, og de europæiske lufthavne forventer, at selv om de har afsat i alt 120 mia. EUR til nye faciliteter mellem 2000 og 2015, vil dette være langt fra være tilstrækkeligt²².
23. Med det nyligt vedtagne forslag til nye TEN-T-retningslinjer²³ indføres et net bestående af to lag: det samlede net og hovednettet. Det samlede net vil sikre adgangen på regionalt plan og til hovednettet. Sidstnævnte vil bestå af de strategisk vigtigste dele af det samlede net på grundlag af multimodale knudepunkter (først og fremmest – men ikke udelukkende – byer og store byområder). Det bør færdigetableres senest i 2030 og udgøre rygraden i et integreret europæisk transportsystem.
24. Det transeuropæiske lufthavnsnet består af mere end 340 lufthavne, og mindst 82 af disse vil blive en del af hovednettet²⁴. Lufthavnsprojekter, som kan komme i betragtning til finansiering, vil vedrøre forbindelser mellem lufthavne og jernbaner, optimering af den eksisterende infrastruktur, forøgelse af lufthavnskapacitet og støtte til gennemførelsen af det fælles europæiske luftrum, navnlig ibrugtagningen af Sesar. Strukturfondene og Samhørighedsfonden er et centralt element i EU's politik for transportinfrastruktur, og de vil blive koordineret med TEN-T-prioriteter, samtidig med at statsstøttereglerne efterleves.

²² ACI-EUROPE "An outlook for Europe's airports" 2010.

²³ KOM(2011) 665.

²⁴ Støttetærskelen for finansiering af anlægsarbejder vil blive fordoblet fra 10 % til 20 % af de samlede omkostninger, medens undersøgelser fortsat vil blive støttet med op til 50 % af de samlede omkostninger.

25. Inden for rammerne af TEN-T-programmet vil følgende finansielle instrumenter bidrage til udviklingen af lufthavne: det nye integrerede instrument "Connecting Europe-faciliteten" (CEF)²⁵ vil støtte projekter, som forbinder lufthavne med jernbaner for lufthavne i hovednettet, samt Sesar og det fælles europæiske luftrum; tilskud til lufthavne i det samlede net vil blive forvaltet gennem Samhørighedsfonden og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU). Derudover har Kommissionen for at lette finansieringen af CEF desuden fastlagt rammerne for Europa 2020-initiativet om projektopblikninger, der skal være et af flere risikodelingsinstrumenter, som denne facilitet kan trække på for at tiltrække privat finansiering til prioriterede projekter i alle transportsektorer.
26. Dertil kommer, at lufthavnsprojekter kan drage fordel af andre EU-finansierede finansieringstekniske instrumenter. Lufthavnsprojekter kan drage fordel af "lånegarantiinstrumentet for TEN-T-projekter" (LGTT), et produkt, der specifikt er konstrueret og forvaltet af Den Europæiske Investeringsbank med henblik på TEN-T. Et andet produkt kaldet Margueritefonden er en paneuropæisk equityfond, som har til formål at fungere som en katalysator for investeringer i infrastruktur med henblik på at gennemføre centrale EU-politikker, herunder i lufthavnssektoren. EU-støtten vil generelt set lette adgangen til kapitalmarkedet.
27. I lyset af det indre luftfartsmarkeds konkurrenceprægede karakter skal der udvises agtpågivenhed over for risikoen for, at offentlig finansiering af lufthavnsinfrastruktur kan skabe konkurrenceforvridning. Fællesskabets retningslinjer af 1994 og 2005 for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne, er ved at blive gennemgået²⁶. Det bør i den forbindelse overvejes, om offentlig finansiering af lufthavne er forenelig med statsstøttereglerne. Selv om visse kategorier af støtte kan være berettiget, bør en sådan støtte ikke føre til urimelig konkurrenceforvridning.

3. LUFTHAVNES KVALITET – EN UDFORDRING

28. Lufthavne er en vigtig grænseflade mellem passagerer og luftfartsselskaber, og kvaliteten af den service, der tilbydes i lufthavne, har afgørende betydning for passageren og luftfartsselskabet. De aspekter, som passagerer må forventes at lægge størst vægt på med hensyn til lufthavne, er bl.a. let adgang til lufthavnen, at få pålidelige informationer hurtigt, simple processer for check-in og bagage, korte ventetider, og at personale står til rådighed med rådgivning, hvis der sker noget uventet. For større lufthavne drejer det sig om at give passageren en behagelig oplevelse og samtidig få tusindvis af passagerer igennem hver dag i et overbelastet infrastrukturmiljø.
29. Angående lufthavnes forhold til deres kunder luftfartsselskaberne medførte de betydelige ændringer i luftfartssektoren, som har fundet sted i de sidste 15 år takket være det europæiske luftfartsmarked og en række lufttrafiktafter med vigtige

²⁵ I perioden 2014-2020 vil faciliteten tildele 31,7 mia. EUR til transport, hvoraf 10 mia. EUR er afsat til transportinfrastrukturinvesteringer i de medlemsstater, der er berettiget til støtte fra Samhørighedsfonden.

²⁶ Kommissionen iværksatte en offentlig høring af interessenter i perioden april til juni 2011 som et første trin i revisionsprocessen. Svarene er offentliggjort den 18. oktober 2011 og findes på Europa-webstedet.

globale partnere, at lufthavne har udviklet sig fra simple leverandører af infrastruktur til fuldt udbyggede og diversificerede forretningsmodeller, der betjener en bred vifte af markedsbehov. Især fragtflyvningsselskabernes har specifikke behov for logistikinfrastruktur til støtte for deres drift, som er baseret på "just in time"-leverancer af genstande af afgørende betydning for virksomheder i hele verden.

30. Regulerende indgreb på dette område bør naturligvis bidrage til at forbedre kvaliteten af den service, der ydes i lufthavne, og samtidig må det sikres, at lufthavne til stadighed er velfungerende og konkurrencedygtige miljøer, som det er tilfældet i dag. Desuden tager passagerer i EU nu for givet, at niveauet for sikkerhed og security i luftfarten er højt, og grundlæggende standarder i den forbindelse er altafgørende.

3.1. Lufthavnes tilgængelighed og effektivitet styrkes med jernbaneforbindelser

31. En effektiv lufthavn skal være let tilgængelig. Små lufthavne kan sikre adgangen til lufthavnen med et velorganiseret net af busruter, men togforbindelser er en anden bæredygtig løsning for lufthavne af en vis størrelse, eller som allerede har jernbanespor i nærheden af terminalen. Grundlæggende findes der tre former for jernbaneforbindelser til lufthavne. De såkaldte "lufthavnseksprestjenester" skaber en sikker og direkte forbindelse mellem bycentre og lufthavnen, undgår trafikpropper, frigør tilkørselsveje og mindsker CO₂-emissioner. Mellemstore lufthavne kan også drive regionaltog. Regionaltog udvider oplandet (således at der er behov for færre lufthavne til at betjene et givet område). Store lufthavne med et betydeligt antal langdistanceflyvninger kan med fordel forbindes til højhastighedsjernbanestrækninger som feedertrafik og kan træde i stedet for nogle dyre kortdistanceflyvninger og derved frigøre værdifulde slots, der kan udnyttes på markeder, som i øjeblikket ikke betjenes. Denne form for service er naturligvis til fordel for passagererne, men når den gennemføres korrekt, er den også til fordel for alle branchens interessenter: luftfartsselskaber, jernbaneoperatører og lufthavne.
32. Udviklingen inden for intermodalitet mellem luftfart og jernbane går klart i den rigtige retning, efterhånden som der undertegnes flere og flere aftaler mellem luftfarts- og jernbaneselskaber, og passagererne vænner sig til disse tjenester. Det er anslået, at i 2011 vil ca. 23 mio. passagererne ankomme til EU's lufthavne med tog fra steder, som ligger uden for lufthavnens storbyområde. Der findes dog fortsat mange hindringer – fra de opsplittede edb-systemer inden for jernbanesegmentet til spørgsmål vedrørende det retlige og operationelle ansvar, koordinering af fartplaner, fælles billetsalg, indtægtsfordeling osv.
33. Kommissionen vil fortsat fremme udviklingen af luftfarts- og jernbanetjenester fra forskellige vinkler med finansiel støtte til de intermodale infrastrukturer (de vigtigste EU-lufthavne forbindes med de transeuropæiske jernbane- og vejnet senest i 2050), med arbejdsgrupper, der samler alle interessenter, og med udvikling af interoperable standarder for oplysning og billettering i kraft af TAP-TSI-regler²⁷, som er udarbejdet af Det Europæiske Jernbaneagentur.

²⁷ Tekniske specifikationer for interoperabilitet til "Trafik telematikk for persontrafikken".

3.2. Forbedring af groundhandlingsydelser

34. Selv om groundhandling ikke altid er synlig, afhænger passagerernes oplevelse såvel i lufthavnen som i luften af kvaliteten af groundhandlingsydelser. Uanset om det vedrører en korrekt modtagelse af passagerer i lufthavnen, korrekt klargøring af luftfartøjet (f.eks. rengøring af kabinen) eller funktioner af afgørende betydning for at foretage flyvningen på sikker vis (f.eks. afisning af luftfartøjet), er det ikke muligt at foretage komfortable, pålidelige, sikre og billige flyvninger uden dem.
35. Det oprindelige direktiv om groundhandling af 1996 var først og fremmest målrettet åbning for adgangen til groundhandlingmarkedet og førte til stadig mere dynamiske markeder for groundhandling. Men graden af konkurrence inden for adgangs-begrænsede ydelser og adgangsordningen varierer stadig betydeligt medlemsstaterne imellem. Endvidere, er der på nuværende tidspunkt behov for særlig opmærksomhed om at sikre, at alle led i luftfartskæden udfører deres del korrekt til gavn for luftfartssystemet som helhed ("gate to gate"-tilgangen til luftfart).
36. Den retlige ramme fra 1996 er ikke længere tilstrækkelig. Groundhandlingsydelser er ikke effektive nok på grund af hindringer for ekspansion og adgang. Endvidere har groundhandlingsydelsers overordnede kvalitet ikke holdt trit med udviklingen i behovet, hvad angår pålidelighed, modstandsdygtighed, sikkerhed, security og miljøvenlighed. Som følge heraf udnyttes fordelene ved liberaliseringen ikke tilstrækkeligt og videregives ikke fuldt ud til slutbrugerne (dvs. virksomheder og borgere).
37. Selv om der er behov for yderligere skridt for at sikre lige adgang til markedet, afhænger leveringen af kvalitetstjenester også af andre faktorer. I en arbejdskraft-intensiv sektor såsom groundhandling må vigtige sociale spørgsmål overvejes. Udbudssystemet påvirker personalets arbejdsvilkår og medvirker til, at der er stor udskiftning blandt personalet. Men de retlige rammer for groundhandlingsektoren gør det pt. ikke muligt at træffe afhjælpende foranstaltninger for så vidt angår overførsel af personale fra et forhenværende groundhandlingselskab til et nyt ud over de beskyttelsesforanstaltninger, der allerede er fastsat ved Rådets direktiv 2001/23/EF²⁸. En løbende udvikling og uddannelse af personalet har stor indflydelse på servicekvaliteten, men den nuværende lovramme behandler ikke spørgsmålet om personaleuddannelse. Den nuværende vanskelige økonomiske situation medfører en omkostningsbesparende praksis, der kan resultere i færre investeringer i mennesker og føre til dårligt uddannet personale. Anvendelse af dårligt uddannet personale øger i anden omgang risikoen for tjenesteydelser af lav kvalitet og nedsætter sikkerheds- og securityniveauet i forbindelse med groundhandlingsydelser.
38. Vigtige begivenheder såsom vulkanaskekrisen og kraftige snefald, der førte til kritiske afbrydelser og lammede centrale hovedlufthavnene, har påvist et behov for øget koordinering af jordoperationer i de europæiske lufthavne og nettet som helhed (for at håndtere afledte virkninger) og for at bistå strandede passagerer på en effektiv måde. I større lufthavne af særlig betydning for nettet bør lufthavnens forvaltningsorgan sikre, at aktiviteter på jorden samordnes, navnlig gennem beredskabsplaner og

²⁸ Rådets direktiv 2001/23/EF af 12. marts 2011 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om varetagelse af arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med overførsel af virksomheder eller bedrifter eller af dele af virksomheder eller bedrifter (EFT L 82 af 22.3.2001).

mindstestandarder for kvalitet. For at passagerer skal kunne udøve deres rettigheder, har erfaringerne desuden vist, at luftfartsselskabet skal være til stede eller være repræsenteret i lufthavnen. Dette er ikke altid tilfældet, og lufthavne har som følge deraf været konfronteret med vanskelige situationer. Kommissionen vil tage dette op i forbindelse med en revision af forordning 261/2004²⁹, hvilket også vil give mulighed for at overveje, om den finansielle byrde ved at tilbyde pleje og bistand bør afholdes af luftfartsselskabet alene, når andre parter er ansvarlige for forsinkelsen eller aflysningen.

3.3. Lufthavnsafgifter: lufthavns- og securityafgifter gøres mere gennemsigtige og omkostningsrelaterede for luftfartsselskaber og passagerer

39. Ligelig adgang for luftfartsselskaber til lufthavnens infrastrukturer til en rimelig pris udgør et vigtigt bidrag til det samlede luftfartssystemets effektivitet. I 2009 blev der med vedtagelsen af direktivet om lufthavnsafgifter taget et vigtigt skridt i Den Europæiske Union vedrørende fælles mindstestandarder for fastsættelsen af de afgifter, der opkræves af luftfartsselskaberne for brugen af den nødvendige luftfartsinfrastruktur til flyvninger.
40. Der findes to udestående målsætninger, hvoraf den ene er gennemførelsen af direktivet af 2009, som medlemsstaterne skulle gennemføre i national ret senest den 15. marts 2011. Kommissionen er begyndt at granske de nationale foranstaltninger og vil rapportere til Rådet og Europa-Parlamentet i 2013.
41. Den anden målsætning vedrører afgifter for security. Siden 2002 har EU-reglerne pålagt medlemsstater og lufthavne strengere krav til security. På nuværende tidspunkt reguleres inddrivelsen af afgifter for security inden for luftfarten på nationalt niveau. Passagererne informeres ikke altid tilstrækkeligt om disse omkostninger, og luftfartsselskaberne tages ikke systematisk med på råd i alle EU-lufthavne. Oplysning og høring er væsentlig for at sikre, at de priser, der skal betales af passagererne og borgerne, er fastsat på en gennemsigtig og retfærdig måde. Desuden hindrer denne situation lige konkurrencevilkår mellem lufthavne og luftfartsselskaber. Ikke-diskriminerende og strengt omkostningsrelaterede afgifter for security er dermed helt afgørende for at sikre redelig og lige konkurrence mellem luftfartsselskaberne og mellem lufthavnene. I 2009 blev et forslag gennemført om afgifter for security på grundlag af den metode, der er valgt i direktivet om lufthavnsafgifter, med henblik på at sikre, at afgifterne for security er omkostningsrelaterede.

3.4. De nuværende securitychecks i europæiske lufthavne granskes, og en dagsorden for fremtiden opstilles

42. EU's nuværende retlige rammer for security i luftfarten³⁰ giver EU med et solidt securitysystem. Men securitychecks opfattes ofte som belastende af passagerer,

²⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 295/91 (EUT L 46 af 17.2.2004).

³⁰ Bl.a. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 300/2008 af 11. marts 2008 om fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civil luftfart og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2320/2002 af 16. december 2001 og gennemførelsesretsakter dertil.

luftfartsbranchen og lufthavne. Der må foretages en afvejning mellem at øge securityforanstaltningerne og gøre det lettere at rejse.

43. Med dette for øje vil det nuværende forbud mod væsker og geler i håndbagage blive ophævet i april 2013: passagererne vil kunne medbringe væsker om bord på luftfartøjer, forudsat at væskerne er screenet i EU's lufthavne³¹. For nylig er security-scannere, som ikke anvender ioniserende stråling, blevet tilladt i overensstemmelse med mindstekravene som en metode til at screene passagerer³². Scannerteknologien er i hastig udvikling og har potentiale til at fremme securityoperationer for både passagerer og lufthavne – f.eks. ved at nedbringe antallet af kropvisiteringer.
44. Kommissionen overvejer også mere generelt, hvordan security inden for luftfarten kan forbedres på længere sigt til gavn for passagerer og andre interessenter. Generelt er en mere "risikobaseret" tilgang til at udstikke EU's forholdsregler et koncept, som kan udbygges yderligere for at målrette security checks mod områder, hvor risikoen ifølge efterretninger er størst. Fremtidens securitysystem bør være et system af høj kvalitet, som sikrer security på et højt niveau og fastholder passagerernes tillid og accept.

3.5. Sikkerheden i forbindelse med lufthavnsoperationer forbedres

45. Som det blev fremhævet i handlingsplanen af 2007, kræver en intensiv udnyttelse af flyvepladser og øgede trafikmængder højere sikkerhedsniveauer.
46. EU har handlet beslutsomt på dette område i 2009 ved at vedtage forordning 1108/2009³³ vedrørende udvidelse af Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA's) aktiviteter inden for regeludstedelse, standardisering og sikkerhedsanalyse til flyvepladssikkerhed. Dette indebærer, at lufthavne snart vil være omfattet af fælles sikkerhedskrav. Der arbejdes for øjeblikket på de detaljerede sikkerhedsregler for flyvepladser, og et udkast vil blive offentliggjort af EASA inden udgangen af 2012, inden Kommissionen vedtager dem endeligt. En bedre koordinering af lufthavnens operationer vil også yde et værdifuldt bidrag til at øge sikkerheden.

4. EU'S OBSERVATORIUM FOR LUFTHAVNSKAPACITET: TEMPOET ØGES

47. Som et første skridt mod gennemførelsen af handlingsplanen fra 2007 oprettede Kommissionen i 2008 et EU-observatorium for lufthavnskapacitet – et rådgivende forum, der skal forbedre kendskabet til og udveksle data og rådgive om gennemførelsen af handlingsplanen. Der lægges særlig vægt på emner såsom opstilling af en metode til at vurdere en lufthavns kapacitet, en opgørelse over europæisk lufthavnsinfrastruktur, lufthavne i "gate to gate"-tilgangen og intermodalitet mellem luftfart og jernbaner. Samtidig er der truffet en række foranstaltninger inden for andre politiske rammer. Bilaget til nærværende meddelelse indeholder en oversigt over de hidtidige fremskridt i forhold til handlingsplanens fem nøgleaktioner.

³¹ Kommissionens forordning (EU) nr. 720/2011 af 22. juli 2011, EUT L 193 af 23.7.2011, s. 19-21.

³² Kommissionens forordning (EU) nr. 1141/2011 af 10. november 2011 og Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1147/2011 af 11. november 2011.

³³ Forordning (EF) nr. 1108/2009, EUT L 309 af 24.11.2009, s. 51.

48. Kommissionen vil i de kommende måneder tage observationsorganets mandat op til fornyet overvejelse for at inddrage spørgsmål om kvalitet og præstation heri. Da organet agter at overvåge udviklingen af lufthavnskapacitet på EU-plan nærmere, vil Kommissionen pålægge observatoriet senest ved udgangen af 2012 at ajourføre *Challenge of Growth*-undersøgelsen af 2008 med anvendelse af Eurocontrols tekniske kapacitet og ekspertise. Denne ajourføring bør også bidrage til at opfylde den nyetablerede netforvalters operationelle og strategiske rolle. Alt efter resultaterne kan Kommissionen anmode medlemsstaterne om at udvikle og forelægge nationale strategier vedrørende lufthavnskapacitet, idet der tages hensyn til alle virkninger for nettet og navnlig behovet for at sikre en vellykket gennemførelse af SES.

5. KONKLUSION

49. I dag er den europæiske luftfartssektor en af de mest effektive og dynamiske dele af den europæiske økonomi, og europæiske lufthavne spiller en central rolle i luftfartskæden. Med næsten 800 mio. luftfartspassagerer årligt til og fra EU (en tredjedel af verdensmarkedet og næsten tre gange mere end da luftrafikken blev liberaliseret i begyndelsen af 1990'erne) er den europæiske luftfartssektor en globalt førende branche.
50. Det er derfor af største betydning at ajourføre denne model, hvor det er nødvendigt, og sikre dens fortsatte succes. Luftfartsselskaber, lufthavne, luftrafikstyring, groundhandling og andre transporttjenesteydelser er uløseligt forbundet, og de vil skulle samarbejde på den bedst mulige måde for fortsat at skabe gode resultater med hensyn til mobilitet, kvalitet og modstandsdygtighed. Lufthavnene er stærkt indbyrdes afhængige ud fra en operationel synsvinkel og bør ikke betragtes hver for sig, men snarere som en del af et europæisk lufthavnsnet. Et moderniseret europæisk lufthavnsnet har afgørende betydning for EU's vækststrategi, for at sikre kontinuerlige forbindelser inden for EU og med tredjelande og for en bæredygtig mobilitet. Kommissionen foreslår derfor at:
- revidere forordning 95/93 om fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i EU's lufthavne
 - ophæve direktiv 96/67/EF og erstatte det med en forordning om groundhandlingydelser i EU's lufthavne
 - ophæve direktiv 2002/30/EF og erstatte det med en forordning om støjrelaterede driftsrestriktioner i EU's lufthavne inden for rammerne af en afbalanceret strategi.

BILAG OM GENNEMFØRELSEN AF HANDLINGSPLANEN

HANDLINGSPLAN AF 2007	TIDSPLAN	FORANSTALTNING
Oprettelse af et observatorium		Oprettelse af et EU-observatorium for lufthavnskapacitet i november 2008.
1) DEN EKSISTERENDE LUFTHAVNSKAPACITET UDNYTTES BEDRE		
Eurocontrol bemyndiges til at udvikle harmoniserede lufthavnskapacitets- og evalueringsmetodologiske redskaber.	Begyndelsen af 2007	Arbejdsgruppe 1 "Kapacitet" udarbejdede en chekliste over "funktionskrav", som kan inddrages i en kapacitetsvurderingsmetode.
Kapacitetsopgørelsen på europæisk plan for at øge kendskabet til og viden om regionale kapacitetsbehov.	2007	Arbejdsgruppe 1 "Kapacitet" udarbejdede et udkast til et spørgeskema med henblik på en opgørelse over lufthavnskapaciteten, som efterfølgende blev valideret i forhold til et udvalg af lufthavne. Der er modtaget svar fra 24 medlemsstater angående 62 lufthavne.
Sammenhæng mellem lufthavns slots og flyveplaner.	2007 – 2008	Kommissionens forordning 255/2010 om ATFM.
Potentiel virkning for lufthavnsoperationerne af gennemførelsen i 2007 af det fælles europæiske luftrum.	Fra og med midten af 2007	Arbejdsgruppe 2 "gate to gate-tilgang" bidrog til Kommissionens forslag til forordning om fælles regler for tildeling af slots i Den Europæiske Unions lufthavne (omarbejdning af forordning 95/93).
Eurocontrol bemyndigedes til at opstille gennemførelsesbestemmelser for indførelsen af samarbejdsbaserede beslutningsprocesser i europæiske lufthavne.	2008	ACI-EUROPE/Eurocontrol/CANSO fælles A-CDM handlingsplan: gennemførelsen er fuldført i 4 lufthavne og er i gang i yderligere 25 lufthavne.
2) EN KONSEKVENT TILGANG TIL FLYVESIKKERHEDSFORANSTALTNINGER		
Udvidelse af EASA's kompetence til at omfatte lufthavnsoperationer.	Begyndelsen af 2008	Forordning 1108/2009 vedrørende udvidelse af Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagenturs (EASA's) aktiviteter inden for regeludstedelse, standardisering og sikkerhedsanalyse til flyvepladssikkerhed blev vedtaget. Arbejdet med gennemførelsen heraf blev indledt i 2010. EASA er i færd med at udarbejde og foretage høringer angående sikkerhedsreglerne for flyvepladser.
Certificering af Egnos/Galileo-signaler i rummet og medtagelse af GNSS-udnyttelse i den europæiske radionavigationsplan.	Fra 2008	Egnos-systemets tjenesteleverandør (ESSP) blev certificeret af den franske NSA som en luftfartstjenesteudøver (efter SES-forordningerne) i juli 2010. Fra og med 2012 vil EASA overtage ESSP's sikkerhedstilsyn. Egnos Safety of Life (SoL) tjeneste har været disponibel siden januar 2011, og flere Egnos-baserede landingsprocedurer er allerede offentliggjort i Frankrig.

Sesar forventes at medføre en omfattende inddragelse af GNSS i de operationelle ATM-processer.	2007	Egnos er opført i den europæiske ATM-masterplan som en teknologisk katalysator for Sesar, der støtter driftsmæssige forbedringer i relation til forbedret navigations- og landingskapacitet.
3) FREMME AF SAMORDNET MODALITET MELLEM TRANSPORTFORMER		
Fremme og finansiering af intermodale infrastrukturanlæg fra TEN-T og den europæiske samhørighedspolitik programmer.	2007 og derefter	Arbejdsgruppe 3 "intermodalitet mellem luftfart og jernbaner" udarbejder en række anbefalinger på grundlag af praktiske erfaringer og bedste praksis.
Integreret udstedelse af fly- og togbilletter	Begyndelsen af 2007	En offentlig høring om integreret udstedelse af fly- og togbilletter blev lanceret mellem 4. juli og 30. september 2008. Arbejdet vedrørende billettering gennemføres af Det Europæiske Jernbaneagentur inden for rammerne af TAP-TSI-initiativet.
4) NY INFRASTRUKTUR KRÆVER NØJE OVERVEJELSER		
Gennemførelse af direktivet om ekstern støj	2007 – 2008	Rådet vedtog den 15. februar 2008 en rapport om gennemførelsen af direktiv 2002/30/EF.
5) UDVIKLING OG IMPLEMENTERING AF NYE TEKNOLOGIER		
Tidlig gennemførelse af tilstrækkeligt udviklede teknologier såsom A-SMGCS overvågnings- og kontrolfunktioner.	2007 og derefter	Se ovenfor om A-CDM.
Sesar: redskaber og systemer, som vil øge lufthavnskapaciteten betragteligt.	2007 – 2013	Lufthavnsrelaterede aktiviteter, som i dag udgør ca. 30 % af Sesars samlede aktiviteter med over 50 projekter opbygget i to lufthavnsspecifikke arbejdsplaner.