AFGØRELSER

KOMMISSIONENS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE (EU) 2019/1585

af 24. september 2019

om fastsættelse af trafikfordelingsregler i henhold til artikel 19 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 for lufthavnene Amsterdam Schiphol og Amsterdam Lelystad

(meddelt under nummer C(2019) 6816)

(Kun den nederlandske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24. september 2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet ([1]), særlig artikel 19, stk. 3,

efter høring af det udvalg, der er omhandlet i artikel 25, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1008/2008,

og ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Efter at have modtaget en tidligere meddelelse, som efterfølgende blev trukket tilbage ([2]), meddelte de nederlandske myndigheder i henhold til artikel 19, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1008/2008 ved e-mail af 25. marts 2019 ([3]) Kommissionen, at de havde til hensigt at indføre visse trafikfordelingsregler for lufthavnene Amsterdam Schiphol og Amsterdam Lelystad i Nederlandene (herefter henholdsvis Schiphol lufthavn eller Schiphol eller Lelystad lufthavn eller Lelystad) ved at vedtage udkastet til ministerielt dekret og udkastet til bekendtgørelse fra ministeren for infrastruktur og vand. Ved e-mail af 29. marts 2019 ([4]) indgav de nederlandske myndigheder en ændret udgave af udkastet til ministerielt dekret og udkastet til bekendtgørelse fra ministeren for infrastruktur og vand ([5]) samt de øvrige elementer, der allerede var indeholdt i meddelelsen af 25. marts 2019.

(2) De oplysninger, som de nederlandske myndigheder således har indberettet, er vedlagt i form af fire undersøgelser som bilag: 1) kapacitetskrav i Schiphol i 2023, 2) kapacitetskrav i Schiphol i 2030 3) sekundær handel i Schiphol ([6]) og 4) luftfartsselskabers opdelte forretningsvirksomhed.

(3) Kommissionen offentliggjorde en oversigt over de påtænkte trafikfordelingsregler i *Den Europæiske Unions Tidende* den 12. april 2019 ([7]) og opfordrede interesserede parter til at fremsætte bemærkninger.

(4) Ved breve af 3. juli 2019 ([8]) og 11. juli 2019 ([9]) indberettede de nederlandske myndigheder en ændring af meddelelsen for at tage hensyn til de betænkeligheder, som Kommissionens tjenestegrene havde givet udtryk for. Ved samme brev af 11. juli 2019 og ved e-mail af 16. juli 2019 ([10]) indberettede de nederlandske myndigheder yderligere faktuelle elementer, der er relevante for indberetningen, vedrørende lufthavnenes tilgængelighed og myndighedernes hensigter med hensyn til den tidsramme, inden for hvilken Lelystad ville være åben for kommerciel drift.

([1]) EUT L 293 af 31.10.2008, s. 3.
([2]) Den 12. juli 2018 indberettede de nederlandske myndigheder et første sæt af trafikfordelingsregler for lufthavnene Schiphol og Lelystad til Kommissionen. Denne indberetning blev trukket tilbage af de nederlandske myndigheder den 4. december 2018.
([3]) Registreret under Ares (2019)2057632.
([4]) Registreret under Ares (2019)2256246.
([5]) Aanmelding verkeersverdelingsregel voor de Nederlandse luchthavens Lelystad Airport en Schiphol.
([6]) De tre undersøgelser er gennemført af konsulentfirmaet Seo Amsterdam Economics.
([7]) EUT C 136 af 12.4.2019, s. 26.
([8]) Registreret under Ares (2019)4236859.
([9]) Registreret under Ares (2019)4595066.
([10]) Registreret under Ares (2019)4595552.

2. BESKRIVELSE AF DEN FORANSTALTNING OG DET MÅL, SOM DE NEDERLANDSKE MYNDIGHEDER HAR FASTSAT

2.1. Beskrivelse af foranstaltningen

(5) Udkastet til reglerne om trafikfordelingen mellem lufthavnene Schiphol og Lelystad består af følgende elementer:

a) Lelystad lufthavn, som den nederlandske regering planlægger at åbne for kommerciel drift inden udgangen af 2020, betegnes som en koordineret lufthavn i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 95/93 ([11]) (»forordningen om tildeling af slots«) fra det ministerielle dekrets ikrafttræden. Lelystad lufthavn.

b) Med forbehold af forordningen om tildeling af slots, opnår luftfartsselskaber først og fremmest fortrinsret i forbindelse med tildeling af slots til at lette eller lande i Lelystad lufthavn, hvis de:

— har overført hævdvundne slots i Schiphol lufthavn til et andet luftfartsselskab eller sendt det tilbage til slotkoordinatoren eller

— forpligter sig til fremover at anvende hævdvundne slots i Schiphol lufthavn i forbindelse med transferflyvninger.

c) Den regel, der er beskrevet i litra b) ovenfor, gælder kun for slots i Schiphol lufthavn, der blev anvendt i den tidligere tilsvarende fartplansæson eller i mindst tre af de fire tidligere tilsvarende fartplansæsoner for punkt-til-punkt-flyvninger.

(6) »Transferflyvninger« og »punkt-til-punkt-flyvninger« skal defineres ved en bekendtgørelse udstedt af ministeren for infrastruktur og vand. Desuden bør der fastsættes regler om de kriterier, som disse flyvninger skal opfylde. Flyvningerne klassificeres hvert andet år efter disse kriterier, og enhver ny klassificering skal bekendtgøres mindst et år før ikrafttrædelsen. Et udkast til bekendtgørelse baseret på denne beføjelse er en del af den anmeldte foranstaltning (jf. betragtning 13 til 21 nedenfor).

(7) I udkastet til trafikfordelingsregler stilles der ikke krav om, at dage og tidspunkter for den kapacitet, der anvendes i Lelystad lufthavn på den ene side og de relevante slots i Schiphol lufthavn på den anden side, og som overføres, returneres eller anvendes til andre formål i henhold til den regel, der er beskrevet i betragtning 5 b) ovenfor, skal svare til hinanden.

(8) Et luftfartsselskab, som påberåber sig artikel 2, stk. 2, i udkastet til dekret (dvs. den i betragtning 5 b), beskrevne regel), skal underrette ministeren, slotkoordinatoren og i givet fald det modtagende luftfartsselskab herom med angivelse af, hvilke slots der er tale om i Schiphol lufthavn. Ved underretning af ministeren skal luftfartsselskabet godtgøre, at kravene i artikel 2, stk. 5, i udkastet til dekret (betragtning 5 c) ovenfor) er opfyldt.

(9) I henhold til artikel 3, stk. 1, i udkastet til dekret skal hævdvundne slots, der er omfattet af dekretets artikel 2, stk. 2 (beskrevet i betragtning 5 b),) udelukkende anvendes til transferflyvninger.

(10) Med artikel 3, stk. 2, 3 og 4, i udkastet til ministerielt dekret tilføjes følgende bestemmelser:

»2) I den periode, hvor dette dekret finder anvendelse, skal et luftfartsselskab, som har de i stk. 1 omhandlede hævdvundne slots, mindst betjene samme antal transferflyvninger som i den tilsvarende fartplansæson, inden de pågældende slots blev indhentet, efter deres overførsel i henhold til artikel 2, stk. 2, litra a), eller før anvendelsen af artikel 2, stk. 2, litra b), i givet fald forhøjet med et antal, der svarer til antallet af disse slots.

Uanset første afsnit og på de betingelser, der er fastsat i stk. 3, kan et sådant luftfartsselskab mindske antallet af transferflyvninger, hvis det samlede antal slots, det råder over, falder.

3) Et luftfartsselskab, som har de i stk. 1 hævdvundne slots, og uden at dette berører denne bestemmelse, kan på intet tidspunkt nedsætte andelen af transferflyvninger mellem alle flyvninger, der flyves, som følge af andre slots i Schiphol lufthavn i forhold til den andel, der eksisterede, før luftfartsselskabet opnåede de pågældende hævdvundne slots, efter de var blevet overført i henhold til artikel 2, stk. 2, litra a), eller før anvendelsen af artikel 2, stk. 2, litra b), alt efter omstændighederne.

([11]) Rådets forordning (EØF) nr. 95/93 af 18. januar 1993 om fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne (EFT L 14 af 22.1.1993, s. 1).

4) Hvor slots i Schiphol lufthavn indehaves af mere end ét selskab i en given gruppe bestående af

— et moderselskab og alle dets datterselskaber eller

— alle datterselskaber i samme moderselskab

betragtes hvert af disse selskaber som et enkelt luftfartsselskab med henblik på stk. 2 og 3.«

(11) I henhold til artikel 2, stk. 3, og 4, i udkastet til ministerielt dekret finder den i samme forordnings artikel 2, stk. 2, omhandlede fortrinsret (betragtning 5 b), ovenfor) anvendelse på to trancher af slots i Lelystad lufthavn, dvs. op til og med 10 000 slots og fra 10 001 til 25 000 slots.

(12) I henhold til artikel 7 træder dekretet i kraft på en dato, der fastsættes ved kongelig afgørelse, med undtagelse af artikel 2, stk. 4, som træder i kraft fra den dato, hvor Europa-Kommissionen godkender dette særlige stykke, jf. særskilt bemærkning i henhold til artikel 19, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1008/2008, og har offentliggjort sin beslutning i *Den Europæiske Unions Tidende*.

(13) I udkastet til ministerens bekendtgørelse defineres »transferflyvninger« med henvisning til den enkelte flyvnings destination. Det drejer sig om følgende kriterier:

— en gennemsnitlig transferandel af alle flyvninger fra Schiphol lufthavn på mindst 10 %, målt over de fem kalenderår forud for offentliggørelsen af klassificeringen og over 10 flyvninger om året i de tre år forud for offentliggørelsen af klassificeringen, eller

— destinationer i de områder, der er defineret i artikel 1, stk. 1, i »Aanwijzingsregeling risicovluchten«, der betegner de såkaldte »risikoflyvninger«, der kræver toldkontrol.

(14) Bilag 1 til udkastet til bekendtgørelse indeholder en liste over destinationer, der svarer til disse kriterier.

(15) I henhold til artikel 1, stk. 3, i udkastet til bekendtgørelse vil en destination, der ikke er opført i bilag 1, blive betragtet som en »transferdestination« for en ønsket periode, dog højst fem år, hvis et luftfartsselskab på forhånd kan godtgøre over for ministeren, at destinationen vil blive betjent af dets flyvninger med en gennemsnitlig transferandel på mindst 10 % i det antal sæsoner, der er anmodet om.

(16) I henhold til artikel 1, stk. 4, i udkastet til bekendtgørelse kan et luftfartsselskab under alle omstændigheder opfylde kravet i stk. 3 ved at påvise, at destinationen betjenes med en gennemsnitlig transferandel på mindst 10 % i de fem kalenderår forud for det i stk. 3 omhandlede krav i en lufthavn i Den Europæiske Union.

(17) Destinationer, der betragtes som en transferdestination i henhold til stk. 3, vil blive offentliggjort i den nederlandske statstidende.

(18) Udkastet til ministerens bekendtgørelse indeholder i bilag 2 de destinationer, der er udpeget som »punkt-til-punkt-flyvninger«, på grundlag af følgende kriterier:

— en gennemsnitlig transferandel af alle flyvninger fra Schiphol lufthavn på under 10 % i de fem kalenderår, der går forud for offentliggørelsen af klassificeringen

— mere end 10 flyvninger om året i de tre år forud for offentliggørelsen af klassificeringen.

(19) Artikel 3 i udkastet til bekendtgørelse vedrører bevisregler for den transferandel, der er relevant for anvendelsen af bekendtgørelsen.

(20) I henhold til artikel 3, stk. 1, kan verificerbare data vedrørende transferandelen af flyvninger og destinationer forelægges ministeren og tages i betragtning ved udpegning af flyvninger som enten transfer- eller punkt-til-punkt-flyvninger.

(21) I artikel 3, stk. 2, fastsættes det med hensyn til de i stk. 1 omhandlede oplysninger, at passagerer, der ankommer til Schiphol lufthavn og rejser til en anden destination end den foregående flyvnings oprindelsessted senest 24 timer efter ankomsten til lufthavnen i Schiphol, under alle omstændigheder vil blive betragtet som transferpassagerer.

2.2. **Mål for den foranstaltning, der er fastsat af de nederlandske myndigheder**

(22) Ifølge de nederlandske myndigheder er formålet med udkastet til trafikfordelingsregler at prioritere transferflyvninger, når det drejer sig om tildeling af kapacitet i Schiphol lufthavn. Det store net af interkontinentale destinationer kunne ikke betjenes, hvis Schiphol ikke var et kontinentalt og interkontinentalt knudepunkt. De to funktioner at betjene interkontinentale destinationer og operere i et europæisk netværk for transferpassagerer, er uadskillelige og udgør tilsammen Schiphols funktion som kontinentalt og interkontinentalt knudepunkt.

(23) Baggrunden for dette mål er grænsen på 500 000 flybevægelser om året i Schiphol lufthavn indtil udgangen af 2020, som er fastsat i »Aldersaftalen«. Denne aftale blev indgået i 2008 mellem de berørte parter (dvs. luftfartsindustrien, de offentlige myndigheder og beboerne). Formålet med aftalen er at finde en balance mellem vækst og levedygtighed i luftfartssektoren og miljøsikkerhed og bæredygtighed.

(24) Grænsen på 500 000 flybevægelser om året i Schiphol lufthavn blev allerede nået i 2018. Som følge heraf mener de nederlandske myndigheder, at den kapacitet, der er til rådighed til transfertrafik i Schiphol lufthavn, kun kan øges ved at fordele trafikken mellem denne lufthavn og Lelystad, idet sidstnævnte er i stand til at modtage trafik, der ikke behøver forhold og faciliteter som dem, der er til rådighed i Schiphol lufthavn.

(25) Med henblik herpå vil Lelystad lufthavn modtage punkt-til-punkt-trafik fra Schiphol lufthavn, således at sidstnævnte lufthavns transferfunktion forbedres.

(26) Udkastet til trafikfordelingsregler tvinger ikke luftfartsselskaberne til at flytte deres fly fra Schiphol, men benytter sig snarere af incitamenter til at flytte punkt-til-punkt-trafik.

(27) Ifølge de nederlandske myndigheder skal den anmeldte foranstaltning ses i lyset af den store økonomiske og strategiske betydning af at bevare store knudepunkter i Unionen. Ifølge de nederlandske myndigheder er Schiphol lufthavn et af de største knudepunkter i den nordvestlige del af Unionen og en vigtig søjle for økonomien og konnektiviteten i Nederlandene. I 2017 rejste 48,6 mio. passagerer fra europæiske byer fra/til Schiphol lufthavn, og 31 % af dem blev overført til en anden flyvning i Schiphol. Desuden rejste 19,7 mio. ikkeeuropæiske passagerer fra/til Schiphol. Af disse passagerer var ca. 60 % transferpassagerer. De nederlandske myndigheder henviser til den betydning, som eksistensen af store knudepunkter på EU's område har for Unionens luftfartspolitik over for tredjelande ([12]), hvilket også anerkendes af Europa-Kommissionen.

(28) De nederlandske myndigheder mener, at et europæisk rutenet fra Schiphol til kontinentale og interkontinentale destinationer er afgørende for at bevare og udvikle dette stærke EU-knudepunkt. De mener, at Schiphols funktion som knudepunkt udgør en vital offentlig interesse, som skal bevares og styrkes ([13]). Dette er vigtigt i betragtning af knudepunktets sårbarhed over for en svækkelse af det kontinentale og interkontinentale rutenet.

(29) Ifølge de nederlandske myndigheder skyldes denne sårbarhed mere specifikt, at det indenlandske marked for interkontinental trafik og transfertrafik, udtrykt i passagerer, der bor i Nederlandene, er lille. For det andet er der behov for en specialiseret infrastruktur til luftfartsselskaber med interkontinental trafik og transfertrafik, hvor der i visse situationer, f.eks. i forbindelse med risikoflyvninger, ikke findes noget andet rimeligt alternativ i en anden lufthavn i Nederlandene. For det tredje har de nederlandske myndigheder gjort gældende, at hvis lufthavnen mister sin funktion som knudepunkt, vil det gå ud over sædekapacitet og antallet af afgange i årevis.

(30) De nederlandske myndigheder henviser også til den omfattende pakke af foranstaltninger, der er vedtaget for at gennemføre den såkaldte »afbalancerede strategi«, der blev indført ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 598/2014 ([14]). Disse foranstaltninger fremgår ifølge de nederlandske myndigheder af ovennævnte »Aldersaftale« fra 2008 og blev bekræftet i hvidbogen om nederlandsk luftfart (2009), i Schiphols handlingsdagsorden (2016) og i koalitionsaftalen (2017).

(31) Som nævnt ovenfor blev grænsen på 500 000 flybevægelser i Schiphol allerede nået i 2018. Ifølge den nederlandske myndighed er tilgængelig kapacitet i Eindhoven lufthavn desuden hurtigt blevet absorberet af yderligere trafik, der ikke er overført fra Schiphol lufthavn. Der har været utilstrækkelige incitamenter for de luftfartsselskaber, der flytter til Eindhoven, til på eget initiativ at returnere deres slots i Schiphol til slotkoordinatoren.

([12]) EU's luftfartspolitik over for tredjelande — indsats i forbindelse med fremtidige udfordringer (COM(2012) 556 final af 27.9.2012).
([13]) Schiphols handlingsdagsorden (2016).
([14]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 598/2014 af 16. april 2014 om fastsættelse af bestemmelser og procedurer for indførelse af støjrelaterede driftsrestriktioner i Unionens lufthavne inden for en afbalanceret strategi og om ophævelse af direktiv 2002/30/EF (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 65).

(32) På denne baggrund finder de nederlandske myndigheder det nødvendigt at videreudvikle og gennemføre pakken af foranstaltninger. Denne gennemførelse er bygget op omkring en række elementer, nemlig: a) en langsigtet vision for lufttransport, b) sikkerhedsforanstaltninger, c) luftrumsforanstaltninger, d) operative foranstaltninger, e) foranstaltninger til begrænsning af gener, f) bæredygtighedsforanstaltninger og g) selektivitetsforanstaltninger.

(33) Trafikfordelingsreglerne er en del af en mere omfattende plan for udvikling af Lelystad lufthavn med en maksimal kapacitet på 45 000 årlige flybevægelser. Denne kapacitet vil blive nået i to etaper: Den første etape vil omfatte 25 000 årlige bevægelser, som man forventer at nå op på omkring 2033. Ved åbningen af Lelystad lufthavn i 2020 vil lufthavnen modtage maksimalt 4 000 starter og landinger om året. Dette tal forventes at stige til maksimalt 7 000 i 2021 og til 10 000 i 2022. Den anden etape giver mulighed for vækst op til 45 000 årlige bevægelser, hvilket man forventer at nå op på inden 2043.

2.3. **Bemærkninger fra de nederlandske myndigheder vedrørende udkastet til trafikfordelingsreglernes forenelighed med artikel 19 i forordning (EF) nr. 1008/2008 og med forordningen om tildeling af slots**

(34) De nederlandske myndigheder mener, at kravene i artikel 19 i forordning (EF) nr. 1008/2008 er opfyldt.

(35) De nederlandske myndigheder gennemførte en internetbaseret høring om udkastet til trafikfordelingsregler mellem den 16. januar og den 6. februar 2019. Begrundelsen og de relevante undersøgelser blev også offentliggjort til gavn for interessenterne. De vigtigste betænkeligheder angående udkastet til trafikfordelingsregler, som kom til udtryk i forbindelse med høringen, var: a) reglernes proportionalitet i forhold til den begrænsede kapacitet i lufthavnen i Lelystad, som begrænser luftfartsselskabernes forretningsmuligheder, b) deres mulige diskriminerende indvirkning på trafiktypen og luftfartsselskabernes identitet og c) fordelingen af markedskræfterne.

(36) De nederlandske myndigheder understreger, at de efter høringen af de berørte parter reviderede udkastet til trafikfordelingsregler på en række områder: a) indførelse af en bestemmelse om forbud mod misbrug for at sikre, at målet om at øge den internationale konnektivitet opfyldes, b) den specifikke behandling af »risikoflyvninger«, dvs. flyvninger fra visse destinationer, der kræver fuld toldkontrol ved ankomsten til Nederlandene, og som derfor skal modtages i Schiphol lufthavn, og c) præciseringer vedrørende de oplysninger, der er nødvendige for at dokumentere en ny destinations transferandel.

(37) Hvad angår tilgængelighed og infrastruktur tager de nederlandske myndigheder hensyn til, at begge lufthavne betjener Amsterdam og bygruppen Randstad, og at afstanden mellem de to lufthavne er 57 km ad motorvej A6 og kan tilbagelægges inden for 90 minutter. De to lufthavne er også forbundet med offentlig transport. Transporttiden med tog mellem hovedbanegårdene i Lelystad og Amsterdam er 38 minutter og mellem hovedbanegården i Lelystad og Schiphol 42 minutter. Transporttiden mellem hovedbanegården i Lelystad og Lelystad lufthavn er 15 minutter med bus. Der vil blive indsat en shuttlebus mellem hovedbanegården i Lelystad og Lelystad lufthavn med en rejsetid på 10 minutter, når Lelystad lufthavn åbnes. Afhængigt af lufthavnens flyveplaner vil shuttlebussen afgå hver halve time. Desuden er det allerede blevet besluttet at udvide motorvej A6 til Lelystad lufthavn fra to til tre spor og anlægge en afkørsel til lufthavnen fra 2021.

(38) De nederlandske myndigheder oplyser, at Lelystad lufthavn tilbyder de nødvendige tjenester og er egnet til at håndtere ICAO/EASA CAT C-trafik ([15]). Derudover er der fire parkeringsområder til rådighed. Flyvekontrol sikres af LVNL. Lufthavnen vil levere groundhandling-ydelser og passagerbetjening. Lufthavnen er ikke åben for natflyvninger, og der er ikke planlagt nogen faciliteter til fragtflyvninger og interkontinentale flyvninger med »brede« fly.

(39) De nederlandske myndigheder er af den opfattelse, at udkastet til trafikfordelingsregler ikke skader de kommercielle muligheder unødigt, navnlig fordi luftfartsselskaberne ikke er forpligtet til at flytte deres aktiviteter fra Schiphol til Lelystad. Desuden kan alle destinationer betjenes af Lelystad lufthavn, og åbningstiden 6:00-23:00 (lokal tid) giver fleksibilitet til at bruge hele perioden.

([15]) Da start- og landingsbanen bliver 45 m bred, vil lufthavnen være egnet til specialfly, f.eks. Boeing 737 og Airbus A320 og A321.

(40) Ifølge de nederlandske myndigheder giver udkastet til trafikfordelingsregler mulighed for, at luftfartsselskaberne kan udvikle nye ruter. Hvis et luftfartsselskab kan dokumentere, at det vil betjene en ny destination fra Schiphol lufthavn med flyafgange, hvor transferpassagerer udgør mindst 10 % af passagererne, anses en sådan destination for at høre til listen over transferdestinationer.

(41) De nederlandske myndigheder indsender undersøgelsen, der er foretaget af rådgivningsvirksomheden Seo Amsterdam Economics. Formålet med undersøgelsen er at bistå de nederlandske myndigheder med at fastlægge den mest hensigtsmæssige tærskel for, hvornår en flyvning defineres som en transferflyvning, med henblik på at skabe en balance mellem målet om at minimere indvirkningen på markedet og maksimere effektiviteten af reglen. Analysen omfatter for hvert luftfartsselskab, der i øjeblikket flyver fra Schiphol lufthavn, det samlede antal destinationer og flybevægelser samt flybevægelser og ruter, der påvirkes. I undersøgelsen gennemgås de virkninger, som forskellige tærskler har for opfyldelsen af foranstaltningens mål, og de forskellige luftfartsselskabers mulighed for at gøre brug heraf med henblik på at opnå fortrinsret i Lelystad lufthavn.

(42) Med hensyn til nytilkomne luftfartsselskaber vil kriterierne i forordningen om tildeling af slots finde anvendelse på kommerciel trafik fra åbningen af Lelystad lufthavn, idet denne lufthavn med virkning fra dette tidspunkt vil blive en koordineret lufthavn. Med forbehold af anvendelsen af disse kriterier slås det i udkastet til trafikfordelingsregler fast, at luftfartsselskaber, som har benyttet dekretets artikel 2, stk. 2, opnår fortrinsret i forbindelse med tildelingen af slots i Lelystad lufthavn.

(43) Udkastet til trafikfordelingsregler indebærer ingen direkte eller indirekte forskelsbehandling af luftfartsselskaber på grund af nationalitet og identitet eller af destinationer. Udkastet til trafikfordelingsregler er baseret på objektive kriterier, og alle luftfartsselskaber, der betjener en bestemt destination, behandles lige. Udkastet til trafikfordelingsregler forpligter ikke luftfartsselskaberne til at flytte flyvninger fra Schiphol lufthavn til Lelystad lufthavn.

(44) De nederlandske myndigheder anfører, at forskellen mellem destinationerne ikke i sig selv medfører forskelsbehandling. Forskellen kan være objektivt begrundet på grundlag af de legitime mål for nettets kvalitet og fremme af Schiphols funktioner som knudepunkt.

(45) De nederlandske myndigheder mener, at udkastet til trafikfordelingsregler er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Lelystad lufthavn bliver fra det tidspunkt, hvor den åbner for kommerciel drift, en koordineret lufthavn, og den prioritering der er fastsat i trafikfordelingsreglerne, vil blive anvendt efter anvendelse af prioriteringskriterierne i forordningen om tildeling af slots. Når Lelystad lufthavn har nået 10 000 flybevægelser om året, vil der blive foretaget en evaluering af trafikfordelingsreglerne med henblik på at vurdere deres virkninger. Prioritetsreglen vil kun blive udvidet til at omfatte yderligere 15 000 flybevægelser (og dermed i alt 25 000 flybevægelser om året), hvis en sådan udvidelse godkendes af Kommissionen.

(46) De nederlandske myndigheder mener, at de anmeldte regler indeholder garantier, der sikrer, at formålet med trafikfordelingsreglerne realiseres i fremtiden.

(47) Ifølge de nederlandske myndigheder går foranstaltningen ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det fastsatte mål, da reglen kun gælder kapacitet i Schiphol, som er opnået ved hjælp af denne foranstaltning, og ikke nogen anden nyligt ledig kapacitet i Schiphol lufthavn.

(48) Ifølge de nederlandske myndigheder sikres gennemsigtigheden i udkastet til trafikfordelingsregler gennem den valgte retlige form, dvs. et ministerielt dekret og en bekendtgørelse udstedt af ministeren for infrastruktur og vand.

(49) Endelig konkluderer de nederlandske myndigheder, at udkastet til trafikfordelingsregler ikke er uforeneligt med forordning (EØF) nr. 95/93 og (EF) nr. 1008/2008. Forordningen om tildeling af slots respekteres fuldt ud. Det forhold, at en trafikfordelingsregel kan gribe ind i den måde, hvorpå slots anvendes, fremgår af Kommissionens tidligere afgørelser.

3. **DE INTERESSEREDE PARTERS BEMÆRKNINGER TIL KOMMISSIONEN**

(50) Som reaktion på offentliggørelsen af et resumé af de påtænkte ændringer i *Den Europæiske Unions Tidende* modtog Kommissionen bemærkninger fra 10 borgere og fem luftfartsselskaber samt én lufthavn i deres egenskab af interesserede parter, hvoraf de fleste ønskede at være anonyme.

(51) De fleste af de interesserede parter hævdede, at foranstaltningen er diskriminerende: Udkastet til trafikfordelingsregler er baseret på en grundlæggende sondring mellem »transferflyvninger« og »punkt-til-punkt-flyvninger«. Tærsklen på 10 % transferpassagerer er ikke baseret på objektive kriterier og tager kun hensyn til oplysninger om transferpassagerer, som stilles til rådighed af lufthavnen. De interesserede parter gjorde opmærksom på problemerne med at tilvejebringe data med det formål at retfærdiggøreandelen af transferpassagerer og manglen på kriterier fra de nederlandske myndigheders side vedrørende metoden til at påvise denne andel, hvilket gør foranstaltningen uanvendelig.

(52) Interesserede parter hævder endvidere, at udkastet til trafikfordelingsregler har diskriminerende virkninger for nogle luftfartsselskaber, da det på grund af sondringen mellem destinationer kun er KLM-koncernen ([16]), dens SkyTeam Airline-alliance ([17]) og codesharepartnere, der vil drage fordel af udkastet til trafikfordelingsregler. Definitionen af »transferflyvning« svarer til næsten 86 % af KLM-koncernens destinationer. Ved at fastsætte disse regler har visse forretningsmodeller, såsom lavpris- og feriemodellen, begrænsede muligheder for at skabe virksomhedsvækst. Interesserede parters holdning er derfor, at udkastet til trafikfordelingsregler ikke er objektivt og i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, og at det går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå et potentielt legitimt mål.

(53) Interesserede parter hævder også, at udkastet til trafikfordelingsregler har diskriminerende virkninger hvad angår destinationer, da det *de facto* er til fordel for KLM-koncernens destinationer, som vil kunne vokse fra både Schiphol lufthavn og Lelystad lufthavn. Men da næsten 86 % ([18]) af KLM-koncernens destinationer betegnes som »transferflyvninger«, vil de kunne vokse yderligere på disse ruter og åbne nye ruter. Endvidere medfører udkastet til trafikfordelingsregler i praksis en situation, hvor luftfartsselskaberne skal konkurrere med KLM-koncernen/Sky Team på de destinationer, hvor KLM-koncernens/SkyTeams stilling er stærkest på grund af tilførselstrafikken i Schiphol lufthavn.

(54) Interesserede parter mener også, at betingelserne i artikel 19 i forordning (EF) nr. 1008/2008 ikke er opfyldt. De lufthavne, der reguleres af udkastet til trafikfordelingsregler, betjener ikke den samme bygruppe, da de interesserede parter mener, at: »i) der er store åbne landbrugs- og naturområder (Natura 2000) mellem Amsterdam og Lelystad, hvorfor der ikke er tale om et sammenhængende bebygget område, ii) med næsten 80 000 indbyggere er Lelystad for stor til at udgøre en del af et byområde«. På administrativt plan er de to byer kun underlagt samme ledelse på nationalt plan.

(55) Det hævdes desuden, at Lelystad lufthavn på nuværende tidspunkt ikke opfylder kravene til en passende transportinfrastruktur og offentlige transporttjenester, navnlig på bestemte tidspunkter af dagen (mellem kl. 6:00 om morgenen og kl. 23:00 om aftenen), hvor der ikke findes tilstrækkelige offentlige transportforbindelser. I spidsbelastningsperioderne er der desuden en transporttid på mere end 90 minutter mellem de to lufthavne. Begrænsningen i antallet af flybevægelser i Lelystad lufthavn (4 000 i 2020) og den omstændighed, at lufthavnen ikke er åben for luftfartsselskaber, der er specialiseret i punkt-til-punkt-trafik, og som i øjeblikket ikke har slots i Schiphol lufthavn, skader deres kommercielle muligheder.

(56) Nogle interesserede parter hævder, at udkastet til trafikfordelingsregler er i strid med forordningen om tildeling af slots, da denne forordning kun giver mulighed for at give fortrinsret i forbindelse med tildeling af slots via lokale regler, og eftersom trafikfordelingsregler ikke kan etablere prioriteter. Desuden tillader forordningen om tildeling af slots ikke, at slots knyttes til destinationer.

(57) De fleste interesserede parter henviser til den støjbelastning, som udbygningen af Lelystad lufthavn vil have, da Nederlandenes luftrum er fuldt udnyttet, og fordi det er nødvendigt at undgå, at lufttrafikken fra én lufthavn forstyrrer trafikken fra den anden. Interesserede parter tillægger denne situation de nederlandske myndigheders forsinkelse med hensyn til at omklassificere luftrummet. Flyvninger til Lelystad lufthavn er derfor pålagt en begrænsning med hensyn til flyvehøjden, hvilket øger støjniveauet. Desuden sættes der spørgsmålstegn ved den økonomiske betydning af Schiphol lufthavns funktion som knudepunkt med henvisning til rapporten fra Rådet for miljø og infrastruktur.

(58) Interesserede parter henviser desuden til store flys indvirkning på beskyttede områder (vilde arter, navnlig fugle) og de nederlandske myndigheders ansvar for at undgå foranstaltninger, der forringer betingelserne for naturlige levesteder.

([16]) KLM-koncernen omfatter de helejede datterselskaber Transavia og Martinair. I 2004 fusionerede KLM med Air France.
([17]) SkyTeam er en alliance af luftfartsselskaber, som i øjeblikket har 20 medlemmer og tilbyder flyafgange til 1 074 destinationer i hele verden.
([18]) KLM-koncernen er indehaver af over 55 % af det samlede antal årlige slots i Schiphol. Tal fra Airport Coordination Netherlands (slotkoordinator).

(59) De fleste af de interesserede parter mener, at udkastet til trafikfordelingsregler har en betydelig indvirkning på området for miljømæssig bæredygtighed. På grundlag af en vurdering af indvirkningen på miljøet (VVM), som blev gennemført i 2014, har de nederlandske myndigheder givet tilladelse til opførelse og efterfølgende drift af Lelystad lufthavn. Imidlertid var visse af de data, der var nødvendige for beregningen af de mulige virkninger, forkerte (f.eks. flytype og dermed forbundne støjniveauer).

(60) Kommissionen har ikke modtaget bemærkninger fra interesserede parter, der udtrykker deres støtte til udkastet til trafikfordelingsregler.

4. **BESTEMMELSERNE I ARTIKEL 19 I FORORDNING (EF) NR. 1008/2008**

(61) I henhold til artikel 19, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1008/2008 bør udøvelse af trafikrettigheder være underkastet offentliggjorte fællesskabsbestemmelser samt nationale, regionale eller lokale bestemmelser om drift i henseende til sikkerhed, sikring og miljøbeskyttelse samt tildeling af afgangs- og ankomsttidspunkter.

(62) I henhold til artikel 19, stk. 2, kan en medlemsstat fastlægge fordelingen af lufttrafikken på lufthavne, når dette sker uden forskelsbehandling mellem destinationer i Fællesskabet eller på grund af luftfartsselskabets nationalitet eller identitet, og efter høring af de interesserede parter, hvis følgende betingelser er opfyldt:

a) Lufthavnene dækker trafikmæssigt samme by eller bygruppe.

b) Der findes en passende transportinfrastruktur omkring lufthavnene, som så vidt muligt har en direkte forbindelse, der gør det muligt at komme til lufthavnen på under 90 minutter, herunder om nødvendigt med passage af en landegrænse.

c) Der er pålidelige og effektive kollektive transportforbindelser med hyppige afgange mellem lufthavnene indbyrdes og mellem lufthavnene og de omkringliggende byer eller bygrupper.

d) Lufthavnene tilbyder luftfartsselskaberne de nødvendige tjenester og skader ikke i urimelig grad deres forretningsmuligheder.

(63) Fordelingen af lufttrafikken mellem de pågældende lufthavne skal ske under overholdelse af principperne om proportionalitet og gennemskuelighed, og de skal bygge på objektive kriterier.

(64) I henhold til artikel 19, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1008/2008 underretter den berørte medlemsstat Kommissionen om sine planer om at regulere fordelingen af lufttrafikken eller ændre en eksisterende regel for fordeling af trafikken. Det slås også fast, at Kommissionen undersøger anvendelsen af artikel 19, stk. 1 og 2, og senest seks måneder efter modtagelsen af denne underretning fra medlemsstaten og efter at have hørt det i forordningens artikel 25 omhandlede udvalg beslutter, om medlemsstaten må anvende foranstaltningerne. Ifølge samme bestemmelse offentliggør Kommissionen sin beslutning i *Den Europæiske Unions Tidende*, og foranstaltningerne må ikke anvendes, før Kommissionens godkendelse er offentliggjort.

5. **KOMMISSIONENS VURDERING**

5.1. **Procedurekrav: høring af interesserede parter**

(65) I overensstemmelse med artikel 19, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1008/2008 kræver vedtagelsen af en beslutning om fordeling af lufttrafikken mellem lufthavnene en forudgående »høring af de interesserede parter«. De nederlandske myndigheder har offentliggjort udkastet til trafikfordelingsregler med mulighed for, at interesserede parter, herunder luftfartsselskaber og lufthavne, kan fremføre deres synspunkter mellem den 16. januar og den 6. februar 2019. Senere ændringer af tekstudkastet, der er foretaget med henblik på dets indberetning til Kommissionen, er begrænset til at tage hensyn til visse betænkeligheder, som de interesserede parter har givet udtryk for.

(66) Det følger heraf, at de nederlandske myndigheder har opfyldt kravet om forudgående høring af de interesserede parter.

5.2. **Væsentlige krav**

5.2.1 *Schiphol og Lelystad lufthavns berettigelse til fordeling af trafik i henhold til artikel 19, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1008/2008*

(67) I artikel 19, stk. 2, første afsnit, i forordning (EF) nr. 1008/2008 fastsættes en række krav til en række lufthavne, som skal opfyldes for at være berettiget til fordeling af trafik.

(68) Med hensyn til artikel 19, stk. 2, første afsnit, litra a), i forordning (EF) nr. 1008/2008 anfører de nederlandske myndigheder, at lufthavnene betjener bygruppen Randstad. I henhold til artikel 2, stk. 22, i samme forordning forstås ved »bygruppe« et byområde med et antal større eller mindre byer, som i kraft af befolkningstilvækst og udbygning er blevet til et sammenhængende bebygget område. Bygruppen Randstad ligger i den centrale og vestlige del af Nederlandene og består primært af de fire største nederlandske byer (Amsterdam, Rotterdam, Haag og Utrecht) og de omkringliggende områder. Den udgør en bygruppe i henhold til ovennævnte definition og betjenes af de to lufthavne. Det forhold, at der ligger visse landbrugsområder mellem det bebyggede område og Lelystad lufthavn, er ikke relevant for kravet i artikel 19, stk. 2, første afsnit, litra a), i forordning (EF) nr. 1008/2008.

(69) Med hensyn til forordningens artikel 19, stk. 2, første afsnit, litra b), bemærker Kommissionen, at lufthavnene betjenes af passende transportinfrastrukturer, der så vidt muligt sikrer en direkte forbindelse, der gør det muligt at nå frem til lufthavnen inden for 90 minutter, herunder om nødvendigt på tværs af grænserne. Både lufthavnen i Schiphol og i Lelystad kan tilgås ad vej fra alle fire byer i bygruppen og næsten udelukkende på motorvej. Ifølge de nederlandske myndigheder ligger transporttiden inden for 90 minutter fra alle fire byer i bygruppen. I betragtning af bygruppens størrelse kan det være lettere at få adgang til den ene lufthavn end den anden, afhængigt af den rejsendes oprindelige placering. Dette udelukker dog ikke, at artikel 19, stk. 2, litra b), i forordning (EF) nr. 1008/2008 overholdes. Hertil kommer, at selv om det ved særlige trafikforhold eventuelt ikke er muligt at nå frem til den ene eller den anden lufthavn inden for 90 minutter, er denne type usikkerhed uundgåelig, i denne forbindelse og er heller ikke til hinder for, at kravet i nævnte bestemmelse om at sørge for en sådan forbindelse »så vidt muligt«, opfyldes ([19]).

(70) Schiphol lufthavn betjenes desuden af en jernbaneforbindelse, og det samme gælder Lelystad station, hvorfra der vil blive etableret bustransport til Lelystad lufthavn, når det bliver aktuelt (jf. senere betragtning i denne afgørelse). Eksempelvis tilføjer de nederlandske myndigheder, at rejsetiden med tog mellem hovedbanegården i Lelystad på den ene side og hovedbanegården i Amsterdam og Schiphol lufthavn på den anden side er henholdsvis 42 og 38 minutter, mens busturen mellem hovedbanegården i Lelystad og Lelystad lufthavn tager 10 minutter.

(71) Afslutningsvis kan det konkluderes, at kravene i artikel 19, stk. 2, første afsnit, litra b), i forordning (EF) nr. 1008/2008 er opfyldt.

(72) I henhold til artikel 19, stk. 2, første afsnit, litra c), i forordning (EF) nr. 1008/2008 skal de pågældende lufthavne være knyttet til hinanden og til Amsterdam og dens bygruppe med hyppig, pålidelig og effektiv offentlig transport. De eksisterende jernbaneforbindelser gør det muligt for passagerer at nå Schiphol lufthavn og hovedbanegården i Lelystad via hyppige og pålidelige togtjenester. For så vidt angår Lelystad lufthavn, afhænger opfyldelsen af ovennævnte krav derfor kun af etableringen af en passende busforbindelse mellem hovedbanegården i Lelystad og Lelystad lufthavn. Ifølge de nederlandske myndigheder vil denne tjeneste være oprettet når Lelystad lufthavn åbner for kommerciel drift, og busserne vil betjene lufthavnen med 30 minutters intervaller. Kravet i artikel 19, stk. 2, litra c), må derfor anses for opfyldt.

(73) I henhold til artikel 19, stk. 2, første afsnit, litra d), i forordning (EF) nr. 1008/2008 leverer lufthavnene de nødvendige tjenester til luftfartsselskaberne. Lelystad lufthavn er navnlig egnet til at håndtere ICAO/EASA CAT C-trafik, herunder fly såsom Boeing 737 og Airbus A320/321. Den vil være åben for trafik mellem kl. 6:00 og 23:00. Lufthavnen vil sørge for de groundhandling- og passagerbetjeningstjenester, der er almindelige for denne type lufthavn.

([19]) Desuden har de nederlandske myndigheder allerede besluttet at udvide motorvej A6 til Lelystad lufthavn fra to til tre spor og anlægge en frakørsel til lufthavnen fra 2021, hvilket yderligere vil lette adgangen til lufthavnen.

(74) Tilsvarende skader udkastet til trafikfordelingsregler ikke i urimelig grad luftfartsselskabernes kommercielle muligheder i overensstemmelse med artikel 19, stk. 2, første afsnit, litra d), i forordning (EF) nr. 1008/2008. Ud over de forhold, der er nævnt i betragtning 73 ovenfor, bemærker Kommissionen, at enhver overførsel til Lelystad lufthavn sker frivilligt, da udkastet til trafikfordelingsregler ikke indeholder en forpligtelse hertil. De slots, der opgives i Schiphol lufthavn, kan fortsat anvendes af det samme luftfartsselskab eller gruppe af luftfartsselskaber til en flyvning til en transferdestination fra den pågældende lufthavn eller af et andet luftfartsselskab, hvis de returneres til slotpuljen. Det forhold, at Lelystad lufthavn først og fremmest er forbeholdt særlig trafik, der er overført fra Schiphol lufthavn, kan ikke betragtes som urimelig negativ påvirkning af de kommercielle muligheder for luftfartsselskaber, der har til hensigt at anvende Lelystad lufthavn, uden at der er tale om denne type overført trafik. Denne begrænsning ligger i karakteren af det nuværende udkast til trafikfordelingsregler, som har til formål at lette kapacitetsbegrænsninger i Schiphol lufthavn gennem frivillig overførsel af trafik til Lelystad lufthavn ([20]). Især spørgsmålet om, hvorvidt denne situation er forenelig med proportionalitetsprincippet, vurderes nærmere nedenfor (jf. afsnit 5.2.2 i denne afgørelse).

5.2.2. *Proportionalitet, gennemskuelighed, objektive kriterier og ikkeforskelsbehandling*

5.2.2.1. Indledende bemærkninger

(75) De krav, der er fastsat i artikel 19, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1008/2008 vedrørende proportionalitet, gennemskuelighed, de anvendte kriteriers objektive karakter samt ikkeforskelsbehandling, indebærer, at trafikken kun kan fordeles mellem lufthavne på grundlag af legitime mål, uden dog at begrænse medlemsstaternes muligheder for at vælge mere specifikke mål.

(76) Henset til ordlyden af artikel 7 i udkastet til dekret er denne afgørelse begrænset til fordeling af trafikken svarende til op til 10 000 slots med høj prioritet i Lelystad lufthavn i henhold til artikel 2, stk. 2 og 3, i udkastet til dekret.

(77) Det mål, som de nederlandske myndigheder har påberåbt sig til støtte for deres udkast til foranstaltning, er en styrkelse af Schiphol lufthavns rolle som et af EU's knudepunkter i de tilfælde, hvor lufthavnen har nået den kapacitetsgrænse på 500 000 flybevægelser om året, som er fastsat i Aldersaftalen (jf. betragtning 24 ovenfor). Det er et af de mål, der lovligt kan forfølges i henhold til artikel 19 i forordning (EF) nr. 1008/2008. Kommissionen har i tidligere afgørelser baseret på artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 ([21]), dvs. Kommissionens beslutning 95/259/EF ([22]), 98/710/EF ([23]) og 2001/163/EF ([24]) samt i sin meddelelse »EU's luftfartspolitik over for tredjelande — indsats i forbindelse med fremtidige udfordringer« ([25]) anerkendt legitimiteten af en aktiv politik for lufthavnsplanlægning, så længe den er i overensstemmelse med EU-rettens generelle principper. En sådan planlægningspolitik kan vedrøre en bred vifte af faktorer, som efter de kompetente myndigheders mening har høj prioritet. De konkrete foranstaltninger, der skal træffes med henblik på at gennemføre lufthavnsplanlægningspolitikken, kan også variere fra lufthavn til lufthavn. En medlemsstat kan med rette ønske at fremme udviklingen af en lufthavn på sit område på bekostning af de øvrige lufthavne i medlemsstaten. I et sådant tilfælde kan indførelsen af begrænsninger i adgangen til disse andre lufthavne alene udgøre et rimeligt middel til at nå dette mål. Principperne om proportionalitet, gennemskuelighed og ikkeforskelsbehandling i artikel 19, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1008/2008 skal dog overholdes, når det drejer sig om de præcise regler, der har til formål at fremme et sådant lovligt formål.

([20]) En lignende situation findes i Kommissionens beslutning 95/259/EF af 14. marts 1995 om en procedure i forbindelse med anvendelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 (sag VII/AMA/9/94 — Franske trafikfordelingsregler for det parisiske lufthavnssystem) (EFT L 162 af 13.7.1995, s. 25), afsnit VI.

([21]) Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 8).

([22]) Jf. fodnote 22.

([23]) Kommissionens beslutning 98/710/EF af 16. september 1998 om en procedure vedrørende anvendelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 (sag VII/AMA/11/98 — italienske trafikfordelingsregler for Milanos lufthavnssystem) (EFT L 337 af 12.12.1998, s. 42), betragtning 45.

([24]) Kommissionens beslutning 2001/163/EF af 21. december 2000 om en procedure vedrørende anvendelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 (sag TREN/AMA/12/00 — italienske trafikfordelingsregler for Milanos lufthavnssystem) (EFT L 58 af 28.2.2001, s. 29), betragtningt 45.

([25]) EU's luftfartspolitik over for tredjelande — indsats i forbindelse med fremtidige udfordringer (COM(2012) 556 final af 27.9.2012).

5.2.2.2. Proportionalitet, gennemskuelighed og objektive kriterier

(78) Formålet med de regler, som de nederlandske myndigheder har indberettet, er at skabe muligheder for at erstatte visse flyvninger i Schiphol lufthavn med andre flyvninger, der er bedre egnede til at styrke Schiphols rolle som hovedlufthavn. I denne henseende sondrer myndighederne mellem »transferflyvninger« og »punkt-til-punkt-flyvninger«. Ifølge udkastet til trafikfordelingsregler anføres en destination som en »transferflyvning«, hvis gennemsnitligt mindst 10 % af de passagerer, der i løbet af de femårige referenceperioder, der henvises til, er fløjet fra Schiphol lufthavn til den pågældende destination, tidligere er landet i Schiphol lufthavn, forudsat at der er gennemført mere end 10 flyvninger om året i de tre år forud for offentliggørelsen af klassificeringen.

(79) Omvendt er »punkt-til-punkt-flyvninger« kendetegnet ved, at alle flyvninger fra Schiphol lufthavn til destinationen i den periode på fem kalenderår, der henvises til, har haft en gennemsnitlig transferandel på under 10 %, og betinget af, at der er gennemført mere end 10 flyvninger om året i de tre år forud for offentliggørelsen af klassificeringen.

(80) Artikel 19, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1008/2008 udelukker ikke, at der fastsættes sådanne tærskelværdier med henblik på at fordele trafikken mellem lufthavne. Den tærskelværdi, der vælges med henblik på at afgøre, om en destination omfatter et tilstrækkeligt antal passagerer, der bruger lufthavnen som transferlufthavn, kan i princippet anvendes til at lede den relevante trafik til den pågældende lufthavn og går ikke nødvendigvis ud over, hvad der er krævet til dette formål.

(81) For at sikre, at sådanne tærskelværdier fører til forholdsmæssige resultater i overensstemmelse med artikel 19, stk. 2, andet afsnit, i forordning (EF) nr. 1008/2008, skal de imidlertid baseres på en objektiv vurdering af, om og hvordan de bidrager til at nå det tilstræbte mål, som i dette tilfælde er at bevare og udvikle Schiphol lufthavn som et knudepunkt. I denne henseende har medlemsstaterne en vis skønsmargen. Da forskellige tærskelværdier kan medføre forskellige virkninger, skal den berørte medlemsstat nøje undersøge disse virkninger, inden der vedtages en bestemt tærskelværdi.

(82) I den undersøgelse, der blev foretaget af SEO Amsterdam Economics ([26]), konkluderes det, at »en lav transfertærskelværdi medfører en begrænset markedsforvridning, mens højere tærskelværdier medfører et mere selektivt og mere effektivt resultat«. Undersøgelsen tager udgangspunkt i en tærskelværdi på 10 % og sammenligner virkningerne af alternative tærskelværdier. Hvis trafikfordelingsreglerne henviser til denne tærskelværdi, vil en betydelig del af KLM's flyvninger udgøre punkt-til-punkt-flyvninger, nemlig op til næsten […] flybevægelser ([…] ruter) hvert år. En meget lav tærskelværdi (4 % eller derunder) ville ikke gøre nogen større forskel for KLM […], selv om især luftfartsselskaber med fokus på pakkerejser ville blive påvirket i væsentlig grad. Sammenlignet med en tærskelværdi på 10 % ville de miste muligheder for at opnå fortrinsret i Lelystad lufthavn med henblik på at flytte trafik dertil. Med en tærskelværdi på 8 % eller lavere påvirkes KLM kun moderat i forhold til 10 %-scenariet, dvs. […]. Hvis tærskelværdien blev fastsat til 15 %, ville KLM være omfattet af trafikfordelingsregler i betydeligt større omfang (mere end […] yderligere flybevægelser), dvs. i absolutte tal mere end alle andre luftfartsselskaber, som har hjemmebase i Schiphol lufthavn. Med en tærskelværdi på 15 % kan ca. […] % af Transavias flyvninger fra Schiphol lufthavn betragtes som transferflyvninger, mens dette ved en meget lav tærskelværdi på 2 % vil gælde over […] % af Transavias flyvninger fra Schiphol lufthavn, hvilket betyder, at luftfartsselskabet betjener et relativt stort antal destinationer, men at det kun er få destinationer, der giver anledning til transferflyvninger. For så vidt angår konkurrenter viser undersøgelsen, at næsten […] % af den trafik, der skabes af Easyjet i Schiphol lufthavn, når tærskelværdien på 15 %. Med en tærskelværdi på dette niveau vil Tuifly og Corendon have de dårligste muligheder blandt alle de luftfartsselskaber, der benytter Schiphol lufthavn som hjemmebase, for at opnå fortrinsret i Lelystad lufthavn med henblik på at flytte trafik dertil.

(83) På baggrund af denne analyse kunne de nederlandske myndigheder konkludere, at en tærskelværdi på 10 % skaber en passende balance. Den giver for 2 % af de nuværende bevægelser i Schiphol lufthavn mulighed for at flytte »punkt-til-punkt-flyvninger« til Lelystad lufthavn og derefter erstatte denne trafik med »transferflyvninger« i Schiphol lufthavn. En række luftfartsselskaber vil helt sikkert kunne drage fordel af disse forhold ([27]).

(84) I denne forbindelse kan det anses for muligt at nå det fastsatte mål ved hjælp af tærskelværdien, og dette går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

([26]) Se betragtning 41 ovenfor.

([27]) Resultaterne af undersøgelsen er baseret på kendte destinationer og tager ikke hensyn til luftfartsselskabernes muligheder for at godtgøre, at andre destinationer også opfylder kriterierne for at blive betragtet som transferdestinationer. Jf. betragtning 90 nedenfor.

(85) Med hensyn til de øvrige elementer i udkastet til trafikfordelingsregler mindes der for det første om, at enhver overførsel af flyvninger fra Schiphol lufthavn til Lelystad lufthavn er frivillig. For det andet er den fortrinsret, som tildeles de berørte luftfartsselskaber i Lelystad lufthavn, og som har til formål at øge muligheden for, at en sådan overførsel finder sted, begrænset til 10 000 slots. En eventuel udvidelse til 25 000 slots vil blive besluttet særskilt efter en evaluering og vil kun finde anvendelse efter fornyet godkendelse fra Kommissionen. For det tredje sikrer artikel 3 i udkastet til dekret, at den således tildelte fortrinsret kun er tilgængelig for luftfartsselskaber, der via omlægningen af slots med henblik på udelukkende at anvende dem til transferflyvninger bidrager til at forbedre Schiphol lufthavns funktion som hovedlufthavn, hvilket er det endelige formål med udkastet til trafikfordelingsregler. Artikel 3, stk. 2 til 4, sikrer navnlig, at trafikfordelingsreglerne opfylder deres formål uafhængigt af slotmobiliteten (som er tilgængelig i henhold til forordningen om tildeling af slots) og uafhængigt af ændringer i det samlede antal slots, som indehaves af det pågældende luftfartsselskab eller den pågældende gruppe af luftfartsselskaber.

(86) Alle kriterier i udkastet til trafikfordelingsregler er objektive og gennemskuelige.

5.2.2.3. Ikkeforskelsbehandling

(87) I henhold til artikel 19, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1008/2008 skal enhver trafikfordelingsregel være fri for forskelsbehandling mellem destinationer i Unionen og forskelsbehandling på grundlag af luftfartsselskabers nationalitet eller identitet. Disse to forbud er udtryk for det almindelige lighedsprincip. Ifølge Domstolens ([28]) faste retspraksis kræver dette princip, at sammenlignelige situationer ikke behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet.

— **Ingen forskelsbehandling mellem destinationer i Unionen**

(88) I udkastet til trafikfordelingsregler skelnes der kun mellem »punkt-til-punkt-flyvninger« og »transferflyvninger«, for så vidt som det vedrører muligheden for at flytte bevægelser fra Schiphol lufthavn til Lelystad lufthavn og samtidig nyde godt af en grad af fortrinsret i den sidstnævnte lufthavn. Ud over »risikoflyvninger«, som af sikkerhedshensyn kun kan håndteres i Schiphol lufthavn, hænger denne sondring uløseligt sammen med det legitime mål om at konsolidere Schiphol lufthavn som en hovedlufthavn. Som forklaret ovenfor kan udkastet til trafikfordelingsregler bidrage til at nå dette mål og går ikke ud over, hvad der er nødvendigt med henblik herpå, og de deraf følgende kriterier er som sådan af objektiv karakter. Sondringen kan derfor anses for objektivt begrundet og kan ikke *i sig selv* anses for at udgøre forskelsbehandling.

(89) I denne forbindelse bemærker Kommissionen, at de kriterier, som de nederlandske myndigheder har opstillet med henblik på at skelne mellem de to forskellige typer af destinationer, sikrer, at alle destinationer, der har samme virkning på Schiphol lufthavns funktion som hovedlufthavn, behandles ens.

(90) Dette gælder også destinationer, der ikke er omfattet af bilag 1 i udkastet til bekendtgørelse, fordi de på grundlag af de oplysninger, som de nederlandske myndigheder har til rådighed ikke når op på tærskelværdien for transferpassagerer på 10 %. Luftfartsselskaber kan ganske vist få tilladelse til at behandle en eller flere af disse destinationer som transferdestinationer på grundlag af relevante data, herunder passende prognoser og data vedrørende andre europæiske lufthavne (jf. artikel 1, stk. 3 og 4, og artikel 3 i udkastet til dekret) ([29]). Vilkårene i disse regler er af en sådan art, at de giver selskaberne de mest omfattende muligheder for at underbygge deres krav i denne henseende, herunder f.eks. ved hjælp af data om selvbookede tilslutningsforbindelser ([30]) eller data indsamlet af lufthavnen.

(91) Som følge heraf kan det konkluderes, at udkastet til trafikfordelingsregler ikke medfører forskelsbehandling mellem destinationer i Unionen.

— **Ingen forskelsbehandling på grundlag af luftfartsselskabers nationalitet eller identitet**

(92) De kriterier, der er opstillet med henblik på at sondre mellem destinationer, og som er af objektiv karakter, sikrer under hensyntagen til formålet med foranstaltningen, at der ikke sker forskelsbehandling på grundlag af luftfartsselskabets nationalitet eller identitet. Alle luftfartsselskaber behandles lige og på grundlag af de samme kriterier.

([28]) F.eks. dom af 30. september 2010, Uzonyi, C-133/09, ECLI:EU:C:2010:563, præmis 31.
([29]) Jf. betragtning 15 og 16 ovenfor.
([30]) Ved hjælp af sådanne værktøjer kan en passager booke to på hinanden følgende flyvninger og være dækket af en forsikring, hvor der er behov for det, dvs. med henblik på en erstatningsflyvning eller et hotel, hvis det kræves som følge af forsinkelser, aflysning eller omorganisering af flyvninger. »Dohop« (https://www.dohop.com/) og »Kiwi« (https://www.kiwi.com/en/pages/content/about/) er generelt kendte leverandører.

(93) Som forklaret i detaljer ovenfor sikrer artikel 3 i udkastet til dekret, at den fortrinsret, der gives i Lelystad lufthavn, kun er tilgængelig for luftfartsselskaber, der via omlægningen af slots med henblik på udelukkende at anvende dem til transferflyvninger bidrager til at forbedre Schiphol lufthavns funktion som hovedlufthavn, hvilket er det endelige formål med udkastet til trafikfordelingsregler.

5.2.3. *Overholdelse af EU-reglerne om tildeling af slots*

(94) Ifølge artikel 19, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1008/2008 er udøvelse af trafikrettigheder underkastet gældende EU-regler, navnlig vedrørende tildeling af slots. Dette spørgsmål behandles i øjeblikket i forordningen om tildeling af slots.

(95) Ifølge de nederlandske myndigheder fremgår det af den analyse, der er foretaget i henhold til artikel 3 i forordningen om tildeling af slots, at der vil mangle kapacitet i Lelystad lufthavn fra det tidspunkt, hvor den kommercielle drift indledes i den pågældende lufthavn. Lelystad lufthavn vil derfor blive udpeget som en koordineret lufthavn i overensstemmelse med nævnte bestemmelse.

(96) Tildelingen af slots i koordinerede lufthavne skal ske i overensstemmelse med forordningens øvrige bestemmelser, navnlig artikel 8 til 10.

(97) I artikel 2, stk. 2, i udkastet til dekret præciseres det, at den heri fastsatte fortrinsret er »med forbehold af forordningen om tildeling af slots«. Som der gøres rede for i den forklarende note til udkastet til dekret finder fortrinsretten derfor kun anvendelse i tilfælde af, at flere anmodninger efter anvendelse af de generelt gældende kriterier, der er fastsat i nævnte forordning, fortsat strider mod hinanden.

(98) Der henvises i den forbindelse til artikel 10, stk. 6, i forordningen om tildeling af slots. Ifølge nævnte bestemmelse håndhæves den deri fastsatte fortrinsret til fordel for nytilkomne luftfartsselskaber i en koordineret lufthavn »med forbehold af artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2408/92«. Artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2408/92 er blevet erstattet af artikel 19, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1008/2008, som er det nuværende retsgrundlag for fastsættelse (og Kommissionens vurdering) af trafikfordelingsreglerne. Som følge heraf kan en fortrinsret i henhold til artikel 19, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1008/2008 tilpasses i forbindelse med trafikfordelingen, forudsat at tilpasningen begrænses til det, der er strengt nødvendigt for at nå målet med de pågældende trafikfordelingsregler.

(99) I den foreliggende sag finder reglen om fortrinsret i artikel 2, stk. 2, i udkastet til dekret først anvendelse efter kriterierne for fortrinsret i forordningen om tildeling af slots og er begrænset til de slots, der hidtil har været omfattet af reglerne, svarende til 10 000 bevægelser ([31]). Denne tilpasning af fortrinsretten går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målet med udkastet til trafikfordelingsregler, og er derfor forenelig med forordningen om tildeling af slots.

(100) Tilsvarende er reglen i artikel 3 i udkastet til dekret om, at slots, der er omfattet af artikel 2, stk. 2, i Schiphol lufthavn, kun kan anvendes til transferflyvninger, uløseligt forbundet med trafikfordelingen og en typisk egenskab ved en sådan fordeling. Den skal derfor ligeledes betragtes som forenelig med forordningen om tildeling af slots.

5.2.4. *Overholdelse af andre EU-bestemmelser*

(101) Kommissionen bemærker, at den eneste genstand for den vurdering, der skal foretages i henhold til artikel 19 i forordning (EF) nr. 1008/2008, er den nationale bestemmelse, der »regulerer fordelingen af lufttrafikken« (artikel 19, stk. 3, første afsnit). For så vidt angår overholdelsen af nævnte artikels stk. 1, er den omstændighed, at Lelystad lufthavn er åben for kommerciel drift på et bestemt tidspunkt, samt omfanget af denne åbning hvad angår mulig drift, nødvendige forudsætninger for denne trafikfordeling. Disse elementer indgår ikke i selve fordelingen. Vilkårene for selve trafikfordelingen må ikke have negativ indvirkning på overholdelsen af EU-bestemmelserne om »sikkerhed«, »sikring« og »miljøbeskyttelse« som omhandlet i artikel 19, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1008/2008. Som følge heraf er der ingen anledning til bekymring for, at disse elementer er uforenelige med denne bestemmelse.

6. **KONKLUSION**

(102) På grundlag af en vurdering af de faktiske omstændigheder og antagelser indeholdt i de nederlandske myndigheders anmeldelse mener Kommissionen, at de påtænkte trafikfordelingsregler er forenelige med artikel 19 i forordning (EF) nr. 1008/2008 —

([31]) Som forklaret ovenfor (betragtning 12 og 85) vil en udvidelse af antallet af berørte slots i Lelystad lufthavn først ske efter en evaluering af ordningen og kun efter en særskilt godkendelse fra Kommissionen. Den ordning, der overvejes i denne afgørelse, er begrænset til ovennævnte 10 000 slots.

VEDTAGET FØLGENDE AFGØRELSE:

Eneste artikel

De foranstaltninger, der er fastsat i udkastet til ministerielt dekret og i udkastet til bekendtgørelse fra ministeren for infrastruktur og vand om fordeling af lufttrafikken i Lelystad og Schiphol lufthavn som meddelt Kommissionen den 29. marts 2019 og ændret ved skrivelser af 3. juli 2019 og 11. juli 2019, godkendes hermed.

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Nederlandene.

Udfærdiget i Bruxelles, den 24. september 2019..

På Kommissionens vegne

Violeta BULC

Medlem af Kommissionen