

NOTAT



DEPARTEMENTET

Dato 6. september 2006
J. nr. 200-8

EU- og Luftfartskontoret

John Roy Vesterholm
Telefon 33 92 34 73
jrv@trm.dk

Høringsnotat vedrørende udkast til forslag om ændring af lov om luftfart (Lufthavnstakster, tilsyn, forsikring, tavshedspligt, lønindeholdelse for manglende betaling og internationale vedtagelser på engelsk m.v.)

Udkastet til lovforslag har været til høring hos Air Greenland A/S, Airport Coordination Denmark A/S, AOPA Danmark, Arbejdsmiljørådet for Luftfart c/o Statens Luftfartsvæsen, Assoc. of Travel Managers in Denmark ATM Denmark, Atlantic Airways, Autoriserede Danske Flyværksteder Att.: Kai Jensen, Billund Lufthavn, Cabin Union Denmark, Cimber Air A/S, DALPA, Danish Air Transport ApS, Danmarks Rejsebureau Forening, Dansam c/o lufthavnschef Peter Bay, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flyvelederforening, Dansk Handicap Forbund, Dansk Industri, Dansk Industri Luftfartsdivisionen Att.: Jens Hennild (Kommitteret), De Samvirkende Invalideorganisationer, DSI, Erhvervsflyvningens Sammenslutning v/ Otto Petersen, Flyvebranchens Personaleunion, Flyvertaktisk Kommando, Flyvesikringstjenesten/Naviair, Forbrugerrådet, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark (RiD), Forsvarskommandoen, Færøernes Landsstyre, Grønlands Lufthavnsvæsen, HTS-I, Kongelig Dansk Aeroklub, Konkurrencestyrelsen, KZ & Veteranfly Klubben, Københavns Lufthavne A/S, LSG Sky Chefs, Luftfartsdirektoratet, Luftfartsforvaltningen, Luftfartsstyrelsen, Luftfartstilsynet, MyTravel Airways A/S Hangar 276, Nordisk Flyforsikringsgruppe (NFG), North Flying A/S, Novia, Rådet for Dansk Forsikring og Pension, Rådet for Større Flyvesikkerhed, SAS afdeling AX, SAS Head Office afd. DX, Scandinavian Airlines System STOO, Sekretariatet v/ Tom Buskbjerg, Servisair Danmark A/S, Specialarbejderforbundet i Danmark (SiD), Star Air A/S, Sterling Airlines A/S, Sun-Air of Scandinavia A/S.

I. Modtagne høringsvar

Transport- og Energiministeriet modtaget i alt 15 høringsvar.

Følgende (i alt 3) har meddelt, at de ingen bemærkninger har til lovforslaget:

Forsikring & Pension
KL
Rådet for Større Flyvesikkerhed

Følgende (i alt 12) virksomheder og organisationer har afgivet høringsvar:



Billund Lufthavn A/S
Dansk Industri
Esbjerg Lufthavn
Fagligt Fælles Forbund, 3 F
Forbrugerrådet
HTS-A Arbejdsgiver- og Erhvervsorganisationen
HTS-I Erhvervsorganisationen
Københavns Lufthavne A/S
Region Midtjylland
SAS Group
Aalborg Lufthavn
Aarhus Lufthavn A/S

II. Bemærkninger til lovforslaget

Blandt de indkomne høringssvar er der hovedsageligt bemærkninger til præciseringen af luftfartslovens § 71 om lufthavnstakster. Der er således en lang række provinslufthavne som har afgivet høringssvar, mens det kun er et enkelt luftfartsselskab (SAS), der har svaret.

Provinslufthavnene er kritiske overfor præciseringen af bestemmelsen om lufthavnstakster, mens SAS, DI og Forbrugerrådet støtter den foreslåede præcisering.

I det følgende er høringssvarene gengivet og i afsnit IV kommenterer Transport- og Energiministeriet synspunkterne fra høringssvarene.

Det skal bemærkes, at ud over de punkter, der omtales i det følgende, er der i lovforslaget indarbejdet en række mere tekniske ændringer i forhold til det udkast til lovforslag, der blev udsendt i høring den 9. august 2006. Justitsministeriets endelige lovtekniske bemærkninger forventes først modtaget i slutningen af september 2006.

III. Præcisering af retsgrundlaget for opkrævning af lufthavnstakster

1. *Billund Lufthavn A/S* har følgende kommentarer:

”Transportministeren ønsker, at der skal være fair konkurrence på luftfartsmarkedet

Billund Lufthavn er helt enig i dette overordnede mål.

Men Billund Lufthavn er betænkelig, når der i bemærkningerne til lovforslaget henvises til det forslag til regulering, der er udarbejdet af en arbejdsgruppe un-



der Transport- og Energiministeriet, også selv om de bagvedliggende begrundelser er acceptable.

De foreslåede regler er meget bureaukratiske og de vil helt sikkert give anledning til mange fortolkningstvister.

Billund Lufthavn har tidligere været tilhænger af en statslig regulering af lufthavnenes takster.

Men vi har hele tiden understreget, at årsagen var, at den fair konkurrence er sat ud af spil, når kommercielt drevne virksomheder som Århus og Billund Lufthavne, der begge er aktieselskaber uden nogen form for underskudsgaranti eller anden form for kommunal støtte, skal konkurrere med kommunalt ejede lufthavne, der får underskudsdekning af kommuner og amter (amternes andel dækkes i øvrigt af staten i de kommende 4 år som følge af kommunalreformen).

Billund Lufthavn har via deltagelse i en arbejdsgruppe i en periode været inddraget i forberedelserne til den nu foreslåede regulering. Dette arbejde har vist os, at det er helt umuligt at opnå en fælles forståelse af, hvordan en detailregulering som den foreslåede kan gøres blot nogenlunde smidig og acceptabel for aktørerne.

Billund Lufthavn frygter derfor, at en vedtagelse af den detailregulering, der er forudsat i lovforslaget, vil gøre det endnu vanskeligere for kommercielle lufthavne at klare sig i den stigende konkurrence.

Billund Lufthavn skal i denne forbindelse tillade sig at henlede opmærksomheden på, at konkurrencen nu ikke mindst står mellem danske og udenlandske lufthavne. Billund har i de seneste år oplevet en stærkt stigende konkurrence fra lufthavne i både Hamburg og Lübeck.

Forudsætningerne for den frie konkurrence, der er en nødvendighed for dansk luftfarts effektivitet, er sikret i vedtagne EU-regler.

Udenlandske lufthavne er naturligvis underlagt samme EU-regler som de danske.

Billund Lufthavn anmoder Transport- og Energiministeriet om at sikre fair vilkår ved at fastslå, at kommunalt drevne lufthavne skal leve op til de konkurrenceretlige regler, der gælder for kommunale virksomheder – og ved at anmode tilsynet med kommunerne om at påse, at disse regler overholdes.”

2. Dansk Industri har følgende kommentarer:

DI lægger vægt på at der kan konkurreres indbyrdes mellem danske lufthavne, herunder også om at tiltrække nye ruter.



Denne konkurrence bør imidlertid ske på et fair grundlag og overtrædelser bør effektivt kunne sanktioneres.

DI ser det fremsendte lovforslag som et vigtigt skridt til opfyldelse heraf, i øvrigt sammen med den nye EU guideline om støtte.

DI ser også lovforslaget som et fremskridt i retning af at bidrage til et konstruktivt forhandlingsklima omkring afgifter mv. mellem lufthavnen og de benyttende luftfartselskaber, i de tilfælde hvor lufthavnen har et naturligt monopol i form af sin geografiske beliggenhed.

3. Esbjerg Lufthavn har følgende kommentarer:

”Monopol, dominerende markedsposition

Af bemærkningerne til lovforslaget synes det at fremgå, at regulering er nødvendig, fordi lufthavnene har en dominerende markedsposition.

Vi kan være enige i at Københavns Lufthavne, Kastrup, og til dels Billund Lufthavn har dominerende positioner. Hertil kommer, at SAS har en endog meget dominerende stilling i dansk luftfart, hvilket helt forbigås i bemærkningerne.

Det er svært at få øje på, at Esbjerg Lufthavn skulle have en markedsdominans, som gør brugerne afhængige af den. Et par eksempler:

Hovedparten af trafikken på Esbjerg Lufthavn er helikopterflyvningerne til olieplatformene i Nordsøen. Selskaberne kunne sagtens oprette et anlæg på fx Esbjerg Havn og operere derfra, hvis ikke de ville være på lufthavnen.

At Ryanair valgte at placere ledig flykapacitet på en rute mellem Esbjerg og London og ikke et andet sted i Europa, er resultatet af et stykke klassisk salgsarbejde fra lufthavnens side – i øvrigt i konkurrence med et stort antal europæiske lufthavne.

Af bemærkningerne fremgår det heller ikke, at store dele af luftfarten konkurrerer med andre transportformer. Esbjerg mistede i 2000 sin flyrute til København. Årsagen hertil var den øgede konkurrence fra bil og tog som følge af den faste forbindelse over Storebælt. I den forbindelse havde Esbjerg Lufthavn ikke noget monopol, som kunne anvendes til at hindre udviklingen, men var derimod underlagt konkurrencens vilkår.

Principperne for takstfastsættelse

Esbjerg Lufthavn går ind for, at lufthavnstakster skal være:

- omkostningsrelaterede



- ikke-diskriminerende
- gennemsigtige

Ved omkostningsrelateret forstår vi, at operatørerne skal betale i forhold til de omkostninger, de hver især udløser. For at en sådan takstmodel kan være praktisk håndterbar, bør flyene nok inddeles i 2-3 grupper efter størrelse.

Det hidtil gældende princip om, at der fx opkræves en fast passagerafgift uanset flytype, er diskriminerende, da de store fly kommer til at betale for meget og de små for lidt i forhold til de relaterede omkostninger på lufthavnen.

Mht. ad-hoc-trafik bør der gælde et takstblad.

Regulering

Esbjerg Lufthavn drives med et mindre tilskud fra Esbjerg Kommune, som er eneejer. Lufthavnens drift optimeres løbende, for at dette tilskud kan minimeres eller helt forsvinde.

Det er imidlertid først og fremmest på indtægtssiden, at der er muligheder for at forbedre lufthavnens økonomi, og dette skal foregå ved at tiltrække mere trafik. Det er derfor af største vigtighed for os, at en regulering ikke kommer til at stå i vejen for en udvikling.

Vi ønsker en mulighed for, at vi på købmandsmæssig maner kan forhandle os til rette med eksisterende og nye kunder. Hvis det vedtages, at Statens Luftfartsvæsen skal være regulerende myndighed, må dette derfor erhverve sig tilstrækkelig indblik i branchens kommercielle vilkår.”

4. Fagligt Fælles Forbund, 3 F har følgende kommentarer:

”Pkt. 6. § 71 stk. 1. præciserer, at ground handling er omfattet af takstregulering. I overvejelserne og bemærkningerne lægges op til, at der skal skabes incitament til konkurrence på ground handling også i mindre lufthavne. Ground handling indgår ofte som en del af andre arbejdsopgaver i mindre lufthavne. På den baggrund anser 3F det for uhensigtsmæssigt at skabe incitament for konkurrence. Problemerne med blandt andet ground handling i Københavns Lufthavne i sommeren 2006 har vist, at konkurrence på ground handling ikke er nogen garanti for øget kvalitet – snarere tværtimod. At det skulle medføre en administrativ lettelse er ikke på nogen måde underbygget.”



5. Forbrugerrådet har følgende kommentarer:

” Lufthavnstakster

Forbrugerrådet kan tilslutte sig anbefalingen om, at der skal være fair konkurrence for flyselskaberne, således at der ikke arbitrært kan ændres på taksterne for at stille nogle flyselskaber bedre end andre. Forbrugerrådet går ud fra, at der i håndteringen heraf vil blive taget hensyn til, at der skal være en sund konkurrence på området, således at det sikres, at der er et stort udbud fra de enkelte lufthavne.

Forbrugerrådet er derfor også enig i, at der fortsat er brug for at regulere taksterne for de lufthavne, der har et faktisk monopol. Forbrugerrådet har i øvrigt ikke en klar holdning til, hvilken model der vælges for Københavns lufthavn, men hælder dog mod den incitamentskabende model.

Forbrugerrådet er enig i, at det er en fordel også at indføre en bødestraf for lufthavne, der overtræder reglerne, som alternativ til at lukke lufthavnen, da der formentlig vil være utilbøjelighed til at anvende denne sanktion.

Groundhandling

Forbrugerrådet støtter, at der af hensyn til konkurrencen åbnes op for, at den enkelte lufthavn får tilladelse til selv at bestemme prisen, såfremt de samtidig åbner op for konkurrencen. Dette bør imidlertid følges nøje på grundlag af de særlige omstændigheder, der nævnes i forslaget.

Fortrolig indrapportering

§ 7 i lovforslaget udvider tavshedspligten i forbindelse med flyvesikkerhedsmæssige begivenheder. Forbrugerrådet har noteret sig oplysningen om, at indberetningerne er steget, siden tavshedspligten blev indført, og finder, at det er beklageligt, at der tilsyneladende kun indberettes, hvis offentligheden - in casu kunderne og de potentielt skadelidte - ikke får oplysninger om ulykkerne. Generelt skal Forbrugerrådet nævne, at det fortsat bør drøftes, hvorledes kunderne kan blive orienteret om de indsamlede oplysninger om ulykker og "near misses".

Forsikring

Forbrugerrådet finder, at der bør holdes skarpt øje med den foreslåede undtagelse fra den almindelige regel om objektivt ansvar i de situationer, hvor der ikke kan tegnes forsikring. I bemærkningerne er bl.a. nævnt et eksempel om skader, der forårsages af atomvåben mv. Selvom det fremgår af bestemmelsen, at det er ejeren af luftfartøjet, der har bevisbyrden for, at der ikke kan tegnes forsikring, er det vigtigt, at der holdes øje med en udvidelse af undtagelserne,



der beror på, at forsikringsselskaberne ikke kan genforsikre i udlandet. Det angives i øvrigt ikke i bemærkningerne, hvorledes dette er reguleret i de lande, som "vi normalt sammenligner os med".

6. HTS-A Arbejdsgiver- og Erhvervsorganisation har følgende kommentarer:

"Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at sigtet med forslaget er "at modernisere og præcisere retsgrundlaget for lufthavnenes opkrævning af betaling hos luftfartsselskaberne for benyttelse af lufthavnene."

HTS-A finder det grundlæggende fornuftigt at modernisere retsgrundlaget for lufthavnenes virke.

Lovforslaget giver imidlertid anledning til en række principielle overvejelser om karakteren af grundlaget for den retlige regulering af lufthavnenes forhold.

For det første bør det give anledning til en principiel overvejelse af lufthavnenes rammevilkår. Skal lufthavnene betragtes som integrerede dele af den samlede danske infrastruktur med behov for en stærk statslig regulering, eller skal lufthavnene betragtes som erhvervsvirksomheder med behov for rammevilkår, der tillader et markedsmæssigt spillerum?

Der er næppe tvivl om, at lufthavnene er at betragte som en væsentlig del af infrastrukturen, og at lufthavnene som følge deraf traditionelt som anden infrastruktur har været og er underlagt behov for offentlig regulering. Spørgsmålet er imidlertid om ikke situationen omkring lufthavnene er ved at ændre sig over mod en situation præget af markedsmæssige forhold og dermed en forstærket konkurrence.

Faktum er under alle omstændigheder, at konkurrencen mellem lufthavnene, herunder ikke mindst på tværs af landegrænserne, er voksende, og at den fremtidige udvikling peger i samme retning. Tilsvarende er der grundlag for at fremhæve, at lufthavnenes konkurrenceflade ikke udelukkende er et spørgsmål om forholdet til luftfartsselskaberne, men i lige så høj grad konkurrencen med andre lufthavne, herunder andre regionale lufthavne i Danmark.

HTS-A er derfor af den opfattelse, at der er behov for en principiel drøftelse af, hvorvidt der er behov for at opretholde luftfartslovens § 71. Ønsket om at styrke konkurrencedygtigheden i den danske luftfartsbranche, herunder lufthavnene, kunne understøtte vurderingen af, at lufthavnenes forhold i fremtiden var underlagt den eksisterende konkurrencelovgivning, udbudsregler samt EU-lovgivning i øvrigt.



Et andet principielt forhold, som lovforslaget giver HTS-A anledning til at fremhæve, er spørgsmålet om de driftsmæssige forhold, herunder de ejerskabsmæssige vilkår for de enkelte lufthavne.

Et blik på de danske provinslufthavne efterlader ingen tvivl om, at der er væsensforskelle i ejerstruktur og finansielle vilkår, herunder inddækning af eventuelle underskud. Nærværende forslag lægger op til en regulering, som ikke umiddelbart tager højde for disse grundlæggende forskelle.

Efter HTS-A's opfattelse er der behov for en nøjere vurdering af, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at vedtage de i forslaget indeholdte bestemmelser, når henses til de meget forskellige rammevilkår, som de enkelte provinslufthavne eksisterer under.

I den luftfartspolitiske redegørelse "Dansk Luftfart 2015" fra 9. november 2005 sætter regeringen pejlemærkerne for dansk luftfart, herunder ikke mindst i betydningen af at sikre grundlaget for en konkurrencedygtig dansk luftfartsbranche. Fokus er på at skabe de bedst mulige rammevilkår, herunder navnlig hvad angår erhvervsregulering og afgifter. Velfungerende og effektive lufthavne i Danmark er også centrale fokuspunkter i den luftfartspolitiske strategi.

HTS-A finder ikke, at der i grundlaget for lovforslaget i tilstrækkelig grad er indeholdt en stillingtagen til de oven for anførte principielle spørgsmål. HTS-A skal opfordre Transport- og Energiministeriet til nøje at overveje, hvorvidt det foreliggende forslag i tilstrækkelig grad understøtter de erhvervmæssige interesser, som er en del af grundlaget for at drive virksomhed i form af en lufthavn.

HTS-A skal understrege, at vi naturligvis forstår og anerkender grundlaget for en regulering af lufthavnenes forhold."

7. HTS-I Erhvervsorganisationen har følgende kommentarer:

"HTSI takker for medtagelsen af ovennævnte lovforslag til høring. HTSI kan overordnet støtte forslaget, da det indeholder rimelige ændringer i regelsættet og sikrer en sund konkurrence på lufthavnsområdet.

Specielt finder vi det positivt, at de enkelte lufthavne får mulighed for selv at fastsætte priserne på ground handling såfremt lufthavnen har sikret konkurrence på området.

Generelt ønsker HTSI, at de statsligt fastsatte takstreguleringer bør undgås, og lovens princip om, at konkurrence overflødiggør statslige takster er fornuftigt. Dette skaber et sundt incitament til at lufthavnene sikrer en rimelig grad af konkurrence på ground handling.



HTSI har noteret sig, at arbejdsgruppen ligeledes anbefaler, at der indføres større frihed i takstfastsættelsen og vil i den forbindelse pege på, at dette arbejde løbende bør pågå.

HTSI bakker ligeledes op om, at landets 26 mindre lufthavne dereguleres og at de ikke længere skal have godkendt deres takster hos Statens Lufthavnsvesen.

Vi har noteret os, at der med ændringerne indføres mulighed for, at lufthavne der giver ulovlige rabatter kan gives bøder. HTSI vil dog understrege, at man skal være forsigtig med ikke at gå enegang i forhold til resten af EU.

HTSI har ikke yderligere bemærkninger til forslaget.”

8. Københavns Lufthavne A/S har følgende kommentarer:

”Københavns Lufthavne A/S har ingen bemærkninger til det fremsendte lovforslag. Men erindrer om de fremsatte bemærkninger i forbindelse med det bagvedliggende arbejdsgruppearbejde.”

Det fremgår heraf, at ”indledningsvis skal det nævnes, at rapporten giver et godt grundlag for forståelse af, hvad der regulerer dette område. CPH har derfor ikke væsentlige bemærkninger til rapporten, men skal dog fremkomme med følgende kommentarer:

Ad. pkt. 4.6.1.3.3.3. Betaling for ground handling (Højesterets dom)

Når det i første afsnit nævnes, at lufthavnen kan stille betingelser for adgangen til lufthavnsanlæggene, herunder også betalingskrav, skal vi dog for en god ordenes skyld bemærke, at det er korrekt, at der kan opkræves betaling for handlers anvendelse af lufthavnens udstyr, hvorimod der ikke kan opkræves betaling for en ground handlers adgang til at drive handling-virksomhed på en lufthavn, jfr. Herved den tyske retssag mellem Lufthansa og Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH og den under denne sag af EU-domstolen truffe præjudicielle afgørelse.

Ad. pkt. 4.7.1.2. Minimumsintervention

Vi kan til fulde støtte synspunktet om at flyvepladserne er i indbyrdes konkurrence, og at dette alene begrænser hvad flyvepladserne kan tage for deres ydelser.

Ad. pkt. 4.7.1.3. Institutionelle arrangementer

Brugerkonsultationer anvendes allerede i vid udstrækning i CPH. I praksis er det ofte umuligt at opnå konsensus med brugerne, da de har meget forskellige



holdninger og modstridende interesser. Det er derfor vigtigt at lufthavnen har mulighed for at træffe beslutninger.

Ad. pkt. 7.2.4. Ordningen for Københavns Lufthavne

Det skal præciseres, at der kun fastsættes et øvre loft for taksterne, såfremt lufthavnen og brugerne ikke er i stand til at indgå en frivillig aftale.

Ad. Bilag 5 pkt. 11.2 Ikrafttræden

Vi går ud fra, at BL'en ikke vil have indflydelse på takstregulativet for CPH.”

9. Region Midtjylland (under dannelse) har følgende kommentarer:

”Region Midtjylland har noteret sig, at takstreguleringen helt afskaffes for de små lufthavne. Det er en ændring, vi hilser velkommen, og som vil betyde administrative lettelser for disse lufthavne.

Region Midtjylland finder samtidig, at det er vigtigt at sikre lufthavnene lige konkurrencebetingelser, f.eks. i forsøget på at tiltrække luftfartsselskaber. I Danmark er der især tre lufthavne, som har internationale forbindelser, Kastrup, Billund og Aarhus, og det er Region Midtjyllands opfattelse, at lovgivningen ikke skal hindre den enkelte lufthavns mulighed for at indgå aftaler med luftfartsselskaberne.

Et nyt og voksende segment er rejser med de såkaldte lavprisselskaber, som reelt tiltrækker kunder, som ellers ikke ville rejse. Det er vigtigt at fastholde disse rejsemuligheder i Danmark, da alternativet er, at kunderne kører til udlandet (f.eks. Lübeck og Malmø) for at flyve derfra. Set i et regionalt udviklingsperspektiv er denne type rejser vigtige bl.a. for turismeudviklingen.

Derfor skal Region Midtjylland opfordre til, at loven udformes, så det i fremtiden er muligt for den enkelte lufthavn at udvikle sine egne nicher i lige konkurrence mellem Aarhus, Billund og Kastrup.”

10. SAS Group har følgende kommentarer:

”Vedrørende de foreslåede ændringer i relation til lufthavnstakster er SAS enig i, at et helt afgørende hensyn ved fastsættelsen af takster er, at der er fair konkurrence på luftfartsmarkedet, og at lufthavnene ikke forskelsbehandler luftfartsselskaberne. Da dette ikke er tilfældet i dag, og da det har vist sig, at visse lufthavne afviser at efterleve myndighedernes afgørelser, er det vigtigt, at der fastsættes fælles regler, som kan gennemtvinges, og som træder i kraft snarest. Dette udelukker på ingen måde lufthavnens muligheder for indbyrdes at konkurrere og tiltrække nye ruter til gavn for lokalområderne.



Alle danske lufthavne har uden undtagelse geografisk monopol på visse ruter – eksempelvis har Aalborg Lufthavn monopol på ruten Aalborg-København, da den ikke kan erstattes af andre ruter. Ligeledes er det klart, at der i et vist omfang består konkurrence mellem lufthavnene for at tiltrække andre ruter – typisk udenrigsruter.

Desværre er der flere eksempler på, at lufthavnene udnytter deres monopolruter til gennem krydssubsidiering at tilbyde særligt favorable vilkår på andre ruter, som ensidigt er forhandlet med én operatør, og som andre operatører enten på den ene side ikke kan få kendskab eller adgang til eller på den anden side ikke har interesse i, da de er tilpasset en enkelt operatørs produkt- og prisstruktur. Dette er stærkt konkurrenceforvridende.

Dette har også været myndighedernes – i dette tilfælde Statens Luftfartsvæsen - holdning gennem en årrække, og man har, i det omfang man har fået kendskab til de konkurrenceforvridende afgiftsstrukturer, søgt at gribe ind. Visse lufthavne har dog afvist at efterleve SLV's afgørelser.

Ligeledes har lufthavnene i kraft af deres offentlige ejerskaber i varierende grad mulighed for at tilbyde favorable vilkår via offentlige tilskud og garantier, hvilket medvirker til, at konkurrencen mellem lufthavnene ofte består i en konkurrence om bedst mulig adgang til de offentlige kasser. Det er ikke sund konkurrence.

EU-Kommissionen har af samme grund for nylig fastsat retningslinier for offentlige tilskud, som kun kan ydes undtagelsesvis og i begrænset omfang ved påbegyndelsen af nye ruter og med lige adgang for alle.

Det er SAS' erfaring, at de statslige myndigheder overlader til de enkelte lufthavne at sikre, at deres ageren er i overensstemmelse med retningslinierne. Dette skyldes muligvis, at det legale grundlag for statslig indgriben har været mangelfuldt. Retssubjektet for EU's statsstøttere regler er imidlertid medlemsstaterne, som har en forpligtelse til at sikre, at reglerne overholdes.

Luftfartsloven bør derfor udgøre et tilstrækkeligt juridisk fundament for, at de statslige myndigheder kan håndhæve statsstøttere reglerne på luftfartsområdet, herunder bestemmelserne om, at lufthavnes støtteordninger skal anmeldes til og godkendes af EU-kommissionen, inden de implementeres og modsat, at ordninger, som ikke er godkendt, trækkes tilbage. Spørgsmålet ses ikke at være behandlet i lovforslaget og dets bemærkninger, hvorfor SAS skal anmode om, at det tilsikres, at der etableres den fornødne lovhjemmel til, at staten kan efterleve EU' statsstøttere regler.

Lovforslaget indeholder bestemmelser om, at prisen for groundhandlingsydelser omfattes af ministerens kompetence til regulering i det omfang, de ikke er konkurrenceudsatte dvs., når de udgør monopoler. SAS er enig heri. Det



fremgår samtidig af lovforslaget og hedder i bemærkningerne, at dette ikke gælder, hvis Statens Luftfartsvæsen har godkendt, at de er monopoler. Priserne er altså regulerede, hvis lufthavnen har et monopol, men ikke hvis et monopol er godkendt.

Som begrundelse henvises til ground handlingbekendtgørelsen, som opregner visse principper for prisfastsættelsen. Det er korrekt, men bekendtgørelsen stiller ikke krav til prisniveauet for de godkendte monopolydelser, således som forslaget foreskriver for de øvrige monopolydelser i lufthavnene. Dette savner logik og kan have en særdeles u hensigtsmæssig konsekvens. Det skal ikke mindst ses i lyset af, at de monopolydelser såsom bagageanlæg, for hvilke der herefter er fri prisfastsættelse, udgør en potentielt betydelig del af lufthavnens afgifter, som kan skrues yderligere op som kompensation for manglende mulighed for forhøjelser af de regulerede afgifter.

Afslutningsvis skal det fremhæves, at SAS overordnet finder forslaget positivt, og at det udgør et betydeligt skridt i den rigtige retning. SAS er også af den opfattelse, at det efter mange års lovløshed på afgiftsområdet haster med at gennemføre anvendelige regler. SAS prioriterer således en hurtig gennemførelse af reglerne frem for yderligere tilpasninger, såfremt det måtte forsinke reglerens ikrafttræden. Såfremt reglerne af ovennævnte grunde måtte vise sig at være utilstrækkelige, kan en efterfølgende justering således være at foretrække.”

11. Aalborg Lufthavn har følgende kommentarer:

”Indledningsvis kan vi konstatere at lovforslagets tekst omkring takstfastsættelse og regulering af handlingspriser, hviler på helt forkerte konklusioner truffet af den arbejdsgruppe, som har udarbejdet forslaget.

Arbejdsgruppens konkluderer, at der på grund af den særlige monopolstilling, som lufthavnene indtager, fortsat er behov for regulering af de 8 store og mellemstore offentlige lufthavnes takster.

De danske provinslufthavne indtager på ingen måde monopoler eller monopol-lignende stillinger, de er tværtimod konkurrenceudsatte nationalt og internationalt. Hvilket Transport og Energiministeriets rapport ”Dansk Luftfart 2015” også konstaterer.

Kun en enkelt af de danske provinslufthavne har indenfor de seneste år kunnet præstere et overskud, hvilket med al tydelighed viser at de takster og øvrige betalinger der opkræves generelt er for små. Der er således ikke tale om at udnytte monopollignende tilstande, men tværtimod en benhård konkurrence der tvinger lufthavnene til at holde igen på prisfastsættelse af alle ydelser.

Kampen om at tiltrække nye aktører til lufthavnene er meget hård, sidst illustreret ved Ryan Airs beslutning om at etablere en ny rute fra Billund til Dub-



lin. En rute som alle de øvrige provins lufthavne gerne havde set etableret fra de enkelte lufthavne.

Lufthavne omkring Danmark kæmper for at tiltrække nye ruter, således er der ruter fra Lübeck som i vid udstrækning benyttes af jyske rejsende.

De danske provinslufthavne ejes alle under en eller anden form af lokalområdet. Alle de lokale aktører har kun en interesse i at udvikle lufthavnene, således at der skabes dynamik og udvikling omkring lufthavnene.

Ejerkredsen er naturligvis optaget af at reducere eventuelle driftstilskudsbeløb, og under alle omstændigheder er tilskuddene til lufthavnsdriften afvejet af lufthavnens samlede betydning for udviklingen i lokalområdet. Flere provinslufthavne vil ikke kunne opretholde driftsstatus uden tilskud af offentlige midler.

Lufthavnene ledes af ansvarlige bestyrelser, der tilsikrer at de aftaler der indgås er fair og rimelige overfor kundegruppen.

Forslaget til regelfastsættelse af lufthavnstaksterne bygger på det princip, at alle lufthavnens brugere skal betale den samme pris for samme ydelse.

Spørgsmålet er i virkeligheden om dette princip ikke er forældet og ude af takt med de bestræbelser Danmark gør for at blive medspiller i den globale udvikling.

Betragter man provinslufthavnene vil der være ruter, som kan bære en højere pris end ruter der flyver til mindre attraktive rejsemål, der på sigt anses for at kunne blive bæredygtige og til gavn for udviklingen/globaliseringen.

Der kan ligeledes være afgang, som på grund af svag belægning ikke er attraktive for flyselskaberne at beflyve, men som ud fra et lokalt synspunkt vil være af stor betydning at få befløjet.

For at fastholde eller for at skabe udvikling skal lufthavnene have mulighed for at differentiere betalingen i forhold til de pågældende ruters "betalingsevne".

Det kan meget vel tænkes at en mindre attraktiv rute set fra et flyselskabs side, vil være en meget vigtig brik for det lokale erhvervslivs muligheder for at etablere forretninger i udlandet.

Samlet må man konstatere, at de danske provinslufthavne internationalt set er så små, at de ikke på nogen måde kan påvirke udviklingen i de internationale lufthavne, men derimod af allerstørste betydning for udviklingen i provinslufthavnenes nærområder. Derfor bør man i Danmark kun interessere sig for at



fastsætte regler for de reelle monopolister, nemlig Københavns Lufthavne og SAS, og helt afstå fra at regelstyre provinslufthavnene takstfastsættelse.”

12. Aarhus Lufthavn A/S har følgende kommentarer:

”Der henvises indledningsvist til vores skrivelse af 20.05.2006, ”Høringssvar, Rapport om fastsættelse af lufthavnstakster i Danmark”. Svaret er fortsat relevant, da der ikke er ændret noget grundlæggende i Deres oplæg siden da.

Herudover skal vi tilføje:

1. Ad. beskrivelse af den nuværende lovgivning på området:

Når der i bemærkningerne til lovforslaget 2.2.1 ”Gældende regulering af lufthavnstakster” i afsnit 2 står:

”Takstreguleringen omfatter betaling for start og landing, herunder ind- og udflyvning, luftfartøjers ophold, passagerflow gennem lufthavnen, security og i et vist omfang handling”. Dette er dette efter vores opfattelse ikke dækkende i forhold til nugældende ret!

Af bl.a. forarbejder til nugældende lov, og ikke mindst i henhold til højesteretsdom af 14.10.2004, i sag mellem SAS og Københavns lufthavne, fremgår det at ”passagerflow gennem lufthavnen” – altså den betaling, der opkræves over passagerafgiften, ikke er underlagt myndighedernes kontrol. Der er her tale om langt den største afgiftspost for luftfartsselskaberne. Formuleringen kan give udenforstående det fejlagtige indtryk, at der er tale om en mindre lovjustering, hvilket absolut ikke er tilfældet. [bør vi ikke tage stilling til dette?]

2. Ad. Konkurrencen mellem lufthavnene.

Vi anbefaler der i højere grad bliver fokuseret på konkurrencen mellem lufthavnene, og ikke kun lufthavnenes rolle i konkurrencen mellem luftfartsselskaberne. Det turde være hævet over enhver tvivl at landets lufthavne konkurrerer ihærdigt om luftfartsselskabernes trafik – faktisk rækker konkurrencen, som man kunne læse i Børsen den 14.8.2006, ud over landets grænser til bl.a. Lübeck og Malmø. Fakta er imidlertid at landets regionale lufthavne konkurrerer ud fra vidt forskellige økonomiske og driftsmæssige forudsætninger, og det vil være nærliggende at inddrage dette væsentlige element ind i lovarbejdet.

Man kan dele de Danske provinslufthavnene op i fire kategorier ud fra en driftsmæssig betragtning.



1: Aktieselskaberne:

Billund og Århus lufthavne drives som aktieselskaber med en kommunal/amtlig ejerkreds. Lufthavnene agerer i henhold til A/S lovgivningen, tilføres ikke drifts- eller anlægsmidler fra ejerkredsen, og er i alle forhold underlagt de normale markedskræfter.

2: De kommunale lufthavne:

Ejes af en eller flere kommuner. Tilføres af ejerne faste årlige driftstilskud – p.t. i størrelsesordenen 3-7 millioner kr. uden udsigt til at selskaberne på sigt bliver økonomisk selv bærende. Det drejer sig om Odense, Esbjerg og Sønderborg lufthavne. Som et kuriosum kan det nævnes, at i det omfang der p.t. indgår amter i ejerkredsen vil deres andel af underskuds dækningen, i en 4-års periode startende 1.7.2007, blive varetaget af Indenrigsministeriet!

3: Lufthavne på militære flyvestationer:

Det drejer sig om Karup og Ålborg lufthavne. Forsvaret leverer alle de for afvikling af flytrafikken nødvendige ydelser. Lufthavnsselskaberne er dermed udelukkende terminalselskaber, der driver de med serviceringen af passagererne forbundne aktiviteter. De to lufthavne har vidt forskellige aftaler med Forsvaret om betaling for de ydelser de aftager, men der er ingen tvivl om, at de begge nyder store økonomiske fordele af at være ”kunder” hos det offentlige.

4: Statslufthavne:

Bornholms Lufthavn ejes af staten og drives af Statens Luftfartsvæsen. Lufthavnen tilføres årligt et 2-cifret millionbeløb, hvilket bl.a. sætter dem i stand til at undlade at opkræve passagerafgift.

Fastholder man at lufthavnenes takstfastsættelse skal myndighedsreguleres, vil det være nærliggende at koncentrere sig om de lufthavne, der ikke er reguleret af markedskræfterne – altså kategorierne 2,3 og 4 ovenfor. Man vil derved kunne sikre at der ikke konkurreres for offentlige midler, og at de to lufthavne (kategori 1), der drives på normale markeds mæssige betingelser, ikke udsættes for unfair konkurrence en konkurrenceforvridning, der formentlig tillige er i strid med EU-regler om statsstøtte.

3. Ad. Konsekvenser for erhvervslivet.

Ifølge oplæget ”vurderes forslaget ikke at have væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser”. Fakta er, at gennemføres den varslede lovgivning er konsekvensen sandsynligvis, at en eller flere af de nuværende lavprisoperatører forlader det Danske marked. Hertil kommer at det givetvis vil afholde andre lavprisoperatører, der p.t. har Danmark under overvejelse fra at åbne ruter. Der bliver



dermed tale om mindre konkurrence mellem luftfartsselskaberne hvilket vil føre til et smallere produktudbud og højere priser – også for det Danske erhvervsliv!

4. Ad: De-facto nationalisering:

Konsekvensen af den varslede lovgivning tangerer en de-facto nationalisering af de regionale lufthavne, idet staten via SLV's regulering får 100 % kontrol med alle aspekter af lufthavnens kommercielle drift. Regningen overlader man imidlertid fortsat til ejerne, hvilket ikke syntes rimeligt! Fastholder man derfor beslutningen om den varslede regulering, anbefales det at man tager skridtet fuldt ud og lader staten overtage driften af de Danske regionale lufthavne. Der skal i den forbindelse henvises til både Norge og Sverige hvor mere end 90 % af de regionale lufthavne ejes og drives af statslige lufthavnsselskaber.

Aarhus Lufthavn A/S anbefaler:

Undlad at lovgive specifikt på lufthavns takst området (lad § 71 udgå). Området er tilstrækkeligt reguleret gennem eksisterende konkurrencelovgivning, EU lovgivning og Den kommunale styrelseslov. Den ønskede og nødvendige regulering af konkurrencen mellem Danske regional lufthavne vil kunne opnås gennem en aktiv myndigheds administration af disse love iht. gældende regler uden for luftfartsloven.”

IV. Transport- og Energiministeriet kommentar

Kommentarer til høringssvarene fra Billund Lufthavn A/S, Esbjerg Lufthavn, HTS-A Arbejdsgiver- og Erhvervsorganisation, Region Midtjylland, Aalborg Lufthavn og Aarhus Lufthavn.

En række provinslufthavne har givet udtryk for, at de ikke ønsker regulering af lufthavnstaksterne. Denne reaktion var forventet, især da der i årevis har været debat om, hvorvidt de rabatter flere af disse lufthavne yder, er lovlige eller ej.

Derimod er det overraskende, at Billund Lufthavn, der tidligere var en varm fortaler for regulering af lufthavnstaksterne, nu tilkendegiver, at det ikke længere er tilfældet.

Formålet med lovforslaget er at modernisere og præcisere retsgrundlaget for lufthavnens opkrævning af betaling hos luftfartsselskaberne for benyttelse af lufthavnene efter § 71. Målsætningen med lovforslaget er ikke mere regulering eller mere detaljeret regulering af lufthavnstaksterne.

Målsætningen er derimod at skabe størst mulig konkurrence indenfor en ramme, der sikrer fair og lige vilkår. Hvis denne målsætning skal kunne realiseres,



må der være mulighed for økonomiske sanktioner, hvis reglerne ikke overholdes.

På de områder, hvor der reelt ikke er konkurrence eller mulighed herfor, er det nødvendigt med regulering.

Det gælder også muligheden for at prisdifferentiere. Hvis en lufthavn vil prisdifferentiere, skal det ske på lige vilkår, så der ikke sker konkurrenceforvriddning. Udgangspunktet er således, at luftfartsselskaber, der modtager den samme ydelse, også skal betale det samme.

Det vil således fortsat være lovligt at prisdifferentiere, såfremt dette er omkostningsrelateret, ikke diskriminerende, og ordningen er gennemsigtig. Desuden skal ordningen være i overensstemmelse med EU Kommissionens retningslinjer på området, hvilket bl. a. betyder, at rabatordningen skal godkendes af Kommissionen.

Sigtet med ændringen af luftfartsloven er at skabe grundlag for, at lufthavne, der opkræver takster, der ikke er godkendt af Statens Luftfartsvæsen, vil kunne idømmes bødestraf. Det gælder også i de tilfælde, hvor der er tale om ulovlig prisdiskriminering.

Konkurrencevilkårene indenfor lufthavnsområdet får stadig større bevågenhed indenfor EU, og som det fremgår af forslaget til ændring af luftfartsloven, skal der i dag være overensstemmelse med eventuelle støtteordninger og ”EF-retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne”.

Fremadrettet ventes Kommissionen at udarbejde nye forslag om fælles regler for lufthavnstakster og en revision af groundhandling-direktivet.

Det er endnu uvist, hvornår disse forslag eventuelt vil foreligge. Den danske model for regulering af lufthavnstaksterne vil naturligvis blive vurderet i lyset af disse nye regler, og det foreliggende lovforslag om ændring af luftfartsloven skal derfor ses som den bedst mulige løsning, indtil EU eventuelt barsler med nye fælles regler for området.

Kommentar til høringssvar fra SAS:

SAS beflyver en række af de danske lufthavne, og er dermed en vigtig interesse i forhold til betalingen for at benytte de danske lufthavne. SAS giver udtryk for, at de foreslåede ændringer af luftfartsloven er velbegrundede. SAS understreger oven i købet, at det er vigtigt med en hurtig gennemførelse, da det netop har vist sig, at visse lufthavne afviser at efterleve myndighedernes påbud og afgørelser vedr. taksterne.



SAS anmoder dog om, at der etableres den fornødne lovhjemmel til, at staten kan håndhæve EU's statsstøtteregele. Statsstøtteregelele hører ressormmæssigt hjemme hos konkurrencemyndighederne, og indgår derfor ikke i dette forslag til ændring af luftfartsloven.

SAS bemærker endvidere, at priserne for ground handling infrastruktur, hvor Statens Luftfartsvæsen har godkendt, at en lufthavn har monopol, ikke vil være omfattet af takstreguleringen i henhold til luftfartsloven.

For visse typer af infrastruktur giver det ikke mening, at der er flere af disse i en lufthavn. Det gælder eksempelvis bagagesorteringsanlæg. I Københavns Lufthavn og Billund Lufthavn har Statens Luftfartsvæsen derfor godkendt, at der kun er ét af denne type anlæg. Sådanne anlæg går også under betegnelsen "centraliserede infrastrukturer". Reguleringen af betalingen for de centraliserede infrastrukturer sker i henhold til bekendtgørelsen om adgang til ground handling-markedet, hvor det fremgår, at betalingen for benyttelse af anlæggene skal fastlægges på baggrund af relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier.

Det er velkendt, at SAS mener, at de betaler for meget for anvendelsen af de centraliserede infrastrukturer, men da betalingen herfor allerede er reguleret andetsteds, er det ikke noget som indgår i forslaget til ændring af luftfartsloven. Det fremgår dog af bemærkningerne til lovforslaget, at der i groundhandling-bekendtgørelsen vil blive indført hjemmel til at sanktionere de lufthavne, der opkræver betaling i strid med kriterierne i bekendtgørelse.

Kommentar til høringssvar fra Fagligt Fælles Forbund, 3 F:

Sigtet med forslaget til ændring af luftfartsloven er, at betaling for ground handling ydelser skal godkendes, når der ikke er konkurrence i lufthavnen, men hvis en lufthavn kan vise, at der er konkurrence, så skal betalingen for ground handling ikke godkendes. Forslaget kan dermed som anført give et incitament til få skabt øget konkurrence omkring levering af ground handling ydelser.

Som udgangspunkt vil øget konkurrence bidrage til bedre og billigere ydelser for kunderne, og det vil være markedskræfterne, herunder kundernes efterspørgsel, der kommer til at afgøre, hvorledes pris og kvalitet afvejes.

Kommentar til høringssvar fra Forbrugerrådet:

Forbrugerrådet er positiv over for forslaget til præcisering af reglerne om lufthavnstakter. I høringssvaret lægger Forbrugerrådet vægt på, at der er lige og



fair vilkår for luftfartselskaberne. Denne sunde konkurrence sikrer efter Rådet opfattelse et stort udbud fra de enkelte lufthavne.

Med hensyn til forslaget om generelt at indføre tavshedspligt for offentligt ansatte for indberetning af flyvesikkerhedsmæssige begivenheder, har Forbrugerrådet noteret sig oplysningen om, at indberetningerne er steget, siden tavshedspligten blev indført, og finder, at det er beklageligt, at der tilsyneladende kun indberettes, hvis offentligheden - in casu kunderne og de potentielt skadelidte - ikke får oplysninger om ulykkerne. Generelt skal Forbrugerrådet nævne, at det fortsat bør drøftes, hvorledes kunderne kan blive orienteret om de indsamlede oplysninger om ulykker og "near misses".

Transport- og Energiministeriet kan oplyse, at sigtet med præcisering af reglerne om lufthavnstakster er at skabe grundlag for fair og sund konkurrence, så man får en fornuftig udvikling af markedet. Mange flyselskaber, herunder SAS, ønsker dette, idet det har stor betydning for udviklingen på markedet. Samtidig er det vigtigt for forbrugerne med fair og sund konkurrence, idet dette kommer forbrugerne til gode i form af et stort udbud til rimelige priser.

For så vist angår udvidelse af tavshedspligten for indrapportering af flyvesikkerhedsmæssige begivenheder til at gælde for alle offentligt ansatte, sker dette for ikke at udhule det fortrolige i forhold til indberetteren. Efter ministeriets vurdering er netop fortroligheden end af årsagerne til, at systemet har virket efter hensigten og er et værdifuldt værktøj i planlægningen af det flyvesikkerhedsmæssige, forebyggende arbejde.

Endeligt skal det bemærkes, at der er ikke i de fortrolige, obligatoriske og straf-frie indberetninger tale om flyulykker, men om mindre driftsforstyrrelser og menneskelige fejl, som kunne have påvirket flyvesikkerheden, hvis der ikke var blevet grebet ind.

Flyulykker og hændelser skal som altid indberettes til Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane, som har til opgave at afdække årsagerne til en flyulykke og efterfølgende offentliggøre en rapport med evt. anbefalinger til, hvordan en lignende ulykke vil kunne undgås i fremtiden.

Kommentar høringssvar fra HTSI

HTSI giver udtryk for, at man overordnet støtter forslaget og de forskellige elementer. HTSI understreger dog, at man skal være forsigtig med ikke at gå enegang i forhold til resten af EU. Der er der dog heller ikke tale om, idet lufthavnstakster allerede er reguleret i en lang række andre EU-lande.