

Statens Luftfartsvæsen
Civil Aviation Administration - Denmark



16. juni 2009

Journalnr. 09-2010-0036

Supplerende grundnotat

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om luftfartssikkerhedsafgifter KOM (2009) 217

Notatet er fremsendt parallelt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Trafikudvalg

Resumé:

Direktivforslaget har til formål at fastlægge fælles principper for opkrævning af afgifter til dækning af udgifter til beskyttelse af luftfartens sikkerhed i Fællesskabets lufthavne. Forslaget indeholder regler om bl.a. ikke-diskrimination, samråd og klageadgang, åbenhed, omkostninger og om uafhængig tilsynsmyndighed.

1. Baggrund og indhold

Forslaget er fremsat den 11. maj 2009 under henvisning til traktatens artikel 80, stk. 2 og skal vedtages efter proceduren i artikel 251 om fælles beslutningstagen.

Kommission anfører i sin begrundelse for forslaget, at under de nuværende forhold reguleres dækningen af udgifter til beskyttelse af luftfartens sikkerhed på nationalt plan, og den er ikke altid til at gennemskue for brugeren. Der foregår ingen systematisk høring af brugerne ved alle lufthavne i EU, før afgifterne fastsættes, eller før et afgiftssystem ændres.

Kommissionens forslag - som blandt andet er blevet til på baggrund af en høring af alle interesserpartier i luftfartssektoren og indhentelse af oplysninger og synspunkter hos medlemsstaterne samt på baggrund af en konsekvensanalyse - har til formål at fastlægge fælles principper for opkrævning af sikkerhedsafgifter i Fællesskabets lufthavne, dvs. afgifter der specifikt har til formål helt eller delvist at dække omkostningerne ved sikkerhedsforanstaltninger, der skal beskytte den civile luftfart mod ulovlige handlinger.

Forslaget opstiller følgende grundprincipper, som lufthavnsoperatørerne skal overholde, når de fastsætter sikkerhedsafgifter:

Ikke-diskrimination:

Der må ikke opkræves afgifter for luftfartssikkerheden på en måde, der indebærer forskelsbehandling af luftfartsselskaber og passagerer.

Samråd og klageadgang:

Side 1 af 6

Lufthavnsdriftsorganet, dvs. det organ som forvalter lufthavnsinfrastrukturen og koordinerer og kontrollerer aktiviteterne i lufthavnen, og de luftfartsselskaber, der beflyver lufthavnen, eller de organisationer, der repræsenterer dem, skal indgå i en dialog om det system af sikkerhedsafgifter, der gælder for en lufthavn - ikke kun når systemet ændres, men også når afgiftsniveauet fastsættes.

Åbenhed:

Lufthavnsdriftsorganet skal med jævne mellemrum for hver enkelt luftfartsselskaber og lufthavnsbrugernes repræsentanter eller sammenslutninger forelægge oplysninger om, hvilke elementer der tjener som grundlag for fastsættelsen af samtlige de sikkerhedsafgifter, der opkræves i lufthavnen.

Luftfartsselskaberne skal til gengæld forelægge oplysninger om trafikprognoser, planlagt flådeudnyttelse og deres nuværende og fremtidige særlige behov i lufthavnen, så lufthavnsdriftsorganerne kan anvende deres kapital og udnytte deres kapacitet bedst muligt.

Luftfartsselskaberne bør desuden have ret til oplysning om sikkerhedsforanstaltninger, der er strengere, end fællesskabsretten kræver.

Forhold til omkostningerne:

Indtægter fra sikkerhedsafgifter må kun bruges til dækning af sikkerhedsomkostninger.

Tilsynsmyndighed:

Der skal oprettes en uafhængig myndighed i hver enkelt medlemsstat, som skal føre tilsyn med, at direktivets bestemmelser anvendes korrekt.

2. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Det område, der omfattes af direktivforslaget, er reguleret i direktiv 2009/12/EF om fælles principper for opkrævning af lufthavnsafgifter samt luftfartslovens § 71, som blev ændret i foråret 2007 for bl.a. at modernisere og præcisere retsgrundlaget.

Direktiv 2009/12/EF gælder for alle lufthavne i EU, som er åbne for erhvervsmæssig trafik, hvor den årlige trafik overstiger 5 mio. passagerbevægelser og for den lufthavn i hver medlemsstat, der har flest passagerbevægelser. Direktivet omfatter de afgifter som lufthavnsbrugere, dvs. flyselskaber mm. betaler til lufthavnen for brug af de faciliteter og tjenesteydelser, der udelukkende stilles til rådighed af lufthavnen, og som er knyttet til landing, start, afmærkning af flyvepladsen, parkering af fly samt passager- og fragtekspedition.

Med hjemmel i luftfartslovens § 71 har Statens Luftfartsvæsen efter bemyndigelse fra Transportministeriet fastsat bestemmelser om betaling for benyttelse af lufthavne (lufthavnstakster), jf. BL 9-15, 2 udgave 2 af 19. december 2008.

BL 9-15 omfatter de lufthavne i Danmark, der anvendes til erhvervsmæssig luftfart, og som har haft mere end 10 mio. passagerbevægelser i gennemsnit pr. år inden for de seneste 3 kalenderår og regulerer fastsættelsen af betaling for at benytte de luftfartsmæssige anlæg og ydelser, dvs. de anlæg og ydelser, som udelukkende leveres af lufthavnen, og som er knyttet til start, landing, afmærkning af lufthavnen, parkering af fly samt passager- og fragtekspedition, inklusive securityforanstaltninger.

Efter bestemmelserne i BL 9-15 skal luftfartstaksterne være omkostningsrelaterede, ikke-diskriminerende og gennemskuelige. Bestemmelserne bygger på ICAO's internationale anbefalinger, som også direktiv 2009/12/EF bygger på.

Det foreliggende direktivforslag om luftfartssikkerhedsafgifter vil skulle finde anvendelse på alle lufthavne i EU, og dermed også de mindre lufthavne i Danmark. Endvidere er direktivforslaget i dets nuværende form ikke begrænset til kun at omfatte betaling for brug af faciliteter og tjenesteydelser stillet til rådighed af lufthavnen, men vil i princippet også omfatte lufthavne, hvor det eksempelvis er staten, der står for sikkerheden. I modsætning hertil gælder de generelle regler om lufthavnsafgiftsregler i direktiv 2009/12/EF og de gældende danske regler i BL 9-15 i Danmark kun for Københavns Lufthavn og kun for de faciliteter og tjenesteydelser, lufthavnen står for. Det bemærkes i den forbindelse, at i Danmark varetages opgaverne med luftfartssikkerhed i lufthavnene af lufthavnene selv, mens denne opgave i nogle medlemsstater er en statslig opgave.

Der er i luftfartslovens § 71 hjemmel til også at fastsætte regler om betaling for de mindre lufthavne i Danmark, idet dette ifølge forarbejderne til bestemmelsen først vil ske, når der er udarbejdet en analyse af provinslufthavnenes konkurrenceforhold, og når dette arbejde har været forelagt de politiske partier til drøftelse.

Det vurderes, at eventuel gennemførelse af reglerne i direktivforslaget om sikkerhedsafgifter vil kunne ske inden for rammerne af gældende lovgivning.

3. Høring

Direktivforslaget er sendt i høring den 14. maj 2009 med frist til den 4. juni 2009 hos EU-Specialudvalget for transport samt følgende organisationer og virksomheder: AOPA Danmark, DANSAM, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Københavns Lufthavne A/S, Autoriserede danske flyværksteder, Danish Airline Pilots Association, Flyvebranchens Personaleunion, Billund Lufthavn, SAS, CimberSterling og Starair.

Der er modtaget følgende høringssvar:

Forbrugerrådet finder det på det foreliggende grundlag meget kompliceret at forholde sig til indholdet i direktivforslaget, men bemærker, at det af begrundelsen for forslaget jf. konsekvensanalysen, fremgår, at der peges på model 3, hvorefter der skal fastlægges en overordnet ramme med krav om, at sikkerhedsafgifter fastsættes på nationalt plan på en måde, der afspejler en række fælles principper, som lufthavnsoperatørerne skal holde sig til. Forbrugerrådet er naturligvis enig i, at der skal være information og gennemsigtighed i beregningsmetoderne, således at de der har ansvaret for lufthavnens drift har en fornuftig dialog med luftfartselskaberne både med hensyn til systemet og afgiftsniveauet.

Forbrugerrådet bemærker også, at et tilbagevendende problem for flypassagerer, er niveauet og forskelligheden på den måde, som sikkerhedshensyn praktiseres i de forskellige lufthavne og henviser til at flere undersøgelser har påvist, at flypassagerer anser det for ikke fremmende for sikkerheden, at niveauet i den grad er forskelligt.

Herudover præciserer Forbrugerrådet blot for en sikkerheds skyld, at Forbrugerrådet ville være imod, at forbrugerne skal betale for sikkerheden direkte. Denne må enten være indeholdt i det bidrag, som staten måtte betale, den lufthavnsafgift som opkræves af lufthavnen, henholdsvis den billetpris, som flypassageren betaler.

Københavns Lufthavne A/S anfører, at principielt mener lufthavne – og flyselskaber – at den enkelte stat bør finansiere security-omkostningerne for lufthavne. Derudover er det vigtigt, at der tages højde for det nye EU-direktiv om lufthavnsafgifter i udformningen af dette security-direktiv.

DI Transport hilser direktivforslaget velkommen. Det leverer efter DI Transports opfattelse en sund basis for etablering af klare og transparente procedurer ved fastlæggelse af luftfartssikkerhedsafgifter indenfor fællesskabet. Dermed reduceres risikoen for konkurrenceforvridning mel-

lem medlemslandene. DI Transport finder endvidere, at fastlæggelsen af rammer og minimumskriterier i form af et direktiv er formålstjenligt, fordi det giver plads til relevant indpasning i forhold til national lovgivning.

Endvidere finder DI Transport forslaget grundlæggende fokus relevant, dvs. dets prioritering af hovedpunkter som ikke-diskrimination, samråd mellem interessenter, åbenhed og ikke mindst kravet om en klar relation mellem aktivitet og omkostning i fastlæggelsen af afgifternes størrelse.

DI Transport finder det uklart ud fra den foreliggende tekst, hvorledes direktivet påtænkes relateret til direktiv 2009/12/EF af 11. marts 2009 om lufthavnsafgifter, der skal være implementeret i de nationale lovgivninger senest marts 2011. Efter DI Transports opfattelse må der bestå en direkte relation mellem de to direktiver, der bør være reflekteret i den endelige udgave af nærværende forslag.

DI Transport finder det også vigtigt, at det i direktivteksten eller som minimum gennem dets bemærkninger tilsikres, at de omkostninger – eksisterende, men ikke mindst nye – der indgår i beregningen af afgifterne, skal have rod i eller være udløst af reelle sikkerhedsforbedrende og sikkerhedsrelevante (security) forhold. Det må således være et naturligt krav, at der gennem direktivteksten sikres en entydig forbindelse til forordning 300/2008 om fælles securityregler.

Erhvervsflyvningens Sammenslutning kan anbefale en ensartet løsning i hele Fællesskabet, som det fremgår af forslaget betragtning nr. 7.

Erhvervsflyvningens sammenslutning ser gerne en orientering om Konsekvensanalyser jævnfør Artikel 6.

En etablering af en selvstændig uafhængig tilsynsmyndighed kræver formodentlig økonomiske midler til rådighed. Uanset om det eventuelt måtte blive SLV eller en selvstændig tilsynsmyndighed, der bliver den uafhængige tilsynsmyndighed, bør det efter Erhvervsflyvningens Sammenslutnings opfattelse være staten, der finansierer såvel etablering som fortsat drift heraf.

Dansk Erhverv har meddelt, at de ingen bemærkninger har.

4. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske og administrative konsekvenser af forslaget

Forslaget skønnes ikke at have statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller væsentlige administrative konsekvenser.

Det område, der omfattes af direktivforslaget, er reguleret i direktiv 2009/12/EF om fælles principper for opkrævning af lufthavnsafgifter samt luftfartslovens § 71. Den hidtidige administration af luftfartslovens § 71 bygger på ICAO's internationale anbefalinger, og det vurderes at eventuel gennemførelse af reglerne i direktivforslaget vil kunne ske inden for rammerne af gældende lovgivning.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører i sin begrundelse for forslaget, at nærhedsprincippet finder anvendelse, da Fællesskabet ikke har enekompetence på det område, forslaget vedrører.

Kommissionen anfører videre, at målene i forslaget ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af de enkelte medlemsstater hver for sig, da sikkerhedsafgiftssystemerne og fastsættelsen af sikkerhedsafgifter i de enkelte lufthavne ikke reguleres på en ensartet måde i hele EU. De forskellige

afgiftssystemer i medlemsstaterne hindrer lige konkurrencevilkår for både lufthavne og luftfartselskaber.

Ifølge Kommissionen kan målene med forslaget bedre gennemføres med en indsats på fællesskabsplan af følgende grunde:

Et sæt fælles grundlæggende regler for sikkerhedsafgifter, der anvendes i hele EU, vil skabe lige og retfærdige betingelser for parterne i luftfartssektoren, når de fastsætter parametrene for, hvordan omkostningerne ved at beskytte sikkerheden i lufthavnene skal fordeles.

Der er forskellige afgiftssystemer i medlemsstaterne. Ikke alle systemer bygger på grundprincipper, der anvendes ensartet, når der skal fastsættes sikkerhedsafgifter, og når den underliggende metode til beregning af dem skal fastlægges. Det foreslåede direktiv vil muliggøre en sådan ensartet anvendelse.

Forslaget opstiller kun et minimum af regler for medlemsstaternes og/eller lufthavnsoperatørernes fastsættelse af sikkerhedsafgifter. Det foreslåede direktiv pålægger ikke medlemsstaterne et bestemt afgiftssystem. Tilrettelæggelsen af systemet overlades til medlemsstaterne.

Regeringen finder på det foreliggende grundlag, at nærhedsprincippet principielt er overholdt, idet der for større europæiske lufthavne er et behov for harmonisering af grundlaget for opkrævning af sikkerhedsafgifter for at undgå forskellige konkurrencevilkår for både lufthavne og luftfartselskaber og for at sikre åbenhed om grundlaget for opkrævningen. En sådan harmonisering kan kun ske på fællesskabsniveau, hvorimod tilrettelæggelsen af det enkelte afgiftssystem bør ske på nationalt niveau.

6. Regeringens foreløbige generelle holdning

Der blev for nylig opnået enighed om fælles principper for opkrævning af lufthavnsafgifter i form af direktiv 2009/12/EF af 11. marts 2009. Dette direktiv gælder for alle lufthavne i EU, som er åbne for erhvervsmæssig trafik, hvor den årlige trafik overstiger 5 mio. passagerbevægelser og for den lufthavn i hver medlemsstat, der har flest passagerbevægelser (i Danmark alene Københavns Lufthavn). Direktivet omfatter de afgifter som lufthavnsbrugerne, dvs. flyselskaber mm. betaler til lufthavnen for brug af de faciliteter og tjenesteydelser, der udelukkende stilles til rådighed af lufthavnen, og som er knyttet til landing, start, afmærkning af flyvepladsen, parkering af fly samt passager- og fragtekspedition.

Regeringen er på den baggrund tvivlende overfor behovet for de særlige regler om sikkerhedsafgifter, der er indeholdt i det foreliggende direktivforslag.

Hvis der imidlertid skulle vise sig at være et behov for sådanne særlige regler om sikkerhedsafgifter, er det regeringens opfattelse, at disse regler, ligesom de generelle regler om lufthavnsafgifter i direktiv 2009/12/EF, kun skal finde anvendelse for større lufthavne (over 5 mio. passagerbevægelser årligt), da regeringen ikke finder, at det er hensigtsmæssigt at lade sikkerhedsafgifterne, som blot udgør et enkelt element af den samlede betaling for brug af lufthavnene, have et bredere anvendelsesområde. Regeringen finder i den forbindelse, at det ikke vil være hensigtsmæssigt med et nyt direktiv på området, men at sådanne eventuelle regler bør inkorporeres i det gældende direktiv 2009/12/EF ved en ændring heraf.

Regeringen bemærker, at direktivforslagets krav om en uafhængig tilsynsmyndighed indebærer, at dette kan være den samme myndighed, som den myndighed der skal sikre, at direktiv 2009/12 om lufthavnsafgifter anvendes korrekt. Kravet om uafhængighed kan dog medføre problemer for Danmark, hvis alle lufthavne i EU omfattes, idet således også den statsejede Bornholms Lufthavn vil være omfattet heraf.

7. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

8. Europa-Parlamentets udtalelser

Parlamentets holdning foreligger endnu ikke.

9. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg