

NOTAT

DEPARTEMENTET

Dato 12. marts 2007
J. nr. 222-73

EU- og Luftfartskontoret

Grundnotat om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om lufthavnsafgifter KOM (2006) 820 endelig

Resumé

Kommissionen foreslår, at der stilles visse grundlæggende krav til den betaling, som lufthavne kan opkræve hos luftfartsselskaber for at benytte de store lufthavne i EU (lufthavnsafgifter), således at både lufthavne og luftfartsselskaber sikres en fair behandling. Det foreslås bl.a., at lufthavnsafgifterne skal være ikke-diskriminerende og åbne, og at brugerne af lufthavnen (luftfartsselskaberne) inddrages. Luftfartsselskaber og lufthavne skal desuden kunne stille kvalitetskrav til hinanden, og der lægges op til etablering af en uafhængig national tilsynsmyndighed, som bl.a. kan gå ind og træffe afgørelser i sager, hvor lufthavne og dens brugere ikke kan blive enige om eksempelvis afgiftsniveau eller om kvalitet af de leverede ydelser. Forslaget er begrænset til et sæt minimumsregler og forhindrer ikke medlemslandene i at have deres egne afgiftssystemer.

Forslaget er vedtaget af Europa-kommissionen den 24. januar 2007. Det er fremsat under henvisning til Traktaten, særligt artikel 80, stk. 2, og skal vedtages efter proceduren i artikel 251 om fælles beslutningstagen mellem Rådet og Europa-Parlamentet. Forslaget er fremsat i dansk sprogversion den 12. februar 2007.

1. Baggrund og indhold

Forslaget har til formål at fastsætte et sæt fælles minimumsbestemmelser for den betaling, som lufthavne kan opkræve hos luftfartsselskaber for at benytte lufthavnene i EU (lufthavnsafgifter), således at både lufthavne og luftfartsselskaber sikres en fair behandling.

Forslaget, der skal ses som led i bestræbelserne på at gøre lufttransport og dermed hele EU's økonomi så konkurrencedygtig som mulig, skal understøtte en effektiv lufthavnsdrift og herunder en optimal udnyttelse af den begrænsede kapacitet i lufthavnene. Lufthavnene er vigtige parter på markedet for lufttransport, og deres afgifter udgør en del af de omkostninger, som er pålagt luftfartsselskaberne og dermed i sidste ende passagererne.

Kommissionen foreslår, at fastsættelsen af størrelsen af de lufthavnsafgifter, som luftfartsselskaberne betaler for at benytte lufthavnene, sker på baggrund af



en række grundlæggende principper, som i vidt omfang er baseret på anbefalinger fastsat af den internationale luftfartsorganisation under FN, ICAO. Det er ikke meningen, at der på fællesskabsniveau skal fastsættes et detaljeret afgiftssystem for lufthavnene, og medlemslandene kan derfor fortsat have regler om eksempelvis den nærmere beregning af afgifterne og myndighedernes godkendelse af de enkelte afgifter. Det foreslåede afgiftssystem skal desuden kun gælde for større lufthavne, hvilket vil sige lufthavne med over 1 mio. passagerer eller 25.000 tons fragt på årsbasis.

Kommissionen foreslår følgende principper:

- Afgiftssystemet må *ikke diskriminere* mellem luftfartsselskaber eller passagerer. Dvs. at brugerne skal betale det samme for den samme ydelse.
- Der indføres obligatorisk *samråd* (brugerkonsultationer) mellem lufthavnen og dens brugere (brugerrepræsentanter) om afgiftsfastsættelsen i den enkelte lufthavn. Målsætningen er, at ændringer skal gennemføres i enighed. Hvis parterne ikke kan blive enige, skal der være mulighed for at gå til en national, uafhængig myndighed, jf. også nedenfor.
- Afgiftssystemet skal være *åbent* (gennemsigtigt). Forslaget indeholder ikke bestemmelser om, hvilke metoder der skal benyttes, når afgifterne skal beregnes. Lufthavnene skal imidlertid efter forslaget overholde visse varslingsfrister og give luftfartsselskaberne et sæt minimum af oplysninger, som sætter dem i stand til at vurdere afgiftsniveauet. Luftfartsselskaberne har en tilsvarende pligt til at give oplysninger om deres behov for at bruge lufthavnen.
- For at sikre en effektiv drift af lufthavnene skal lufthavnene og dens brugere indgå aftale om *kvalitetsnormer* vedrørende de serviceydelser, der leveres i lufthavnene. Hvis parterne ikke kan blive enige, kan sagen forelægges en national, uafhængig myndighed, jf. nedenfor.
- Det skal være muligt for lufthavnene at levere ydelser til luftfartsselskaberne, der varierer i kvalitet og omfang, og dermed også at fastsætte forskellige afgifter afhængig af ydelsen (*differentierede afgifter*). Det er blot en forudsætning, at luftfartsselskaberne også har adgang til disse ydelser på en fair måde. Hvis kapaciteten er begrænset, skal adgangen begrænses på grundlag af relevante, objektive, gennemsigelige og ikke-diskriminerende kriterier.
- Der skal være ens regler for, hvordan afgifter, der vedrører security, skal fastsættes, således at *sikkerheds-afgiften* (security) alene vedrører udgifter til security, og at der tages hensyn til evt. offentlig støtte. Baggrunden er, at sikkerheds-afgiften i medlemslandene dækkes på for-



skellige måder (eksempelvis via skatter eller direkte offentlig støtte), og at det kan have en konkurrenceforvridende effekt, hvis der fastsættes sikkerheds-afgifter uden, at man har taget hensyn til sådanne midler.

- Der udpeges en *national, uafhængig myndighed*, som får til opgave at føre tilsyn med, at reglerne overholdes, og som får mulighed for at intervenere, hvis lufthavnene og luftfartsselskaber ikke kan blive enige, herunder eksempelvis om afgiftsniveauet eller om kvaliteten af den service, der ydes i lufthavnen.

2. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Det område, der omfattes af direktivforslaget, er reguleret i luftfartsloven (§ 71), som netop er ændret for bl.a. at modernisere og præcisere retsgrundlaget. Den hidtidige administration af luftfartslovens § 71 bygger på ICAO's internationale anbefalinger, og det forventes ikke, at direktivet vil medføre væsentlige ændringer.

Forslaget finder kun anvendelse på større lufthavne, hvilket i Danmark betyder, at det kun vil være Københavns Lufthavn med ca. 20 mio. årlige passager og Billund Lufthavn med ca. 1,9 mio. årlige passagerer (2006-tal), der vil være omfattet af reglerne. De øvrige provinslufthavne vil således ikke være omfattet af forslaget, herunder heller ikke den tredjestørste lufthavn i Danmark, Aalborg Lufthavn, med ca. 800.000 passagerer på årsbasis.

I Danmark gælder ifølge det senest vedtagne forslag om lufthavnsafgifter (luftfartsloven § 71), der træder i kraft den 1. april 2007, at transport- og energiministeren kan fastsætte regler om betaling for benyttelse af offentlige lufthavne. Det fremgår af en tillægsbetænkning over lovforslaget, at ministeren først fastsætter sådanne regler for provinslufthavnene, når der er udarbejdet en analyse af provinslufthavnenes konkurrenceforhold, og når dette arbejde har været forelagt de politiske partier til drøftelse.

For Københavns Lufthavn vil der snarest blive fastsat et administrativt grundlag der fortsætter den nuværende incitamentsskabende model. Det forudsættes, at grundprincipperne i den gældende incitamentsordning vil kunne videreføres inden for rammerne af direktivforslaget.

3. Høring

Forslaget er sendt i høring den 8. februar 2007 hos følgende institutioner, virksomheder og organisationer med svarfrist den 26. februar 2007:

AOPA Danmark, DANSAM, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Flyvesikringstjenesten, Grønlands Lufthavnsvesen, Københavns Lufthavn, Foreningen af Danske Flyrelaterede virksomheder, Danish Airline Pilots Association,



Flyvebranchens Personale union, Icelandic Civil Aviation, Luftfartsstyrelsen, Billund Lufthavn, Dansk Industri, Kongelig Dansk Aeroklub, Scandinavian Airlines System STOOS, Air Greeland A/S, Danish Business Travel, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark, MyTravel Airways, Star Air, Cimber Air, Danmarks Rejsebureau Forening, Nordic Aero, Sterling Airlines, Danish Air Transport, Forbrugerrådet og Novia Danmark A/S.

Aarhus Lufthavn henviser til, at de ikke er omfattet af direktivforslaget og derfor ikke umiddelbart har bemærkninger. Lufthavnen foreslår dog, at man i lyset af direktivforslaget vælger at droppe den nationale særlovgivning på området (luftfartsloven). Lufthavnen ønsker endvidere at få oplyst, hvordan man i Danmark vil sikre sig, at der er en uafhængig national tilsynsmyndighed (forslagets art. 10, stk. 2), idet lufthavnen henviser til interessesammenblandingen mellem staten, Københavns Lufthavn, Statens Luftfartsvæsen og SAS.

Billund Lufthavn tilslutter sig intentionerne i forslaget, men mener dog ikke, at der – i hvert fald for vest Danmarks vedkommende – er tale om mangel på lufthavnskapacitet, således som Kommissionen anfører, der er i Europa generelt. Lufthavnen accepterer, at der på EU-niveau ikke er behov for at regulere lufthavne, som har mindre end 1 mio. passager om året eller mindre end 25.000 tons fragt om året. Til gengæld finder lufthavnen, at de regler, som kommer til at gælde for lufthavne af Billunds størrelse, også bør gælde for alle øvrige danske lufthavne, der har en trafik, der overstiger f.eks. 10.000 passager om året.

Københavns Lufthavne anfører i sit høringssvar, at det er glædeligt, at Kommissionen har taget så signifikant initiativ på et tidspunkt, hvor branchen har gennemgået store strukturelle forandringer som følge af den øgede konkurrence. Københavns Lufthavne er tilfredse med visse dele af forslaget og ser betænkeligheder ved visse andre dele. Tilfredsheden vedrører følgende forhold:

- Direktivforslaget tager afsæt i de internationalt anerkendte principper fra International Civil Aviation Organization (ICAO), som Danmark har ratificeret
- Direktivforslaget følger subsidiaritetsprincippet (nærhedsprincippet) og lader det være op til den enkelte medlemsstat at fastlægge den specifikke regulering af statens lufthavne.
- Direktivforslaget understreger, at luftfartsselskaberne skal konsulteres i forbindelse med fastlæggelse af takster for en lufthavn. Denne praksis har siden 2000 været det bærende element i takstfastsættelsen for Københavns Lufthavn, hvor egentlige forhandlinger mellem Københavns Lufthavne og luftfartsselskaberne har ført til takstfastsættelse for treårige perioder. Lufthavnen anfører, at vi i Danmark med andre ord har haft en unik model for takstfastsættelsen i Københavns Lufthavn, hvor det er lykkedes for de kommercielle parter tre gange i træk at komme



frem til aftaler omkring takstudviklingen uden myndighedernes direkte involvering.

- Direktivforslaget understreger muligheden for at differentiere taksterne i overensstemmelse med kvaliteten og omfanget af specifikke lufthavnsservicer.

Købehavns Lufthavne har dog tre alvorlige betænkeligheder til det fremlagte direktivforslag:

- Lufthavnen hylder gennemsigtighed overfor kunderne, men forslaget om detaljeringsgraden af informationen er for vidtgående, især set i lyset af den skærpede konkurrencesituation mellem lufthavnene
- Dialog og konsultation med kunderne er hele grundlaget for at drive en lufthavn, men forslaget til tidsmæssige rammer er for ufleksible og vil ikke fungere i praksis
- Lufthavnen vil gerne forpligte sig på bestemte kvalitetsmål for service, men forslaget om at det ensidigt er lufthavnen, der skal forpligte sig, vil give en meget begrænset effekt, hvis ikke også andre parter i lufthavnen (luftfartsselskaber og ground handlers) forpligter sig på bestemte servicemål

Lufthavnen uddyber disse ovennævnte synspunkter i sit høringssvar og kommer også med forslag til ny tekst til direktivforslaget. København Lufthavnes høringssvar af 26. februar 2007 vedlægges i kopi.

Air Greenland har ikke anden umiddelbar kommentar end, at forslaget virker som et fornuftigt tiltag, som luftfartsselskabet kun kan bakke op om.

SAS byder forslaget velkommen som et første skridt mod en nødvendig regulering af europæiske lufthavne. SAS' hovedsynspunkt er, at alle led i luftfartens værdikæde skal dereguleres og konkurrenceudsættes, for at slutbrugeren i sidste instans kan købe de transportprodukter, de efterspørger til den billigst mulige pris.

SAS anfører endvidere, at lufthavnene i EU har gennem årene været den mest markante undtagelse i den sammenhæng, hvilket skyldes, at lufthavne for langt hovedpartens vedkommende udgør naturlige monopoler – helt eller delvist - og dermed heller ikke kan dereguleres. Hvis der således skal skabes en betryggende relation mellem lufthavnene og deres kunder/brugere, og det samtidig skal sikres, at lufthavnene udbyder den rigtige kvalitet til en rimelig pris, kan dette kun ske ved regulering.

SAS henviser til, at status for regulering i EU's medlemslande og i individuelle lufthavne er vidt forskellig. I visse tilfælde er der ingen regulering, mens der i andre er en ganske detaljeret regulering. Det er vigtigt for SAS at understrege, at det af Kommissionen fremlagte forslag primært skal ses som et fremskridt i



forhold til lufthavne, som ikke er reguleret eller kun er reguleret i begrænset omfang.

Generelt er det således SAS' opfattelse, at forslaget ikke går langt nok på en række punkter, og i dansk sammenhæng i mange tilfælde udgør et tilbageskridt i forhold til gældende og kommende regler. Forslaget er således så basalt, at der er et betydeligt potentiale for forbedringer, mens en udvanding af forslagets indhold efter SAS' opfattelse kan gøre det så uinteressant, at luftfartsindustrien vil være bedre tjent med, at det ikke gennemføres. Først og fremmest anviser forslaget ikke løsninger på en lang række konflikter og modsætningsforhold, som i dag består mellem lufthavne og luftfartsselskaber. Det er ærgerligt. Efter SAS' opfattelse bør en regulering danne grundlaget for en samarbejdsmodel med fælles målsætninger til gavn for lufthavne og brugere og ikke mindst de samfund, som vi sammen betjener.

For SAS er det derfor væsentligt, at forslaget er et minimumsdirektiv, som ikke forhindrer, at medlemslandene går videre i retning mod et passende reguleringsniveau, som selvsagt må afstemmes efter nationale/lokale forhold.

SAS har en lang række mere detaljerede kommentarer til de enkelte bestemmelser i forslaget. SAS hørings svar af 26. februar 2007 vedlægges i kopi.

Dansk Industri (DI) finder, at alle led i luftfartens værdikæde bør konkurrencesættes af hensyn til transportkøbernes behov for at købe de transportprodukter, som de efterspørger til billigst mulig pris. DI hilser derfor forslaget velkomment som et første skridt til en bedre regulering af europæiske lufthavne. En bedre regulering må anses for nødvendig i lyset af udvidelsen af EU, den generelle vækst i lufttransporten samt den skærpede konkurrencesituation i EU såvel som globalt.

DI kan forstå og acceptere, hvis der på EU niveau ikke er behov for regulering af lufthavne, der har mindre end 1 mio. passagerer om året eller mindre end 25.000 tons cargo pr. år. Men for at konkurrencen skal foregå på lige og fair vilkår, må der i Danmark lovgives, så reglerne kommer til at gælde for danske lufthavne, der har en trafik, der overstiger f.eks. 10.000 passagerer om året.

Dansk Industri finder derudover, at det konkrete forslag vil kunne få så vidtrækkende konsekvenser for såvel lufthavnes som luftfartsselskabers fremtidige konkurrence- og driftsvilkår, at der må foretages en grundig gennemarbejdning og justering af det foreliggende forslag. Således rummer forslaget f.eks. en række uklarheder f.eks. med hensyn til sammenhæng mellem ydelsers kvalitet og pris. Der er desuden behov for at få ydelserne klarere defineret samt besluttet, hvordan man mere præcist kan fastlægge et givet kvalitetsniveau. Det bør desuden nøje overvejes, om ikke alle typer indtægter i forbindelse med lufthavnes drift skal bidrage til finansiering af investeringer i infrastruktur.



DI finder det tilfredsstillende, at forslaget er et minimumsdirektiv, da det nuværende reguleringsniveau er meget forskelligt indenfor EU. Dermed bør det være muligt at indføre og/eller fastholde endnu bedre fungerende regulering i de medlemslande, som måtte ønske det, herunder Danmark.

På baggrund af ovenstående opfordrer DI til, at der konstruktivt arbejdes videre med forslaget.

Erhvervsflyvningens Sammenslutning (ES) formoder, at den uafhængige, nationale tilsynsmyndighed vil blive Statens Luftfartsvæsen og indstiller, at driftsomkostninger i den forbindelse afholdes af staten og ikke finansieres via gebyrer betalt af luftfartsselskaber eller lufthavne. Da staten kan være ejere af lufthavne og/eller luftfartsselskaber og derved kan have særlige interesser heri, skal det ifølge ES være muligt at indbringe tilsynsmyndighedens afgørelser for EU.

4. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske, administrative og miljømæssige konsekvenser

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

Det område, der omfattes af direktivforslaget, er reguleret i luftfartsloven (§ 71), som netop er ændret for bl.a. at modernisere og præcisere retsgrundlaget. Den hidtidige administration af luftfartslovens § 71 bygger på ICAO's internationale anbefalinger, og det forventes ikke, at direktivet vil medføre væsentlige ændringer.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen finder, at nærhedsprincippet er overholdt. Det fremgår af Kommissionens forklarende memorandum, at formålene med at have fælles regler på dette område ikke kan nås ved at overlade regelfastsættelsen til medlemslandene, da der ikke kan opnås en ensartet løsning i hele fællesskabet, hvis lufthavnsafgiftssystemerne fastlægges på medlemsstatsplan. Det betyder, at der ikke hersker lige konkurrencevilkår – hverken for lufthavne eller luftfartsselskaber.

Fælles regler er ifølge Kommissionen nødvendige, fordi ens regler i EU vil skabe lige og retfærdige betingelser for parterne i luftfartssektoren, når man skal fastsætte parametre for brugen af lufthavnene. Fælles regler vil desuden sikre, at der ligger ens basisprincipper bag selve afgiftsberegningen, hvilket ikke altid er tilfældet i dag. Kommissionen understreger, at der er tale om et sæt minimumsregler, og at medlemslandene fortsat kan have forskellige afgiftssyste-



mer. Det foreslåede direktiv pålægger ikke et bestemt afgiftssystem. Det er fortsat op til de enkelte lande at fastlægge et sådant system.

Området er i forvejen berørt af regulering fra FN's luftfartsorganisation ICAO samt EU's regler omkring konkurrenceforhold og statsstøtte.

Regeringen er enig i, at fælles EU-regler om de grundlæggende krav til afgiftsfastsættelsen er det mest hensigtsmæssige reguleringsmiddel, og at sådanne ligger i naturlig forlængelse af den gældende regulering. Regelfastsættelsen bør ikke overlades til de enkelte medlemslande med risiko for, at der fortsat gælder forskellige basale regler på dette område. Forslaget er også en naturlig forlængelse af de bestræbelser, der går ud på at fjerne hindringer for en effektiv transportsektor i EU. Regeringen finder således, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Regeringens foreløbige, generelle holdning

Regeringen er overordnet set positiv over for forslaget, idet man er enig i behovet for at fastsætte fælles principper for den betaling, som lufthavne kan opkræve hos luftfartsselskaber for at benytte lufthavnene, således at både lufthavne og luftfartsselskaber, i sidste ende passagererne, får en fair behandling. Regeringen finder dog, at grundprincipperne i den eksisterende incitamentsordning for København Lufthavn skal kunne videreføres inden for rammerne af en fremtidig fælles EU-regulering, og således at det fortsat vil være muligt at udforme afgiftssystemer, der understøtter effektiv lufthavnsdrift.

7. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har endnu ikke været behandlet i Rådet, og regeringen har derfor ikke kendskab til, hvordan de øvrige medlemslande vil stille sig til forslaget.

8. Tidligere forelæggelse i Europaudvalget

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.