

Anbefalinger fra arbejdsgruppe om fastsættelse af lufthavnstakster i Danmark

1. Introduktion

Det er afgørende for Transport- og Energiministeriet, at der er fair konkurrence på luftfartsmarkedet, og at lufthavnene ikke forskelsbehandler mellem luftfartsselskaberne, hvilket blandt andet fremgår af den luftfartspolitiske strategi "Dansk luftfart 2015 - muligheder og udfordringer".

På baggrund af en række sager om ydelse af ulovlige rabatter til Ryanair i lufthavnene i Århus og Esbjerg, har en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for Transport- og Energiministeriets departement og Statens Luftfartsvæsen analyseret fastsættelsen af lufthavnstakster i Danmark.

Sigtet med analysen har været at skabe bedre rammer for reguleringen af lufthavnstakster, herunder:

- at få moderniseret reguleringen af lufthavnstaksterne, så der kun er de regler, der er behov for, og således at disse er klare og præcise.
- at det bliver muligt at udstede bøde til lufthavne, der opkræver lufthavnstakster i strid med reglerne.

2. Baggrund

De takster (passagertakst, starttakst, landingstakst m.v.), som luftfartsselskaberne skal betale for at benytte danske lufthavne, reguleres af Statens Luftfartsvæsen.

Takstreguleringen sker på grundlag af luftfartslovens § 71, hvoraf det fremgår, at transport- og energiministeren kan fastsætte regler om betaling for benyttelsen af en offentlig flyveplads. Takstreguleringen omfatter lufthavnens levering af anlæg og ydelser, der vedrører luftfartøjers start, landing og ophold, passagerflow gennem lufthavnen, security og i et vist omfang ground handling.



I praksis foregår reguleringen ved, at lufthavnene udarbejder et forslag til et såkaldt takstregulativ, der angiver, hvad luftfartsselskaberne skal betale i hhv. passagertakst, starttakst m.v. Disse takstregulativer skal godkendes af Statens Luftfartsvæsen.

Formålet med takstreguleringen er blandt andet at undgå, at lufthavnene tager urimeligt høje priser for de ydelser, som de har monopol på. Takstreguleringen skal også sikre, at lufthavnene ikke udnytter deres særlige position på markedet ved f.eks. at forskelsbehandle de kunder, der benytter lufthavnen.

Indenrigsflytrafikken har i en årrække været faldende, og flere provinslufthavne har derfor rettet fokus mod etablering af udenrigsruter. Det er sandsynligt, at konkurrencen om at tiltrække udenrigsruter vil blive intensiveret i de kommende år. Den øgede konkurrence kan lægge et pres på lufthavnstaksterne, der i højere grad kan blive en parameter i konkurrencen om at tiltrække luftfartsselskaberne.

Det er afgørende, at reguleringen af taksterne er målrettet mod de områder, hvor lufthavnene reelt har mulighed for at misbruge deres position i markedet. De mindre lufthavne har en begrænset kommerciel trafik og dermed en begrænset mulighed for at misbruge deres position. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at takstreguleringen helt afskaffes for de små lufthavne, som led i Regeringens deregulerings- og forenklingsarbejde. Omvendt er det vigtigt med en effektiv og målrettet regulering af de større lufthavne inden for mere fleksible rammer.

De forslag, som arbejdsgruppen her præsenterer, er rettet mod samtlige de større danske lufthavne, og for visse forslag også Københavns Lufthavn. Takstreguleringen af Københavns Lufthavn sker i dag i henhold til en særlig model for regulering af trafikafgifterne, der gælder frem til udgangen af 2008. Som det fremgår af Regeringens luftfartspolitiske strategi "Dansk luftfart 2015", vil Transport- og Energiministeriet fremadrettet analysere, hvorledes reguleringen af Københavns Lufthavne A/S kan tilrettelægges, så reguleringen understøtter lufthavnens incitament til at arbejde for en positiv trafikal udvikling.

3. Arbejdsgruppens anbefalinger

Sigtet med de forskellige forslag, som arbejdsgruppen hermed fremlægger, er at få moderniseret rammerne for reguleringen af lufthavnstakster i Danmark. Der skal være et effektivt tilsyn i de situationer, hvor der er risiko for, at lufthavnene misbruger en dominerende stilling på markedet. Omvendt er der behov for at liberalisere på områder, hvor der ikke er væsentlige samfundsmæssige hensyn forbundet med særlig sektorregulering.



Tilsammen indebærer de forskellige forslag, at lufthavnene dels får klare og moderne rammer med hensyn til takstfastsættelsen, og dels vil lufthavnene kunne blive idømt en bøde, hvis de overtræder reglerne.

Med de nedennævnte forslag bliver regelsættet mere målrettet mod at regulere netop de områder, hvor lufthavnene reelt har mulighed for at misbruge deres position i markedet.

Arbejdsgruppen foreslår derfor:

• **Deregulering af de mindre lufthavne**

Arbejdsgruppen foreslår, at Statens Luftfartsvæsen ikke længere skal godkende taksterne for de mindre lufthavne. Det skal konkret ske ved, at takstreguleringen kun skal gælde for lufthavne med en væsentlig erhvervsmæssig luftfart (eksempelvis mere end 10.000 betalende passagerer pr. år – i gennemsnit over en periode på 3 år).

I dag skal Statens Luftfartsvæsen godkende taksterne for 34 lufthavne, herunder eksempelvis også for Thisted Lufthavn, Sydfyn Flyveplads, Aars Flyveplads og Ringsted Flyveplads. Ifølge forslaget vil det fremover kun være de 8 største lufthavne, der skal have godkendt taksterne. Det drejer sig om Københavns Lufthavne (Kastrup og Roskilde), Billund Lufthavn, Aalborg Lufthavn, Aarhus Lufthavn, Karup Lufthavn, Esbjerg Lufthavn og Sønderborg Lufthavn.

En deregulering af de mindre lufthavne er et initiativ, som ligger i forlængelse af Regeringens luftfartspolitiske strategi "Dansk luftfart 2015", hvor gode rammevilkår for luftfartserhvervet, herunder gennem administrative lettelser, er blandt de strategiske indsatsområder.

• **Større frihed i takstfastsættelsen**

Arbejdsgruppen foreslår, at lufthavnene – inden for rammerne af den fremtidige regulering - får større frihed med hensyn til fastsættelsen af taksterne på forskellige områder, såfremt der er enighed med brugerne.

Forslaget er, at lufthavnene skal have mulighed for at omlægge taksterne – eksempelvis ved at forhøje passagertaksten mod at reducere starttaksten. Både lufthavne og luftfartsselskaber kan have en interesse i takstomlægninger – eksempelvis, hvis en omlægning kan skabe større sammenhæng mellem takstbetalingen og luftfartsselskabernes indtjening i forbindelse med de enkelte flyvninger. En mulighed kunne være at opkræve en større del af de samlede takster via passagertaksten, således at luftfartsselskaberne betaler relativt mere, når de har mange passagerer med og relativt mindre, når de har færre passagerer med.



Det vil dog være et krav, at en eventuel omlægning sker på en sådan måde, at der er sammenhæng mellem indtægter og udgifter på takstområdet som helhed. I dag skal taksterne som udgangspunkt fastsættes, så der er sammenhæng mellem indtægter og udgifter inden for hver takstkategori. Endelig vil det være et krav, at 2/3 af lufthavnens faste brugere er enige i, at der foretages en omlægning af taksterne.

• **Valgfri reguleringsmodel for de mellemstore lufthavne**

Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at lufthavne med færre end 10 mio. passagerer årligt får mulighed for at vælge mellem to typer af modeller for regulering af takstfastsættelsen.

Den ene model er en *omkostningsrelateret model*, hvor princippet er, at der skal være sammenhæng mellem indtægter og udgifter på takstområdet. Det er denne model, der i dag gælder for takstreguleringen af provinslufthavnene. Det bemærkes, at der er tale om maksimumpriser i den forstand, at taksterne maksimalt kan dække de fulde omkostninger (inkl. forrentning af den investerede kapital). Heri ligger også, at der kan fastsættes lavere takster. Dette forudsætter imidlertid, at lufthavnen ikke diskriminerer dens brugere, og at takstfastsættelsen ikke i øvrigt udgør ulovlig statsstøtte i Traktatens forstand.

Alternativt kan lufthavnene vælge at blive reguleret i henhold til en såkaldt *incitamentsskabende model*, som blandt andet sigter mod at give lufthavnene et incitament til at være så effektive som muligt. Der findes forskellige typer af incitamentsskabende modeller, herunder eksempelvis de såkaldte prisloftsmodeller, hvor der lægges et loft over de tilladte prisstigninger. Taksterne i Københavns Lufthavn reguleres i henhold til en sådan model (Model for regulering af trafikafgifterne i Københavns Lufthavn A/S (15. maj 2000)).

Valgfriheden mht. reguleringsmodel gælder dog kun lufthavne med færre end 10 mio. passagerer. For lufthavne med en stor samfundsmæssig betydning, skal myndighederne kunne anvende den af de to typer reguleringsmodeller, som vurderes at være mest hensigtsmæssig, jf. den særlige model for Københavns Lufthavn.

• **Bødestraf for at opkræve takster i strid med reglerne**

Hvis lufthavne i dag opkræver takster i strid med reglerne, kan Statens Luftfartsvæsen kun reagere ved at lukke lufthavnen. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der tilvejebringes hjemmel til at pålægge bødestraf, såfremt der opkræves lufthavnstakster i strid med reglerne. Det kan eksempelvis være i tilfælde, hvor der ydes ulovlig rabat til bestemte luftfartsselskaber.



En sådan hjemmel vil kunne skabes med en såkaldt BL "Bestemmelser for Civil Luftfart" fra Statens Luftfartsvæsen, hvor det fastsættes, at det er strafbart at overtræde bestemmelserne om betaling for benyttelse af lufthavne (lufthavnstakster).

Endvidere foreslår arbejdsgruppen, at der indføres en hjemmel i bekendtgørelsen om adgang til ground handling markedet til, at en lufthavn kan få bødestraf, hvis betalingen for at benytte de såkaldt centraliserede infrastrukturer ikke fastsættes på grundlag af relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende principper. Det er Statens Luftfartsvæsen, som har tilsynet med, at betalingen fastsættes i overensstemmelse med disse principper. I forbindelse med fastsættelse af en sådan strafhjemmel bør det overvejes at gøre det strafbart også at overtræde andre bestemmelser i bekendtgørelsen, som ikke i dag er strafsanktionerede.

• **Præcisering hvad angår ground handling ydelser**

Der er i dag en ikke helt ensartet praksis med hensyn til, i hvilket omfang ground handling indgår i de takstregulativer, som lufthavnene søger om at få godkendt af Statens Luftfartsvæsen. Ground handling dækker over en række forskellige ydelser. Overordnet set kan der skelnes mellem følgende typer af ydelser:

- *Administrativ ground handling og overvågning*
- *Passagerbetjening*
- *Bagagehåndtering*
- *Håndtering af fragt og post*
- *Forpladshandling*
- *Rengøring og servicering af fly*
- *Brændstof- og oliehandling*
- *Vedligeholdelse af fly*
- *Operationel assistance og administration af flybesætninger*
- *Transport på jorden*
- *Catering*

Arbejdsgruppen finder, at det er vigtigt med klarhed om, i hvilket omfang ground handling skal indgå i takstreguleringen. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at når der er konkurrence for så vidt angår ground handling ydelser, så gælder de generelle konkurrenceregler, mens i situationer, hvor der ikke er konkurrence, skal betalingen for ground handling ydelser være underlagt den sektorspecifikke takstregulering. Med denne sondring præciseres det, hvilke ground handling ydelser, der er underlagt takstregulering.

Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at lufthavnen skal kunne vælge, om den ønsker at konkurrenceudsætte forskellige typer af ground handling ydelser,



eller om betalingen for disse ydelser skal underlægges takstregulering. I sidstnævnte tilfælde skal takstreguleringen dog kun gælde den del af ground handlingen, som er nødvendig for, at luftfartsselskaberne kan benytte lufthavnen. Statens Luftfartsvæsen skal her bemyndiges til nærmere at fastsætte regler om, hvilke ground handling-ydelser der anses for så centrale, at de bør omfattes af reguleringen.

Arbejdsgruppen foreslår, at ground handling ydelser siges at være konkurrenceudsatte, hvis mindst ét af nedennævnte kriterier er opfyldt:

1. Lufthavnen er omfattet af pligten til at åbne markedet for levering af ground handling-ydelser til tredjemand i overensstemmelse med bekendtgørelsen om adgang til ground handling-markedet (se bekendtgørelse nr. 933 af 9. december 1997 om adgang til ground handling-markedet i danske lufthavne).
2. Der er aktivt mere end én udbyder af den pågældende ydelse i lufthavnen.
3. Området udbydes regelmæssigt i åben licitation på relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende vilkår.
4. Der er fri adgang for, at udbydere kan etablere sig på relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende vilkår, og dette offentliggøres regelmæssigt.

For både Københavns Lufthavn og Billund Lufthavn gælder, at de i henhold til den EU-baserede ground handling bekendtgørelse, er forpligtet til at åbne markedet for ground handling. De øvrige større lufthavne kan derimod vælge mellem at konkurrenceudsætte ground handling ydelserne, eller at betalingen for disse indgår i takstreguleringen.

Med dette forslag understøttes liberaliseringen på ground handling området, idet lufthavne kan have et incitament til at konkurrenceudsætte ground handlingydelser, hvis de ikke ønsker, at disse ydelser skal være omfattet af takstregulering. Samtidig sikrer forslaget, at lufthavnene ikke får mulighed for at misbruge situationer, hvor de har en dominerende stilling på markedet.

I praksis indgår betaling for forskellige ground handling ydelser i dag i de takstregulativer, som lufthavnene søger om at få godkendt hos Statens Luftfartsvæsen. Af luftfartslovens § 71 fremgår det imidlertid ikke eksplicit, at ground handling ydelser er omfattet af den sektorspecifikke takstregulering. Med henblik på at sikre klarhed om de reguleringsmæssige, rammer anbefaler arbejdsgruppen derfor, at der fremlægges et forslag til ændring af luft-



fartsloven, således at det eksplicit fastsættes, at ikke-konkurrenceudsatte ground handling ydelser også er omfattet af takstreguleringen.

Det gælder dog ikke betalingen for de såkaldte centraliserede infrastrukturer. Centraliserede infrastrukturer er ground handling infrastruktur, hvor Statens Luftfartsvæsen har godkendt, at en lufthavn har monopol, idet det ikke giver mening eller er muligt at have flere af disse typer infrastrukturer. I Københavns Lufthavn er følgende infrastrukturer godkendt som centraliserede infrastrukturer: Bagagesorteringsanlæg, de-icing platforme, hydratanlæg, dirigering af fly ved ankomst og afgang og transport af passagerer mellem fly og terminal. I Billund Lufthavn er bagagesorteringsanlæg og dirigering af fly ved ankomst og afgang godkendt som centraliserede infrastrukturer. I de øvrige lufthavne er der i dag ikke infrastrukturer, der er godkendt som centraliserede infrastrukturer.

Årsagen til, at betalingen for centraliseret infrastruktur ikke skal omfattes af takstreguleringen, er, at der allerede i bekendtgørelsen om adgang til ground handling-markedet er fastsat regler om, at betalingen skal fastlægges på grundlag af relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier. Arbejdsgruppen foreslår dog, at det bliver straf-sanktioneret ikke at overholde bestemmelsen, jf. ovenfor.

• **Obligatoriske brugerkonsultationer**

Arbejdsgruppen foreslår, at det skal være obligatorisk for lufthavne at gennemføre konsultationer med deres faste brugere om fastsættelse af lufthavnstakster forud for lufthavnens ansøgning om godkendelse af et takstregulativ. En sådan konsultationsproces med brugerne kan være med til at fremme den nødvendige dialog mellem parterne (lufthavnen og dens brugere).

4. Næste skridt

Arbejdsgruppen anbefaler, at der fremlægges et forslag til ændring af luftfartslovens § 71, således at det præciseres, at ministerens bemyndigelse til at fastsætte bestemmelser om takster også omfatter ground handlingen.

Herefter foreslår arbejdsgruppen, at Statens Luftfartsvæsen udsteder en ny BL (Bestemmelser om Civil Luftfart) om lufthavnstakster, hvor de forskellige forslag i relation til takstregulering udmøntes. Med en ny BL vil man få tilvejebragt hjemmelsgrundlaget til at idømme bøder for bl.a. ulovlige rabatter. Med en ny BL vil man også kunne deregulere lufthavnstaksterne for de mindre lufthavne.

En teknisk baggrundsrapport fra arbejdsgruppen kan downloades på www.slv.dk.