

Dansk luftfart 2015

– muligheder og udfordringer



Transport- og Energiministeriet

Dansk Luftfart 2015

- muligheder og udfordringer

November 2005

Redaktionen er afsluttet den 3. november 2005

Udgivet af: Transport- og Energiministeriet
Frederiksholms Kanal 27
1220 København K
e-mail: trm@trm.dk
www.trm.dk

ISBN: 87-91511-49-6

Omslag: Design Factory / J.Hosking/ Scanpix/Zefa

Oplag: 600

Tryk: Glumsø Bogtryk

Publikationen er svanemærket

Forord

Transport spiller en central rolle for både borgere og erhvervsliv. En transportform, der får stadig større betydning, er luftfarten.

Danmark er privilegeret, hvad angår internationale og nationale flyforbindelser. Det er unikt, at et land med godt 5 mio. indbyggere har adgang til så mange direkte internationale flyforbindelser. Det betyder, at danskerne og dansk erhvervsliv har gode muligheder for at være del af en verden med globaliseret handel, uddannelse og turisme.

Danmark har også relativt mange indenrigsflyruter, der er med til at binde de forskellige dele af Danmark sammen.

Luftfarten er gennem de seneste år blevet liberaliseret, hvilket har medført stigende konkurrence. Samtidig har den globale luftfartsindustri været igennem en nedgangsperiode i efterdønningerne af de tragiske begivenheder d. 11. september 2001. Også de markant stigende oliepriser har sat luftfartserhvervet under pres.

Det er vigtigt, at vi sikrer, at Danmark er i stand til at møde de globale udfordringer. I den forbindelse er det væsentligt, at dansk luftfart udvikler sig i positiv retning.

Det er i høj grad markedskræfterne, som styrer udviklingen i dansk luftfart. Fra politisk hold kan vi dog understøtte en positiv udvikling i samarbejde med de mange interessenter indenfor luftfarten.

Jeg har med denne rapport ønsket at beskrive de væsentligste udfordringer og udviklingstendenser for dansk luftfart for på denne måde at sikre et godt grundlag for en drøftelse af fremtidens luftfartspolitik.

Rapporten skitserer både målsætninger og strategier for dansk luftfartspolitik de næste 10 år. Med rapporten ønsker jeg at synliggøre og kvalificere den luftfartspolitiske debat.

Jeg ser frem til at drøfte målsætningerne og mulige initiativer med de øvrige partier i Folketinget, med sektoren og med andre interesserede parter.



Flemming Hansen
Transport- og energiminister

Indhold

1	Indledning og sammenfatning	6
1.1	Indledning	6
1.2	Sammenfatning	7
1.2.1	Udfordringer for dansk luftfart	7
1.2.2	Udviklingstendenser	11
1.2.3	Dansk luftfart i 2015	14
1.2.4	Strategiske indsatsområder	19
DEL I. Dansk luftfart frem mod år 2015		26
2	Et godt udgangspunkt for dansk luftfart	27
2.1	Gode flyforbindelser	27
2.2	Hovedaktører i dansk luftfart	29
2.2.1	Passagererne	30
2.2.2	Luftfartsbranchen	31
2.2.3	Myndigheder mv. på luftfartsområdet	33
2.3	Luftfartens betydning	36
2.3.1	Luftfarten som en del af globaliseringsprocessen	38
2.3.2	Luftfartens regionale betydning	39
3	Store udfordringer for dansk luftfart	41
3.1	To centrale udfordringer	41
3.2	Luftfartsselskaber under pres	43
3.3	Hård konkurrence mellem internationale trafikknudepunkter	46
3.4	Udfordringer for provinslufthavnene	50
3.5	Udfordringer på fragtområdet	53
4	Vision for dansk luftfart 2015	55
4.1	Scenarier for udviklingen i dansk luftfart	55
4.2	Luftfartspolitisk vision	60
DEL II. Dansk luftfartspolitik		63
5	Strategiske indsatsområder	64
6	Fælles internationale rammer	65
6.1	Flypassagerers rettigheder	66
6.2	Forsikringer	68
6.3	Andre initiativer	69
7	Gode økonomiske rammebetingelser	73
7.1	Administrative byrder og erhvervets rammevilkår	73
7.2	Fair konkurrence	73
7.3	Lufthavnstakster	75
7.4	Afgifter og gebyrer	77

7.5	Samspillet med de offentlige udgiftsbudgetter	79
8	Omstillingsparate, lydhøre og effektive organisationer	82
8.1	Løbende effektiviseringer	82
8.2	Nye organisationer	85
8.3	Brugernes tilfredshed med myndigheder mv. på luftfartsområdet	86
8.4	Konstruktiv dialog	89
9	Luftfarten er en sikker transportform	91
9.1	Høj grad af flyvesikkerhed	92
9.2	Ingen forbrydelser mod luftfartens sikkerhed	94
10	Et godt samspil mellem transportformerne	96
10.1	Gode forbindelser til lufthavnene	96
10.2	Intermodal godstransport	97
11	Mindre trængsel i lufthavne og i luften	99
11.1	Trængsel i lufthavne	99
11.2	Trængsel i luften	100
12	Fokus på miljø og energiforbrug	103
13	Fremtidssikrede luftfartsuddannelser	107
	 Bilag 1. Internationale aktører	 109
	Bilag 2. Reguleringen af luftfarten	114
	Bilag 3. Den økonomiske udvikling i dansk luftfart	119
	Bilag 4. Ordliste	121

1 Indledning og sammenfatning

1.1 Indledning

Det danske samfund har i dag adgang til et stort antal internationale flyforbindelser, og landsdelene kædes sammen af et net af indenrigsruter. Sammenlignet med andre lande er både antallet af regionale og internationale flyforbindelser langt større, end befolkningsgrundlaget tilsiger. Det gode udgangspunkt skyldes i høj grad Københavns Lufthavns status som det største knudepunkt for flytrafikken til og fra Nord-europa/Østersøområdet.

Luftfarten får stadig større betydning. Det gælder særligt, hvis man skal ruste det danske samfund, den enkelte borger og den enkelte virksomhed bedre til at klare udfordringerne i en stadig mere global økonomi. Luftfarten har endvidere regionalpolitisk betydning i Danmark, fordi indenrigsflyruterne er med til at sikre god tilgængelighed til de forskellige landsdele.

Samtidig er luftfarten en meget sikker transportform.

I de senere år har vilkårene for den civile luftfart imidlertid ændret sig radikalt, blandt andet som følge af liberaliseringen af luftfarten, den øgede konkurrence, fremvæksten af lavprisselskaber og de tragiske begivenheder den 11. september 2001. Samtidig ændres efterspørgselsmønstrene og kundernes behov på en række områder.

Denne udvikling har i de senere år sat en række europæiske luftfartsselskaber, lufthavne og andre luftfartsvirksomheder under pres.

Transport- og energiministerens luftfartspolitiske vision er, at dansk luftfart i 2015 har international rækkevidde. Det vil sige, at der er mange direkte flyforbindelser, der giver borgere og virksomheder gode muligheder for at deltage i globaliseringen. Samtidig har Danmark et internationalt konkurrencedygtigt luftfartserhverv på et fortsat højt sikkerhedsniveau.

Dette kan være en ambitiøs vision, da dansk luftfart står over for en række store udfordringer i de kommende år.

I lyset af luftfartens samfundsmæssige betydning og de betydelige udfordringer, som sektorens virksomheder står overfor, har Transport- og Energiministeriet valgt

at analysere vilkårene for dansk luftfart som grundlag for en strategi for udviklingen af sektoren i de næste 10 år.

Liberaliseringen af luftfarten har betydet, at luftfarten i dag i vid udstrækning er en markedsreguleret sektor, hvor erhvervets rammevilkår har stor betydning for udviklingen. Derfor spiller overvejelser om rammerne for det danske luftfartserhverv også en central rolle i denne rapport.

Rapporten analyserer de udfordringer, som luftfarten i Danmark står overfor, og der præsenteres en række scenarier for de fremtidige udviklingsmuligheder. Med udgangspunkt heri formuleres en vision for udviklingen af dansk luftfart suppleret med en beskrivelse af nogle af de strategier, som kan bidrage til at realisere visionen.

Rapporten giver dermed et solidt grundlag for en debat om fremtidens luftfart i Danmark.

1.2 Sammenfatning

1.2.1 Udfordringer for dansk luftfart

Der er i dag et stort antal internationale flyforbindelser til og fra de danske lufthavne. Dermed har Danmark et godt trafikalt udgangspunkt for at deltage i globaliseringen. Der er også et stort antal indenrigsruter, som skaber god regional tilgængelighed.

Dansk luftfart står imidlertid over for en række betydelige udfordringer, som skal håndteres, hvis Danmark også om 10 år skal have en veludbygget og effektiv luftfart, der kan måle sig med de bedste i Europa.

Der er i de seneste 20 år gennemført betydelige liberaliseringer af luftfarten i Europa. Luftfarten er gået fra at være en gennemreguleret sektor baseret på de enkelte landes store nationale luftfartsselskaber til et konkurrencepræget marked, hvor konkurrencen afgør både priserne og trafikudbuddet.

Det er grundlæggende en sund og nødvendig udvikling, som har bidraget til betydelige prisfald for forbrugerne og en fortsat vækst i branchen som helhed. Priserne for en flybillet er i dag historisk lave, og samtidig har udbuddet af flyafgange aldrig været større.

Liberaliseringen af luftfarten har imidlertid samtidig sat en række af de etablerede luftfartsselskaber og lufthavne under et betydeligt pres. En række luftfartsselskaber

er lukket eller opkøbt af andre selskaber i de senere år, f.eks. belgiske Sabena, nederlandske KLM og Swissair fra Schweiz, og i den sammenhæng har flere store internationale lufthavne tabt markedsandele i væsentligt omfang.

Luftfarten er således inde i en periode med meget betydelige strukturelle tilpasninger. Og meget tyder på, at denne tilpasningsproces langt fra er tilendebragt. Dette skal samtidig ses i lyset af, at luftfarten i de senere år har oplevet en række tilbageslag efter bl.a. terrorhandlingerne den 11. september 2001, udbruddet af sygdommen SARS og de markant stigende oliepriser. Det har sat hele sektoren yderligere under pres, bl.a. i form af stigende udgifter til brændstof, security og forsikringer.

Principielt er det ikke afgørende, hvilke luftfartsselskaber, der betjener et lands borgere, så længe der sikres et godt trafikudbud til lave priser fra det pågældende lands lufthavne. Men erfaringerne viser, at lukningen af luftfartsselskaber i realiteten kan svække lufthavnene i det pågældende selskabs hjemland.

Hvis et luftfartsselskab benytter en bestemt lufthavn som center for aktiviteten, dvs. som såkaldt hub for dets netværk af flyforbindelser, vil det kunne få ganske store mobilitetsmæssige konsekvenser for landets borgere, hvis selskabet lukker.

Mest direkte vil dette kunne komme til udtryk ved, at der bliver færre direkte flyvninger fra den pågældende lufthavn til andre destinationer. Landets borgere vil i højere grad risikere at skulle flyve via andre lufthavne med mellemlandinger og ventetid for at nå bestemte destinationer. Direkte flyforbindelser har således stor værdi.

Samtidig vil en reduktion af antallet af flyforbindelser i de ramte lufthavne begrænse antallet af såkaldte transit- og transferpassagerer, dvs. passagerer der alene mellemlander eller skifter fly i den pågældende lufthavn. Det vil trække i retning af lavere aktivitet og færre beskæftigede i selve lufthavnen og hos de mange underleverandører. Det indebærer, at lufthavnens volumen og økonomiske muligheder svækkes.

Et velkendt eksempel er lukningen af det belgiske flyselskab Sabena i 2001, som medførte en betydelig svækkelse af lufthavnen i Bruxelles. Også i f.eks. Nederlandene er man meget opmærksom på konsekvenserne for Schiphol Lufthavn i Amsterdam efter fusionen mellem det nederlandske selskab KLM og det noget større Air France.

Det er en udfordring at opretholde mange direkte flyforbindelser til og fra Danmark fordi:

- Luftfartsselskaber med base i Danmark er under pres. I de senere år har de danske luftfartsselskaber gennemgående haft underskud eller meget beskedne overskud.
- De danske lufthavne er i hård konkurrence med en række europæiske lufthavne. Bl.a. oprettes relativt mange flyforbindelser ud af andre nordeuropæiske lufthavne.
- Flere luftfartsselskaber har nedlagt ruter ud af Danmark. Fx. har EasyJet lukket ruter til Bristol og Newcastle, mens SAS har lukket ruter til Bromma i Sverige og Tampere i Finland samt en række øvrige ruter med virkning fra efteråret 2005, herunder til Vilnius, Istanbul og Krakow. I sommeren 2006 vil SAS lukke yderligere fire ruter, herunder til Malaga og Palma de Mallorca.

Konsekvenserne, hvis denne udfordring ikke håndteres, kan bl.a. være:

- Det bliver mere tidskrævende at tage på forretningsrejse i udlandet og at deltage i internationale møder etc.
- Det bliver mere besværligt for udenlandske erhvervskunder at besøge forretningsforbindelser i Danmark.
- Det tager længere tid at komme hjem til Danmark – eksempelvis for medarbejdere, der er udstationerede, eller unge, som uddanner sig i udlandet.
- Det bliver mere besværligt at rejse udenlands – både for danskere, som rejser på ferie i udlandet og for turister fra udlandet, som overvejer at besøge Danmark.
- Det bliver mindre attraktivt at benytte København som udgangspunkt for krydstogtsrejser, og vilkårene for turisterhvervet i Danmark forringes.
- Færre udenlandske koncerner etc. vil placere deres hovedkvarter i Danmark, og det vil betyde et generelt fald i udenlandske investeringer i Danmark.

Stort set alle danske og nordiske luftfartsselskaber er under pres. Hvis dette mønster ikke ændres, må konsekvenserne for dansk luftfart vurderes nærmere.

Samtidig er de danske lufthavne i hård konkurrence med en række europæiske lufthavne.

I disse år oprettes relativt mange flyforbindelser ud af andre nordeuropæiske luft-

havne. Eksempelvis har SAS i de seneste år oprettet relativt flere direkte ruter fra både Oslo og Stockholm end fra Københavns Lufthavn. Herudover er der en lang række skandinavisk baserede luftfartsselskaber, der opretter direkte ruter ud af de øvrige skandinaviske hovedstæder, herunder Norwegian Air.

Udviklingen i antallet af flyforbindelser fra lufthavnene er dynamisk, og markedet er turbulent. Løbende både oprettes og nedlægges et betydeligt antal ruter. En positiv udvikling for dansk luftfart og danskernes transportmuligheder forudsætter, at der oprettes flere nye ruter, end der nedlægges. Inden for de seneste år har SAS Danmark eksempelvis åbnet 11 nye ruter, men har samtidig lukket 13 ruter.

I Berlin er man i gang med en udvidelse af lufthavnen, som kan få konsekvenser for transfertrafikken i Københavns Lufthavn. Også de større lufthavne i Nordeuropa konkurrerer med Københavns Lufthavn om transfertrafikken. Eksempelvis vil KLM's satsning i Sydnorge og Vestdanmark tiltrække trafik til knudepunktet i Schiphol.

Boks 1.2. Udfordringer for luftfarten som erhverv

Det er en udfordring at sikre, at Danmark fortsat har et konkurrencedygtigt luftfartserhverv fordi:

- De fleste luftfartsselskaber med base i Danmark i en årrække har haft underskud.
- Der er betydelige konsolideringer i luftfartsbranchen på europæisk plan.
- Københavns Lufthavn er under pres, blandt andet pga. stærk konkurrence fra udenlandske lufthavne.
- En række provinslufthavne er under pres og har faldende passagerantal

Konsekvenserne, hvis denne udfordring ikke håndteres, kan bl.a. være at:

- Danmark vil være dårligere rustet til at håndtere globaliseringens udfordringer.
- Omsætningen i den danske luftfartsbranche reduceres.
- Skatteprovenuet fra luftfartserhvervet reduceres.
- Danske højtlønnede arbejdspladser kan gå tabt, ikke til 3. verdenslande, men til andre EU-lande med samme lønniveau som Danmark.

Desuden opretter navnlig lavprisselskaberne mange nye ruter ud af mindre regionale lufthavne. De små lufthavne er dermed også blevet konkurrenter til de store lufthavne som Københavns Lufthavn.

Som det fremgår af boks 1.1. og boks 1.2., er der to helt centrale udfordringer for dansk luftfart – nemlig at opretholde gode direkte flyforbindelser til og fra Danmark og at sikre, at der fortsat er et konkurrencedygtigt luftfartserhverv i Danmark. Som det ligeledes fremgår af de to bokse, vil det have betydelige konsekvenser for det danske samfund, hvis ikke disse udfordringer håndteres på hensigtsmæssig vis.

1.2.2 Udviklingstendenser

Luftfarten som en del af globaliseringsprocessen

Billig og effektiv transport, herunder luftfart, er en af drivkræfterne bag globaliseringen, dvs. den proces, der indebærer øget samarbejde, samhandel og investeringer på tværs af landegrænserne.

Globaliseringen indebærer, at man både som privatperson og ansat i en virksomhed i stadig større omfang foretager rejser til udlandet.

I dag er der flyafgange til mange fjertliggende destinationer, og mange benytter muligheden for at komme ud og opleve andre verdensdele. Globaliseringen betyder også, at international erfaring tillægges større værdi, og mange unge mennesker vælger derfor at tage en del af eller hele deres uddannelse i udlandet. Mange arbejder også i udlandet i en kortere eller længere periode – enten fordi de udstationeres, eller fordi de har fået job hos virksomheder mv. i udlandet.

Flyrejser er ikke længere noget, som er forbeholdt den velstillede del af befolkningen. I dag er flyet blevet et transportmiddel, som også benyttes af både mange unge mennesker og af folk med relativt lave indkomster.

Gode flyforbindelser til en lang række internationale destinationer har også betydning for, hvor gode muligheder danske virksomheder mv. har for at deltage i samarbejde og samhandel på tværs af landegrænserne. Det er således svært at forestille sig, at den igangværende globaliseringsproces kunne udspilles uden en velfungerende luftfartssektor. Samtidig er netop globaliseringen formentlig en af de vigtigste drivkræfter bag udviklingen i luftfarten.

Globaliseringen indebærer også øget international arbejdsdeling og dermed øget handel på tværs af landegrænserne. Det gælder blandt andet handel med varer af høj værdi og letfordærlige varer. Godstransport i luften er derfor den hurtigst

voksende transportform på internationalt plan. Det gælder i særdeleshed, når man ser på værdien af de varer, der transporteres.

Luftfartens regionale betydning i Danmark

Flyruter fra danske provinslufthavne er med til at sikre god regional tilgængelighed. Det er vigtigt for den regionale udvikling, herunder ikke mindst for yderområderne, hvor rejsetiden til København er væsentligt kortere med fly end med tog eller bil.

Indenrigsflytrafikken er – foruden de generelle udfordringer for luftfarten – udfordret af de senere års betydelige forbedringer af infrastrukturen, herunder navnlig etableringen af Storebæltsforbindelsen, styrkelsen af jernbanen og udbygningen af motorvejsnettet.

De fleste provinslufthavne er ejet af de lokale kommuner og amter. En indenrigsrute til et givet lokalområde kan være af stor betydning for lokalområdet, og det er en vigtig lokal beslutning, hvorvidt der skal opretholdes en lufthavn i regionen. Med kommunalreformen underbygges provinslufthavnenes lokale forankring, idet de hidtidige amtslige ejerandele overdrages til kommunerne. Det vil dog fortsat være staten, der fastsætter rammerne for de lokale myndigheders drift af lufthavnene, f.eks. sikkerhedsforskrifter og reguleringen af taksterne i lufthavnene.

Reguleringen og ejerskabet giver nye udfordringer

Ejerskabet og den offentlige regulering af ikke mindst luftfartsselskaberne og lufthavnene er en særlig problemstilling. Udviklingen er gået i retning af mindre statsligt ejerskab, f.eks. i form af egentlige privatiseringer. Københavns Lufthavn er gennem årene gradvist ændret fra at være en statsinstitution til at være en kommerciel virksomhed i form af et aktieselskab, hvori den danske stat i dag ejer ca. en tredjedel af aktierne.

I 2001 blev ansvaret for varetagelse af statens ejerskab i Københavns Lufthavne A/S og SAS AB overført fra Transport- og Energiministeriet til Finansministeriet. Dermed er der etableret uafhængighed mellem ejer- og myndighedsrollen. En sådan adskillelse er hensigtsmæssig, idet det kan være vanskeligt at varetage ejer- og myndighedsopgaver på én og samme tid. Som myndighed i forhold til disse selskaber kan Transport- og Energiministeriet nu koncentrere sig om reguleringen og rammerne.

I foråret 2005 blev lov om Københavns Lufthavne A/S ændret således, at den tidligere ejerskabsbegrænsning, hvor det kun var staten, som måtte eje mere end 10 pct.

af aktierne, blev ophævet. Samtidig blev der skabt en klar sondring mellem statens ejerskab på den ene side og myndighedsrollen på den anden side.

Selskabsdannelser kan give anledning til en række spørgsmål om de nye selskabers målsætninger og incitament og dermed også til den offentlige regulering. På luftfartsområdet gælder det eksempelvis i forhold til lufthavnens fastsættelse af de takster, som luftfartsselskaberne betaler for at anvende lufthavnene.

Behovet for internationalt samarbejde og indflydelse

Luftfarten er i sagens natur meget international. Det er derfor tydeligt og helt nødvendigt, at reguleringen af luftfarten i stadig større omfang sker i internationalt regi, herunder ikke mindst i EU.

Hertil kommer også, at EU spiller en stadig større rolle på f.eks. sikkerhedsområdet, hvor der er etableret et særligt europæisk luftfartssikkerhedsagentur. Det drejer sig også om eksempelvis konkurrenceregler, regler for lufttrafiktjeneste, miljøkrav og adgangen til at forhandle luftfartsaftaler med lande uden for EU.

Men det er ikke kun reguleringen, der i stigende omfang internationaliseres – også f.eks. operatørvirksomheden, herunder lufttrafiktjenesten, kan stå overfor en internationalisering.

Der knytter sig eksempelvis en særlig udfordring til etableringen af ”et fælles europæisk luftrum”. Lufttrafiktjenesten i Danmark varetages i dag af flyvesikringstjenesten Naviar, som er en statsinstitution. Samlet set er der i dag i Europa ca. 50 kontrolcentraler, mens halvt så mange centraler i USA kontrollerer dobbelt så meget trafik. Spørgsmålet er således, om den samlede flyveledelse i Europa kan effektiviseres, og hvordan denne proces kan gennemføres.

Det er generelt en fordel for et lille og internationalt orienteret land som Danmark, at der gælder ensartede internationale spilleregler på luftfartsområdet. Men det er samtidig vigtigt, at Danmark i de kommende år internationalt arbejder aktivt for at fremme danske synspunkter og interesser på luftfartsområdet.

Danmark vil bl.a. arbejde for at sikre en sund og fair konkurrence, reducere omfanget af flaskehalse og trængselsproblemer i luftfarten, øge effektiviteten i alle dele af sektoren og fremme miljø- og energivenlige teknologier.

1.2.3 Dansk luftfart i 2015

Hvor befinder de danske og nordiske luftfartsselskaber sig om 10 år? Hvordan udvikler de danske lufthavne sig, og hvorledes klarer de sig i konkurrencen med andre landes lufthavne? Hvor gode direkte flyforbindelser vil Danmark have om 10 år, og hvor skal der sættes ind for at nå målene? Det er nogle af de hovedspørgsmål, der skal søges besvaret med denne vision og strategi "Dansk luftfart 2015".

Et antal scenarier for udviklingen i dansk luftfart er blevet udarbejdet og analyseret af konsulentvirksomheden COWI for Transport- og Energiministeriet. Disse scenarier afdækker et sandsynligt udfaldsrum for udviklingen i dansk luftfart i de næste 10 år.

Der er udarbejdet tre scenarier, som beskriver situationer, hvor dansk luftfart i 2015 er kendetegnet ved henholdsvis regional rækkevidde, europæisk rækkevidde og international rækkevidde. Scenarierne adskiller sig navnlig fra hinanden ved antallet af direkte flyforbindelser til og fra de danske lufthavne. Der er også betydelige forskelle i, hvorledes de danske luftfartsselskaber klarer sig i konkurrencen med andres landes luftfartsselskaber.

I scenariet med international rækkevidde er der et stort antal både europæiske og interkontinentale flyforbindelser. Københavns Lufthavn er et stort internationalt knudepunkt, som tiltrækker et betydeligt antal transferpassagerer. Fra de regionale lufthavne oprettes også et stigende antal ruter til og fra europæiske destinationer, og der er ligeledes vækst i indenrigsflytrafikken.

I scenariet med europæisk rækkevidde er der et betydeligt antal forbindelser til en lang række europæiske destinationer, men der er færre interkontinentale forbindelser. Københavns Lufthavn er fortsat konkurrencedygtig i forhold til de omkringliggende lufthavne, men lufthavnens status som internationalt knudepunkt er svækket. Antallet af transferpassagerer forbliver dog højere end i f.eks. Oslo og Stockholm.

I scenariet med regional rækkevidde er dansk luftfart under pres. Københavns Lufthavn fungerer næsten udelukkende som nationalt knudepunkt, og antallet af internationale destinationer er bestemt ud fra efterspørgslen fra de danske flyrejsende. Indenrigs-flytrafikken er i scenariet reduceret til trafik på ruterne mellem København og Bornholm, Færøerne og Grønland samt nogle få afgange til de resterende lufthavne.

Scenariet med regional rækkevidde kan sammenlignes med situationen i Bruxelles Lufthavn efter lukningen af Sabena, hvor Bruxelles Lufthavn mistede en meget stor andel af sine transferpassagerer. Der er dog væsentlige forskelle på København og

Bruxelles, herunder blandt andet fordi København geografisk set er et naturligt knudepunkt for trafikken til og fra Skandinavien.

Økonomisk vækst mv. gør, at dansk luftfart vil udvikle sig frem mod år 2015 – og så selvom der ikke foretages væsentlige ændringer i rutestruktur og blandt aktørerne i luftfarten. Som grundlag for en sammenligning af scenarierne, er der derfor udarbejdet en basisfremskrivning, som er baseret på en langsigtsprognose fra Eurocontrol (som er den europæiske organisation for flyvekontrol), der beskriver en såkaldt "Business as usual" situation.

Fra de danske lufthavne kan der i dag flyves til godt 120 forskellige destinationer, jf. figur 1.1. Hvis dansk luftfart udvikler sig ifølge Eurocontrols forventninger til udviklingen i dansk luftfart, vil der imidlertid i 2015 kunne flyves til ca. 150 forskellige destinationer.

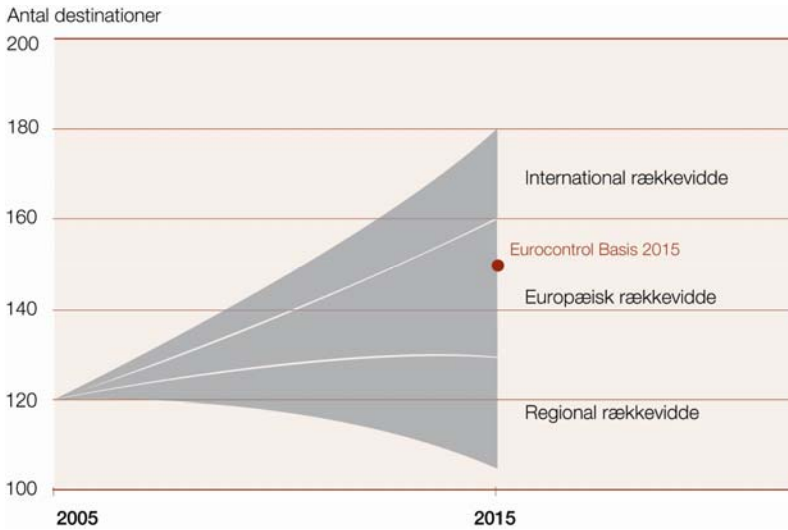
Hvis dansk luftfart i 2015 får international rækkevidde, vil der kunne flyves til et sted mellem 160 og 180 forskellige destinationer. Det kan eksempelvis betyde, at der kommer direkte flyforbindelser fra København til Los Angeles, San Francisco og Miami.

I scenariet med europæisk rækkevidde kan der flyves til mellem 130 og 160 destinationer, heraf hovedparten europæiske. Der er færre interkontinentale destinationer, og det indebærer, at mange rejsende til eksempelvis Asien og USA i stedet må rejse over Frankfurt, Amsterdam og London.

Scenariet med europæisk rækkevidde har mange lighedspunkter med Eurocontrol-basisfremskrivningen og illustrerer, hvorledes dansk luftfart kunne tænkes at udvikle sig, hvis der ikke meget aktivt arbejdes for at sikre en positiv udvikling.

Hvis dansk luftfart kun har regional rækkevidde, indebærer det, at der kun vil kunne flyves til mellem 105 og 130 destinationer. Det vil betyde, at rejsende til forskellige europæiske destinationer vil skulle mellemlande for at nå deres endelige destination. Dertil kommer, at rejsende, der skal rejse til andre verdensdele, som regel vil skulle mellemlande mindst én gang og nogle gange to gange for at nå deres endelige destination.

Figur 1.1. Antal destinationer i tre scenarier for dansk luftfart 2015



En positiv udvikling i dansk luftfart kan virke selvforstærkende. Antallet af destinationer og frekvenser afhænger af antallet af passagerer. En stigning i antallet af passagerer kan derfor øge antallet af frekvenser og antallet af destinationer. Højere frekvenser og flyvninger til flere destinationer vil tiltrække flere passagerer, hvilket igen kan være grundlag for hyppigere frekvenser og flere destinationer.

Beskæftigelsen i dansk luftfart øges, hvis der kommer flere passagerer, og beskæftigelsen reduceres, hvis der kommer færre passagerer. Effektiviseringer kan dog indebære en vis reduktion i antallet af ansatte.

Den væsentligste årsag til de forskellige udviklingsperspektiver i de tre scenarier er forskelle i det danske luftfartserhvervs evne til at sikre sin egen konkurrencedygtighed. Kun hvis luftfartsselskaber og lufthavne i Danmark formår at styrke deres konkurrenceevne i forhold til andre selskaber og lufthavne, kan dansk luftfart styrkes og udvikles i positiv retning.

Myndigheder mv. kan dog være med til at understøtte en positiv udvikling i luftfarten ved at sikre, at dansk luftfart har de bedst mulige rammebetingelser. Hvis dansk luftfart skal have international rækkevidde, kræver det således, at myndighederne gør brug af et bredt udvalg af virkemidler for at skabe de bedst mulige rammevilkår for luftfarten i Danmark.

Luftfartspolitisk vision

Transport- og energiministeren ønsker, at Danmark har et velfungerende lufttransportsystem med international rækkevidde. Som grundlag for en debat om fremtidens luftfart i Danmark har transport- og energiministeren således formuleret nedenstående luftfartspolitiske vision for dansk luftfart i 2015, jf. boks 1.3.

Boks 1.3. Luftfartspolitisk vision for dansk luftfart 2015

Dansk luftfart har international rækkevidde. Der er mange direkte flyforbindelser, der giver borgere og virksomheder i Danmark gode muligheder for at deltage i globaliseringen. Samtidig har Danmark et internationalt konkurrencedygtigt luftfartserhverv på et fortsat højt sikkerhedsniveau.

Med udgangspunkt i den luftfartspolitiske vision er der opstillet 4 overordnede målsætninger for dansk luftfart i år 2015, jf. boks 1.4.

Globaliseringen indebærer øget kommunikation og samhandel på tværs af landegrænserne. Det betyder, at både borgere og virksomheder vil få et øget behov for at rejse – også til en række nye destinationer. Hvis de muligheder, som globaliseringen giver, skal udnyttes fuldt ud, kræver det, at der er gode muligheder for at flyve direkte til endnu flere destinationer.

Boks 1.4. Målsætninger for luftfarten i Danmark i 2015

1. Danskerne skal have direkte adgang til markant flere internationale destinationer over hele verden - med hyppige forbindelser til lave priser.
2. Københavns Lufthavn skal være et internationalt knudepunkt for flytrafikken i hele Norden og Østersøregionen, og lufthavnen skal være med til at sikre fortsat vækst og dynamik i Øresundsregionen.
3. Der skal fastholdes gode betingelser for, at man i de enkelte dele af Danmark kan vælge at opretholde en effektiv indenrigsluftfart.
4. Dansk luftfart skal være sikker, og den danske luftfartssektor skal være innovativ og effektiv, og tænke i nye løsninger vedrørende teknologi, miljø og energi.

Hvis det i Danmark blot lykkes at fastholde det nuværende antal internationale flyforbindelser, vil Danmark sakke agterud, fordi andre lande med en mere positiv udvikling i luftfarten vil overhale.

Globaliseringen indebærer også et øget behov for hurtig og effektiv transport af høj-værdi gods. Gode fragtforbindelser til og fra de danske lufthavne får dermed større betydning.

Hvis dansk luftfart skal have international rækkevidde, kræver det, at der er en stor international lufthavn. Der er kun godt 5 mio. mennesker i Danmark, og der er derfor kun grundlag for et meget stort antal internationale flyforbindelser fra Københavns Lufthavn, hvis luftfartsselskaber vælger at sende et betydeligt antal passagerer via Københavns Lufthavn og derfra videre ud i verden. Eksempelvis har Københavns Lufthavn i dag – takket være det store antal transferpassagerer – det samme antal udenrigsdestinationer som Bruxelles Lufthavn, der til gengæld har et opland som er tre gange så stort.

Danmark har i sammenligning med andre lande – set i forhold til indbyggertal og geografisk størrelse – et stort antal indenrigsruter. Disse ruter er med til at sikre god regional tilgængelighed til de forskellige landsdele i Danmark. Det er regeringens mål, at Danmark er et land med en høj grad af regional balance. Indenrigsflyruter kan have betydning i den forbindelse. Dertil kommer, at flyforbindelser til destinationer i udlandet kan forbedre den internationale tilgængelighed til regionerne.

I disse år er luftfartsbranchen under pres, og mange lufthavne og luftfartsselskaber har i de seneste år haft underskud. Denne situation er ikke holdbar, og på sigt må det forventes, at der vil være konsolideringer i branchen, og at nogle aktører måske helt må indstille deres aktiviteter. I konkurrencen mellem de forskellige aktører i luftfartsbranchen vil det have betydning, hvor innovative og effektive de enkelte aktører er. Hvis Danmark skal have et konkurrencedygtigt luftfartserhverv, kræver det, at aktørerne i den danske luftfartsbranche hører til blandt de mest innovative og effektive i Europa.

Det er vigtigt for dansk økonomi, at Danmark har et konkurrencedygtigt luftfartserhverv. Det havde store konsekvenser for Belgiens økonomi, da flyselskabet Sabena måtte lukke i 2001. 17.000 mennesker mistede deres job, statsgælden voksede med 830 mio. Euro og betalingsbalancen forværredes med 528 mio. Euro.

1.2.4 Strategiske indsatsområder

Som det fremgår, er målsætningerne for dansk luftfart i 2015 ganske ambitiøse. Og det er mål, som kun vil kunne realiseres, hvis både luftfartserhvervet og myndighederne målrettet arbejder for at skabe fremgang for luftfarten i Danmark. Udviklingen i dansk luftfart bestemmes således i høj grad af initiativer mv., som luftfartserhvervet selv iværksætter.

Transport- og Energiministeriet vil yde sit bidrag ved at arbejde for, at luftfarten i Danmark har de bedst mulige rammebetingelser. Som led i denne strategi for udviklingen af dansk luftfart mod 2015 har Transport- og Energiministeriet identificeret 8 strategiske indsatsområder, der tilsammen udgør centrale rammebetingelser for luftfartssektoren i Danmark, jf. boks 1.5.

Boks 1.5. Strategiske indsatsområder i dansk luftfartspolitik

- Danmark arbejder for fælles internationale rammer, herunder i EU.
- Luftfartserhvervet har bedre økonomiske rammevilkår – blandt andet fordi, der er færre administrative byrder.
- Der er en god og konstruktiv dialog mellem luftfartserhvervet og myndighederne. Omkostningerne til forskellige brugerbetalte myndigheds- og serviceydelser er holdt på et minimum. Samtidig er brugerne meget tilfredse med de ydelser, der leveres på luftfartsområdet.
- Der er et højt sikkerhedsniveau, og der er en fornuftig balance mellem initiativer på sikkerhedsområdet og de dertil knyttede omkostninger.
- Der er gode trafikforbindelser til de centrale lufthavne.
- Danmark støtter initiativer, der er rettet mod øget effektivitet og reduktion af trængsel i såvel lufthavne som i luften.
- Miljø- og energispørgsmål håndteres på bred international basis, og der er balance mellem hensynene til miljø, konkurrenceevne og beskæftigelse.
- Danmark har de bedst mulige luftfartsuddannelser.

Fælles internationale rammer

Det er nødvendigt med fælles internationale rammer for at sikre fair konkurrence på tværs af landegrænserne. Rammerne for dansk luftfart fastlægges i stadig større omfang i EU. Derfor skal mulighederne for at påvirke de beslutninger, som træffes

i EU-regi, udnyttes på bedste vis. Det kræver, at en aktiv indsats i EU prioriteres højt.

Transport- og Energiministeriet har derfor pr. 1. juli 2005 oprustet bemanningen i Bruxelles med en transportråd på luftfartsområdet. Samtidig er der gennemført en omorganisering i Transport- og Energiministeriets departement, som styrker den danske EU-indsats på luftfartsområdet.

Gode økonomiske rammebetingelser

Hvis Danmark skal være et attraktivt land i luftfartsmæssig sammenhæng, kræver det, at erhvervet har gode rammevilkår. En positiv udvikling i luftfarten handler først og fremmest om erhvervet selv. Internationalt og i dansk regi kan myndigheder m.v. dog arbejde for, at luftfarten har gode rammebetingelser, herunder ved at arbejde for størst mulig international konkurrence. Rammebetingelserne handler også om omfanget af administrative byrder, niveauet for lufthavnstakster samt brugerbetaling for myndigheds- og serviceydelse.

Transport- og Energiministeriet vil arbejde for at holde de myndighedsrelaterede omkostninger på luftfartsområdet på et så lavt niveau som muligt – herunder både de direkte omkostninger (afgifter og gebyrer) og de indirekte omkostninger (i form af myndighedskrav), som pålægges luftfartserhvervet.

Regler skal være enkle og effektive. Administrative byrder stammer både fra international og national regulering. Transport- og Energiministeriet vil sammen med luftfartserhvervet vurdere mulighederne for at gennemføre administrative lettelse for erhvervet. Samtidig vil Danmark sætte øget fokus på administrative byrder i forbindelse med gennemførelse af ny EU-lovgivning.

Administrative lettelse må dog ikke ske på bekostning af sikkerhedsniveauet.

Luftfartserhvervet betaler selv en stor del af udgifterne i forbindelse med forskellige tilsyns- og myndighedsopgaver på luftfartsområdet. Det er Statens Luftfartsvæsen, der i Danmark har ansvaret for at føre tilsyn med den civile luftfart, og dette tilsyn finansieres via gebyrer. Det er Statens Luftfartsvæsens mål, at produktiviteten øges, således at gebyrerne kan holdes på et så lavt niveau som muligt.

Luftfartsselskaberne skal betale for at flyve via dansk luftrum. Denne betaling finansierer flyvesikringstjenesten Naviairs omkostninger ved at levere lufttrafiktjeneste etc. i dansk luftrum. Hos Naviair er det en strategisk målsætning, at der er en høj grad af omkostningseffektivitet, således at prisen for at flyve via dansk luftrum er konkurrencedygtig.

Luftfartsselskaberne skal betale for at benytte de danske lufthavne. Fastsættelsen af lufthavnstakster reguleres primært af Statens Luftfartsvæsen. For Transport- og Energiministeriet er det afgørende, at der er fair konkurrence på luftfartsmarkedet og at der ikke ydes ulovlige og konkurrenceforvridende rabatter til udvalgte luftfartsselskaber.

På baggrund af en række sager om ydelse af rabatter har en arbejdsgruppe under Transport- og Energiministeriet udarbejdet en rapport om fastsættelse af lufthavnstakster i Danmark. På baggrund af anbefalingerne i denne rapport vil der blive indført adgang til at straffe (med bøde) de flyvepladser, der opkræver takster i strid med de godkendte takster.

Københavns Lufthavne A/S er et børsnoteret aktieselskab og skal som sådant varetage hensynet til aktionærerne. Derfor har lufthavnen også helt naturligt fokus på at sikre et højt afkast af lufthavnsdriften. I den forbindelse er det vigtigt for lufthavnen, at der er en positiv trafikal udvikling. Lufthavnens evne til at opretholde og tiltrække nye ruter er imidlertid også interessant set fra et transportpolitisk synspunkt.

Transport- og Energiministeriet vil fremadrettet analysere, hvorledes reguleringen af Københavns Lufthavne A/S kan tilrettelægges, så den understøtter lufthavnens incitament til at arbejde for en positiv trafikal udvikling.

Ved afrejse fra en dansk lufthavn skal der i dag betales 75 kr. i passagerafgift til staten. En tværministeriel arbejdsgruppe har i 2005 analyseret virkningerne af denne afgift. Arbejdsgruppens analyser viser blandt andet, at passagerafgiften isoleret set reducerer de danske lufthavnes muligheder for at konkurrere med lufthavne i udlandet og at afgiften svækker passagergrundlaget. En reduktion af passagerafgiften vil derfor kunne hjælpe både lufthavnene og luftfartsselskaberne. En afvikling vil dog have statsfinansielle konsekvenser. I 2004 var provenuet fra passagerafgiften ca. 0,5 mia. kr.

Passagerafgiften skal samtidig ses i lyset af afgifter for andre trafikformer mv. Luftfarten betaler ikke afgifter på brændstof og registreringsafgift/vægtafgift. Ligeledes er momssatsen nul for udenrigsflytrafik.

Omstillingsparate, effektive og lydhøre organisationer

På luftfartsområdet er en betydelig del af de offentlige ydelser brugerbetalte. En høj grad af effektivitet hos de offentlige myndigheder og leverandører af serviceydelser betyder, at luftfartserhvervet skal betale mindre. De offentlige myndigheder mv. kan således bidrage til at reducere omkostningerne for erhvervet, hvilket er en umiddelbar fordel for luftfartserhvervet i Danmark.

Dertil kommer, at hvis ikke de danske myndigheder mv. leverer effektive ydelser af høj kvalitet, risikerer man, at erhvervet vælger andre lufthavne og flyver uden om Danmark.

Som led i effektiviseringer hos Statens Luftfartsvæsen og Naviair er der således gennemført betydelige personalereduktioner inden for de seneste år. Både Statens Luftfartsvæsen og Naviair opstiller også produktivitetsmål for deres centrale aktiviteter.

Digitalisering kan været et middel til at skabe øget effektivitet. Hos Naviair kan luftfartsselskaber i dag indsende flyveplaner elektronisk, og hos Statens Luftfartsvæsen er der elektronisk adgang til en række blanketter.

Lufttrafiktjeneste i dansk luftrum leveres i dag af Naviair, der er en statsvirksomhed. Naviair blev i 2001 udskilt fra Statens Luftfartsvæsen, således at Naviair nu varetager de driftsmæssige opgaver i relation til lufttrafiktjeneste, mens Statens Luftfartsvæsen kan koncentrere sig om en række myndighedsopgaver på luftfartsområdet.

Der kan være stordriftsfordele forbundet med lufttrafiktjeneste, og det kan derfor være en fordel at etablere samarbejde på tværs af landegrænserne. Naviair har således iværksat et projekt i samarbejde med Luftfartsverket i Sverige, som omfatter udarbejdelse af et beslutningsgrundlag vedrørende forstærket samarbejdet om udøvelse af lufttrafiktjeneste i dansk og svensk luftrum, herunder eventuel etablering af en fælles kontrolcentral.

Det er vigtigt, at luftfartssektoren til stadighed fokuserer på brugerne. Det gælder også for de forskellige myndigheder etc., som leverer ydelser til luftfartsbranchen.

Både den danske flyvesikringstjeneste, Naviair, og Statens Luftfartsvæsen gennemfører løbende brugertilfredshedsundersøgelser blandt deres kunder. Sådanne undersøgelser kan være med til at sætte fokus på brugernes ønsker og kan bruges til at identificere områder, hvor der kan være behov for ændringer.

Transport- og Energiministeriet ønsker at have en god og konstruktiv dialog med både luftfartserhvervet og med andre myndigheder, der regulerer luftfarten. I mange sammenhænge er der betydelige fordele forbundet med at trække på hinandens viden og erfaringer, herunder eksempelvis i forbindelse med initiativer til ny EU-lovgivning eller ved forhandling af bilaterale luftfartsaftaler. Transport- og Energiministeriet vil derfor udbygge dialogen, eksempelvis inden for rammerne af Luftfartsrådet.

Luftfarten er en sikker transportform

Luftfart er en meget sikker transportform – både isoleret set, men også i sammenligning med de øvrige transportformer. Alligevel er der et stadigt stigende fokus på flysikkerhed, herunder både det man traditionelt forstår ved sikkerhed, nemlig initiativer, der har til formål at minimere risikoen for havarier mv., og security, som er initiativer, der er rettet mod at undgå terrorhandlinger.

Det er Transport- og Energiministeriets målsætning, at flyvesikkerheden i Danmark løbende forbedres og at der ikke sker forbrydelser mod luftfartens sikkerhed.

Det er vigtigt, at luftfarten er en meget sikker transportform, da konsekvenserne af et utilstrækkeligt sikkerhedsniveau kan være alvorlige. Det kan dog være særdeles ressourcekrævende at gennemføre omfattende sikkerhedsforanstaltninger. Det er derfor nødvendigt at indtænke omkostningerne ved at gennemføre forskellige sikkerhedsmæssige tiltag.

Transport- og Energiministeriet har i de senere år gennemført en række initiativer på sikkerhedsområdet. Eksempelvis har Statens Luftfartsvæsen indført et system til obligatorisk rapportering af flyvesikkerhedsmæssige begivenheder. Der er tale om et fortroligt rapporteringssystem, der giver værdifulde input til arbejdet med at forebygge havarier og hændelser inden for luftfarten. Systemet har været forbillede for den EU-ordning, der senere er gennemført.

Et godt samspil med andre transportformer

Det er karakteristisk, at flyet kun i meget sjældne tilfælde kan bringe flypassageren til sit endelige bestemmelsessted. Derfor er det vigtigt med et godt samspil med andre transportformer. Gode vej- og baneforbindelser til lufthavnene gør det lettere for passagererne at komme til og fra lufthavnen og er et vigtigt element, hvis man skal sikre en positiv trafikal udvikling i lufthavnene.

I forbindelse med anlægget af den faste forbindelse over Øresund er der etableret gode vej- og baneforbindelser til Københavns Lufthavn. Vejforbindelserne til Billund Lufthavn vil også blive forbedret i de kommende år. Endelig vil Transport- og Energiministeriet indtænke luftfarten i forbindelse med vej- og baneprojekter i kommende investeringsplaner på transportområdet.

Også for luftfragten er det vigtigt med gode intermodale forbindelser. I flere lufthavne har man derfor iværksat forskellige typer af projekter, som forbedrer samspillet mellem transportformerne. Transport- og Energiministeriet planlægger også

at gennemføre et projekt, hvor lange lastbiler (de såkaldte modulvogntog) får mulighed for at fragte gods til Københavns Lufthavn over Øresundsforbindelsen.

Mindre trængsel i lufthavne og i luften

Forsinkelser af flytrafikken er udbredte. Det kan skyldes mangel på kapacitet i både lufthavne og i luften. Forsinkelser er generende for passagererne, og de er dyre for luftfartsselskaberne.

Mangel på kapacitet i lufthavnene kan betyde, at luftfartsselskaberne ikke altid kan starte og lande på det tidspunkt, de ønsker. Det gælder særligt i mange af de store europæiske lufthavne. Når rejsende fra Danmark skal deltage i forretningsmøder etc. i udlandet, er det vigtigt, at de ankommer på et hensigtsmæssigt tidspunkt. Det er også vigtigt, at de kan rejse hjem igen forholdsvis kort tid efter, at mødet er slut.

Transport- og Energiministeriet vil derfor arbejde for, at luftfartsselskaber, der flyver til og fra lufthavne i Danmark, også har gode muligheder for at få attraktive start- og landingstilladelser i udlandet. Det gælder eksempelvis i forbindelse med forhandling af et kommende EU-forslag vedr. start- og landingstilladelser.

Forsinkelser af flytrafikken kan også skyldes trængsel i luftrummet. I dag er luftrummet over Europa opdelt i en række blokke, der afspejler landegrænser mv. Det betyder, at flyene må flyve i faste korridorer. I EU-regi er man imidlertid blevet enige om at etablere et såkaldt ”fælles europæisk luftrum”, hvor luftens landeveje ”rettes ud”, og hvor man standardiserer teknisk udstyr og harmoniserer procedurer.

Danmark tager aktivt del i arbejdet omkring, hvordan man får implementeret ”et fælles europæisk luftrum”. Dertil kommer, at Naviair og Luftfartsverket i Sverige er ved at udarbejde et beslutningsgrundlag vedrørende etablering af en funktionel luftrumsblok, som dækker det øvre luftrum over både Danmark og Sverige.

Fokus på miljø og energi

Luftfarten er en grænseoverskridende transportform, og det er derfor naturligt med en international tilgang til håndtering af forskellige typer af miljøspørgsmål, herunder i særdeleshed CO₂-emissioner og luftfartens øvrige klimapåvirkninger.

Transport- og Energiministeriet vil arbejde for, at eventuelle beslutninger om begrænsning af udledning af drivhusgasser mv. sker på så bred international basis som muligt. Samtidig er det vigtigt at sikre, at hensynene i forhold til miljø, konkurrenceevne og beskæftigelse balanceres.

Regeringen ønsker at skabe de bedst mulige rammevilkår for en dynamisk og innovativ luftfartsbranche, som har fokus på miljømæssige løsninger i luftfarten, der reducerer luftfartens energiforbrug og miljøbelastning.

Fremtidssikrede luftfartsuddannelser

Der er et stort konkurrencepres i luftfartserhvervet. Hvis dansk luftfart skal klare udfordringerne fra den stærkere konkurrence, kræver det, at de ansatte har de nødvendige kvalifikationer. Danmark skal have de bedst mulige luftfartsuddannelser sammenlignet med de lande, som vi konkurrerer og samarbejder med på luftfartsområdet.

Transport- og Energiministeriet vil tage initiativ til et analysearbejde med henblik på en kortlægning af luftfartsuddannelserne, herunder overvejelser om, hvorledes luftfartsuddannelserne mest hensigtsmæssigt fremtidssikres.

De fleste luftfartsuddannelser i Danmark finansieres af enten luftfartsselskaberne eller de uddannelsessøgende selv. Flyvelederuddannelsen betales dog af og foregår hos Naviair. Naviair har i samarbejde med Luftfartsverket i Sverige og Avinor i Norge iværksat et projekt omkring etablering af en fælles nordisk flyvelederskole. En fælles nordisk flyvelederskole vil styrke kvaliteten af uddannelserne samtidig med, at effektiviteten øges.

DEL I.
Dansk luftfart frem mod år 2015

2 Et godt udgangspunkt for dansk luftfart

2.1 Gode flyforbindelser

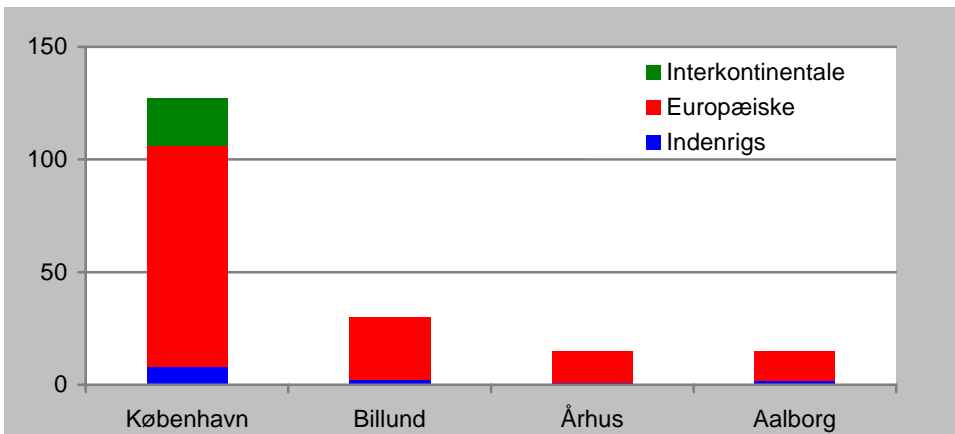
Der er i dag et stort antal internationale flyforbindelser til og fra de danske lufthavne. Dermed har Danmark et godt trafikalt udgangspunkt for at deltage i globaliseringen. Der er også et stort antal indenrigsruter, som både giver rejsende til og fra provinsen hurtige forbindelser til København og fungerer som føderuter til udenrigsruterne.

Takket være de direkte flyforbindelser kan rejsende fra Danmark flyve direkte med rute-fly til mere end 120 forskellige destinationer, og samtidig er der flyforbindelser til en række af disse destinationer fra forskellige danske lufthavne.

Hovedparten af de internationale flyforbindelser er fra Københavns Lufthavn, men det er også muligt at nå en række internationale destinationer fra bl.a. lufthavnene i Billund, Århus og Aalborg, jf. figur 2.1.

Der flyves også til et stort antal charterdestinationer fra de danske lufthavne. I Billund Lufthavn udgør charterpassagerer således næsten halvdelen af det samlede antal udenrigspassagerer, mens charterpassagerer udgør ca. en fjerdedel af udenrigspassagererne i Århus Lufthavn. I Københavns Lufthavn udgør charterpassagerer ca. 7% af udenrigspassagererne.

Figur 2.1. Internationale og nationale destinationer fra danske lufthavne (forår 2005)



Det store udbud af internationale destinationer skyldes især, at Københavns Lufthavn er et vigtigt knudepunkt for den internationale trafik til og fra Nordeuropa/ Østersøområdet. Det er primært luftfartsselskabet SAS, der benytter Københavns Lufthavn som trafikalt knudepunkt, og selskabet flyver således et stort antal rejsende fra andre lande til København for derfra at flyve dem videre ud i verden. Hvis Københavns Lufthavn blot betjente rejsende til og fra Danmark, ville der ikke være grundlag for nær det samme antal internationale destinationer.

Danmark har også i sammenligning med andre lande – set i forhold til indbyggertal og geografisk størrelse – et forholdsvis stort antal indenrigsruter. Der er i dag indenrigsflyruter fra København til følgende byer: Aalborg, Århus (Tirstrup), Karup, Billund, Bornholm, Sønderborg og Thisted samt en rute mellem Billund og Aalborg, jf. kort 2.1. Endvidere har en række af provinslufthavnene udenrigsruter, herunder Billund, Esbjerg, Århus og Aalborg.

Figur 2.2. Indenrigsflyruter i Danmark (sommer 2005)

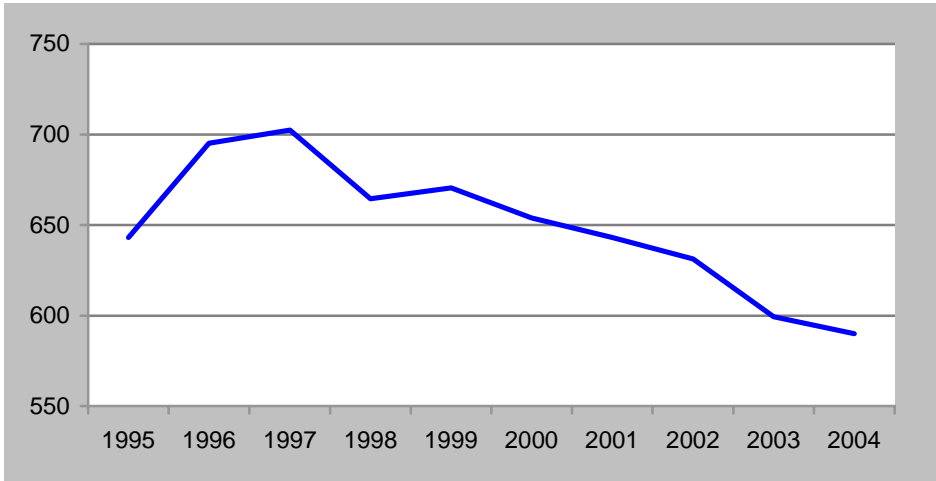


Indenrigsflyruterne er blandt andet med til at sikre en god tilgængelighed til de forskellige landsdele i Danmark, og i en regionalpolitisk sammenhæng spiller de en væ-

sentlig rolle. I sammenligning med både bil, bus og tog vil flyet i mange tilfælde kunne bringe den rejsende hurtigere til og fra en række destinationer rundt om i landet.

Aktiviteten i dansk luftrum kan måles ved antallet af operationer. Som det fremgår af figur 2.3, har det samlede antal operationer i Danmark har været faldende i en årrække.

Figur 2.3. Total antal operationer i Danmark i 1.000



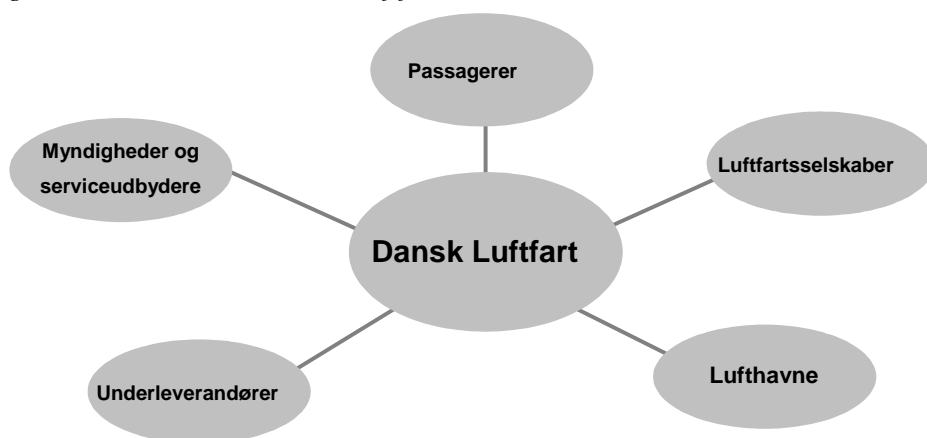
2.2 Hovedaktører i dansk luftfart

Luftfartssektoren fungerer grundlæggende ved, at luftfartsselskaber udbyder en transportydelse – flytrafik – til personer og virksomheder, der efterspørger en hurtig og sikker transportform over lange afstande.

Tilvejebringelsen af flytrafik forudsætter imidlertid, at der ligeledes udbydes en række hjælpeydelse i form af f.eks. lufthavnsservices og lufttrafiktjenester. Dette skal ikke mindst ses i lyset af de store krav til sikkerhed, som er større for flytransport end andre transportformer. Luftfartssektoren består således af en række aktører, der tilsammen bidrager til frembringelsen af det endelige transportprodukt.

Aktørerne i dansk luftfart omfatter både passagerer, luftfartsselskaber, lufthavne, diverse underleverandører samt myndigheder mv., jf. figur 2.4.

Figur 2.4 Hovedaktører i dansk luftfart



2.2.1 Passagererne

For borgerne i Danmark spiller flytransport en stadig større rolle. Det gælder særligt i relation til udenrigsrejserne. Mere end halvdelen af ferierejserne til udlandet foregår med fly, mens fire ud af fem forretningsrejser med overnatning foregår med fly.

Når man ser på, hvilken type flyrejse en afrejsende passager fra en dansk lufthavn begiver sig ud på, vil det typisk være en rejse til udlandet. I 2003 havde 81 pct. af de afrejsende passagerer i en dansk lufthavn således destination i udlandet, mens 19 pct. havde destination i en anden dansk lufthavn. Blandt de afrejsende, som skulle til udlandet, rejste 83 pct. med rute-fly og 17 pct. med charterfly.

I 2004 rejste 11,4 mio. passagerer fra de danske lufthavne, heraf 9,6 mio. fra Københavns Lufthavn. Da Københavns Lufthavn er et internationalt trafikknudepunkt, benyttes lufthavnen af et stort antal udlændinge, og under halvdelen af de afrejsende passagerer er danskere.¹

Flyrejser var for 20-30 år siden forbeholdt den velstillede del af befolkningen. I dag er flyet blevet et transportmiddel, som også benyttes af både mange unge mennesker og af folk med relativt lave indkomster. Det er dog stadig sådan, at folk, der

¹ Ifølge AIM-interview undersøgelse, der er gennemført i uge 19 og 20 i 2005.

rejser i erhvervsøjemed, typisk har en relativt høj indkomst, men ser man på fritidsrejser, er det folk i alle indkomstgrupper, som vælger at flyve.²

Det er befolkningen i den erhvervsaktive alder, som står for næsten samtlige erhvervsrejser, men ser man på privatrejser, er alle aldersgrupper med. Den aldersgruppe, som flyver oftest i privat øjemed, er de unge i alderen 21-30 år.

2.2.2 Luftfartsbranchen

En lang række luftfartsselskaber opererer med udgangspunkt i danske lufthavne. De største selskaber er SAS, Sterling, My Travel Airways og Cimber Air. Dertil kommer en række mindre luftfartsselskaber, taxiselskaber, luftfartsskoler og forskellige typer af underleverandører.

Traditionelt har dansk luftfart været bygget op omkring det fælles skandinaviske selskab SAS. Den danske stat ejer 14,3 procent af aktierne i SAS AB, der er holdingselskab for SAS. De tre skandinaviske lande ejer tilsammen 50 procent af aktierne.

Danske/skandinaviske luftfartsselskaber tegner sig fortsat for en stor andel af flytrafikken til og fra de danske lufthavne. I Københavns Lufthavn tegner de større danske/skandinaviske luftfartsselskaber sig således for op imod to tredjedele af passagertrafikken.

Generelt er luftfartssektoren kendetegnet ved, at de traditionelle netværksselskaber inden for de senere år er blevet udfordret af konkurrence fra en række nyere luftfartsselskaber. De nye luftfartsselskaber baserer modsat de etablerede netværksselskaber deres virksomhed på ruter mellem udvalgte destinationer. Disse selskaber har derfor også fået betegnelsen punkt-til-punkt selskaber.

Punkt-til-punkt selskaberne tilbyder ofte flybilletter til en betydelig billigere pris end de etablerede selskaber og betegnes derfor også ofte som lavprisselskaber. Netværksselskaberne har dog i et vist omfang imødegået konkurrencen ved ligeledes at tilbyde et lavpriskoncept. Det er således langt fra givet, at det fremover vil være relevant at sondre mellem punkt-til-punkt selskaber og netværksselskaber.

² Transportrådet 2001, Danskernes flyvaner – en survey.

Privatflyvningen og den mindre kommercielle luftfart udgør en vigtig del af den såkaldte "fødekæde" inden for dansk luftfart. Det gælder eksempelvis i forhold til rekruttering af piloter, hvor man som pilot først uddanner sig som pilot til mindre privatfly, derefter til erhvervspilot til mindre fly, for til sidst at uddanne sig til erhvervspilot til helt store fly. "Fødekæden" har også betydning hvad angår lufthavne, hvor de mindre lufthavne fungerer som leverandører af passagerer til de store lufthavnes udenrigsruter.

På lufthavnssiden er Københavns Lufthavn den lufthavn, der har det absolut største antal passagerer, mens Billund er den største provinslufthavn. Københavns Lufthavn er blandt de 100 største lufthavne i verden og er nummer 14 blandt europæiske lufthavne³. Københavns Lufthavn er den største internationale lufthavn i Skandinavien.

Den danske stat ejer godt en tredjedel af aktierne i Københavns Lufthavn A/S. Bortset fra lufthavnene på Bornholm og på Færøerne er alle de større danske lufthavne ejet af kommunale parter.

Lufthavnene drives i væsentligt omfang på forretningsmæssig basis, og der er i provinslufthavnene tilløb til indbyrdes konkurrence med henblik på at tiltrække særligt de udenlandske lavprisselskaber. Lufthavnene finansieres bl.a. via passager, opholds- og startafgifter, men særligt lufthavnen i Kastrup er herudover karakteriseret ved et betydeligt indtægtsgrundlag dels fra forretningscentret i transithallen, dels fra udlejning af såvel grundarealer som ejendomme på lufthavnsområdet. En væsentlig indtægtskilde er endvidere parkeringsafgifter.

Der er ca. 15.000 ansatte i selve luftfartssektoren i Danmark. Dertil kommer et stort antal ansatte hos forskellige virksomheder, der leverer ydelser i luftfarten. I Københavns Lufthavn arbejder ca. 22.000 mennesker, heraf nogle hos lufthavnen og luftfartsselskaberne og andre hos eksempelvis de mange butikker i lufthavnen.

På verdensplan varetages luftfartsselskabernes interesser af International Air Transport Association (IATA), som er en sammenslutning af 270 større luftfartsselskaber. Den europæiske pendant er Association of European Airlines (AEA). Der er også organisationer for bl.a. charterselskaberne (International Air Carrier Association – IACA), lavprisselskaberne (European Low Fares Airline Association

³ I Airline Business (June 2005) er Københavns Lufthavn opgjort som den 58. største lufthavn på verdensplan – målt på antallet af passagerer.

– ELFAA) og de regionale selskaber (European Regions Airline Association – ERA). Endelig repræsenteres privatflyvningen og den mindre luftfart af Aircraft Owners and Pilots Association (AOPA).

Lufthavnenes interesser varetages af Airports Council International (ACI), der er en international organisation for lufthavne med 567 medlemmer.

2.2.3 Myndigheder mv. på luftfartsområdet

En række forskellige myndigheder, herunder Transport- og Energiministeriet, Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Skatteministeriet, Miljøministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet øver indflydelse på beslutningerne på luftfartsområdet.

Inden for Transport- og Energiministeriets koncern samarbejder både myndigheder og leverandører af serviceydelser om at sikre gode vilkår og et højt sikkerhedsniveau for luftfarten i Danmark.

I forhold til andre transportsektorer er luftfartssektoren kendetegnet ved, at transportudbuddet i vidt omfang fastsættes på markedsmæssige vilkår, herunder f.eks. oprettelsen af ruter og fastsættelse af billetpriser og frekvenser. I andre transportsektorer er det i højere grad politiske prioriteringer som afgør ruteudbud, frekvenser, billetpriser mv.

At luftfartssektoren på denne vis kan betragtes som markedsreguleret, betyder imidlertid ikke, at sektoren ikke samtidig er underlagt en betydelig myndighedsregulering. Denne myndighedsregulering varetages af Statens Luftfartsvæsen, som er en styrelse under Transport- og Energiministeriet. Myndighedsreguleringen bidrager navnlig til at sikre, at lufttrafik udgør en meget sikker transportform. Det sker gennem et omfattende tilsynsarbejde i forhold til alle dele af luftfarten. Dette tilsyn udføres også af Statens Luftfartsvæsen.

En forudsætning for en sikker og effektiv afvikling af flytrafikken er tilvejebringelsen af den såkaldte lufttrafik tjeneste. Denne tjeneste leveres af Naviair, der har ansvaret for at lede fly sikkert og med mindst mulig forsinkelse gennem dansk luft- rum. Flyvesikringstjenesten var oprindeligt en del af Statens Luftfartsvæsen, men blev etableret som selvstændig statsvirksomhed under Transport- og Energimini- steriet med virkning fra 1. januar 2001.

Danmarks Meteorologiske Institut (DMI) er også en institution under Transport- og Energiministeriet, og DMI varetager den meteorologiske betjening af den civile luftfart i Danmark.

Endelig har Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane (Havarikommissionen), der er en selvstændig institution under Transport- og Energiministeriet, blandt andet til opgave at undersøge flyvehavarier og alvorlige flyvehændelser med henblik på forebyggelse ved at klarlægge omstændighederne og årsagerne.

Boks 2.1. Udvalgte danske initiativer på luftfartsområdet 2001-2005

- Oplæg til ændring af regler for lufthavnstakster, så det bliver muligt at udstede bøde til lufthavne, der yder ulovlige og konkurrenceforvridende rabatter, 2005.
- Etablering af en fælles nordisk flyvelederskole, 2005.
- Omorganisering i Transport- og Energiministeriets departement, hvor luftfarts- og EU-området placeres i samme kontor, 2005.
- Den danske indsats i EU er styrket med en transportråd på luftfartsområdet, 2005.
- Deltagelse i tværministeriel analyse af passagerafgiften, 2005.
- Ændring af lov om Københavns Lufthavne A/S, så der er klar sondring mellem statens ejerskab og myndighedsrolle, 2005.
- Aftale med forsvaret om militær træningsflyvning, 2004.
- Forbedring af muligheder for beflyvning af Københavns Lufthavn under ekstreme vejrforhold, 2003.
- Statens Luftfartsvæsen iværksætter årlige brugerundersøgelser, 2003.
- Naviair indfører digitalisering af lufttrafiktjenester, 2003.
- Naviair udskilt fra Statens Luftfartsvæsen og etableret som ny selvstændig statsvirksomhed under Transport- og Energiministeriet, 2001.
- Statens ejerskab af SAS AB og Københavns Lufthavne A/S overdraget til Finansministeriet, 2001.
- Etablering af flyforsikringsfond efter 11. september 2001.
- Øresundsbroen /Motorvejs- og togforbindelsen mellem Københavns Lufthavn og Sverige åbner, 2000.

Tilsammen har de ovennævnte myndigheder mv. på luftfartsområdet i de seneste 5 år gennemført en række væsentlige initiativer, der er kommet luftfarten i Danmark til gode, jf. boks 2.1.

Derudover har Danmark aktivt arbejdet for gennemførelsen af en række væsentligt EU-initiativer på luftfartsområdet, jf. boks 2.2.

Boks 2.2. Udvalgte EU-initiativer på luftfartsområdet 2001-2005, som Danmark har støttet

- EU-regler om kompensation til passagerer ved aflysning mv., 2005.
- Fælles indrapporteringssystem vedr. flyvesikkerhedsmæssige begivenheder, vedtaget i 2003 og implementeret i 2005.
- Fælles regler for certificering af flyveledere, 2005.
- Yderligere skærpelse af security-krav i lufthavnene, 2004.
- Fælles regler for luftfartsaftaler mellem medlemsstaterne og tredjelande, 2004.
- Beskyttelse mod illoyal priskonkurrence fra ikke-EU-lande, 2004.
- Nye regler for tildeling af "start- og landingstilladelser" i lufthavnene, 2004.
- Forhandlinger med USA om åbent luftfartsområde, 2003.
- Harmonisering af regler og procedurer for rampeinspektioner af tredjelands luftfartøjer, 2003.
- Nye fælles EU-krav til forsikringsdækning, 2003.
- Fælles regler for civil luftfartssikkerhed, 2002.
- Bestemmelser og procedurer for støjrestriktioner i lufthavnene, 2002.
- Etablering af europæisk luftfartssikkerhedsagentur (EASA), 2002.
- Beslutning om etablering af et fælles europæisk luftrum ("Single European Sky") under dansk formandskab i EU, 2002.

Luftfarten er en meget international transportform, og der er derfor mange internationale aktører. Det gælder eksempelvis International Civil Aviation Organisation (ICAO), der er en FN-organisation, der behandler internationale luftfartsanliggender.

På europæisk plan er der etableret et frivilligt samarbejde mellem de europæiske luftfartsmyndigheder i det såkaldte Joint Aviation Authorities (JAA). En stor del af JAA-samarbejdet har fokus på sikkerhed, men fra 1. januar 2007 vil det nyetablerede europæiske luftfartssikkerhedsagentur European Aviation Safety Agency (EASA) afløse JAA-samarbejdet på dette område.

Flyvekontrol på tværs af landegrænser kræver samarbejde. I Europa foregår dette i Eurocontrol-regi. Endvidere er en række flyvesikringstjenester, herunder Naviair, medlem af Civil Air Navigation Services Organisation (CANSO), som varetager interesserne for udøvere af luftfartstjenester.

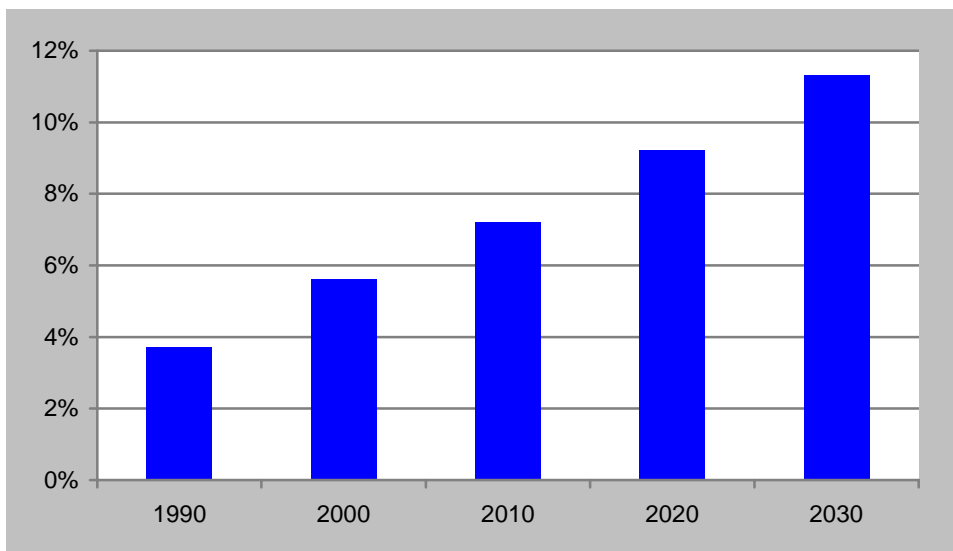
Luftfarten er i høj grad underlagt international regulering, og for dansk luftfart er det særligt EU-regulering. Som det fremgår af boks 2.2. har Europa-Kommissionen i de senere år taget initiativ til regulering af en række aspekter af luftfarten i EU-landene.

2.3 Luftfartens betydning

I en globaliseret verden, hvor tid spiller en stor rolle, bliver flyet et mere vigtigt transportmiddel. Europa-Kommissionen forventer, at flytransport vil udgøre en stadig større andel af den samlede passagertransport i de kommende årtier, jf. figur 2.4, hvor den forventede vækst i flyets andel af passagertransporten i EU-15 i de kommende årtier illustreres.

Hvis Danmark skal tage aktivt del i globaliseringen, kræver det således, at befolkningen og virksomhederne har adgang til gode flyforbindelser.

Figur 2.4. Forventet udvikling i flyets andel af den samlede passagertransport i EU-15



Kilde: European Commission (2003), European Energy and Transport – Trends to 2030.

Gode transportforhold har stor betydning for samfundsudviklingen, blandt andet fordi transportforholdene har stor betydning for omfanget og lokaliseringen af erhvervsaktiviteten. På årsplan bidrager luftfartssektoren med ca. 6 mia. kr. til bruttoværditilvæksten i transportsektoren. En nationaløkonomisk opgørelse af luftfarten fanger dog ikke luftfartens betydning i et bredere samfundsøkonomisk perspektiv. Luftfart er således en vigtig forudsætning for en lang række værdiskabende aktiviteter i forbindelse med f.eks. erhvervsrejser og turisme.

Det gælder blandt andet for erhvervsrejsende, hvor det kan være tidskrævende at skulle mellemlande og muligvis overnatte i forbindelse med en forretningsrejse. Den økonomiske værdi af at kunne flyve direkte til forskellige interkontinentale destinationer kan alene opgøres til 250 mio. kroner årligt. Dertil kommer den økonomiske værdi af at kunne flyve direkte til en lang række europæiske destinationer.

I boks 2.3. illustreres værdien af tidsbesparelsen for interkontinentale rejser.

Boks 2.3. Internationale flyforbindelser har stor værdi

Direkte flyforbindelser har stor værdi for de rejsende, idet den samlede rejsetid ved en direkte rejse er betydeligt kortere end for en rejse med en eller flere mellemlandinger.

Hvis en erhvervsrejsende eksempelvis skal til et møde i Chicago, er det i dag muligt at flyve direkte fra København. For en interkontinental rejse som denne, er tidsbesparelsen ved at kunne flyve direkte frem for at skulle mellemlande – eksempelvis i New York – i størrelsesordenen 4 timer.

Værdien af tidsbesparelsen kan kvantificeres. Værdien af tid afhænger af, om det er rejsetid, ventetid eller skiftetid. I Transport- og Energiministeriets "Nøgletalskatalog – til brug for samfundsøkonomiske analyser på transportområdet" er værdien af skiftetid for erhvervsrejsende beregnet til 526 kr. pr. time.

I det konkrete eksempel kan værdien for den erhvervsrejsende af at have direkte forbindelse mellem København og Chicago og derved undgå 4 timers skiftetid således opgøres til godt 2.000 kr.

2.3.1 *Luftfarten som en del af globaliseringsprocessen*

De internationale flyforbindelser er et af de transportmæssige grundlag for, at det danske samfund kan deltage i globaliseringen og dermed udnytte de muligheder, som en åbning af verden giver.

Billig og effektiv transport, herunder luftfart, er en af drivkræfterne bag globaliseringen, dvs. den proces, der indebærer øget samarbejde, samhandel og investeringer på tværs af landegrænserne.⁴

Globaliseringen har også stor betydning for den almindelige borger. I dag er der flyafgange til mange fjerntliggende destinationer, og mange benytter muligheden for at komme ud og opleve andre verdensdele. Globaliseringen betyder også, at international erfaring tillægges større værdi, og mange unge mennesker vælger derfor at tage en del af eller hele deres uddannelse i udlandet. Mange arbejder også i udlandet i en kortere eller længere periode – enten fordi de er udstationerede, eller fordi de har fået job hos virksomheder mv. i udlandet.

⁴ Se arbejdsrapport om "Danmark i den globale økonomi", 17. maj 2005, Sekretariatet for ministerudvalget for Danmark i den globale økonomi. (www.statsministeriet.dk).

Globaliseringen har ligeledes stor betydning for erhvervslivet, og gode flyforbindelser til en lang række internationale destinationer har betydning for de muligheder, som danske virksomheder mv. har for at deltage i samarbejde og samhandel på tværs af landegrænserne. Det er således svært at forestille sig, at den igangværende globaliseringsproces kunne udspilles uden en velfungerende luftfartssektor. Samtidig er netop globaliseringen formentlig en af de vigtigste drivkræfter bag udviklingen i luftfarten.

Luftfarten får stadig større betydning i takt med øget international samhandel. I dag udgør international samhandel godt 40 pct. af BNP mod knap 30 pct. i 1970'erne. Der er dog stor forskel på graden af international samhandel i forskellige brancher. Generelt er graden af international samhandel forholdsvis høj i industribrancherne, mens den er lav i servicebrancherne. Luftfarten er i sig selv en meget åben servicebranche med en høj importandel, men samtidig er luftfarten en forudsætning for international samhandel i en lang række brancher.

Globaliseringen og forbedrede transportmuligheder øger konkurrencen og forstærker dermed den internationale arbejdsdeling og specialisering. Det betyder, at danske virksomheder får bedre mulighed for at producere de varer og serviceydelser, de er bedst til. Samtidig forbedres virksomhedernes muligheder for at afsætte deres produkter til forbrugere verden over. Dertil kommer, at danske forbrugere får flere valgmuligheder, når de ønsker at købe en vare.

Globaliseringen indebærer også et mere internationalt orienteret erhvervsliv. For internationale virksomheder har gode flyforbindelser særlig stor betydning, da både kunder og ansatte ofte har behov for at rejse over lange afstande. Når internationale virksomheder vælger at placere deres skandinaviske/nordeuropæiske hovedsæde i Danmark, er det blandt andet på grund af gode trafikale forbindelser.

I dag har 19 store internationale virksomheder således valgt at placere deres skandinaviske/nordeuropæiske hovedsæde i Københavns-området, mens 7 store internationale virksomheder har placeret deres hovedsæde i Stockholms-området.

Danske virksomheder har i de senere år valgt at flytte en række produktionsopgaver til udlandet. Globaliseringen vil forstærke dette og kan samtidig betyde, at også serviceopgaver flyttes til udlandet.

2.3.2 *Luftfartens regionale betydning*

Flyruter fra danske provinslufthavne er med til at sikre god regional tilgængelighed. Det er vigtigt for den regionale udvikling, herunder ikke mindst for yderområ-

derne, hvor rejsetiden til København er væsentligt kortere med fly end med tog eller bil.

Som det fremgår af boks 2.4, kan det tidsmæssigt være en stor fordel for passagerne at kunne vælge at flyve frem for at skulle rejse med eksempelvis bil eller tog.

Boks 2.4. Regionale flyforbindelser sparer tid

Ofte vil det være hurtigere for en rejsende mellem København og provinsen at flyve frem for at køre i bil eller med tog. Er der eksempelvis tale om en rejsende, som skal med fly fra Aalborg til København, tager selve flyveturen blot 45 minutter, og dertil kommer den tid, det tager at komme til og fra lufthavnen samt tid til check-in. Dermed kommer den samlede rejsetid typisk op på 2-2,5 timer. En togrejse fra Aalborg til København tager knap 5 timer, mens en bilrejse tager i størrelsesordenen 4 timer. Tidsbesparelsen ved at flyve frem for at køre i tog eller med bil er således i størrelsesordenen 2-3 timer.

I Transport- og Energiministeriets "Nøgletalskatalog – til brug for samfundsøkonomiske analyser på transportområdet" er værdien af rejsetid beregnet til 263 kr./time for erhvervsrejsende og 35 kr./time for fritidsrejsende.

Værdien af tidsbesparelsen ved at kunne flyve fra Aalborg til København frem for at skulle køre i bil eller med tog er således i størrelsesordenen 70-105 kr. for en fritidsrejsende og 500-800 kr. for en erhvervsrejsende.

3 Store udfordringer for dansk luftfart

3.1 *To centrale udfordringer*

På trods af et godt udgangspunkt står dansk luftfart i disse år over for store udfordringer. Der er to helt centrale udfordringer for dansk luftfart:

- at opretholde og udbygge gode direkte flyforbindelser til og fra Danmark
- at sikre, at der fortsat er et konkurrencedygtigt luftfartserhverv i Danmark.

I flere år har antallet af passagerer i de danske lufthavne været faldende. I 2004 var der imidlertid en stigning i antallet af passagerer i de danske lufthavne. Det samlede antal passagerer steg således fra godt 21 mio. passagerer i 2003 til godt 22,5 mio. i 2004. Væksten i passagertrafikken kan tilskrives vækst i udenrigstrafikken, mens antallet af indenrigspassagerer i 2004 lå på samme niveau som i 2003.

Væksten i passagertrafikken skyldes blandt andet, at de fleste billettyper er blevet væsentligt billigere. Den trafikale fremgang i dansk luftfart modsvares således ikke af en økonomisk fremgang for det danske luftfartserhverv, hvor store dele af branchen fortsat har betydelige underskud.

Det er ikke kun luftfarten i Danmark, som står over for betydelige udfordringer. Det gælder både internationalt og på europæisk plan. Hvordan disse udfordringer håndteres af aktørerne i de enkelte lande har stor betydning for, hvordan luftfartsmarkederne vil udvikle sig i årene fremover.

Boks 3.1. Udfordringer for luftfarten som transportmiddel

Det er en udfordring at opretholde mange direkte flyforbindelser til og fra Danmark fordi:

- Luftfartsselskaber med base i Danmark er under pres. I de senere år har de danske luftfartsselskaber gennemgående haft underskud eller meget beskedne overskud.
- De danske lufthavne er i hård konkurrence med en række europæiske lufthavne. Bl.a. oprettes relativt mange flyforbindelser ud af andre nordeuropæiske lufthavne.
- Flere luftfartsselskaber har nedlagt ruter ud af Danmark. Eks. har EasyJet lukket ruter til Bristol og Newcastle, mens SAS har lukket ruter til Bromma i Sverige og Tampere i Finland samt en række øvrige ruter med virkning fra efteråret 2005, herunder til Vilnius, Istanbul og Krakow. I sommeren 2006 vil SAS lukke yderligere fire ruter, herunder til Malaga og Palma de Mallorca.

Konsekvenserne, hvis denne udfordring ikke håndteres, kan bl.a. være:

- Det bliver mere tidskrævende at tage på forretningsrejse i udlandet og at deltage i internationale møder etc.
- Det bliver mere besværligt for udenlandske erhvervskunder at besøge forretningsforbindelser i Danmark.
- Det tager længere tid at komme hjem til Danmark – eksempelvis for medarbejdere, der er udstationerede eller unge, som uddanner sig i udlandet.
- Det bliver mere besværligt at rejse udenlands – både for danskere, som rejser på ferie i udlandet og for turister fra udlandet, som overvejer at besøge Danmark.
- Det bliver mindre attraktivt at benytte København som udgangspunkt for krydstogtsrejser, og vilkårene for turisterhvervet i Danmark forringes.
- Færre udenlandske koncerner etc. vil placere deres hovedkvarter i Danmark, og det vil betyde et generelt fald i udenlandske investeringer i Danmark.

Som det fremgår af boks 3.1 og boks 3.2., er der to helt centrale udfordringer for dansk luftfart. Som det ligeledes fremgår af de to bokse, vil det have betydelige konsekvenser for det danske samfund, hvis ikke disse udfordringer håndteres på hensigtsmæssig vis.

Det er en udfordring at sikre, at Danmark fortsat har et konkurrencedygtigt luftfartserhverv fordi:

- De fleste luftfartsselskaber med base i Danmark i en årrække har haft underskud.
- Der er betydelige konsolideringer i luftfartsbranchen på europæisk plan.
- Københavns Lufthavn er under pres, blandt andet pga. stærk konkurrence fra udenlandske lufthavne.
- En række provinslufthavne er under pres og har faldende passagertal.

Konsekvenserne, hvis denne udfordring ikke håndteres, kan bl.a. være at:

- Danmark vil være dårligere rustet til at håndtere globaliseringens udfordringer.
- Omsætningen i den danske luftfartsbranche reduceres.
- Skatteprovenuet fra luftfartserhvervet reduceres.
- Danske højtlojnnede arbejdspladser kan gå tabt, ikke til 3. verdenslande, men til andre EU-lande med samme lønniveau som Danmark.

3.2 *Luftfartsselskaber under pres*

I årtier har luftfartssektoren været i konstant fremgang, og samtidig har det i en række europæiske lande været forholdsvist udbredt med statslig støtte til det nationale flyselskab. Disse forhold har betydet, at incitamentet hos mange luftfartsselskaber til at se på omkostningssiden har været relativt begrænset.

Med de senere års trafikale udvikling er luftfartsselskaberne dog blevet stillet over for krav om større lønsomhed og omstillingsparathed. I mange tilfælde i et tempo, som selskaberne ikke har været forberedt på. Konkret har det eksempelvis betydet, at tidligere nationale luftfartsselskaber som Swissair og Sabena har måttet indstille deres aktiviteter.

Et grundlæggende problem for mange luftfartsselskaber har været overkapacitet. Løsningen har blandt andet været en reduktion af frekvenser (antallet af afgang) og en forøgelse af belægningsprocenterne (den andel af flysæderne, som er solgt på en given rejse). Desuden er mange af "de gamle" luftfartsselskaber tynget af dyre gamle aftaler, herunder både lønaftaler og andre typer af aftaler.

Parallelt med den ovennævnte udvikling har de såkaldte lavprisselskaber set en mulighed for at gå ind på markedet og i kraft af et lavere omkostningsniveau at udbyde rejser til lavere priser. Lavprisselskaberne har således været i stand til at minimere omkostningerne på en række af de områder, hvor der traditionelt i branchen har været et højt omkostningsniveau, herunder eksempelvis omkostninger til service, personale og administration.

Herhjemme er både det tidligere Maersk Air og Sterling blevet købt af en islandsk investor, og de to selskaber er nu lagt sammen under navnet Sterling Airlines A/S. Det nye Sterling bliver det største lavpris-flyselskab i Norden og det fjerdestørste i Europa. Selskabet forventer at transportere ca. 5 mio. passagerer om året.

De strukturelle tilpasninger på luftfartsmarkedet er blandt andet foranlediget af liberaliseringen af luftfarten, som har betydet, at luftfarten er gået fra at være en gennemreguleret sektor baseret på de enkelte landes store nationale luftfartsselskaber til et konkurrencepræget marked, hvor konkurrencen afgør både priserne og trafikbuddet.

Lavprisselskaberne har vundet stadig større markedsandele, og der er ikke længere tale om relativt små luftfartsselskaber. I 2004 transporterede hele SAS Gruppen, som også tæller Spanair, Widerøe og Blue1 og med Estonian Air og Air Baltic som associerede selskaber, i alt 32 mio. passagerer. Til sammenligning havde EasyJet i samme år godt 24 mio. passagerer, mens Ryanair transporterede 23 mio. passagerer.

Målt på antal passagerer er lavprisselskaberne relativt store, og målt på markedsværdi er de blandt de absolut mest værdifulde luftfartsselskaber. I august 2005 blev Ryanair det mest værdifulde luftfartsselskab i Europa med en markedsværdi på 37,5 mia. kr. og overgik dermed både Lufthansa og British Airways.⁵ I august 2005 var SAS' markedsværdi 9 mia. kr.

En anden væsentlig del af luftfartsselskabernes aktuelle udfordringer skyldes det tilbageslag, som luftfarten generelt oplevede efter de tragiske begivenheder den 11. september 2001. Begivenhederne i 2001 har foruden en vis passagernedgang på kort sigt også givet anledning til betydeligt højere udgifter til sikkerhedsforanstaltninger og forsikringer.

⁵ Kilde: Børsen den 8. august 2005.

Også de stigende oliepriser har sat luftfartsselskaberne under pres.

På trods af øget konkurrence fra lavprisselskaber har de nationale flyselskaber (de såkaldte flagcarriers) dog stadig store markedsandele i hjemlandets lufthavne. I Frankfurt har Lufthansa en markedsandel på knap 60 pct. I London Heathrow har British Airways en markedsandel på godt 40 pct., mens Air France har en markedsandel der nærmer sig 60 pct. i Charles De Gaulle lufthavnen. Endelig har KLM en markedsandel på mere end 50 pct. i Schiphol lufthavnen i Amsterdam.⁶ I Københavns Lufthavn er SAS' markedsandel på omkring 50 pct.

Ikke alle luftfartsselskaber har været i stand til at håndtere de ovennævnte udfordringer, og flere luftfartsselskaber har som nævnt ovenfor måttet lukke. Samtidig viser erfaringerne, at lukning af luftfartsselskaber kan svække lufthavnene i det pågældende selskabs hjemland.

Hvis et luftfartsselskab benytter en bestemt lufthavn som center for aktiviteten, dvs. som såkaldt *hub* for dets netværk af flyforbindelser, vil det kunne få ganske store transportmæssige konsekvenser for landets borgere, hvis selskabet lukker. Særligt fordi det langt fra er givet, at luftfartsselskaber fra andre lande vil finde det interessant at beflyve disse ruter.

Mest direkte vil dette kunne komme til udtryk ved, at der bliver færre direkte flyvninger fra den pågældende lufthavn til andre destinationer. Landets borgere vil i højere grad risikere at skulle flyve via andre lufthavne med mellemlandinger og ventetid for at nå bestemte destinationer. Direkte flyforbindelser har således stor værdi.

Samtidig vil en reduktion af antallet af flyforbindelser i de ramte lufthavne begrænse antallet af såkaldte transit- og transferpassagerer, dvs. passagerer, der alene mellem-lander eller skifter fly i den pågældende lufthavn. Det vil trække i retning af lavere aktivitet og færre beskæftigede i selve lufthavnen og hos de mange underleverandører. Det indebærer, at lufthavnens volumen og økonomiske muligheder svækkes.

⁶ Kilde: Københavns Lufthavne A/S. Præsentation den 9. september 2004: ”10 års jubilæum for Københavns Lufthavne A/S som børsnoteret selskab”.

Sabenas lukning og konsekvenser for Bruxelles Lufthavn:

- Antallet af direkte ruter fra lufthavnen blev mere end halveret og tre fjerdedele af de interkontinentale ruter forsvandt.
- Det årlige antal passagerer blev reduceret med 5,5 mio.
- Bruxelles rolle som knudepunkt blev stort set elimineret.
- 17.000 arbejdspladser gik tabt.

Et velkendt eksempel er lukningen af det belgiske flyselskab Sabena, som medførte en betydelig svækkelse af lufthavnen i Bruxelles. Også i f.eks. Nederlandene er man meget opmærksom på konsekvenserne for Schiphol Lufthavn i Amsterdam efter fusionen mellem det nederlandske selskab KLM og det noget større Air France.

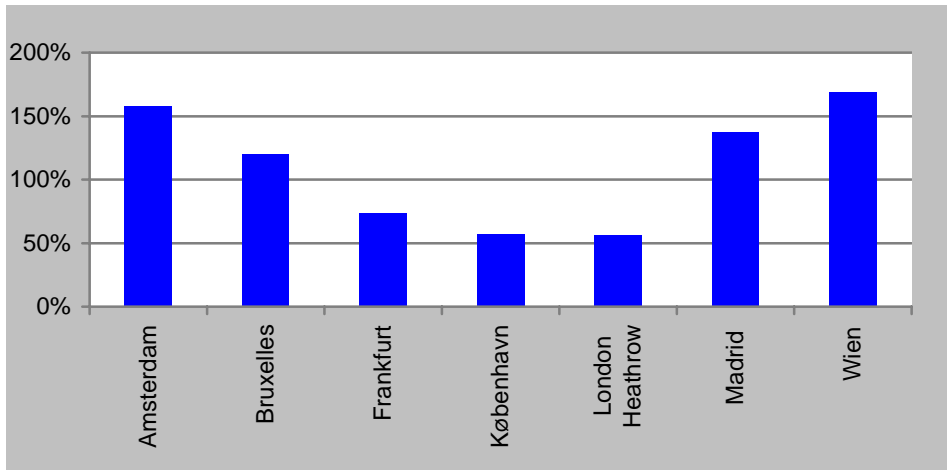
3.3 Hård konkurrence mellem internationale trafikknudepunkter

Også lufthavnene står overfor udfordringer.

Trods et stigende antal passagerer i de seneste år har Københavns Lufthavn ikke kunnet fastholde sin relative størrelse i forhold til en række andre europæiske lufthavne. Fra 1990 og til 2004 er passagertrafikken i eksempelvis Schiphol Lufthavnen i Amsterdam og Wiens Lufthavn vokset betydeligt mere end i Københavns Lufthavn, jf. figur 3.1.

⁷ Kilde: COWI/SAS (2004): Luftfarten i Skandinavien – værdi og betydning.

Figur 3.1. Procentvis vækst i passagertrafikken i udvalgte internationale lufthavne fra 1990 til 2004



Kilde: EU Kommissionen (DG TREN) og Airline Business.

Københavns Lufthavn har betydeligt flere internationale destinationer end befolkningsgrundlaget tilsiger. Eksempelvis har Københavns Lufthavn i dag – takket være et stort antal transferpassagerer – det samme antal udenrigsdestinationer som Bruxelles Lufthavn, der til gengæld har et opland, som er tre gange så stort.

Den europæiske lufthavnsstruktur er kendetegnet ved, at flytrafikken er koncentreret omkring en række store lufthavne herunder Paris, London og Frankfurt, der fungerer som de primære trafikale knudepunkter – såkaldte ”Megahubs”. Disse *hubs* er karakteriseret ved, at de har et stort lokalt marked, og der vil derfor altid være grundlag for et stort antal direkte ruter ud af disse lufthavne. Det betyder, at disse lufthavnes *hub-status* er betydeligt mere robust end for en lufthavn som Københavns Lufthavn, hvor befolkningsoplandet er væsentligt mindre. Hvis Københavns Lufthavn skal bevare sin ”hub”-status, er det således afgørende at bevare en høj andel af transfertrafik.

I 2004 var andelen af transferpassagerer i Københavns Lufthavn på 38 pct. Det er en betydeligt lavere andel end for blot nogle få år siden. I 2000 var transferandelen således på 47 pct.

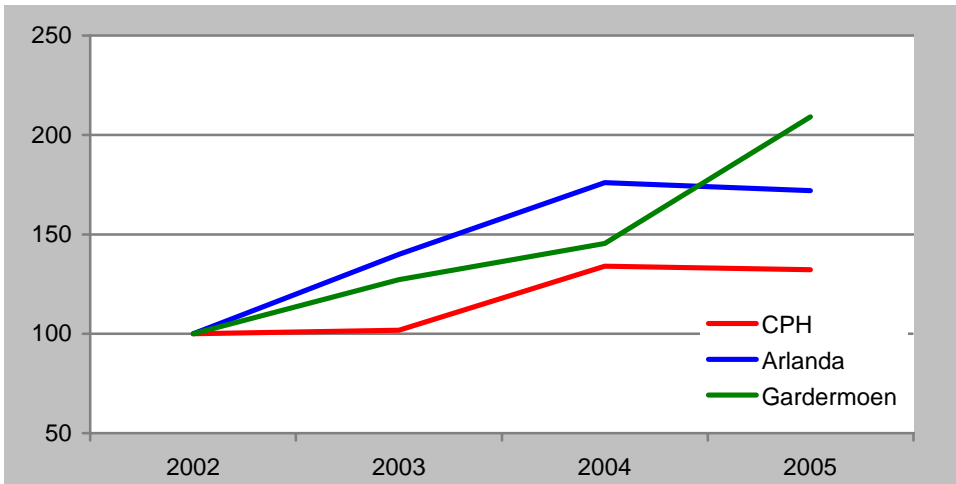
Den generelle økonomiske vækst indebærer, at der løbende bliver grundlag for at etablere direkte destinationer fra de mindre lufthavne, herunder en række lufthavne i Østersø-regionen så som Berlin, Hamborg, Oslo og Stockholm. Lufthavnene i Berlin og Hamborg er forholdsvis små, men i Berlin har man planer om at etablere

en storlufthavn. Hvis disse planer realiseres, kan det have alvorlige konsekvenser for transfertrafikken i Københavns Lufthavn.

Også de større lufthavne i Nordeuropa konkurrerer med Københavns Lufthavn om transfertrafikken. Eksempelvis vil KLM's satsning i Sydnorge og Vestdanmark tiltrække trafik til knudepunktet i Schiphol.

Samtidig bliver der oprettet stadig flere direkte forbindelser fra såvel Oslo som Stockholm, jf. figur 3.2. Som det fremgår af figuren, har SAS i de seneste år oprettet relativt flere direkte udenrigsruter fra både Oslo og Stockholm end fra Københavns Lufthavn.

Figur 3.2. Indeks for antal direkte SAS udenrigsruter fra de skandinaviske hovedlufthavne, 2002-2005



Kilde: SAS

Udviklingen i antallet af flyforbindelser fra lufthavnene er dynamisk, og markedet er meget turbulent. Løbende både oprettes og nedlægges et betydeligt antal ruter. En positiv udvikling for dansk luftfart og danskernes transportmuligheder forudsætter, at der oprettes flere nye ruter, end der nedlægges. Inden for de seneste år har SAS Danmark eksempelvis åbnet 11 nye ruter, men har samtidig lukket 13 ruter.

Hvis den internationale trafik fra Københavns Lufthavn alene skulle baseres på de lokalt afrejsende fra Danmark, ville det kun være de ruter, som var efterspurgt af et stort antal danskere (og sydsvenskere), der kunne opretholdes. Blandt de interkon-

inentale ruter kunne det eksempelvis være ruter til New York, Washington og Bangkok, mens det er muligt, at der ikke ville være grundlag for ruter til eksempelvis Sao Paulo og Seattle.

Københavns Lufthavn er i dag en stor lufthavn i forhold til mange lufthavne i Østersø-regionen, men i sammenligning med de store trafikale knudepunkter i Europa, er det en forholdsvis lille lufthavn.

Tabel 3.1. Antal passagerer i udvalgte lufthavne i 2004

	Antal passagerer i 2004
De største lufthavne i Østersø-regionen	
København – Kastrup	19,0 mio.
Stockholm – Arlanda	16,4 mio.
Oslo – Gardermoen	14,9 mio.
Berlin – Tegel	11,0 mio.
De største europæiske lufthavne	
London – Heathrow	67,3 mio.
Frankfurt – International	51,1 mio.
Paris – Charles de Gaulle	50,9 mio.
Amsterdam – Schiphol	42,5 mio.

Anm. Inkluderer både afrejsende og ankommende passagerer.

Kilde: Airline Business.

I lyset af de ovennævnte udviklingstendenser er det en udfordring for det danske samfund at fastholde Københavns Lufthavn som en international hub.

I andre lande arbejdes der målrettet for at sikre en positiv udvikling af hovedlufthavnene. Det gælder eksempelvis i Nederlandene, hvor det er en eksplicit luftfartspolitisk målsætning at gøre Nederlandene mere tilgængelig ad luftvejen og at fastholde Schiphol Lufthavns stærke position. Nogle af de centrale elementer i den nederlandske luftfartspolitik fremgår af boks 3.4.

Boks 3.4. Centrale elementer i den nederlandske luftfartspolitik

Policy tilsagn fra de centrale myndigheder

- skitsere rammerne for den fremtidige politik mht. luftfartssikkerhed i den såkaldte Safety Policy Agenda
- vurdere performance af det nationale sikkerheds-kontrol-system via en integreret sikkerhedsrevision af luftfartssystemet
- udvikle en årsags- sammenhængs model til brug for identifikation og efterfølgende reduktion af sikkerhedsrisici.
- styrke EASA (European Aviation Safety Agency)
- støtte liberalisering ved at overføre beføjelser til EU
- begrænse de (finansielle) implikationer for luftfartssektoren af statslige tiltag
- samarbejde med de franske myndigheder for at konsolidere nederlandske luftfartsinteresser
- hjælpe med at organisere og implementere hensigtsmæssige reguleringsmæssige rammer i Europa.
- reducere forsinkelser i luften ved at øge kapaciteten i luftrummet over EU
- deltage aktivt i SESAME innovations-projektet
- styrke kontrollen med lufttrafik og lufttrafikkontrol og forberede en fælles lufttrafikkontrol organisation sammen med andre lande
- støtte forskning i et system for handel med emissionskvoter, der har til formål at reducere drivhusgas emissioner (CO₂)
- strømline de offentlige myndigheders tilgang til sektoren

Kilde: Mobility Policy Document fra det nederlandske transportministerium, www.beleidsnotamobility.nl

3.4 Udfordringer for provinslufthavnene

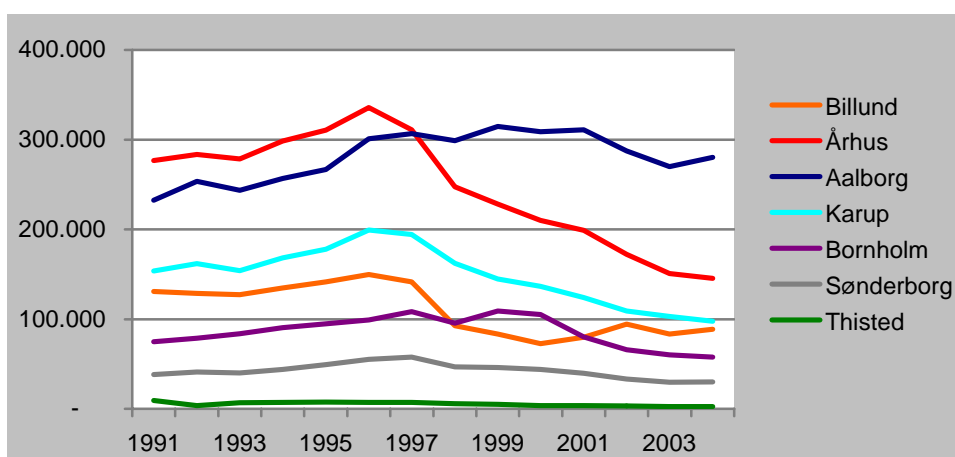
Åbningen af den faste forbindelse over Storebælt (baneforbindelsen i 1997 og vejforbindelsen i 1998) har betydet, at den tidsmæssige gevinst ved at flyve inden for Danmarks grænser frem for at køre med bil eller i tog er blevet mindre.

Dette afspejles også i udviklingen i antallet af indenrigspassagerer i de danske provinslufthavne, jf. figur 3.3. Som det fremgår af figuren, har der været en mindre stigning i antallet af afrejsende indenrigspassagerer fra provinslufthavnene i perioden fra 1991 og frem til 1997. Derefter har der været et kraftigt fald i antallet af

passagerer. Det er alene ruten til Aalborg, som har været relativt upåvirket af åbningen af den faste forbindelse over Storebælt.

Åbningen af Storebæltsforbindelsen har også betydet, at de tidligere indenrigsruter fra København til henholdsvis Odense, Vojens og Esbjerg er blevet indstillet. Ruten til Odense blev nedlagt i foråret 1998, mens ruten til Vojens blev nedlagt i begyndelsen af 1999. Frekvenserne på ruten til Esbjerg blev kraftigt reduceret i 1999, og i 2000 blev ruten helt nedlagt.

Figur 3.3. Antallet af afrejsende indenrigspassagerer fra de danske provinsluft-
havne, 1991-2004



Kilde: Statens Luftfartsvæsen.

Frem til 1. oktober 1995 blev indenrigsflyvningen i Danmark fastlagt inden for rammerne af det såkaldte Danair-samarbejde, hvor luftfartsselskaberne SAS, Maersk Air og Cimber Air hver befløj bestemte indenrigsruter. SAS befløj ruterne fra Kastrup til Aalborg, Aarhus og Karup. Maersk Air befløj ruterne fra Kastrup til Billund, Rønne, Esbjerg, Vojens og Odense, mens Cimber Air befløj ruten til Sønderborg.

Som følge af liberaliseringen af luftfarten i EU blev Danair-samarbejdet imidlertid ophævet, og der blev fri adgang for EU's luftfartsselskaber til at beflyve indenrigsruterne i Danmark.

Faldet i antallet af passagerer på de danske indenrigsruter var udtalt i årene 1997 og 1998, og i årene herefter er antallet af indenrigspassagerer på de fleste ruter fortsat med at falde. En del af dette senere fald må tilskrives eftervirkningerne af åbningen

af den faste forbindelse, men formentlig er der også andre faktorer, som spiller ind. I den udstrækning dette er tilfældet, kan det forventes, at antallet af passagerer på de danske indenrigsruter vil fortsætte med at falde i årene fremover.

I de kommende år er der planlagt en række forbedringer af både vej- og baneinfrastrukturen, som vil styrke disse transportformers konkurrenceevne i forhold til indenrigsflytrafikken. Endvidere er det blevet billigere at køre i bil over Storebælt.

Givet det pres der er på indenrigsflytrafikken, har flere provinslufthavne rettet fokus mod etablering af udenrigsruter. Der flyves således til ca. 30 udenrigsdestinationer fra Billund Lufthavn og der er enkelte udenrigsruter fra Esbjerg, Århus og Aalborg lufthavne.

Billund Lufthavn – Vestdanmarks internationale lufthavn

- Billund Lufthavn er den næststørste lufthavn i Danmark.
- Billund Lufthavn betjener både indenrigs- og udenrigsrejsende. Der er indenrigsruter til både Aalborg og København, og der er flyves til ca. 30 internationale destinationer, herunder London, Paris, Amsterdam og Bruxelles.
- I 2004 var der 159.000 passagerer på indenrigsruterne, 866.000 på udenrigsruterne og 802.000 charterrejsende. Væksten i passagertrafikken var på 15 pct. i forhold til 2003.
- Fra Cargo Center Billund transporteres gods med både passager- og fragtfly. I 2004 blev ca. 48.000 tons transporteret via Billund, hvilket var en stigning på næsten 22 pct. i forhold til året før.
- Billund Lufthavn beskæftiger ca. 600 mennesker. Lufthavnen havde en omsætning på knap 350 mio. kr. i 2004.

Det relativt store antal udenrigsafgange fra Billund Lufthavn giver især rejsende fra Vestdanmark gode muligheder for at flyve direkte til en række destinationer rundt om i Europa.

Provinslufthavnene er – med undtagelse af Bornholms Lufthavn og Vagar Lufthavn på Færøerne – ejet af amter og kommuner i fællesskab. En indenrigsrute til et givet lokalområde kan være af stor betydning for lokalområdet, og det er en lokal beslutning, hvorvidt der skal opretholdes en lufthavn i regionen.

Med kommunalreformen underbygges provinslufthavnenes lokale forankring, idet de hidtidige amtslige ejerandele overdrages til kommunerne. Det vil dog fortsat være staten, der fastsætter rammerne for de lokale og regionale myndigheders drift af lufthavnene. Det gælder eksempelvis i relation til reguleringen af taksterne i lufthavnene.

3.5 Udfordringer på fragtområdet

Luftfragt er en af drivkræfterne bag globaliseringen. Globaliseringen indebærer samtidig, at der er behov for hurtig og forholdsvis billig transport af varer over lange afstande. Godstransport i luften er den hurtigst voksende transportform på internationalt plan. Det gælder særligt målt på værdier.

Også i de danske lufthavne øges luftfragten i disse år. I 2004 havde Billund Lufthavn en stigning i mængden af luftfragt på knap 22 pct. I Københavns Lufthavn nedsatte man i sommeren 2004 priserne på fragtoperationer, og det har medvirket til en stigning i disse operationer.

Mange danske virksomheder producerer varer med et højt videns- og designindhold. Det er relativt dyre varer, og disse varer er dermed højværdigods, hvor man har ”råd” til at benytte flyet som transportmiddel. Det forudsætter imidlertid, at der er gode muligheder for at transportere gods med fly.

Fragtoperationer i Københavns Lufthavn

- Medicinalvarer, reservedele til biler og skibe samt frisk fisk er blandt de varer, som transporteres med fly *fra* Københavns Lufthavn.
- HI-FI-udstyr, mobiltelefoner og tekstiler er blandt de varer, som transporteres med fly *til* Københavns Lufthavn.
- Københavns Lufthavn er den 52. største fragtlufthavn i verden og er det nordeuropæiske knudepunkt for luftfragt til Skandinavien, Baltikum og landene syd for Østersøen.
- Transfer udgør mere end 2/3 af fragttrafikken.
- Luftfragt transporteres både med passagerfly og med rene fragtfly, hvoraf sidstnævnte står for ca. 1/3 af de transporterede fragtmængder.
- Fragtoperatørerne i Københavns Lufthavn tæller blandt andet Korean Air, Singapore Airlines og DHL.

Der er betydelige synenergi-muligheder mellem luftfragt og passagertransport. Indtægter fra fragt i lastrummet på passagerfly giver et vigtigt økonomisk bidrag, der kan være afgørende i forbindelse med en beslutning om at oprette eller opretholde en given passagerrute. På mange typer af passagerfly, herunder eksempelvis en Airbus 340 og en Boeing 747-400, er der plads til i størrelsesordenen 17-20 tons fragt.

Der er en række faktorer, som taler for øget luftfragt i de kommende år, herunder fortsat organisering af produktionen omkring order-on-demand-konceptet, hvor forretninger og virksomheder først henter en vare hjem i det øjeblik, de skal bruge den. Dette koncept kræver, at varer og leverancer kan nå hurtigt frem.

Hvis dansk erhvervsliv skal kunne udnytte de muligheder, som luftfragt giver, forudsætter det, at der er et bredt udvalg af luftfragtselskaber i de danske lufthavne. Samtidig er en høj grad af konkurrence nødvendig, hvis fragtraterne skal ligge på et rimeligt niveau.

Når en del danske virksomheder i dag vælger at transportere deres varer med lastbil til eksempelvis Schiphol Lufthavnen i Amsterdam eller Frankfurt Lufthavn, er det fordi, de herfra kan få fløjet deres varer videre ud i verden til en væsentligt billigere pris. Der tager selvsagt tid at transportere varerne til en lufthavn i udlandet, og der er også omkostninger forbundet hermed.

Det er således en udfordring at sikre, at der er gode flyfragtforbindelser til og fra de danske lufthavne.

4 Vision for dansk luftfart 2015

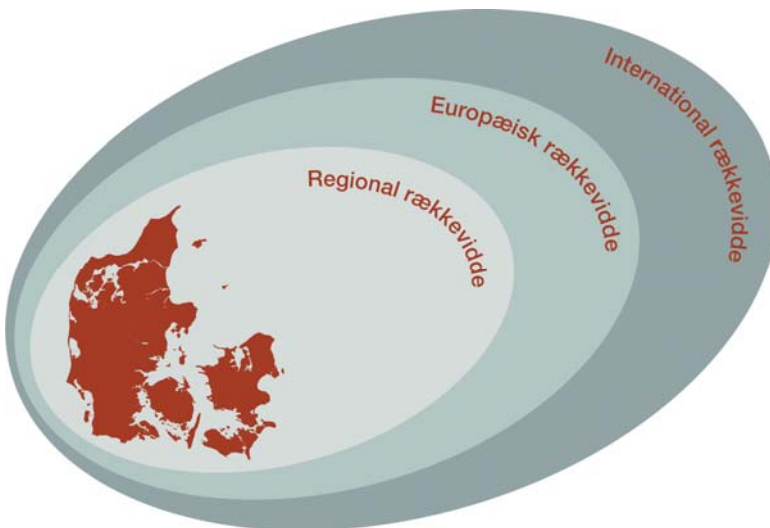
Hvor befinder de danske og nordiske luftfartsselskaber sig om 10 år? Hvordan udvikler de danske lufthavne sig, og hvorledes klarer de sig i konkurrencen med andre landes lufthavne? Hvor gode direkte flyforbindelser vil Danmark have om 10 år, og hvor skal der sættes ind for at nå målene?

Som tidligere nævnt har Danmark et godt trafikalt udgangspunkt med flere regionale og internationale destinationer, end befolkningsunderlaget tilsiger. Det er dog ikke givet, at det også vil være tilfældet i 2015. Dansk luftfart står over for en række udfordringer, som skal håndteres, hvis Danmark også om 10 år skal have en veludbygget og effektiv luftfart, der kan måle sig med de bedste i Europa.

4.1 Scenarier for udviklingen i dansk luftfart

Et antal scenarier for udviklingen i dansk luftfart er blevet udarbejdet og analyseret af konsulentvirksomheden COWI for Transport- og Energiministeriet. Disse scenarier afdækker et sandsynligt udfaldsrum for udviklingen i dansk luftfart i de næste 10 år.

Figur 4.1. Scenarier for dansk luftfart



Der er udarbejdet tre scenarier, som beskriver situationer, hvor dansk luftfart i 2015 er kendetegnet ved henholdsvis regional rækkevidde, europæisk rækkevidde og in-

ternational rækkevidde, jf. figur 4.1. Scenarierne adskiller sig navnlig fra hinanden ved antallet af direkte flyforbindelser til og fra de danske lufthavne. Der er også betydelige forskelle i, hvorledes de danske luftfartsselskaber klarer sig i konkurrencen med andres landes luftfartsselskaber.

I scenariet med international rækkevidde er der et stort antal både europæiske og interkontinentale flyforbindelser. Københavns Lufthavn er et stort internationalt knudepunkt, som tiltrækker et betydeligt antal transferpassagerer. Fra de regionale lufthavne oprettes også et stigende antal ruter til og fra europæiske destinationer, og der er ligeledes vækst i indenrigsflytrafikken.

I scenariet med europæisk rækkevidde er der et betydeligt antal forbindelser til en lang række europæiske destinationer, men der er færre interkontinentale forbindelser. Københavns Lufthavn er fortsat konkurrencedygtig i forhold til de omkringliggende lufthavne, men lufthavnens status som internationalt knudepunkt er svækket. Antallet af transferpassagerer forbliver dog højere end i f.eks. Oslo og Stockholm.

I scenariet med regional rækkevidde er dansk luftfart under pres. Københavns Lufthavn fungerer næsten udelukkende som nationalt knudepunkt, og antallet af internationale destinationer er bestemt ud fra efterspørgslen fra de danske flyrejsende. Indenrigs-flytrafikken er i scenariet reduceret til trafik på ruterne mellem København og Bornholm, Færøerne og Grønland samt nogle få afgang til de resterende lufthavne.

Scenariet med regional rækkevidde kan sammenlignes med situationen i Bruxelles Lufthavn efter lukningen af Sabena, hvor Bruxelles Lufthavn mistede en meget stor andel af sine transferpassagerer. Der er dog væsentlige forskelle på København og Bruxelles, herunder blandt andet fordi København geografisk set er et naturligt knudepunkt for trafikken til og fra Skandinavien.

Økonomisk vækst mv. gør, at dansk luftfart vil udvikle sig frem mod år 2015 – også selvom der ikke foretages væsentlige ændringer i rutestruktur og blandt aktørerne i luftfarten. Som grundlag for en sammenligning af scenarierne, er der derfor udarbejdet en basisfremskrivning, som er baseret på en langsigtsprognose fra Eurocontrol (som er den europæiske organisation for flyvekontrol), der kendetegner en såkaldt ”Business as usual” situation.

Eurocontrols langsigtsprognose B kendetegner en såkaldt ”Business as usual” situation, hvor der er middel vækst for befolkning og økonomi samtidig med, at det forudsættes, at der ikke sker afgørende strukturelle ændringer i luftfartsbranchen. I prognosen antages det dog, at der er en stigning i såvel brændstofudgifter som i

omkostninger, der relaterer sig til støj og emissioner. Endelig er prognosen også baseret på en antagelse om, at de mindste og de største lufthavne, herunder Københavns Lufthavn, mister markedsandele til de mellemstore lufthavne, fordi der med tiden er grundlag for flere og flere direkte forbindelser fra de mindre byer.

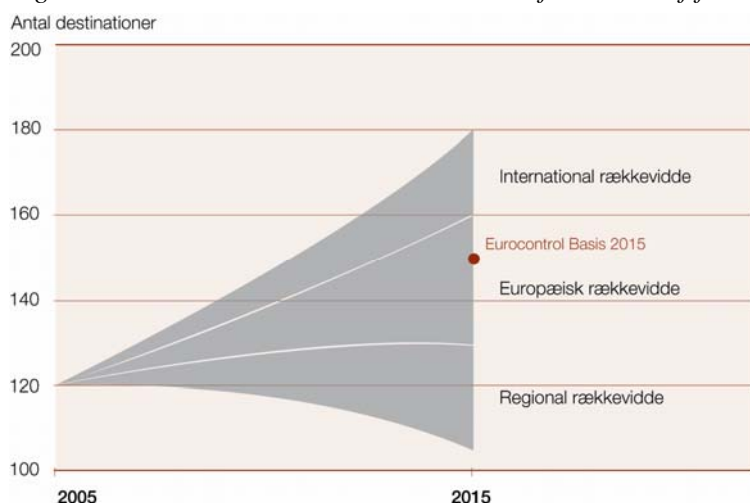
Fra de danske lufthavne kan der i dag flyves til godt 120 forskellige destinationer, jf. figur 4.2. Hvis dansk luftfart udvikler sig ifølge Eurocontrols forventninger til udviklingen i dansk luftfart, vil der imidlertid i 2015 kunne flyves til ca. 150 forskellige destinationer.

Hvis dansk luftfart i 2015 får international rækkevidde, vil der kunne flyves til et sted mellem 160 og 180 forskellige destinationer. Det kan eksempelvis betyde, at der kommer direkte flyforbindelser fra København til Los Angeles, San Francisco og Miami.

I scenariet med europæisk rækkevidde kan der flyves til mellem 130 og 160 destinationer, heraf hovedparten europæiske. Der er færre interkontinentale destinationer og det indebærer, at mange rejsende til eksempelvis Asien og USA i stedet må rejse over Frankfurt, Amsterdam og London.

Scenariet med europæisk rækkevidde har mange lighedspunkter med Eurocontrol basisfremskrivningen og illustrerer, hvorledes dansk luftfart kunne tænkes at udvikle sig, hvis der ikke aktivt arbejdes for at sikre en positiv udvikling.

Figur 4.2. Antal destinationer i tre scenarier for dansk luftfart 2015



Hvis dansk luftfart kun har regional rækkevidde indebærer det, at der kun vil kunne flyves til mellem 105 og 130 destinationer. Det vil betyde, at rejsende til forskellige europæiske destinationer vil skulle mellemlande for at nå deres endelige destination. Dertil kommer, at rejsende, der skal rejse til andre verdensdele, som regel vil skulle mellemlande mindst én gang og nogle gange to gange for at nå deres endelige destination.

Ser man på prisen for at flyve i de tre scenarier, er der en klar sammenhæng med udbuddet af flytrafik. Der ventes således et fald i billetpriserne i scenarierne med international og europæisk rækkevidde, mens der ventes en stigning i scenariet med regional rækkevidde.

En positiv udvikling i dansk luftfart kan virke selvforstærkende. Antallet af destinationer og frekvenser afhænger af antallet af passagerer. En stigning i antallet af passagerer kan derfor øge antallet af frekvenser og antallet af destinationer. Højere frekvenser og flyvninger til flere destinationer vil tiltrække flere passagerer, hvilket igen kan være grundlag for hyppigere frekvenser og flere destinationer.

Der er stor forskel på antallet af passagerer i de tre scenarier. Hvis dansk luftfart får regional rækkevidde, kan antallet af passagerer komme helt ned på 18 mio. passagerer på årsplan, mens antallet af passagerer kan komme helt op på 40 mio. på årsplan, hvis dansk luftfart får international rækkevidde.

Beskæftigelsen i dansk luftfart øges, hvis der kommer flere passagerer, og beskæftigelsen reduceres, hvis der kommer færre passagerer. Effektiviseringer kan dog indebære en vis reduktion i antallet af ansatte.

I de tre scenarier er der også betydelige forskelle i, hvorledes de danske luftfartsselskaber klarer sig i konkurrencen med andres landes luftfartsselskaber. De danske luftfartsselskaber står relativt stærkt i scenariet med international rækkevidde, mens de står forholdsvis svagt i scenariet med regional rækkevidde.

Den væsentligste årsag til de forskellige udviklingsperspektiver i de tre scenarier er forskelle i det danske luftfartserhvervs evne til at sikre sin egen konkurrencedygtighed. Kun hvis luftfartsselskaber og lufthavne i Danmark formår at styrke deres konkurrenceevne i forhold til andre selskaber og lufthavne, kan dansk luftfart styrkes og udvikles i positiv retning.

Myndigheder mv. kan dog være med til at understøtte en positiv udvikling i luftfarten ved at sikre, at dansk luftfart har de bedst mulige rammebetingelser. Hvis dansk luftfart skal have international rækkevidde, kræver det således, at myndighederne

gør brug af et bredt udvalg af virkemidler for at skabe de bedst mulige rammevilkår for luftfarten i Danmark.

I scenariet, hvor dansk luftfart har international rækkevidde, forudsættes det, at luftfartsselskaber og lufthavne med base i Danmark forstår at effektivisere samtidig med, at Københavns Lufthavn fastholdes som et internationalt knudepunkt. Samtidig gør myndighederne brug af et bredt udvalg af virkemidler for at skabe de bedst mulige rammevilkår for luftfarten i Danmark.

I scenariet, hvor dansk luftfart har europæisk rækkevidde, forudsættes det, at det danske luftfartserhverv er konkurrencedygtigt, men det lykkes dog ikke at fastholde Københavns Lufthavn som et stort internationalt knudepunkt. Samtidig forudsættes også i dette scenarie, at myndighederne gør brug af et bredt udvalg af virkemidler for at skabe de bedst mulige rammevilkår for luftfarten i Danmark.

I scenariet, hvor dansk luftfart har regional rækkevidde, forudsættes det, at det danske luftfartserhverv ikke er konkurrencedygtigt. Samtidig forudsættes, at luftfarten ikke understøttes af de bedst mulige rammevilkår.

Udviklingen i dansk luftfart kan også have betydning for Danmarks konkurrenceevne over for andre regioner i Europa, idet erhvervslivet generelt er afhængigt af lufttransport af enten medarbejdere eller varer. Hvis dansk luftfart får international rækkevidde, vil der være en høj grad af mobilitet på luftfartsområdet, som kan bidrage til at give Danmark en konkurrencefordel over for andre regioner i Europa.

I scenariet med regional rækkevidde er der omvendt en reduktion i antallet af flyforbindelser til og fra de danske lufthavne. Konsekvensen af denne udvikling er, at danskerne får længere rejsetider ved udlandsrejser, at Danmark får sværere ved at tiltrække internationale virksomheder og turister, og at Danmarks konkurrenceevne i forhold til andre regioner i Europa svækkes. Samtidig reduceres antallet af indenrigsruter markant i dette scenarie, hvilket også kan have konsekvenser for erhvervslivet, herunder i særdeleshed erhvervslivet i de områder, hvortil der tidligere har været en indenrigsrute.

Effekterne i de tre scenarier er opsummeret i tabel 4.1., der illustrerer udviklingen i antallet af destinationer, passagerer, billetpriser og beskæftigelsen i luftfartserhvervet i forhold til Eurocontrols basisscenario.

Tabel 4.1 Scenarier for dansk luftfart 2015

Navn	International rækkevidde	Europæisk rækkevidde	Regional rækkevidde
Antal destinationer	↑	-	↓
Antal passagerer	↑	-	↓
Billetterpriser	↓	↓	↑
Antal beskæftigede i luftfartserhvervet	↑	-	↓

Som det fremgår, er der betydelig forskel i mulighederne for at flyve direkte til en lang række destinationer i de tre scenarier. Hvor gode muligheder, borgere og virksomheder i Danmark får for at tage del i globaliseringen, vil således afhænge af, hvorledes dansk luftfart udvikler sig i de kommende år.

4.2 Luftfartspolitisk vision

Transport- og energiministeren ønsker, at Danmark har et velfungerende lufttransportsystem med international rækkevidde. Som grundlag for en debat om fremtidens luftfart i Danmark har transport- og energiministeren således formuleret nedenstående luftfartspolitiske vision for dansk luftfart i 2015, jf. boks 4.1.

Boks 4.1. Luftfartspolitisk vision

Dansk luftfart har international rækkevidde. Der er mange direkte flyforbindelser, der giver borgere og virksomheder i Danmark gode muligheder for at deltage i globaliseringen. Samtidig har Danmark et internationalt konkurrencedygtigt luftfartserhverv på et fortsat højt sikkerhedsniveau.

Hvis det i Danmark blot lykkes at fastholde det nuværende antal internationale flyforbindelser, vil Danmark sakke agterud, fordi andre lande med en mere positiv udvikling i luftfarten vil overhale.

Med et større udvalg af internationale flyforbindelser, forbedres mulighederne for at tage ud og se andre verdensdele. Gode flyforbindelser gør det også nemmere at tage en del af sin uddannelse eller et job i udlandet. Endelig er gode flyforbindelser nødvendige for virksomhederne, hvis de skal gøre sig gældende i konkurrencen på de internationale markeder.

Det er også vigtigt, at Danmark har et konkurrencedygtigt luftfartserhverv. Lukningen af det belgiske flyselskab Sabena har betydet, at antallet af direkte flyruter fra Bruxelles Lufthavn er blevet halveret. Erfaringerne viser således, at det kan have overordentlig stor betydning, hvorvidt der er luftfartsselskaber med base i hjemlandet eller ej.

Med udgangspunkt i den luftfartspolitiske vision er der opstillet 4 overordnede målsætninger for dansk luftfart i år 2015, jf. boks 4.2.

Boks 4.2. Luftfartspolitiske målsætninger for dansk luftfart 2015

1. Danskerne skal have direkte adgang til markant flere internationale destinationer over hele verden – med hyppige forbindelser til lave priser.
2. Københavns Lufthavn skal være et internationalt knudepunkt for flytrafikken i hele Norden og Østersøregionen, og lufthavnen skal være med til at sikre fortsat vækst og dynamik i Øresundsregionen.
3. Der skal fastholdes gode betingelser for, at man i de enkelte dele af Danmark kan vælge at opretholde en effektiv indenrigsluftfart.
4. Dansk luftfart skal være sikker, og den danske luftfartssektor skal være innovativ og effektiv og tænke i nye løsninger vedrørende teknologi, miljø og energi.

Globaliseringen indebærer øget kommunikation og samhandel på tværs af landegrænserne. Det betyder, at både borgere og virksomheder vil få et øget behov for at rejse – også til en række nye destinationer. Hvis de muligheder, som globaliseringen giver, skal udnyttes fuldt ud, kræver det, at der er gode muligheder for at flyve direkte til endnu flere destinationer. Globaliseringen indebærer også et øget behov for hurtig og effektiv transport af højværdigods. Gode fragtforbindinger til og fra de danske lufthavne får dermed større betydning.

Hvis dansk luftfart skal have international rækkevidde kræver det, at der er en stor international lufthavn. Der er kun godt 5 mio. mennesker i Danmark, og der er derfor kun grundlag for et meget stort antal internationale flyforbindelser fra Københavns Lufthavn, hvis luftfartsselskaber vælger at sende et betydeligt antal passagerer via Københavns Lufthavn og derfra videre ud i verden. Eksempelvis har Københavns Lufthavn i dag – takket være det store antal transferpassagerer – det samme antal udenrigsdestinationer som Bruxelles Lufthavn, der til gengæld har et opland som er tre gange så stort.

Danmark har i sammenligning med andre lande – set i forhold til indbyggertal og geografisk størrelse – et stort antal indenrigsruter. Disse ruter er med til at sikre god regional tilgængelighed til de forskellige landsdele i Danmark. Det er regeringens mål, at Danmark er et land med en høj grad af regional balance. Indenrigsflyruter kan have betydning i den forbindelse. Dertil kommer, at flyforbindelser til destinationer i udlandet kan forbedre den internationale tilgængelighed til regionerne.

I disse år er luftfartsbranchen under pres, og mange lufthavne og luftfartsselskaber har i de seneste år haft underskud. Denne situation er ikke holdbar, og på sigt må det forventes, at der vil være konsolideringer i branchen og at nogle aktører måske helt må indstille deres aktiviteter. I konkurrencen mellem de forskellige aktører i luftfartsbranchen vil det have betydning, hvor innovative og effektive de enkelte aktører er. Hvis Danmark skal have et konkurrencedygtigt luftfartserhverv, kræver det, at aktørerne i den danske luftfartsbranche hører til blandt de mest innovative og effektive i Europa.

Det er vigtigt for dansk økonomi, at Danmark har et konkurrencedygtigt luftfartserhverv. Det havde store konsekvenser for Belgiens økonomi, da flyselskabet Sabena måtte lukke i 2001. 17.000 mennesker mistede deres job, statsgælden voksede med 830 mio. Euro og betalingsbalancen forværredes med 528 mio. Euro.



Som det fremgår, er målene for dansk luftfart i 2015 ganske ambitiøse. Og det er mål, som kun vil kunne realiseres, hvis både luftfartserhvervet og myndighederne målrettet arbejder for at skabe fremgang for luftfarten i Danmark.

Transport- og Energiministeriet vil yde sit bidrag ved at arbejde for, at luftfarten i Danmark har de bedst mulige rammebetingelser.

I anden del af denne rapport beskriver Transport- og Energiministeriet således en række overvejelser om, hvorledes man kan få etableret de bedst mulige rammebetingelser for luftfarten i Danmark. Disse overvejelser er opdelt på 8 strategiske indsatsområder.

DEL II.
Dansk Luftfartspolitik

5 Strategiske indsatsområder

Udviklingen i dansk luftfart bestemmes i høj grad af initiativer mv., som luftfartserhvervet selv iværksætter. De offentlige myndigheder kan imidlertid på en række områder understøtte en positiv udvikling i dansk luftfart ved at arbejde for, at luftfarten i Danmark har gode rammebetingelser.

Som led i denne strategi for udviklingen af dansk luftfart mod 2015 har Transport- og Energiministeriet identificeret 8 strategiske indsatsområder, der tilsammen udgør centrale rammebetingelser for luftfartssektoren i Danmark, jf. boks 5.1.

Boks 5.1. Strategiske indsatsområder i dansk luftfartspolitik

- Danmark arbejder for fælles internationale rammer, herunder i EU.
- Luftfartserhvervet har bedre økonomiske rammevilkår – blandt andet fordi der er færre administrative byrder.
- Der er en god og konstruktiv dialog mellem luftfartserhvervet og myndighederne. Omkostningerne til forskellige brugerbetalte myndigheds- og serviceydelser er holdt på et minimum. Samtidig er brugerne meget tilfredse med de ydelser, der leveres på luftfartsområdet.
- Der er et højt sikkerhedsniveau, og der er en fornuftig balance mellem initiativer på sikkerhedsområdet og de dertil knyttede omkostninger.
- Der er gode trafikforbindelser til de centrale lufthavne.
- Danmark støtter initiativer, der er rettet mod øget effektivitet og reduktion af trængsel i såvel lufthavne som i luften.
- Miljø- og energispørgsmål håndteres på bred international basis, og der er balance mellem hensynene til miljø, konkurrenceevne og beskæftigelse.
- Danmark har de bedst mulige luftfartsuddannelser.

Disse indsatsområder gennemgås nærmere i det følgende.

6 Fælles internationale rammer

Luftfart er en international transportform, og reguleringen af luftfarten er i vidt omfang også international.

Som udgangspunkt er det en fordel, at luftfarten er underlagt international regulering. Reguleringsmæssige tiltag vil ofte påføre luftfartserhvervet omkostninger, og af hensyn til konkurrenceforholdene er det derfor afgørende, at luftfartserhvervet i forskellige lande er underlagt de samme krav.

Samtidig indebærer international regulering dog, at det danske råderum i forhold til luftfartspolitikken umiddelbart er mindre end for de øvrige transportformer. Dertil kommer, at luftfarten i EU er blevet liberaliseret, hvilket bl.a. indebærer, at luftfartsselskaberne i dag selv kan bestemme, hvilke ruter de vil beflyve, og hvad billetpriserne skal være.

Liberaliseringen af luftfarten har dog ikke betydet, at der er behov for færre regler og mindre regulering – måske snarere tværtimod. For at sikre, at konkurrencen foregår på lige og gennemsigtige vilkår, har det således været nødvendigt med harmonisering på en lang række områder. Det gælder bl.a. sikkerhed, støj og passagerrettigheder.

I takt med at harmoniseringen øges, fastlægges rammerne for dansk luftfart således i stadig større omfang i EU. Derfor er det vigtigt, at Danmark aktivt tager del i de forskellige initiativer på EU-området. Det er forudsætningen for, at Danmark kan være med til at præge de beslutninger, der træffes både internationalt og i EU-regi.

En aktiv indsats i EU kræver ressourcer. Transport- og Energiministeriet har for at styrke ministeriets EU-indsats og derigennem forbedre ministeriets indflydelse i EU-relaterede spørgsmål i 2005 iværksat et strategiprojekt om en styrket og mere aktiv EU-politik. Som resultat heraf er der iværksat en række initiativer, der skal styrke EU-arbejdet i Bruxelles, i ministeriets departement og i de tilhørende institutioner.

Transport- og Energiministeriet har bl.a. pr. 1. juli 2005 oprustet ministeriets bemanning i Bruxelles med en transportråd på luftfartsområdet. Ministeriet har endvidere pr. 1. august 2005 placeret luftfarts- og EU-området i samme kontor. Også hos Statens Luftfartsvæsen er indsatsen på EU-området blevet styrket. Ministeriet har f. eks. i 2005 valgt i endnu højere grad at trække på Statens Luftfartsvæsen ved behandlingen af en række sager på EU-området.

Transport- og Energiministeriet vil arbejde aktivt for at præge de internationale rammebetingelser, som gælder for luftfarten, og sikre danske interesser. Transport- og Energiministeriet vil eksempelvis arbejde for øget liberalisering af luftfartsbranchen og for at sikre fair konkurrence på det internationale luftfartsmarked. Danmark er således imod, at der gives ulovlig statsstøtte.

Det er også vigtigt, at de i EU-regi vedtagne regler respekterer den danske aftalemodel på overenskomstområdet.

6.1 Flypassagerers rettigheder

Både nationalt, på nordisk plan og i EU-regi er der stigende fokus på at sikre passagerernes rettigheder i forbindelse med flyrejser.

Det er navnlig tiltag, der skal harmonisere og forbedre luftfartsselskabernes praksis i forbindelse med aflysninger og forsinkelser, adgangsforhold for handicappede og vedrørende oplysninger om flyselskabers sikkerhed.

Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at for flyselskaberne er brugerorientering en væsentlig parameter i konkurrencen med andre flyselskaber. Myndighederne skal derfor være opmærksom på, om det på alle områder vil være hensigtsmæssigt med fastsættelse af harmonisering, eller om det vil være mere hensigtsmæssigt at regulere gennem fastsættelse af minimumsstandarder. Herved levnes flyselskaberne mulighed for at differentiere sig i konkurrencen.

For de fleste flypassagerer er det generende at blive udsat for forsinkelser eller aflysninger i forbindelse med en flyrejse.

I februar 2005 trådte en forordning⁸ om kompensation fra flyselskaberne i tilfælde af overbooking⁹, aflysninger og forsinkelser i kraft. I situationer, hvor passageren

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand for luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 295/91

⁹ På flyafgange, hvor der er stor efterspørgsel, reserverer ("booker") flyselskaberne ofte sæder til flere passagerer, end der rent faktisk er pladser til. Det skyldes, at man har erfaring for, at der er nogle passagerer, der ombestemmer sig og booker om til en anden afgang, eller simpelthen ikke dukker op.

ikke kommer med flyet (pga. overbooking eller aflysning), er kompensationen fastsat til 250-600 Euro – afhængig af flyvningens længde. Ud over den finansielle kompensation, skal passageren tilbydes refusion af flybillet eller alternativ transport, gratis forplejning og om nødvendigt overnatning. Forsinkelser giver ikke ret til finansiell kompensation, men alene ret til kompensation i form af gratis forplejning og hotelophold, hvis det skønnes nødvendigt.

Forbrugernes interesser er yderligere beskyttet i og med, at der er indført klageadgang i tilfælde af, at flypassagererne er uenige i flyselskabernes afgørelse.

Transport- og Energiministeriet ønsker, at det skal være enkelt og effektivt for de berørte forbrugere at klage. Da der er tale om en forbrugerydelse, kan det imidlertid være mest hensigtsmæssigt, hvis klagerne behandles af et forbrugerorgan. I dag behandler Statens Luftfartsvæsen klager på dette område, men det overvejes, om opgaven på sigt kan overføres til f. eks. Rejseankenævnet.

Der er endvidere i februar 2005 fremsat forslag til forordning om information til flypassagerer om det transporterende selskabs identitet og om udveksling af sikkerhedsinformation mellem medlemsstaterne.¹⁰ Forslaget skal bidrage til at give passagererne mulighed for at vælge flyselskab på baggrund af oplysninger om selskabernes sikkerhedsperformance.

På den baggrund overvejes at etablere en egentlig EU-sortliste over de luftfartsselskaber, som de enkelte medlemslande har forbudt at flyve i sit luftrum, eller som er underlagt andre trafikrestriktioner af flyvesikkerhedsmæssige grunde.

På nordisk plan er endvidere på Nordisk Transportministerrådsmøde i august 2004 besluttet at etablere en arbejdsgruppe bestående af embedsmænd fra de nordiske transportministerier og luftfartsmyndigheder, der inden for rammerne af eksisterende og kommende regulering på området skal undersøge mulighederne for yderligere åbenhed for forbrugerne om flysikkerhed.

Inden for EU er der endvidere iværksat en række initiativer med henblik på forbedring af rettighederne for særlige kategorier af passagerer.

¹⁰ Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om information til flypassagerer om, hvilket luftfartsselskab, der udfører en given flyvning, og om udveksling af sikkerhedsinformation mellem medlemsstaterne (KOM(2005) 48 endelig).

Der er således i februar 2005 fremsat forslag til en forordning om rettigheder for bevægelseshæmmede.¹¹ Forslaget skal sikre, at personer, der af den ene eller anden grund er bevægelseshæmmede, har samme mulighed som alle andre for at rejse med fly. I forslaget lægges der op til, at det ikke skal være tilladt at diskriminere mod bevægelseshæmmede i forbindelse med bestilling og gennemførelse af flyrejser, og de pågældende skal sikres gratis assistance i forbindelse med flyrejser.

Boks 6.1. Oversigt over aktuelle forbrugerorienterede initiativer, som Transport- og Energiministeriet har implementeret og/eller støttet:

- Forordning om passagerers ret til kompensation ved flyforsinkelser og aflysninger, implementeret 2005.
- EU-forslaget om øget information til passagererne og etablering af en sortliste over usikre flyselskaber forventes vedtaget primo 2006.
- Forordning om bevægelseshæmmedes rettigheder, forventes vedtaget 2007.
- Deltagelse i nordisk arbejdsgruppe om åbenhed i forbindelse med flysikkerhed.

6.2 Forsikringer

Terrorangrebene i New York og Washington den 11. september 2001 illustrerede de betydelige erstatningskrav, som hændelser inden for luftfarten kan udløse. Efterfølgende har forsikringer fået stadig større betydning inden for luftfarten.

Udgifter til forsikringer udgør i dag en større andel af omkostningerne for luftfartsselskaberne. For luftfartsselskaberne er det dermed ikke underordnet, hvilke krav der stilles til forsikringsdækning. For at sikre en fair konkurrence inden for luftfarten er det vigtigt, at der stilles ensartede krav til forsikringsdækning.

Ensartede forsikringskrav er dog ikke alene vigtige af hensyn til konkurrencevilkårene i luftfarten, men også hvad angår de krav, der stilles til henholdsvis den kommercielle og den private flyvning. Ensartede krav til passagerdækning sikrer, at et menneskeliv tillægges samme værdi, uanset om der er tale om kommerciel eller privat flyvning.

I de europæiske lande har der indtil for nyligt været forskellige krav til, hvor store summer luftfartsselskaber mv. skulle være dækket for på de enkelte områder. Imid-

¹¹ Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly (KOM(2005) 47).

lertid trådte en ny EU-forordning med forsikringskrav til luftfartsselskaberne i kraft den 30. april 2005. I forordningen stilles der krav til forsikringsdækningen for passagerer, bagage, cargo samt tredjemand. I forordningen stilles der endvidere krav om, at luftfartøjer, der benyttes i kommercielt øjemed, har en særlig krigs- og terrordækning.

På trods af krav om forsikringsdækning har det imidlertid ikke altid været muligt at tegne den fornødne forsikringsdækning. Efter begivenhederne i New York og Washington den 11. september 2001 ophørte det private forsikringsmarked med kort varsel med at udbyde forsikringer med krigs- og terrordækning. For at opretholde lufttrafikken gik den danske stat ind og oprettede en national genforsikringsordning. Denne ordning var baseret på principper, som EU's økonomi- og finansministre havde enedes om skulle gælde i denne særlige situation. Senere blev markedet for krigs- og terrordækning genoprettet.

Forsikringsselskaberne har flere gange varslet, at det i de fremtidige forsikringsbetingelser ikke vil være muligt at købe nogen dækning for skader forårsaget af terror ved hjælp af de såkaldte "dirty bombs", der blandt andet omfatter kemiske og biologiske våben. Det har aldrig været muligt at købe dækning for skader forårsaget af atomvåben.

I relation til terrorforsikringer er det danske synspunkt, at det som udgangspunkt bør tilstræbes, at markedet selv tilvejebringer den fornødne forsikringsdækning. Internationalt har forskellige ordninger dog været drøftet. Det gælder eksempelvis forslaget om den såkaldte Eurotime-ordning, som er baseret på, at de europæiske luftfartsselskaber danner et gensidigt forsikringsselskab, som midlertidigt genforsikres af det offentlige, dvs. medlemsstaterne.

Med hensyn til forsikringer på luftfartsområdet vil Transport- og Energiministeriet arbejde for:

- at der stilles ensartede krav om forsikringsdækning i alle lande.
- at den nødvendige forsikringsdækning så vidt muligt kan tilvejebringes på markedsmæssige vilkår.

6.3 Andre initiativer

I det kommende år ventes EU at iværksætte initiativer på en række områder, jf. boks 6.2.

Kommissionen har fremlagt et udkast til meddelelse om luftfartens emissioner.

Dertil kommer forslag om udvidelse af det fælles europæiske luftfartssikkerheds-agenturs (EASA) kompetencer og forslag i relation til SESAME, som er et initiativ, der sigter mod udvikling af nye teknologier og funktionaliteter i det europæiske flyvekontrol-system.

På baggrund af de tragiske begivenheder i USA den 11. september 2001 blev der ved forordning nr. 2320/2002 etableret fælles regler for civil luftfartssikkerhed i EU. De nuværende regler har nu været i kraft i ca. 2½ år, og erfaringer har vist, at reguleringen er for detaljeret og at der er behov for en forenkling af reguleringen. Der er derfor fremsat et forslag til en ny forordning, som skal erstatte de gældende regler på området. Formålet er en bedre regulering baseret på fire principper: Enkelhed, harmonisering, klarhed og forøgelse af sikkerhedsniveauet.

Endelig forventes det, at Kommissionen – muligvis allerede i 2005 – vil komme med et forslag om fordeling af slots (start- og landingstidspunkter) i Fællesskabets lufthavne.

Boks 6.2. Forventede EU-initiativer i 2005-2006

- Meddelelse om luftfartens emissioner
- Forslag i relation til SESAME
- Forslag i relation til udvidelse af EASAs kompetencer
- Forslag til forordning om luftfartssikkerhed
- Forslag i relation til slots

På trods af, at Danmark er et forholdsvis lille land, har vi allerede i dag relativt stor indflydelse på de luftfartspolitiske beslutninger, der træffes i internationalt regi. Det kan blandt andet tilskrives et godt og koordineret samarbejde de skandinaviske/nordiske lande imellem. Transport- og Energiministeriet vil også fremadrettet søge at udnytte de fordele, som en fælles skandinavisk/nordisk tilgang kan give.

Inden for EU kan luftfartsselskaber med en godkendt licens frit oprette nye ruter, mens nye ruter til lande uden for EU er undergivet et system med bilaterale luftfartsaftaler. I dag har Danmark knap 80 sådanne aftaler, der i praksis forhandles i samarbejde med Norge og Sverige. Kompetencen til at forhandle luftfartsaftaler

med lande uden for EU overføres dog gradvist til EU, således at der indgås fælles europæiske luftfartsaftaler med 3. lande, jf. bilag 2.

Transport- og Energiministeriet vil arbejde for, at det fremadrettet lykkes at forhandle gode bilaterale aftaler – herunder i særdeleshed aftaler med lande, som er særligt interessante for dansk luftfart. Og i den udstrækning der er begrænset adgang til et givet marked i de aftaler, som Kommissionen forhandler, vil Transport- og Energiministeriet arbejde for at sikre danske interesser i den forbindelse.

Transport- og Energiministeriet vil i den forbindelse etablere en tættere dialog med relevante interessenter, herunder blandt andet luftfartsselskaberne og lufthavnene, med henblik på at sikre aftaler, der kan understøtte tiltrækning og etablering af nye internationale ruter til og fra Danmark.

Fra dansk side vil der også blive lagt vægt på, at Kommissionen koncentrerer sin indsats omkring at indgå aftaler med lande, som har særlig betydning for Danmark, herunder Kina og Rusland.

Med henblik på at varetage danske interesser bedst muligt vil indsatsen i forhold til EU mv. have fokus på:

- at samarbejde med Statens Luftfartsvæsen om en aktiv indsats i forhold til alle EU-sager, der har betydning for dansk luftfart, herunder eksempelvis hvad angår sikkerhed (såvel safety som security).
- at føre en aktiv dialog med luftfartserhvervet omkring danske interesser i forhold til forskellige EU-initiativer.
- at yderligere kvalificere medarbejdere i Transport- og Energiministeriet til EU-arbejdet.
- at yde en aktiv indsats for at sikre gode bilaterale luftfartsaftaler.
- i større omfang inddrage luftfartserhvervet i forbindelse med forhandling af luftfartsaftaler.

7 Gode økonomiske rammebetingelser

Hvis der skal være et stort udbud af ruter fra de danske lufthavne, skal det være attraktivt for luftfartsselskaber at flyve til og fra Danmark. Hvorvidt Danmark i luftfartsmæssig sammenhæng er et attraktivt land, afhænger af en række faktorer. Passagergrundlaget er selvsagt afgørende, men det har også betydning, hvordan erhvervets rammevilkår er. Hvis der er få administrative byrder, og hvis lufthavnstakster, afgifter og gebyrer er lave, vil det alt andet lige være mere attraktivt.

Transport- og Energiministeriet vil derfor arbejde for, at luftfarten i Danmark har gode økonomiske rammebetingelser.

7.1 Administrative byrder og erhvervets rammevilkår

Administrative byrder påfører erhvervslivet indirekte omkostninger – det gælder også luftfartserhvervet. Det er regeringens mål at reducere de administrative byrder med op til 25 pct. i 2010. Det gælder også på luftfartsområdet, hvor der er megen erhvervsrettet regulering. På luftfartsområdet er der således – under Statens Luftfartsvæsens formandskab – nedsat en forenklingsgruppe, der er bredt sammensat af interessenter fra både luftfartsselskaberne og lufthavnsbranchen. Forenklingsgruppen skal inden udgangen af 2005 vurdere muligheder for at gennemføre administrative lettelser for luftfartserhvervet.

Et godt og konstruktivt samarbejde med myndighederne kan have stor betydning for erhvervets udviklingsmuligheder. Det gælder eksempelvis for Cargo Center Billund, hvor lufthavnen understreger, at de seneste års fremgang blandt andet kan tilskrives det gode daglige samarbejde med toldmyndighederne.

Myndighedskrav kan påføre luftfartserhvervet omkostninger. Det gælder eksempelvis omkostninger ved at leve op til sikkerhedskrav mv.

7.2 Fair konkurrence

Hos de danske konkurrencemyndigheder har man fokus på at sikre fair konkurrence inden for en række erhvervssektorer, herunder også i luftfartssektoren.

I 2002 offentliggjorde de nordiske konkurrencemyndigheder en rapport, som påpegede, at konkurrencen i luftfarten – både i Norden og i Europa – er for svag¹². Blandt rapportens anbefalinger var således, at de nordiske konkurrencemyndigheder styrker indsatsen på luftfartsområdet. Samtidig blev det dog understreget, at luftfartsbranchen i vidt omfang er en international branche og at flyselskabernes adfærd derfor ofte vil skulle vurderes på EU-niveau.

Konkurrencestyrelsen har dog på udvalgte områder undersøgt mulighederne for at forbedre konkurrencen i dansk regi. Det gælder eksempelvis i relation til flybonusordninger, herunder særligt SAS' EuroBonus-program. Her har Konkurrencestyrelsen analyseret, om brugen af bonusprogrammet udgør misbrug af SAS' dominerende stilling, fordi det binder kunderne, særligt forretningsrejsende, til SAS.

I august 2005 afviste Konkurrencestyrelsen en klage over, at SAS anvender Eurobonus-programmet ved flyvning mellem de skandinaviske hovedstæder, primært ruterne fra København til Oslo og Stockholm.

Det er dog Konkurrencestyrelsens vurdering, at bonusprogrammer generelt er konkurrencebegrænsende og betænkelige. Imidlertid viser undersøgelser, som Konkurrencestyrelsen har foretaget, at der er kommet mere konkurrence på luftfartsmarkedet i Skandinavien. Der er i dag færre rejsende, som optjener bonuspoint, og nye flyselskaber på markedet har på få år opnået betydelige markedsandele. Endelig er de gennemsnitlige billetpriser på ruterne mellem de tre skandinaviske hovedstæder faldet.

For Transport- og Energiministeriet er det afgørende, at der er fair konkurrence på luftfartsmarkedet og at der f.eks. ikke ydes ulovlige rabatter til udvalgte luftfartselskaber. Men hvis det skal være muligt at håndhæve dette, skal myndighederne også have mulighed for at udstede sanktioner i situationer, hvor fastsættelsen af lufthavnstaksterne strider mod lovgivningen.

På baggrund af en række sager om ydelse af rabatter har en arbejdsgruppe under Transport- og Energiministeriet udarbejdet en rapport om fastsættelse af lufthavnstakster i Danmark. På baggrund af anbefalingerne i denne rapport vil der blive indført adgang til at straffe (med bøde) de lufthavne, der opkræver takster i strid med de godkendte takster.

¹² Nordic competition authorities, 2002. Competitive Airlines: Towards a more vigorous competition policy in relation to the air travel market.

Hidtil har Transport- og Energiministeriets eneste mulighed for at gribe ind i situationer, hvor lufthavne ulovligt har differentieret lufthavnstaksterne, været at lukke den pågældende lufthavn.

Lufthavne kan dog lovligt yde rabat i visse situationer, herunder f.eks. i forbindelse med introduktion af nye ruter eller i forbindelse med skoleflyvning. Der findes en række eksempler på lufthavne, hvor man gør brug af forskellige rabat-muligheder. Det gælder eksempelvis Wiens lufthavn, hvor der gives henholdsvis 80 pct., 60 pct. og 40 pct. rabat på taksterne i det 1., 2. og 3. år efter åbning af en ny destination. I Københavns Lufthavn gives også visse rabatter i forbindelse med etablering af nye ruter.

Europa-Kommissionen har i 2005 udarbejdet nye retningslinier for blandt andet støtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne. I retningslinierne fastsættes en fast ramme for, i hvilket omfang og under hvilke forudsætninger der lovligt kan tildeles startstøtte til luftfartsselskaber, der vil starte nye ruter fra regionale lufthavne. Samtidig er der fastsat et loft for ydelse af startstøtten. Dertil kommer, at startstøtten normalt kun kan ydes i en 3-årig opstartsfasen og at støtten gradvis skal falde i perioden.

7.3 Lufthavnstakster

Luftfartsselskaberne betaler en række afgifter for at benytte anlæg og tjenester på de enkelte lufthavne. Tilsammen betegnes disse afgifter *lufthavnstakster*.

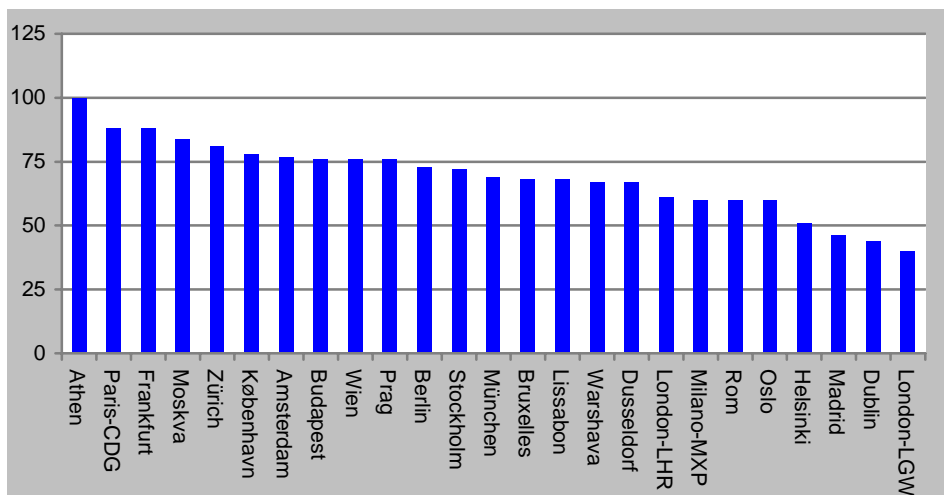
I 2004 var provenuet fra lufthavnstaksterne i Københavns Lufthavn på knap 1,5 mia. kr., mens provenuet fra lufthavnstaksterne i Billund Lufthavn udgjorde godt 100 mio. kr.

Hvis det skal være attraktivt at opretholde og oprette ruter til og fra de danske lufthavne, skal omkostningerne ved at benytte de danske lufthavne ligge på et niveau, hvor lufthavnene er konkurrencedygtige i forhold til lufthavne i andre lande.

Lufthavnstakster skal i henhold til ICAO-principper afspejle omkostningerne ved at levere de ydelser, som er omfattet af taksterne. Det gælder eksempelvis omkostninger forbundet med infrastrukturen og levering af forskellige tjenesteydelser. Da der er forskel på omkostningerne i de enkelte lufthavne, er der også forskel på takstniveauet i lufthavnene. Ydermere er der også forskel på, i hvilken udstrækning nettoprovenuet fra forskellige typer af kommercielle aktiviteter (tax-free salg, parkering mv.) indgår ved fastlæggelsen af lufthavnstaksterne.

I figur 7.1 illustreres takstniveauet i Københavns Lufthavn i forhold til niveauet i en række andre europæiske lufthavne. Som det fremgår af figuren, er Københavns Lufthavn, hverken blandt de dyreste eller blandt de billigste.

Figur 7.1 Indeks for lufthavnsafgifter i udvalgte europæiske lufthavne



Anm. I opgørelsen over afgifter i lufthavnene er AACC-afgifter inkluderet, men ikke enroutef afgifter. For Københavns Lufthavn inkluderer tallet passagerafgiften.

Kilde: Transport Research Laboratory og Københavns Lufthavn A/S.

Lufthavnstaksterne i Københavns Lufthavn fastsættes af Københavns Lufthavn A/S efter forhandling med luftfartsselskaberne. Hvis ikke parterne kan blive enige, er det Transport- og Energiministeriet, som skal tage stilling til fastsættelsen af lufthavnstaksterne.

Den nuværende model for reguleringen af taksterne i Københavns Lufthavn A/S blev fastlagt i maj 2000 i forbindelse med det seneste statslige salg af aktier i lufthavnen. Det blev samtidig fastlagt, at principperne skulle tages op til revision i 2008 med henblik på en evt. ændring inden udgangen af 2008. Modellen indeholder dog også en særlig klausul, hvoraf det fremgår, at såfremt der er ekstraordinære forhold, der på afgørende vis ændrer forudsætningerne for reguleringsprincipperne, kan Transport- og Energiministeriet ændre disse.

Luftfartssektoren har i de seneste år undergået store forandringer som følge af blandt andet den øgede konkurrence og en række begivenheder, der har sat fokus på sikkerhed inden for luftfarten. Omkostningerne til security er blevet væsentligt højere, end de fleste havde forventet ved fastlæggelsen af den nuværende model i

2000. Der er således en række faktorer, som gør, at det kan diskuteres, hvorvidt de grundlæggende forudsætninger har ændret sig.

Som børsnoteret aktieselskab har Københavns Lufthavne A/S et helt naturligt fokus på at sikre et højt afkast af lufthavnsdriften. I den forbindelse er det vigtigt for lufthavnen, at der er en positiv trafikal udvikling. Lufthavnens evne til at opretholde og tiltrække nye ruter er imidlertid også interessant set fra et transportpolitisk synspunkt.

Transport- og Energiministeriet vil fremadrettet analysere, hvorledes reguleringen af Københavns Lufthavne A/S kan tilrettelægges, så reguleringen understøtter lufthavnens incitament til at arbejde for en positiv trafikal udvikling. Københavns Lufthavn og luftfartsselskaberne vil i sagens natur blive inddraget i forbindelse med overvejelserne på dette område.

7.4 Afgifter og gebyrer

Afgifter og gebyrer udgør en vigtig del af de økonomiske rammebetingelser for erhvervet. Det er vigtigt at sammensætte og tilpasse disse i forhold til de udfordringer, erhvervet står overfor. Transport- og Energiministeriet vil arbejde for at begrænse de myndighedsrelaterede omkostninger, hvor det er muligt. Regeringens skattestop bidrager hertil.

I tabel 7.1 illustreres det forventede provenu i 2005 fra de vigtigste luftfartsspecifikke afgifter og gebyrer. Dertil kommer de generelle skatter og afgifter, som luftfarten betaler, f.eks. selskabsskat¹³. Luftfarten betaler dog ikke afgifter på brændstof og registreringsafgift/vægtafgift.

¹³ Derudover betales moms af varetransport (men ikke af personbefordring), som foregår med fly. Til gengæld refunderes moms ved indkøb af varer og tjenesteydelser (gælder kun ved udenrigsrejser). Luftfartsselskaberne skal også betale en tinglysningsafgift (promilleafgift) ved registrering af ny ejer af et fly eller ved registrering af pant i et fly.

Tabel 7.1. Luftfartsspecifikke afgifter og gebyrer

Navn	Betaling for hvad?	Opkræves hos:	Opkræves af:	Forventet provenu i 2005
Passagerafgift	Fiskal afgift	Passagererne	Skatteministeriet	ca. 500 mio. kr.
SLV gebyrer	Brugerbetaling	Luftfartens forskellige aktører	SLV	62 mio. kr.
AACC	Brugerbetaling	Luftfartsselskaberne	Eurocontrol	170 mio. kr.
En route afgift	Brugerbetaling	Luftfartsselskaberne	Eurocontrol	560 mio. kr.

Som det fremgår af tabellen, er der både tale om afgifter mv., som er fiskale, og afgifter mv., som har karakter af brugerbetaling. Provenuet fra de fiskale afgifter går direkte til de offentlige indtægtsbudgetter, mens provenuet fra de forskellige former for brugerbetaling anvendes til at finansiere forskellige typer af myndigheds- og serviceopgaver på luftfartsområdet. Tilsammen udgør provenuet fra de forskellige afgifter mv. mere end 1 mia. kr. på årsplan.

Ved afrejse fra en dansk lufthavn skal der i dag betales 75 kr. i passagerafgift (skat) til staten. I 2005 har et tværministerielt udvalg (Skatteministeriet, Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Miljøministeriet og Transport- og Energiministeriet) gennemført en analyse af passagerafgiften. I juni 2005 blev en rapport med udvalgets konklusioner offentliggjort.

Det fremgår af rapporten, at passagerafgiften forringer de danske lufthavnes konkurrenceevne i forhold til lufthavne i udlandet og i forhold til andre trafikformer i Danmark. Passagerafgiften indbringer årligt et provenu på i størrelsesordenen 0,5 mia. kr.

Luftfarten betaler ikke afgifter på brændstof og registreringsafgift/vægtafgift. Ligeledes er momssatsen nul for udenrigsflytrafik.

Statens Luftfartsvæsen har ansvaret for at føre tilsyn med den civile luftfart. Tilsynet gennemføres som indtægtsdækket virksomhed, og luftfarten betaler således gebyrer, som afspejler udgifterne ved de forskellige former for tilsyn. Det indebærer, at der eksempelvis skal betales et gebyr ved registrering af et luftfartøj og ved udstedelse af forskellige typer af certifikater.

Ved at løse de ovennævnte opgaver så effektivt som muligt, kan Statens Luftfartsvæsen være med til at begrænse stigninger i gebyrerne.

Inden for de seneste år har både Statens Luftfartsvæsen og Naviair gennemført betydelige rationaliseringer, som har bidraget til at dæmpe udviklingen i brugerbetalingerne, jf. også kapitel 8.

Luftfartsselskaberne skal betale en overflyvningsafgift eller en såkaldt enroutef afgift for at flyve i dansk luftrum. Dette gebyr finansierer de omkostninger, der er forbundet med at tilvejebringe luftfartstjenester, dvs. flyveledelse, vejroplysninger mv. i dansk luftrum.

I dag ligger overflyvningsafgiften på det gennemsnitlige niveau for overflyvningsafgifterne i de øvrige EU-lande. Hos Naviair er det en strategisk målsætning, at der er en høj grad af omkostningseffektivitet, således at prisen på Naviairs ydelser til enhver tid er konkurrencedygtig i forhold til andre udbydere af luftfartstrafiktjeneste. I resultatkontrakten med Transport- og Energiministeriets departement er der således mål for overflyvningsafgiftens maksimale niveau.

Luftfartsselskaberne betaler også såkaldt AACC-afgifter (Aerodrome and Approach Control Charge), som er betaling for ydelsen af lufttrafiktjeneste ved ind- og udflyvning fra København, Roskilde og Billund Lufthavn. For så vidt angår øvrige lufthavne, betales afgiften til Naviair af lufthavnene selv, som så indregner udgiften i lufthavnens startafgift, der opkræves af luftfartsselskaberne. I Naviairs resultatkontrakt med Transport- og Energiministeriets departement er der ligeledes mål for AACC-afgifternes maksimale niveauer.

7.5 Samspillet med de offentlige udgiftsbudgetter

I sammenligning med de øvrige transportformer får luftfarten meget få offentlige midler.

Omfanget af offentlige investeringer i luftfarten er forholdsvis begrænset. I investeringsplaner etc. fylder luftfarten således ikke meget. Det skyldes, at investeringerne næsten udelukkende gennemføres på kommerciel basis af private selskaber på luftfartsområdet, herunder eksempelvis Københavns Lufthavn.¹⁴

¹⁴ Det er i øvrigt meget få lufthavne på europæisk plan, der er privatiserede. Kun for de internationale lufthavne i London, Bruxelles (fra december 2004), Wien og Rom er aktiema-

Der gives dog EU-tilskud til forskellige projekter hos Naviar, herunder et dansk-svensk projekt, hvor man undersøger mulighederne for at forstærke samarbejdet vedr. udøvelse af luftrafiktjeneste i dansk og svensk luftrum, herunder etablering af en fælles kontrolcentral.

I sammenligning med de øvrige transportformer er de offentlige udgifter til luftfarten ligeledes meget begrænsede, jf. tabel 7.2.

Tabel 7.2. Den offentlige sektors udgifter til transportsektoren i 2004

2004-priser (mio.kr.)	Stat	Amter	Kommuner	Offentlig sektor
Luftfart	-3	3	19	19
Vejtrafik	1.852	1.764	4.622	8.237
Færgetrafik	147	61	59	267
Havne	4	0	38	41
Kollektiv trafik	109	1.972	911	2.993
Banetrafik	8.488	43	23	8.554
Andet	169	90	909	1.167
Udgifter i alt	10.766	3.932	6.581	21.279

Kilde: Transport- og Energiministeriet og Danmarks Statistik.

Som det fremgår af tabel 7.2 har den offentlige sektor stort set ingen udgifter på luftfartsområdet. I sammenligning havde den offentlige sektor udgifter på knap 3 mia. kr. til den kollektive trafik og ca. 8,5 mia. kr. til banetrafikken i 2004.

Som det fremgår, får luftfarten i sammenligning med de øvrige transportformer meget få offentlige midler. Dertil kommer, at en stor del af udgifterne i forbindelse med forskellige tilsyns- og myndighedsopgaver betales af luftfarten selv.

juriteten, ligesom i København, på private hænder. Flere lufthavne er dog inde i en privatiseringsproces, herunder Amsterdam Schiphol Lufthavn, hvor der i juni 2005 er fremsat forslag om salg af en mindre del af statens aktier.

Med henblik på at skabe gode økonomiske rammebetingelser for dansk luftfart vil Transport- og Energiministeriet arbejde for følgende:

- at gennemføre en række administrative lettelser for luftfartserhvervet.
- at afgiften for at flyve i dansk luftrum ligger på et konkurrencedygtigt niveau.
- at øge produktiviteten hos Statens Luftfartsvæsen, således at gebyrerne kan holdes på et så lavt niveau som muligt.
- at indføre sanktioner, som animerer lufthavnene til ikke at give ulovlige og konkurrenceforvridende rabatter til udvalgte luftfartsselskaber.
- at lufthavnstaksterne reguleres, så omkostningerne ved at benytte danske lufthavne ligger på et konkurrencedygtigt niveau.
- at tilpasse skatter og afgifter til de udfordringer luftfarten står overfor.

8 Omstillingsparate, lydøre og effektive organisationer

På luftfartsområdet er en betydelig del af de offentlige ydelser brugerbetalte. En høj grad af effektivitet hos de offentlige myndigheder og leverandører af serviceydelser betyder, at luftfartserhvervet skal betale mindre. De offentlige myndigheder kan således bidrage til at reducere omkostningerne for erhvervet, hvilket er en umiddelbar fordel for luftfartserhvervet i Danmark.

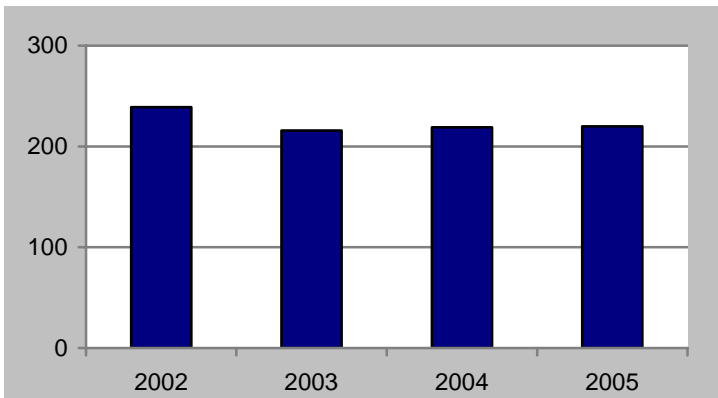
Dertil kommer, at hvis ikke de danske myndigheder, lufthavne mv. leverer effektive ydelser af høj kvalitet, risikerer man, at erhvervet vælger andre lufthavne og flyver uden om Danmark.

I disse år er der hård konkurrence i luftfartserhvervet, og alle i branchen har fokus på omkostninger og effektivitet. Det er i sig selv sundt og udtryk for en samfundsøkonomisk gevinst. Luftfartsbranchen har således gennemført effektiviseringer på en række områder. Det er imidlertid vigtigt, at myndigheder mv. også bidrager til, at opgaver på luftfartsområdet løses så effektivt som muligt.

8.1 Løbende effektiviseringer

Regeringen arbejder aktivt for at effektivisere og modernisere den offentlige sektor. Det gælder også de offentlige myndigheder på luftfartsområdet.

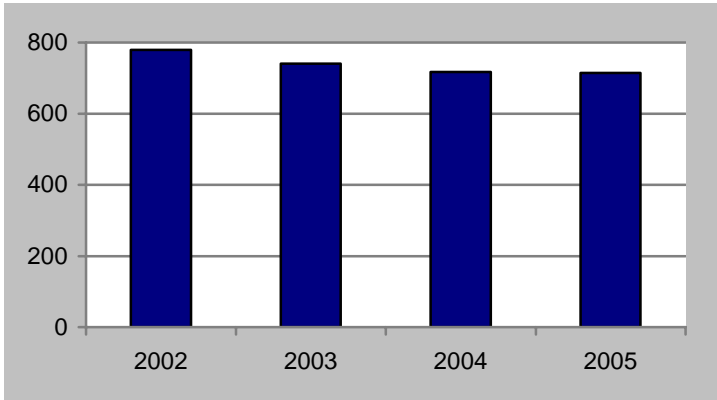
Figur 8.1. Antal ansatte hos Statens Luftfartsvæsen, 2002-2005



Som led i effektiviseringer hos Statens Luftfartsvæsen og Naviair er der således gennemført betydelige personalereduktioner inden for de seneste år.

Antallet af ansatte hos Statens Luftfartsvæsen er reduceret med godt 8 pct. inden for de senere år, jf. figur 8.1., mens antallet af ansatte hos Naviair er blevet reduceret med godt 7 pct., jf. figur 8.2.

Figur 8.2. Antal ansatte hos Naviair, 2002-2005



Hos Statens Luftfartsvæsen har man siden 2003 opstillet produktivitetstal for en række centrale aktiviteter, og det er et mål, at produktiviteten for disse forskellige aktiviteter øges. Overordnet er det Statens Luftfartsvæsens mål, at produktiviteten (målt som omkostninger pr. produceret enhed) øges med minimum 1 procent om året.

Hos Naviair opstiller man også en række produktivetsmål. Det gælder særligt produktivetsmål i forhold til disponeringen af personalet. Der opstilles eksempelvis mål for, hvor mange fly en flyveleder (målt pr. årsværk) skal guide gennem dansk luftrum (en-route operationer) i løbet af et år, jf. tabel 8.1. I 2004 var målet, at flyvelederne i gennemsnit skulle guide godt 7.800 fly gennem dansk luftrum, men man nåede faktisk op på, at flyvelederne i gennemsnit fik guidet mere end 8.600 fly gennem dansk luftrum.

Som det ligeledes fremgår af tabel 8.1 opstilles også mål for, hvor mange fly en flyveleder (også målt pr. årsværk) i snit skal guide til landing i Københavns Lufthavn. Her var målet i 2004 knap 4.800 fly, mens det realiserede antal var knap 4.900 pr. flyveleder.

Tabel 8.3. Produktivitet hos Naviair i 2004

Produktivitetstype	Mål for 2004	Faktisk antal i 2004
Antal en-route operationer pr. flyveleder på årsplan	7.819	8.606
Antal indflyvnings-operationer til CPH pr. flyveleder på årsplan	4.789	4.892

Kilde: Naviair.

På europæisk plan gennemfører Eurocontrol sammenligninger af eksempelvis omkostningseffektivitet hos forskellige europæiske flyvesikringstjenester, herunder Naviair i Danmark. Den seneste benchmarking-undersøgelse i relation til effektivitet og produktivitet blev offentliggjort i foråret 2005. I denne undersøgelse fik Naviair en 6. plads mht. effektivitet blandt i alt 34 flyvesikringstjenester.¹⁵ Med hensyn til flyveleder-produktivitet lå Naviair på 5. pladsen.¹⁶

Et af midlerne til øget effektivitet på luftfartsområdet er digitalisering. Hos Statens Luftfartsvæsen er der i dag elektronisk adgang til en række blanketter. Øget digitalisering vil være et indsatsområde hos Statens Luftfartsvæsen i de kommende år. Eksempelvis samarbejder Statens Luftfartsvæsen med de øvrige institutioner på Transport- og Energiministeriets område om at anskaffe et elektronisk sags- og dokument-håndterings-system.

Det er Transport- og Energiministeriets mål, at den danske udøver af lufttrafiktjeneste Naviair markerer sig som en effektiv leverandør af disse tjenester. Det indebærer blandt andet samarbejde på tværs af landegrænserne.

For at effektivisere afviklingen af flyvninger i luftrummet over Sverige og Danmark har udøverne af lufttrafiktjeneste i Danmark (Naviair) og i Sverige (Luftfartsverket) derfor iværksat et projekt, som omfatter udarbejdelse af et beslutningsgrundlag vedrørende et forstærket samarbejdet omkring udøvelse af lufttrafiktjeneste i dansk og svensk luftrum, herunder eventuel etablering af en fælles kontrolcentral.

¹⁵ Målt som prisen pr. kontrolleret flyvetime. Naviairs pris er 277 Euro pr. kontrolleret flyvetime mod 400 Euro som europæisk gennemsnit.

¹⁶ Målt som antal flyvetimer pr. flyveleder i operativ tjeneste.

8.2 *Nye organisationer*

Forudsætningen for en effektiv opgaveløsning er, at de forskellige opgaver er organiseret hensigtsmæssigt. Det er et generelt højt prioriteret indsatsområde for regeringen.

En hensigtsmæssig organisering af opgaverne på luftfartsområdet indebærer blandt andet en klar adskillelse af myndigheds- og driftsopgaver samt en adskillelse af ejer- og myndighedsrollen.

Som myndighed på luftfartsområdet har Transport- og Energiministeriet ansvaret for en række sektorpolitiske hensyn, herunder fastlæggelse af de overordnede reguleringsmæssige rammer for luftfarten i Danmark. Ud over myndighedsopgaverne på luftfartsområdet, varetager Transport- og Energiministeriets concern også en række driftsopgaver. Det gælder primært de opgaver i relation til lufttrafiktjeneste, som flyvesikringstjenesten Naviair varetager.

Der har i de senere år været fokus på at få etableret uafhængighed mellem myndigheds- og driftsopgaver på transportområdet. Transport- og Energiministeriet har på den baggrund gennemført en adskillelse af myndigheds- og driftsopgaverne på luftfartsområdet.

Tidligere var flyvesikringstjenesten således en del af Statens Luftfartsvæsen, men udøvelsen af lufttrafiktjeneste blev i 2001 udskilt som statsvirksomheden Naviair. I den forbindelse blev det også overvejet at etablere Naviair som et A/S eller en selvstændig offentlig virksomhed.

De større provinslufthavne er i dag ejet af amter og kommuner i fællesskab – bortset fra Bornholm Lufthavn og Vagar Lufthavn på Færøerne, der begge drives af Statens Luftfartsvæsen.

Transport- og Energiministeriet vil i samarbejde med Statsministeriet fortsætte processen med det færøske landsstyre omkring overdragelse af Vagar Lufthavn til Færøerne. Hvis Vagar Lufthavn overdrages til Færøerne, vil Bornholm Lufthavn være den eneste tilbageværende lufthavn med statsligt ejerskab.

Driftsopgaver løses ikke nødvendigvis bedst inden for rammerne af den offentlige sektor. Københavns Lufthavn A/S blev således i 1990 omdannet fra en statsvirksomhed til et statsejet aktieselskab. I 1994 solgte staten 25 procent af aktierne, og siden har staten nedbragt sin ejerandel yderligere, således at den statslige ejerandel i dag er ca. en tredjedel. Denne selskabsdannelse var motiveret af flere hensyn,

herunder et ønske om at øge effektiviteten i opgavevaretagelsen og at styrke den forretningsmæssige drift.

I 2001 blev ansvaret for varetagelse af statens ejerskab i Københavns Lufthavne A/S og SAS AB overført fra Transport- og Energiministeriet til Finansministeriet. Dermed er der etableret uafhængighed mellem ejer- og myndighedsrollen. En sådan adskillelse er hensigtsmæssig, idet det kan være vanskeligt at varetage ejer- og myndighedsopgaver på én og samme tid. Som myndighed i forhold til disse selskaber kan Transport- og Energiministeriet nu koncentrere sig om reguleringen og rammerne.

For Københavns Lufthavne A/S er uafhængigheden mellem ejer- og myndighedsrollen yderligere blevet skærpet med den seneste ændring af lov om Københavns Lufthavne A/S, som indebærer, at myndighedsreguleringen af Københavns Lufthavne samles i lov om luftfart, mens lov om Københavns Lufthavne A/S alene indeholder bestemmelser med relation til selskabets oprettelse og statens ejerskab.

Med denne ændring er der skabt en lovgivningsmæssig klar sondring mellem statens ejerskab på den ene side og myndighedsrollen på den anden side, svarende til hvad der er sket på en række andre forsyningsområder, fx postområdet.

Med henblik på at sikre en effektiv varetagelse af opgaverne på luftfartsområdet, vil Transport- og Energiministeriets indsats i de kommende år være koncentreret omkring:

- at øge effektiviteten hos både Statens Luftfartsvæsen og Naviair.
- at øge digitaliseringen, herunder implementering af et elektronisk sags- og dokumenthåndteringssystem hos Statens Luftfartsvæsen inden udgangen af 2006.
- at udarbejde beslutningsgrundlag for politisk stillingtagen til forstærket samarbejde vedr. udøvelse af lufttrafiktjeneste i dansk og svensk luftrum, herunder eventuel etablering af en fælles kontrolcentral.
- at fortsætte processen med det færøske landsstyre om overdragelse af Vagar Lufthavn.

8.3 Brugernes tilfredshed med myndigheder mv. på luftfartsområdet

Det er væsentligt, at myndigheder og institutioner til stadighed fokuserer på brugerne. En øget fokusering på brugerne kan bidrage til at sikre, at de enkelte parter leverer et produkt, som svarer til det, brugeren efterspørger.

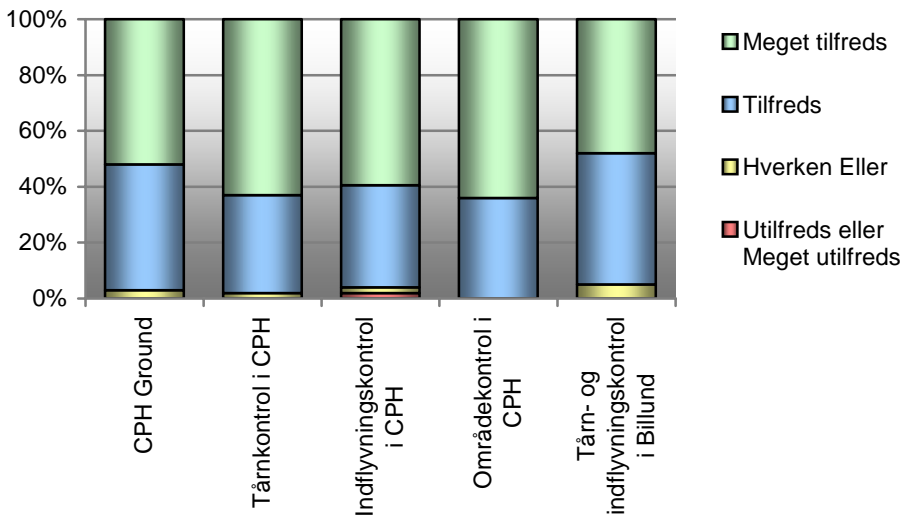
Et stort antal aktører i dansk luftfart er jævnlig i kontakt med myndigheder og service providers på luftfartsområdet.

Transport- og Energiministeriet, herunder ikke mindst Statens Luftfartsvæsen, Naviair og DMI, ønsker til stadighed at udvikle forholdet til brugerne, således at det sikres, at brugerne oplever bedst mulig kvalitet og færrest mulige administrative byrder. Øget dialog er et af midlerne til at nå dette mål.

Det er et mål for Transport- og Energiministeriet, at den danske flyvesikringstjeneste, Naviair, er blandt de bedste i Europa.

Det forudsætter blandt andet, at brugerne er tilfredse. Naviair har i 2005 gennemført en brugertilfredshedsundersøgelse blandt piloter, hvor det var målet, at minimum 90 pct. af piloterne var enten meget tilfredse eller tilfredse med Naviairs ydelser. Undersøgelsen viste, at 95-100 pct. af piloterne var enten meget tilfredse eller tilfredse med de ydelser, Naviair leverer på forskellige funktionsområder, jf. figur 8.3.

Figur 8.3. Resultater af Naviair brugertilfredshedsundersøgelse blandt piloter

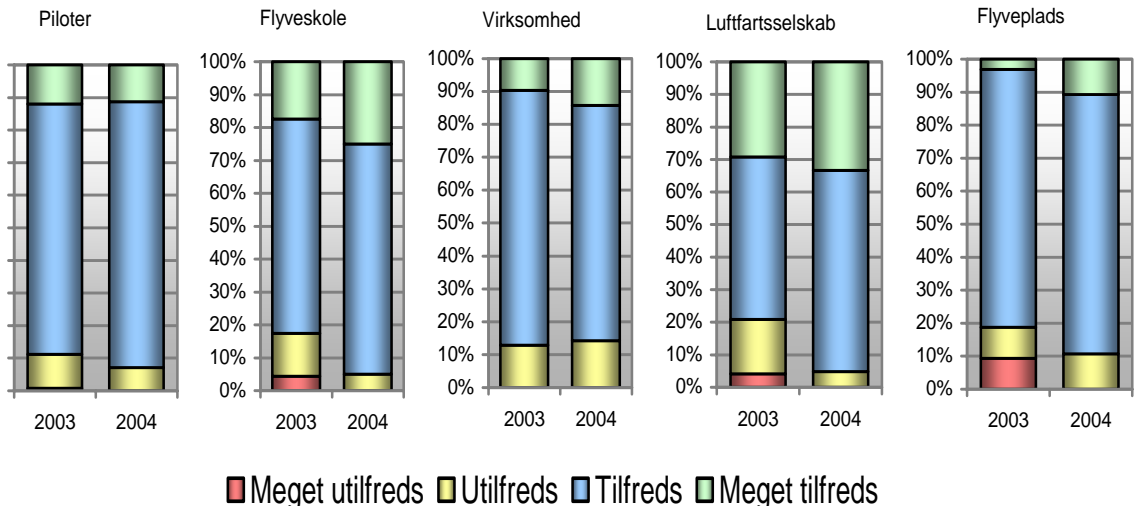


For at sikre, at Naviair leverer ydelser af en høj kvalitet har Naviair et omfattende kvalitetsstyringssystem. Dette system skal medio 2007 ISO-certificeres. ISO-certificeringen betyder samtidig, at Naviair på forhånd kommer til at leve op til de krav, der stilles til udøvere af lufttrafiktjeneste i det fælles europæiske luftrum.

Statens Luftfartsvæsen har siden 2003 gennemført brugertilfredshedsundersøgelser på udvalgte områder. Statens Luftfartsvæsen gennemførte i 2004 brugerundersøgelser blandt repræsentanter for luftfartserhvervet.

Brugerundersøgelsen fra 2004 viste, at luftfartserhvervet generelt er godt tilfredse med Statens Luftfartsvæsen, og på næsten alle delområder er der sket en forbedring siden den tilsvarende undersøgelse i 2003.

Figur 8.4. Hvor tilfreds er du alt i alt med SLV som luftfartsmyndighed?



Kilde: Statens Luftfartsvæsens brugerundersøgelse fra 2004.

Som det fremgår af figur 8.4. svarer mellem 85 og 90 pct. af de adspurgte, at de er tilfredse eller meget tilfredse med Statens Luftfartsvæsen som luftfartsmyndighed. Virksomheder (dvs. fremstillingsvirksomheder/værksteder) er de mindst positive, hvorimod luftfartsselskaber og flyveskoler er mest positive.

Brugerundersøgelsen medførte også en række gode og konstruktive forbedringsforslag, som Statens Luftfartsvæsen har kunnet anvende med henblik på at iværksætte initiativer til forbedring af service og kvalitet.

Statens Luftfartsvæsen vil også i de kommende år gennemføre brugerundersøgelser. I de undersøgelser, som gennemføres i 2005 og 2007, vil fokus være på offentlighedens opfattelse af flyvesikkerhedsniveauet i Danmark.

Det er vigtigt for luftfartserhvervet og øvrige brugere, at Statens Luftfartsvæsens sagsbehandling i forbindelse med behandling af ansøgninger om bl.a. licenser,

fartplaner og tilladelser, gennemføres hurtigt og korrekt. Der er endvidere vigtigt, at Statens Luftfartsvæsen udfører sine tilsynsopgaver så effektivt som muligt. Det skal samtidig medføre mindst mulige administrative byrder for erhverv og borgere.

Hos Danmarks Meteorologiske Institut (DMI) udarbejdes vejrudsigter for lufthavne, og der udstedes advarsler om signifikante vejrforhold. Der laves også en særlig svæveflyve-udsigt. Derudover tilbyder DMI telefonisk rådgivning af flybesætninger, -operatører, lufttrafiktjenesteenheder og lufthavne.

For brugerne er det vigtigt, at de forskellige meteorologiske ydelser har en høj kvalitet. Hos DMI har man aktivt arbejdet med kvalitetsstyring, og DMI blev ISO-certificeret i 2004. Kvalitetsstyringen omfatter både den meteorologiske kvalitet af forudsigelserne, at vejrudsigterne er til rådighed for brugerne til tiden og brugernes tilfredshed med DMI.

Derudover tager DMI løbende nye former for teknologi i anvendelse, som forbedrer servicen over for brugerne. I 2002 blev der således etableret et PC-system hos flyvelederne i Københavns Lufthavn. Med det nye system kan meteorologerne hos DMI fjernstyre en PC'er i flyvekontrolcentralen og dermed understøtte den telefoniske briefing med udvalgte grafikker direkte på PC'en.

Transport- og Energiministeriets koncern vil i de kommende år arbejde for at sikre en høj grad af brugertilfredshed gennem følgende initiativer:

- fortsat gennemføre brugertilfredshedsundersøgelser hos Naviair og Statens Luftfartsvæsen
- fortsat udarbejde handlingsplaner for forbedring af service og kvalitet hos Naviair og Statens Luftfartsvæsen
- at udvikle og opfylde mål for sagsbehandlingstider hos Statens Luftfartsvæsen.
- at gennemføre to brugertilfredshedsundersøgelser med fokus på offentlighedens opfattelse af flyvesikkerhedsniveauet i Danmark

8.4 *Konstruktiv dialog*

Det er afgørende for Transport- og Energiministeriets opgavevaretagelse, at der er en konstruktiv dialog med både luftfartserhvervet og med andre myndigheder, der regulerer luftfarten.

I mange sammenhænge er der betydelige fordele forbundet med at trække på hindens viden og erfaringer. Det gælder ikke mindst i forbindelse med den internationale regulering af luftfarten i blandt andet EU og ved forhandling af bilaterale luftfartsaftaler.

Transport- og Energiministeriet har i efteråret 2005 etableret et internt EU-netværk med deltagelse af departementet og samtlige styrelser og institutioner inden for ministeriet. Formålet er at optimere indsatsen i EU gennem øget dialog og samarbejde.

Transport- og Energiministeriet ønsker samtidig at styrke dialogen med luftfartserhvervet vedrørende bl.a. EU spørgsmål. Dette vil eventuelt kunne ske inden for rammerne af Luftfartsrådet. Ministeriet vil i den forbindelse overveje, om Luftfartsrådets sammensætning og formål skal udvides, således at det bliver et forum for drøftelser mellem erhvervet og ministeriet om aktuelle emner, herunder EU-initiativer.

Også i forbindelse med ministeriets forhandlinger med tredjelande om indgåelse af bilaterale luftfartsaftaler er det et mål fremover at inddrage luftfartserhvervet, herunder både luftfartsselskaber og lufthavne, i større omfang end hidtil.

Det er vigtigt, at luftfartsmyndighederne er i god dialog med brugerne. Statens Luftfartsvæsen gennemfører bl.a. work-shops med forskellige brugergrupper, herunder flyvesikkerhedstræf, som Statens Luftfartsvæsen afholder sammen med Rådet for Større Flyvesikkerhed.

Også andre ministerier og brancher har stor betydning for luftfartens udvikling. Det er derfor væsentligt, at Transport- og Energiministeriet tænker tværministerielt og samarbejder med andre ministerier ved udmøntning af luftfartspolitikken. Endvidere vil det være naturligt i større omfang at inddrage f. eks. turistbranchen og forbrugerorganisationer.

Transport- og Energiministeriets concern vil i de kommende år arbejde for at sikre en konstruktiv og udbygget dialog, herunder:

- føre en aktiv dialog med luftfartserhvervet omkring danske interesser i forhold til forskellige EU-initiativer, eventuelt inden for rammerne af Luftfartsrådet
- videreudvikle dialogen med brugerne, herunder inddrage brugerne i relevante arbejdsgrupper mv.
- tænke tværministerielt og inddrage relevante tilknyttede brancher og organisationer.

9 Luftfarten er en sikker transportform

Set i forhold til de øvrige transportformer er luftfarten en meget sikker transportform. Alligevel er mange mennesker mere bange for at flyve end for at sætte sig ind i deres bil – selvom risikoen ved at flyve er langt mindre end risikoen ved f.eks. at køre i bil.

Frygten for flyveulykker fylder meget, og de tragiske begivenheder den 11. september 2001 har også gjort, at der aldrig har været så meget fokus på sikkerheden i lufthavne og i luften som nu.

I relation til sikkerhed er det relevant at sondre mellem flyvesikkerhed (safety) og forbrydelser mod luftfartens sikkerhed (security). Flyvesikkerhed omfatter det, man traditionelt forstår ved sikkerhed, nemlig initiativer, der har til formål at minimere risikoen for havarier mv. Security er derimod initiativer, som er rettet mod at undgå terrorhandlinger.

Det er vigtigt, at luftfarten er en meget sikker transportform, da konsekvenserne af et utilstrækkeligt sikkerhedsniveau kan være alvorlige. Det kan dog være særdeles ressourcekrævende at gennemføre omfattende sikkerhedsforanstaltninger. Det er derfor nødvendigt at indtænke omkostningerne ved at gennemføre forskellige sikkerhedsmæssige tiltag.

Visse typer af sikkerhedsmæssige foranstaltninger medfører gener for passagererne. Det gælder eksempelvis visitationer eller restriktioner på, hvilke genstande der må medbringes i bagagen. Hensynet til de rejsende må også indtænkes i forbindelse med forskellige typer af sikkerhedsmæssige foranstaltninger.

Luftfartsselskaberne har et betydeligt incitament til at sikre et højt sikkerhedsniveau, da de fleste forbrugere tillægger sikkerhed stor betydning. Et dårligt sikkerhedsmæssigt renommé kan således have stor betydning for selskabets muligheder for at tiltrække kunder.

Selvom luftfartsselskaberne generelt er interesserede i at have et højt sikkerhedsniveau, er det vigtigt, at der stilles de samme høje sikkerhedsmæssige krav i forskellige lande. Der er omkostninger forbundet med at have et højt sikkerhedsniveau, og det må ikke blive en konkurrenceparameter at slække på sikkerheden.

Regulering af kravene til flyvesikkerhed kan også blive et tema i lyset af bl.a. den skærpede priskonkurrence og den øgede trafik i luftrummet. Det må således anses

for en central udfordring at fastholde en høj grad af flyvesikkerhed i lyset af disse udviklingstendenser.

Hidtil har mange luftfartsselskaber valgt at have et højere sikkerhedsniveau end det der er krævet af myndighederne. Med den skærpede konkurrence går udviklingen mod, at det faktiske sikkerhedsniveau vil blive det, som myndighederne kræver. Da margin mellem faktisk og krævet sikkerhedsniveau dermed bliver væsentlig mindre, stiller det øgede krav til myndighedernes tilsynsindsats.

9.1 Høj grad af flyvesikkerhed

Flyvesikkerheden i Danmark er høj. Og det er Transport- og Energiministeriets målsætning, at flyvesikkerheden i Danmark løbende forbedres yderligere. I resultatkontrakten med Statens Luftfartsvæsen er målsætningen, at det løbende gennemsnit af havarier og hændelser er faldende – både for den erhvervsmæssige luftfart og privatflyvningen.

Hos Statens Luftfartsvæsen har man til opgave at skabe forudsætninger for sikker civil luftfart. Det gør Luftfartsvæsenet bl.a. ved at fastsætte de regler og bestemmelser, der gælder for luftfarten og ved at føre tilsyn med, at de overholdes.

Et højt sikkerhedsniveau kræver blandt andet, at de forskellige aktører inden for luftfarten har de rette kompetencer mv. I praksis sikres dette bl.a. ved, at de forskellige aktører indenfor dansk luftfart skal have udstedt et certifikat fra Statens Luftfartsvæsen. For personer kan det eksempelvis være et certifikat som pilot eller som flyveleder, mens det for luftfartøjer er en godkendelse af selve luftfartøjet. Statens Luftfartsvæsen fører løbende tilsyn med, at de krav, som var en forudsætning for godkendelsen, fortsat opfyldes.

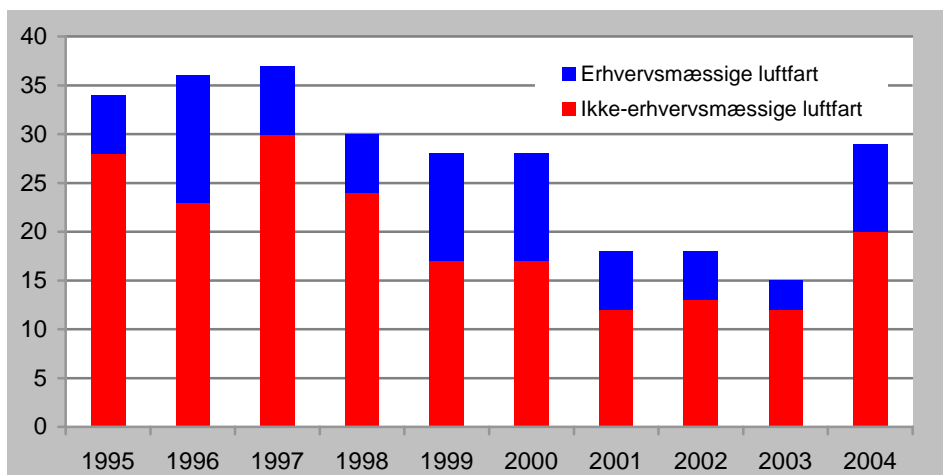
Det er et resultatmål hos Statens Luftfartsvæsen, at antallet af havarier og hændelser med danske luftfartøjer og i dansk ansvarsområde skal udvise en faldende tendens. I 2004 var der ingen dræbte eller tilskadekomne inden for dansk rute- og charterflyvning. Der var dog i alt 9 havarier for rute- og charterflyvningen – det vil sige situationer, hvor der sker en skade på selve flyet. jf. figur 9.1.

Imidlertid var 2004 et år med udsædvanligt mange flyvehavarier og –hændelser med mindre fly. I 2004 var der således 20 havarier med enten små privatfly eller helikoptere. I forbindelse med disse havarier blev i alt 12 mennesker dræbt.

Den menneskelige faktor har haft betydning ved flere af disse havarier. Derfor gennemfører Statens Luftfartsvæsen en række initiativer, som er målrettet privatpi-

loters opmærksomhed og holdninger i forhold til flyvesikkerhed. Disse initiativer omfatter blandt andet udgivelse af bladet OY-SIK og gennemførelse af en række arrangementer vedr. "Human Factors", herunder gennemførelse af øvelser i forbindelse med fly-træf.

Figur 9.1. Udviklingen i antallet af havarier, 1995-2004



Anm. Den erhvervs mæssige luftfart omfatter rute- og charterflyvning, mens den ikke-erhvervs mæssige luftfart omfatter flyvning med privatfly.

Kilde: Statens Luftfartsvesen.

Hos Naviair er en høj grad af flyvesikkerhed et af i alt 4 strategiske mål, idet en sikker trafikafvikling er en afgørende kvalitetsfaktor for Naviair.

Endelig gennemfører Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane undersøgelser af flyvehændelser og -havarier, så ulykkesårsager om muligt kan klarlægges med henblik på forebyggelse. Havarikommissionen indgår i et forpligtende internationalt samarbejde med andre landes havarikommissioner og udarbejder rekommandationer af forebyggende karakter.

På EU-plan er der vedtaget en forordning om fælles regler på sikkerhedsområdet, og i den forbindelse er der oprettet et fælles europæisk luftsikkerhedsagentur (EASA). På sigt betyder dette, at en række opgaver (herunder eksempelvis certificering) overføres fra medlemslandenes nationale luftfartsmyndigheder til agenturet.

Det har i mange år været vanskeligt at foretage en reel sammenligning af flyvesikkerheden i forskellige lande, da der er forskel på den måde, hvorpå man opgør antallet af havarier og hændelser. På EU-plan vedtog man derfor i 2003 at indføre et

fælles indberetningssystem for havarier og hændelser. Når alle lande lever op til de nye indberetningskrav, vil der være et bedre grundlag for at sammenligne flyvesikkerheden i forskellige lande.

Det nye fælles EU-indberetningssystem er inspireret af et system til obligatorisk rapportering af flyvesikkerhedsmæssige begivenheder, som Statens Luftfartsvæsen indførte for nogle år siden. Der er tale om et fortroligt rapporteringssystem, der giver værdifulde input til arbejdet med at forebygge havarier og hændelser inden for luftfarten.

Luftrummet over Danmark benyttes af både militære og civile fly. Af sikkerhedsmæssige årsager er det vigtigt, at der er en hensigtsmæssig deling af luftrummet, således at der ikke er risiko for, at militære fly og civile fly kommer for tæt på hinanden. I 2004 blev der derfor indgået en aftale med forsvaret om militær træningsflyvning.

9.2 Ingen forbrydelser mod luftfartens sikkerhed

I de senere år, særligt efter begivenhederne i New York den 11. september 2001, har der været fokus på at få gennemført tiltag, der kan reducere risikoen for terrorangreb og andre angreb på luftfartssikkerheden.

Det er Transport- og Energiministeriets målsætning, at der ikke er forbrydelser mod luftfartens sikkerhed i Danmark. I resultatkontrakten med Statens Luftfartsvæsen er målsætningen således, at antallet af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed er nul.

Under det danske formandskab i EU blev der vedtaget et nyt sæt EU-regler, som indebærer en skærpelse af sikkerheden i EUs lufthavne. EU-reglerne fastsætter ensartede standarder for den civile luftfartssikkerhed og indebærer bl.a. krav om øget kontrol med adgang til særlige lufthavnsområder, krav om undersøgelse af luftfartøjer forud for en flyvning, krav om screening af passagerer og håndbagage samt krav om adskillelse af afrejsende og ankommende passagerer.

De skærpede sikkerhedsprocedurer i lufthavnene har bl.a. betydet, at passagererne ofte er nødt til at møde til check-in tidligere. Samtidig har de forskellige foranstaltninger betydet, at luftfartsbranchen påføres flere omkostninger. Det har skabt fokus på spørgsmålet om finansieringen af udgifterne til security. De fleste EU-lande har til luftfartsbranchens utilfredshed valgt en finansieringsmodel, hvor omkostningerne til sikkerhedsforanstaltninger afholdes af branchen og dermed i sidste ende af passagererne.

Selvom man er nået langt på luftfartsområdet, vil sikkerhedsproblematikken formentlig også få stor politisk bevågenhed i årene fremover. Det forventes at EU vil tage en række nye initiativer på området¹⁷. Håndteringen af security-problemstillingen vil givetvis blive en stigende udfordring i de kommende år.

I Transport- og Energiministeriet er der i 2005 etableret en særlig beredskabsfunktion, som skal styrke den interne koordinering i koncernen omkring beredskab og security.

I relation til flyvesikkerhed og forbrydelser mod luftfartens sikkerhed vil Transport- og Energiministeriets koncern gennemføre følgende initiativer:

- udarbejdelse af tilsynsplaner hos Statens Luftfartsvæsen, der sikrer, at kontrol- og tilsynsindsatsen fokuseres på de områder, hvor risiko og effekt er størst.
- identifikation af særlige indsatsområder på baggrund af indberetninger om haverier og hændelser fra piloter, luftfartsselskaber, værksteder, lufthavne, flyveledere og luftfartstjenester.
- i samarbejde med interessenter vil Statens Luftfartsvæsen gennemføre foranstaltninger på de særlige indsatsområder.
- deltage i relevante nationale og internationale fora inden for beredskab og security på luftfartsområdet.
- optimere samarbejdet med luftfartsbranchen for at sikre højest mulig sikkerhed til de lavest mulige omkostninger.

¹⁷ I Det Europæiske Råds erklæring af 13. juli 2005 fremgår, at Rådet i 2005 vil prioritere revision og styrkelse af standarder inden for luftfartssecurity.

10 Et godt samspil mellem transportformerne

Langt de fleste flyrejsende er afhængige af et andet transportmiddel for at komme til og fra lufthavnen. Lufthavne fungerer derfor i høj grad som intermodale knudepunkter, hvor flytrafikken indgår i et vigtigt samspil med tilbringertrafik, som typisk foregår med bil eller tog.

10.1 Gode forbindelser til lufthavnene

For rejsende til og fra lufthavne i de større europæiske byer kan rejsen til og fra lufthavnen være en stor udfordring. Når bilen er den eneste mulighed for at komme til og fra lufthavnen og tilkørselsvejene er plagede af trængselsproblemer, kan denne del af rejsen synes lang. I byer med betydelige trængselsproblemer, kan en baneforbindelse til lufthavnen være et attraktivt alternativ.

Gode vej- og baneforbindelser til lufthavnene er et vigtigt grundlag for en positiv trafikudvikling i lufthavnene.

I forbindelse med anlægget af den faste forbindelse over Øresund er der gennemført betydelige investeringer i gode vej- og baneforbindelser til Københavns Lufthavn. For passagererne har det betydet, at Københavns Lufthavn i dag er et velfungerende intermodalt trafikknudepunkt. Der er særdeles gode motorvejsforbindelser til Københavns Lufthavn, og siden januar 2005 har der været 10-minutters drift på togene til lufthavnen i Kastrup. Dertil kommer de direkte fjern-togsforbindelser.

De trafikale forbindelser til Københavns Lufthavn forbedres yderligere fra 2007 i forbindelse med færdiggørelsen af Metroens 3. etape, der forbinder lufthavnen med det øvrige københavnske metronet.

Vejforbindelserne til Billund Lufthavn vil også blive forbedret i de kommende år. Vejle Amt er ved at anlægge en ny vejforbindelse mellem Horsens og Billund, som vil forbedre tilgængeligheden til Billund Lufthavn for trafik fra Østjylland. Samtidig er staten ved at anlægge en motortrafikvej fra Vejle-Herning, hvoraf delstrækninger også vil komme trafikken til og fra Billund Lufthavn til gode. Endvidere er der overvejelser om at gennemføre andre vejprojekter, som vil forbedre tilgængeligheden til Billund Lufthavn.

I Nordjylland udbygges motorvej E45 mellem Nørresundby og Bouet i det nordlige Aalborg i sydgående retning. Udbygningen forventes at være afsluttet i 2006.

Udover de direkte vej- og baneforbindelser til lufthavnene, kan større regionale investeringer også have betydning for passagergrundlaget i en given lufthavn. Eksempelvis kan en fast forbindelse over Femern Bælt betyde, at det bliver mere attraktivt for befolkning og erhvervsliv i Nordtyskland at benytte eksempelvis Københavns Lufthavn. En fast forbindelse over Femern Bælt kan således styrke passagergrundlaget for Københavns Lufthavn.

10.2 Intermodal godstransport

Det skal også være relativt let at få transporteret gods til og fra lufthavnen. Transport- og Energiministeriet vil derfor understøtte initiativer, som sikrer et bedre samspil mellem luftfarten og de øvrige transportformer på fragtområdet.

I dag er det tilladt at køre med ekstra lange vogntog i eksempelvis Sverige og Finland, men ikke i Danmark. Transport- og Energiministeriet planlægger dog at gennemføre et projekt, der handler om at lade særligt lange lastbiler (de såkaldte modulvogntog) fragte gods til og fra Københavns Lufthavn.

Luftfragt transporteres både med almindelige passagerfly og med særlige fragtfly. De særlige fragtfly flyver ofte en rute som går via en række større knudepunkter. Eksempelvis flyver Korean Air Cargo en fragtrute Seoul-Vienna-Copenhagen-Seoul, mens Singapore Airlines flyver en fragtrute Singapore-New Delhi-Copenhagen-Chicago-Copenhagen-Bangalore-Singapore.

I forbindelse med etablering af fragtruter kan det være et problem, at luftfartsmarkedene ikke er tilstrækkeligt liberaliserede. For luftfragtselskaber er det ofte interessant at levere og opsamle gods i forskellige knudepunkter. I mange tilfælde giver de eksisterende bilaterale luftfartsaftaler dog ikke mulighed herfor. Transport- og Energiministeriet vil derfor arbejde for øget liberalisering af luftfarten, herunder forbedring af luftfragtselskabers muligheder for at flyve via danske lufthavne til relevante knudepunkter i andre lande.

I lufthavnene gennemføres også en række initiativer, der forbedrer samspillet mellem luftfarten og de øvrige transportformer.

Billund Lufthavn har i samarbejde med Århus Havn etableret en luftfragtsterminal på Århus Havn. Terminalen fungerer som opsamlingssted for regionens luftfragt,

og godset transporteres mellem havnen i Århus og lufthavnen i Billund med flere daglige shuttle-transporter. Terminalen blev indviet i august 2005.

Københavns Lufthavn vil i de kommende år satse på at udvikle lufthavnen som internationalt center for al fragttransport, hvor fragt kan samles og sendes videre – med lastbil, tog, fly og skib.

I forbindelse med byggeriet af den faste forbindelse over Øresund købte lufthavnen således et stort inddæmmet areal øst for lufthavnen ud mod Øresund, hvor lufthavnen vil udvikle et internationalt cargo-center og skabe en såkaldt Airport Business Park. Det nye område henvender sig primært til virksomheder, der beskæftiger sig med fragt og logistik.

Med henblik på at samtænke luftfarten med de øvrige transportformer vil Transport- og Energiministeriet understøtte følgende initiativer:

- etablering af metroforbindelse til Københavns Lufthavn med gennemførelse af Metroens 3. etape.
- forbedring af vejforbindelser til Billund Lufthavn.
- sikring af gode rammebetingelser for et godt samspil mellem luftfragten og de øvrige transportformer.
- iværksættelse af modulvogntogsprojekt, hvor lange lastbiler på forsøgsbasis får mulighed for at fragte gods til Københavns Lufthavn over Øresundsbroen.
- øget liberalisering af luftfarten til gavn for fragtoperationer.

11 Mindre trængsel i lufthavne og i luften

Forsinkelser af flytrafikken er udbredte. Forsinkelserne kan både skyldes trængsel i lufthavne og i luften, men uanset årsagen er forsinkelser generende for passagererne, og så koster de luftfartselskaberne penge.

11.1 Trængsel i lufthavne

I mange internationale lufthavne er mangel på kapacitet et betydeligt problem. Konsekvensen kan være, at det er vanskeligt at sikre, at alle luftfartsselskaber kan starte og lande, når de ønsker.

I Københavns Lufthavn er kapacitetsproblemerne begrænsede – i hvert fald i overskuelig fremtid – men luftfartsselskaber, som flyver mellem eksempelvis Københavns Lufthavn og en stor og travl lufthavn som Heathrow Lufthavn i London begynder at mærke konsekvenserne af manglen på kapacitet.

I Heathrow Lufthavnen er der relativt gode muligheder for at starte og lande på mindre attraktive tidspunkter. Det kan f.eks. være meget tidligt om morgenen eller sent om aftenen. Derimod kan det være vanskeligt – også for danske luftfartsselskaber – at få tilladelse til at starte og lande på de mere attraktive tidspunkter i løbet af dagen.

Når rejsende fra Danmark skal deltage i forretningsmøder etc. i udlandet, er det vigtigt, at de ankommer på et hensigtsmæssigt tidspunkt. Det er også vigtigt, at de kan rejse hjem igen forholdsvis kort tid efter, at mødet er slut. Derfor er det vigtigt, at danske luftfartsselskaber (og luftfartsselskaber, som opretter ruter til og fra danske lufthavne) har mulighed for at starte og lande i udenlandske lufthavne på relevante tidspunkter.

Transport- og Energiministeriet vil arbejde for, at luftfartsselskaber, der flyver til og fra lufthavne i Danmark, også har gode muligheder for at få attraktive start- og landingstilladelser i lufthavne i udlandet. Det gælder eksempelvis i forbindelse med forhandlingerne i EU om et kommende forslag fra Europa-kommissionen omkring start- og landingstilladelser.

I luftfartsterminologi går start- og landingstidspunkter under betegnelsen ”slots”. I dag er praksis med hensyn til fordeling af ”slots”, at de selskaber, som allerede er inde på markedet, som udgangspunkt kan beholde deres ”slots” – hvis bare de bruger dem i tilstrækkeligt omfang. I en situation med et begrænset antal ”slots” indebærer det, at det kan være vanskeligt for nye selskaber at få attraktive start- og lan-

dingstilladelser. Hvis et luftfartsselskab skal klare sig i konkurrencen med andre luftfartsselskaber, er det blandt andet nødvendigt, at selskabet kan tilbyde attraktive afgang- og ankomsttider. En forudsætning for, at det kan lade sig gøre, er at selskabet kan få de nødvendige "slots".

I relation til "slots" har det i forskellige sammenhænge været drøftet, om det ville være hensigtsmæssigt at introducere et markedsbaseret system for handel med slots, således at en given "slot" eksempelvis går til det luftfartsselskab, som er villig til at betale den højeste pris.

I efteråret 2004 fremlagde Europa-kommissionen et arbejdsrapport om markeds-mæssige mekanismer til fordeling af "slots" i Fællesskabets lufthavne. Kommissionen har dog endnu ikke fremsat et egentligt forordnings- eller direktivforslag på området, men ventes at gøre dette snart – måske allerede i løbet af 2005.

Generelt arbejder Danmark for, at der er sund og fair konkurrence i luftfartssektoren. Det gælder også hvad angår "slots". Det vil være en fordel, hvis et forbedret system til fordeling af "slots" kan forbedre konkurrencen. Imidlertid er det også afgørende, at et sådant system ikke har utilsigtede konsekvenser. I et system, hvor der handles med "slots", er der risiko for, at mindre operatører ikke har råd til at købe sig til de nødvendige "slots".

I forhold til handel med "slots" er der også en række principielle spørgsmål, som må afklares. Det gælder eksempelvis spørgsmålet om ejerskab af "slots", herunder hvorvidt de selskaber, som i dag råder over "slots" i de større lufthavne, også som udgangspunkt skal være ejerne af disse "slots". Attraktive "slots" i de større lufthavne vil have en betydelig økonomisk værdi på markedet, og ved overgangen til et markedsbaseret system for handel med "slots" kan en række luftfartsselskaber pludselig komme til at råde over betydelige kapitalværdier. Det er nødvendigt, at der tages højde for de konkurrencemæssige implikationer heraf.

Diskussionen om den fremtidige fordeling af "slots" i de europæiske lufthavne vedrører fortrinsvis udnyttelsen af den eksisterende kapacitet i lufthavnene, men derudover kan luftfartsselskaberne have en interesse i, at der sker en egentlig udbygning af kapaciteten i de lufthavne, hvor trængslen er størst. Kapacitetsudvidelser bliver i høj grad besluttet ud fra rent kommercielle overvejelser af de enkelte lufthavne.

11.2 Trængsel i luften

I en del tilfælde skyldes forsinkelserne trængsel i luftrummet.

Flytrafikken vokser støt, og det indebærer, at et stadig større antal fly benytter luftrummet. Inden for andre transportområder kan løsningen på trængselsproblemer være investeringer i ny infrastruktur, eksempelvis vejudbygninger. Hvad angår luftrummet handler det imidlertid om at sikre en mere effektiv udnyttelse af den kapacitet, der nu engang er.

Under det danske formandskab i EU i 2002 blev der opnået politisk enighed om at etablere "et fælles europæisk luftrum" (Single European Sky), og i 2004 vedtog man den nødvendige lovgivning. Hovedsigtet med etableringen af "et fælles europæisk luftrum" er at sikre, at man i Europa har tilstrækkelig kapacitet i luftrummet til at imødekomme dagens lufttrafik og ikke mindst den stadig stigende lufttrafik, som ifølge prognoserne vil indebære, at lufttrafikken vil være fordoblet inden for en kort årrække.

I dansk luftrum er der fortsat tilstrækkelig kapacitet, men der er betydelige kapacitetsproblemer i luftrummet over andre EU-lande. Dermed bliver mangel på kapacitet også et stigende problem for luftfartsselskaber, som flyver mellem Danmark og andre lande. Transport- og Energiministeriet vil derfor arbejde for, at "et fælles europæisk luftrum" så hurtigt som muligt kan realiseres i praksis.

"Et fælles europæisk luftrum" indeholder en række forskellige elementer, herunder blandt andet fælles krav til udøvelse af luftfartstjenester. Fælles krav vedrørende sikkerheds- og kvalitetsstyringssystemer mv. vil fremme mulighederne for samarbejde på tværs af landegrænserne.

Et andet element er etablering af såkaldte funktionelle luftrumsblokke, hvor eksisterende historisk og geografisk betingede luftrumsinddelinger lægges sammen. Sådanne sammenlægninger vil gøre det muligt for flyene at flyve mere direkte. Et tredje element er sikring af interoperabilitet gennem standardisering og harmonisering af udstyr og procedurer for flytrafikafvikling.

I øjeblikket arbejder tekniske eksperter fra de forskellige EU-lande på at udarbejde de specifikke implementeringsregler, der skal til for at få "et fælles europæisk luftrum" til at blive en realitet.

Naviair og Luftfartsverket i Sverige er ved at udarbejde et beslutningsgrundlag vedrørende etablering af en funktionel luftrumsblok, som dækker det øvre luftrum over både Danmark og Sverige samt at samle flyvekontrolltjenesten i det nedre luftrum over Danmark og det sydlige Sverige.

Det er også vigtigt, at der kan opretholdes et højt regularitetsniveau ved afvikling af flytrafikken. Blandt andet derfor foretager Naviair i de kommende år en række

investeringer. Det gælder blandt andet anlæg af et nyt kontroltårn og implementering af et nyt flyvekontrolsystem.

For at reducere trængslen i lufthavne og i luften vil Transport- og Energiministeriet gøre følgende:

- varetage danske interesser i forhold til EU-initiativer vedrørende fordeling af "slots".
- anlægge et nyt kontroltårn i Københavns Lufthavn, der kan tages i brug i 2007/2008.
- udskifte det centrale udstyr i Naviairs kontrolcentral, der kan tages i brug i 2007/2008.
- støtte implementering af "et fælles europæisk luftrum".

12 Fokus på miljø og energiforbrug

I de seneste 20 år har luftfarten været den transportform, der har registreret langt den kraftigste vækst, og væksten ser ud til at fortsætte. Flytrafik indebærer en miljøbelastning, og der vil derfor givet komme øget fokus på sammenhængen mellem luftfart, energiforbrug og miljø.

Set fra en transportpolitisk vinkel er det vigtigt, at hensynene i forhold til miljø, konkurrenceevne og beskæftigelse balanceres. Samtidig foregår konkurrencen mellem luftfartsselskaberne på internationalt plan, og derfor er det afgørende, at selskaber fra forskellige lande er underlagt de samme krav. Det er således helt nødvendigt, at miljøreguleringen af luftfarten er international. Det gælder særligt de konsekvenser, som luftfart har for miljøet på globalt plan.

Hvis der indføres meget restriktive miljøkrav i ét land eller i et mindre område, er der risiko for, at luftfarten forankres i andre lande eller områder, hvor der er færre miljøkrav. Blandt andet derfor bør miljøreguleringen af luftfarten enten være global eller omfatte så mange landegrupper som muligt.

Det er også nødvendigt at indtænke konkurrencehensyn i forbindelse med overvejelser om miljøregulering af luftfarten. Gennemføres der tiltag – eksempelvis alene i EU – kan det rejse en række spørgsmål, herunder ikke mindst i forhold til de europæiske luftfartsselskabers konkurrenceevne over for selskaber fra USA og Østen.

Luftfartens miljøpåvirkninger er overvejende af grænseoverskridende karakter. Det gælder eksempelvis emissioner og partikler fra luftfarten, som påvirker atmosfæren og det globale klima.

Udledningerne af CO₂ fra international luftfart er ikke direkte reguleret i Kyoto Protokollen, idet det ikke har været muligt at finde frem til en rimelig metode for, hvordan forbruget af flybrændstof skal fordeles mellem de enkelte lande, når et fly bevæger sig gennem lufrummet fra ét land til et andet. Imidlertid opfordres industrilandene i Protokollen til at arbejde for at begrænse udledningen af drivhusgasser i ICAO-regi.

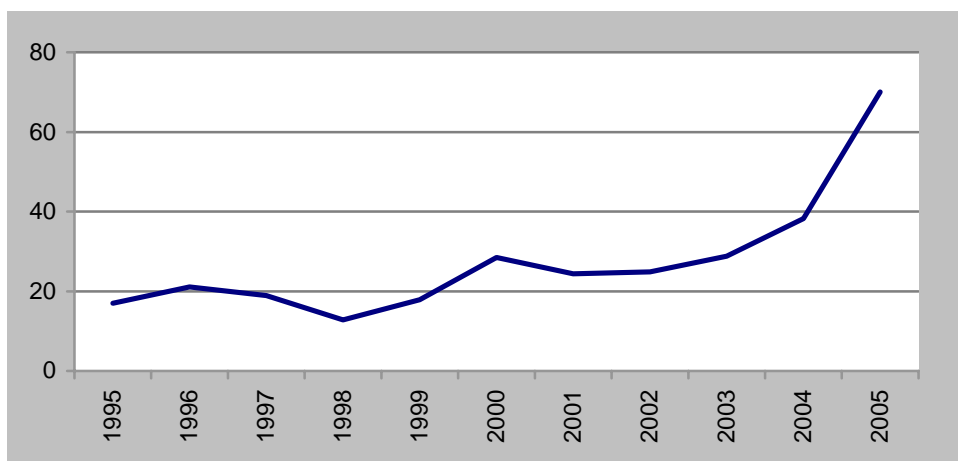
I ICAO-regi har man løbende drøftet beskatning af flybrændstof – senest ved ICAO's 35. generalforsamling, som blev afholdt i oktober 2004. Her blev det besluttet at indføre et moratorium på tre år for indførelse af afgifter på udslip af drivhusgasser. Temaet skal drøftes på ny ved næste ICAO-generalforsamling i 2007.

Europa-Kommissionen har i september 2005 offentliggjort en "Meddelelse" om luftfartens emissioner. I meddelelsen overvejer Kommissionen forskellige initiativer, som retter sig mod luftfartens emissioner, herunder omsættelige emissionskvo-ter og beskatning af flybrændstof.

Beskatning af flybrændstof har kun en væsentlig miljømæssig effekt, hvis afgiften er så høj, at den giver en betragtelig reduktion i efterspørgslen efter flybrændstof. En sådan reduktion vil have konsekvenser for mobiliteten med fly.

I luftfartsbranchen er der stor fokus på miljøaspektet. Med de stigende oliepriser, jf. figur 12.1, udgør udgifter til brændstof en meget stor andel af luftfartsselskaber-nes omkostninger. Dette giver et incitament til at gøre flymotorerne så energieffek-tive som muligt. Endvidere forsøger luftfartsselskaberne at begrænse energiforbru-get ved at benytte flytyper, der passer til opgaven. I visse tilfælde vælger luftfarts-selskaberne også at have færre afgang med større fly.

Figur 12.1. Udviklingen i olieprisen 1995-2005, US\$/tønde i årets priser



Kilde: Energistyrelsen. Danmarks olie- og gasproduktion 2004 og www.aktiezoom.dk.

Brugen af miljø- og energivenlige teknologier har stor betydning for emissionerne fra luftfarten. Moderne fly bruger betydeligt mindre brændstof, end flyene gjorde tidligere. I de seneste årtier er brændstoffektiviteten således øget med 70 pct. Denne betydelige forbedring kan blandt andet tilskrives forbedringer af flymoto-erne, men også ændringer i flyenes ydre udformning. Der er imidlertid fortsat po-tentiale for forbedringer på dette område. Transport- og Energiministeriet vil aktivt støtte initiativer, som kan fremme miljø- og energivenlige teknologier inden for luftfarten.

I EU er et CO₂-kvotehandelsystem trådt i kraft pr. 1. januar 2005. Systemet gør det muligt at reducere udledningen af CO₂, hvor det er billigst således, at reduktionen af emissioner er så omkostningseffektiv som muligt. I dag er transportsektoren ikke omfattet af systemet, men ordningen vil principielt kunne udvides, så denne sektor også er omfattet. Der er dog behov for nærmere at analysere konsekvenserne heraf. Ligeledes er der i givet fald behov for at undersøge mulighederne for etablering af et internationalt system for handel med CO₂-kvoter i ICAO-regi.

Transport- og Energiministeriet vil arbejde for, at eventuelle beslutninger om begrænsning af udledning af drivhusgasser fra luftfarten sker på så bred international basis som muligt. En eventuel EU-løsning må kvalificeres ved, at der sikres mod forringelse af europæisk luftfartindustri konkurrenceevne over for eksempelvis amerikansk luftfartsindustri.

I Eurocontrol, som er den europæiske organisation for flyvekontrol, arbejdes blandt andet for at udvikle nye teknologier og standarder for flyenes operationsmønstre. Det er tiltag, som også kan bidrage til at nedbringe brændstofforbruget.

Et andet vigtigt initiativ i relation til reduktion af brændstofforbruget er udviklingen af ”et fælles europæisk luftrum”. ”Et fælles europæisk luftrum” vil bidrage til en mere effektiv styring af flytrafikken, hvilket vil betyde kortere flyruter, og det vil bl.a. give en formindskelse af brændstofforbruget og dermed også af drivhusgasemissionerne.

Luftfarten påvirker også miljøet lokalt og regionalt. Det gælder særligt i relation til flystøj og udslip fra flyene, som kan bidrage til forurening af vand og jord. Støjniveauet har generelt været nedadgående på grund af udfasning af de mest støjende flytyper. En stadigt stigende rejseaktivitet med fly kan dog give stigende støjgener.

Det er miljømyndighederne, som miljøgodkender lufthavnene, herunder sætter grænseværdier for støj. De miljømæssige forhold i lufthavnene er således reguleret i henhold til miljøbeskyttelsesloven. Og det er i dag amtsrådene, som skal fastsætte vilkår for etablering og drift af lufthavne.

For Københavns Lufthavn i Kastrup er det dog Miljøministeriet, der har fastsat vilkårene for drift af lufthavnen i en rammegodkendelse med hensyn til støj og luftforurening.

Som følge af kommunalreformen vil amternes hidtidige ansvar på miljøområdet pr. 1. januar 2007 blive overført til kommunerne. Det gælder eksempelvis tilsyn med forurenende virksomheder – dog således, at visse særligt forurenende virksomheder får staten (Miljøstyrelsen) som myndighed.

Transport- og Energiministeriet vil tage aktivt del i arbejdet omkring en kommende miljøgodkendelse af Københavns Lufthavn i Kastrup.

For Københavns Lufthavn er der fastsat en bestemmelse om, at støjbelastningen i 2005 skal være reduceret med 5 dB i forhold til niveauet i 1996. Støjniveauet har frem til 2004 været for nedadgående – primært på grund af udfasning af de mest støjende flytyper. I 2004 er der dog sket en meget lille stigning, som tilskrives et stigende antal operationer.

Endvidere har Statens Luftfartsvæsen i en række Bestemmelser for Civil Luftfart fastsat bestemmelser, der sigter på begrænsning af forurening fra luftfartøjer (støj såvel som udslip), begrænsning af støjgener fra flyvepladser samt lufttrafikregler, der pålægger føreren af et luftfartøj at sikre, at flyvningen giver så få ulemper for omgivelserne som muligt.

I 2003 nedsatte trafikministeren en arbejdsgruppe, der skulle analysere de støj- og de trafikmæssige konsekvenser af anvendelse af tværbane 12/30 i Københavns Lufthavn. Baggrunden herfor var et kraftigt snefald i dagene 5.- 6. januar 2003, der fik alvorlige konsekvenser for trafikafviklingen i Københavns Lufthavn. Pga. kraftig vind kunne trafikken ikke afvikles på lufthavnens hovedbane, men måtte flyttes til bane 12/30, der dog er lukket fra kl. 23:00 til 6:00 af hensyn til boligområder nordvest for banen.

Arbejdsgruppen anbefalede, at der skulle være mulighed for at give en tidsmæssigt begrænset tilladelse til at benytte bane 12/30 i helt ekstraordinære situationer.¹⁸

På miljø- og energiområdet vil Transport- og Energiministeriets indsats i de kommende år været koncentreret om:

- at varetage danske luftfarts-interesser i forhold til meddelelsen fra Europa-Kommissionen om luftfartens emissioner, herunder arbejde for, at eventuel regulering gennemføres på internationalt plan.
- at deltage aktivt i arbejdet omkring en kommende miljøgodkendelse af Københavns Lufthavn i Kastrup.

¹⁸ Rapport fra arbejdsgruppen for vurdering af fremtidig anvendelse af bane 12/30 i Københavns Lufthavn, Kastrup. Maj 2003.

13 Fremtidssikrede luftfartsuddannelser

Der er et stort konkurrencepres i luftfartserhvervet. Hvis dansk luftfart skal klare udfordringerne fra den stigende konkurrence kræver det, at de ansatte har de nødvendige kvalifikationer. Danmark skal derfor have de bedst mulige luftfartsuddannelser sammenlignet med de lande, som vi konkurrerer og samarbejder med på luftfartsområdet.

Transport- og Energiministeriet vil tage initiativ til et analysearbejde med henblik på en kortlægning af luftfartsuddannelserne, herunder overvejelser om, hvorledes luftfartsuddannelserne mest hensigtsmæssigt fremtidssikres.

De fleste luftfartsuddannelser i Danmark er, når der ses bort fra de militære pilotuddannelser, privat finansieret, dvs. at enten betaler luftfartsselskaberne eller de uddannelsessøgende selv for uddannelserne. Den eneste direkte offentlige støtte, der kan opnås, er støtte efter reglerne om Statens Uddannelsesstøtte.

For piloter er det mest almindelige, at man uddanner sig i trin. Først som pilot til mindre privatfly, derefter til erhvervspilot til mindre fly, f.eks. taxafly, for til sidst at uddanne sig til erhvervspilot til store passager- og transportfly.

Den mindre og mellemstore kommercielle luftfart henter en del af sine piloter blandt privatpiloter, der har opnået erfaring nok (mindst 200 flyvetimer), mens den store kommercielle luftfart henter sine piloter fra den mindre og mellemstore kommercielle luftfart, når piloterne har opnået erfaring nok til at flyve et større luftfartøj (mindst 1500 flyvetimer).

Luftfartsselskaberne rekrutterer også en del af deres piloter fra Forsvaret. Piloter, som uddannes af forsvaret, skriver dog under på en kontrakt, der binder dem i uddannelsesperioden (ca. 5 år) og derefter i yderligere ca. 12 år.

Flyvelederuddannelsen betales af Naviair, og omkostningerne betales i sidste instans af luftfartsselskaberne via brugerafgifter.

Naviair har i samarbejde med Luftfartsverket i Sverige og Avinor i Norge etableret en fælles nordisk flyvelederskole til primært at forestå grunduddannelse af flyveledere. Skolen er beliggende i Malmø, Sturup og vil optage elever fra vinteren 2005/2006.

Der er en række fordele forbundet med etablering af en fælles nordisk flyvelederskole.

En fælles flyvelederskole vurderes at ville styrke kvaliteten af uddannelserne samtidig med, at grunduddannelserne i de nordiske lande harmoniseres og effektiviteten øges. En fælles flyvelederskole vil understøtte tankerne bag ”et fælles europæisk luftrum” og vil få betydning for mobiliteten blandt flyveledere landene imellem.

Selvom skolen først og fremmest skal uddanne flyveledere til de 3 flyvesikringstjenester, er der også åbnet for, at andre mod betaling kan få uddannet flyveledere på skolen.

Naviair har hidtil været Danmarks eneste udøver af lufttrafiktjeneste og eneste udbyder af flyveledersuddannelse i Danmark. En selvstændig nordisk skole vil betyde, at de to monopolvirksomheder adskilles og at der skabes fri adgang for alle til at købe uddannelse på den nordiske skole. Dette muliggør en nemmere adgang for andre aktører, f.eks. danske lufthavne, til at etablere egen lufttrafiktjeneste. Skolen er etableret som et fælles svensk AB, hvor hver af flyvesikringstjenesterne ejer 1/3 af aktierne. Skolen finansieres ved, at der betales for uddannelserne i forhold til antal elever.

Transport- og Energiministeriets koncern vil i de kommende år arbejde for at fremtidssikre luftfartsuddannelserne, herunder:

- at tage initiativ til et analysearbejde vedrørende fremtidssikring af luftfartsuddannelserne.

Med henblik på at sikre en god og effektiv uddannelse af flyveledere er det en strategisk målsætning for Naviair:

- at den fælles nordiske flyvelederskole i 2008 er rustet til at tilbyde uddannelse af flyveledere og andre operative medarbejdere inden for såvel som uden for Norden.

Bilag 1. Internationale aktører

Luftfarten er præget af en række internationale aktører, og Danmark deltager på mange niveauer i det internationale luftfartssamarbejde.

I dette bilag redegøres kort for de væsentligste internationale organisationer på luftfartsområdet og organisationernes rolle i det internationale samarbejde. EU-samarbejdet er ikke medtaget i dette bilag, da der redegøres for EU's rolle på luftfartsområdet i bilag 2 om regulering.

ICAO – International Civil Aviation Organization

ICAO er en FN-organisation, der blev oprettet i henhold til Chicago-konventionen af 1944, som tiltrådt af i alt 189 lande. ICAO har hovedkontor i Montreal.

ICAOs formål er at behandle den globale, internationale luftfartsanliggender og indføre internationale standardbestemmelser for den civile luftfart på det tekniske, operative og til dels økonomiske område.

ICAO udarbejder standardiserede regelsæt og rekommandationer, der vedtages som annekser til konventionen. Reglerne implementeres efterfølgende i medlemsstaternes nationale luftfartslovgivning.

Danmark er repræsenteret i ICAO's Råd via en fælles-nordisk repræsentation, hvor formandskabet går på skift mellem de nordiske lande. Danmark repræsenteres dels af Transport- og Energiministeriets departement og dels af Statens Luftfartsvæsen.

JAA – Joint Aviation Authorities

JAA er etableret som et mere uformelt samarbejde mellem de europæiske luftfartsmyndigheder.

JAA fastsætter harmoniserede standarder (Joint Aviation Requirements – JAR) for bl.a. godkendelse og certificering af luftfartspersonale, luftfartøjer og luftfartsselskaber.

JAA's standarder er ikke umiddelbart retligt forpligtende for medlemmerne, men har karakter af henstillinger. Luftfartsmyndighederne har dog ved deres medlemskab af JAA forpligtet sig til at deltage i arbejdet med at udforme og for så vidt muligt implementere JAA's standarder. JAA er associeret medlem af ECAC (se

nedenfor), og JAA's medlemmer er alle medlem af ECAC. JAA har 33 fulgyldige medlemmer og 6 medlemskandidater.

Fra Danmark deltager Statens Luftfartsvæsen.

ECAC

Den europæiske konference for civil luftfart – European Civil Aviation Conference, ECAC, er et samarbejde mellem en række europæiske lande samt lande, der grænser op til Europa (i alt 42 lande) og har bl.a. til formål at tage initiativer til løbende forbedring af flyvesikkerheden, som efterfølgende indføres i de respektive landes luftfartslovgivning.

ECAC udarbejder resolutioner, rekommandationer og politiske udmeldinger og afholder seminarer mv. om luftfartsspørgsmål.

Danmark repræsenteres af direktøren for Statens Luftfartsvæsen.

EASA – European Aviation Safety Agency

I juli 2002 blev forordningen om fælles regler for civil luftfart og om oprettelsen af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur, den såkaldte EASA -forordning, vedtaget¹⁹. EASA's formål er at varetage EU's kompetence vedrørende flyvesikkerhedsspørgsmål.

EASA er bemyndiget til at udstede certificeringsspecifikationer og vejledninger og bistår i øvrigt Kommissionen ved udarbejdelse af EU-regler på området, herunder EF-forordninger.

Det er hensigten, at EASA skal omsætte de allerede fastsatte JAR's (Joint Aviation Requirements) til EF-forordninger. Desuden skal EASA udarbejde regler på de områder, der endnu ikke er omfattet af JAR-regler. I første omgang vil regelsættet vedrøre fabrikation af fly og luftdygtighed. Flyveoperationer og personcertificering forventes at blive inddraget i løbet af 3 – 5 år.

¹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1592/2002 af 15. juli 2002 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur, EF-Tidende nr. L 240 af 07/09/2002 s. 0001 – 0021.

EASA vil på sigt skulle afløse det hidtidige europæiske samarbejde for fastsættelse af regler, procedurer mv. for sikkerhedsregulering i JAA (Joint Aviation Authorities). Det sker bl.a. med henblik på at få en mere slagkraftig ordning, der baserer sig på en kombination af JAA's velfungerende, men når det kommer til implementeringen, frivillige samarbejde og EU's mulighed for at fastsætte lovgivning, der er gældende for alle medlemslande.

Danmark repræsenteres af Statens Luftfartsvæsen.

EUROCONTROL

35 europæiske lande er medlem af EUROCONTROL, som oprindeligt blev dannet ved vedtagelse af en mellemfolkelig konvention i 1960. EUROCONTROL har til opgave at harmonisere og integrere flyvekontrollen i de europæiske lande og etablere fælles principper for udnyttelsen af luftrummet. Målet med at udføre denne opgave er at øge kapaciteten i det overbelastede luftrum over Europa.

EUROCONTROL udarbejder desuden flyvesikkerhedsmæssige krav for udøvelse af luftfartstjenester i form af European Safety Regulatory Requirements (ESARR). Danmark indarbejder i videst muligt omfang ESARR-kravene i den nationale lovgivning.

Statens Luftfartsvæsen repræsenterer Danmark i EUROCONTROL. Naviair deltager i en række arbejdsgrupper af teknisk og operativ karakter.

IATA – International Air Transport Association

IATA er en sammenslutning af 265 større luftfartsselskaber fra mere end 140 lande.

IATA er en global interesseorganisation, hvis formål er at varetage luftfartserhvervets interesser og fremme en sikker, regulær og økonomisk lufttransport.

IATA arbejder endvidere for at fremme samarbejdet mellem dels luftfartsselskaberne og dels med ICAO og andre internationale organisationer.

SAS og Mærsk er registrerede som medlemmer af IATA.

AEA – Association of European Airlines

AEA er den europæiske pendant af IATA, og har en medlemskreds på 30 europæiske luftfartsselskaber. AEA varetager medlemmernes interesser i forhold til bl.a. EU, ECAC (European Civil Aviation Conference), EUROCONTROL og andre institutioner og søger endvidere at fremme samarbejdet mellem medlemmerne.

SAS er medlem af AEA.

IACA – International Air Carrier Association

IACA er en sammenslutning af 36 charterselskaber fra både Europa, Nord- og Sydamerika samt Caribien.

IACA varetager charterflyselskabernes interesser.

Sterling, MyTravel Airways og Maersk er registrerede som medlemmer af IACA.

ERA – European Regions Airline Association

ERA er en europæisk sammenslutning, som varetager medlemmernes interesser i forhold til lufttransport i regionerne i Europa.

ERA har mere end 220 medlemmer, herunder 67 luftfartsselskaber, 40 lufthavne og en række leverandører på luftfartsområdet.

Cimber Air, Danish Air Transport og Roskilde Lufthavn er medlem af ERA. Det samme gælder Air Support A/S, SAS Flight Academy A/B og Scandinavian Avionics A/S.

ELFAA – European Low Fares Airline Association

ELFAA er en europæisk sammenslutning, som varetager lavprisselskabernes og deres kunders interesser. ELFAA blev etableret ved udgangen af 2003.

ELFAA har 10 medlemmer. Sterling er medlem af ELFAA.

AOPA – Aircraft Owners and Pilots Association

AOPA er en sammenslutning, som varetager den mindre luftfarts interesser, herunder små virksomheder, hvis fly anvendes både til forretning og fornøjelse.

AOPA Denmark har i de seneste 10 år haft mellem 225 og 275 medlemmer.

TIACA – The International Air Cargo Association

TIACA er interesseorganisationen for luftfragtselskaber mv. TIACA arbejder for liberalisering af luftfarten, således at mulighederne for international luftfragt forbedres.

ACI – Airports Council International

ACI er en international organisation for lufthavne, som repræsenterer mere end 1.500 lufthavne i 175 lande. ACI's hovedformål er at fremme lufthavnens interesser og at fremme den bedst tænkelige airport management og drift.

ACI søger grundlæggende at maksimere lufthavnens bidrag til at bibeholde og udvikle et "safe, secure, environmentally compatible, efficient and prospering air transport system".

Lufthavnene i Kastrup, Roskilde og Billund er medlemmer af ACI.

CANSO – Civil Air Navigation Services Organisation

The Civil Air Navigation Services Organisation (CANSO) blev stiftet som forening i januar 1998 med det formål at støtte selskabsdannede ANS Providers (Air Navigation Service Providers, dvs. udøvere af luftfartstjenester). I dag er CANSO's formål at støtte og varetage interesserne for alle Air Navigation Service Providers.

CANSO har 42 fuldgyldige medlemmer og 30 associerede medlemmer – primært fra luftfartsindustrien.

Fra Danmark er Naviair medlem af CANSO.

Bilag 2. Reguleringen af luftfarten

2.1 Indledning

Luftfarten er præget af international regulering, både regulering fastsat i multilaterale og bilaterale fora og i stadig stigende grad EU-regulering. Den danske luftfartslovgivning er derfor i høj grad implementering af internationalt fastsatte bestemmelser.

Der er tale om regulering, som sigter mod at skabe de rette rammer for øget konkurrence på markedet. Samtidig sigter reguleringen mod i fornødent omfang at tage hensyn til både sikkerheds- og miljøaspekter samt at tilgodese både forbruger- og erhvervsinteresser.

I dette bilag beskrives de generelle reguleringsmæssige rammer for luftfarten.

2.2 International regulering

Danmark har sammen med 189 andre lande tiltrådt Chicago-konventionen af 1944.

Med hjemmel i Chicago-konventionen er den verdensomspændende luftfartsorganisation, ICAO (International Civil Aviation Organization) etableret. De lande, som har tiltrådt konventionen, har forpligtet sig til at fastholde og udvikle ensartede standarder for alle aspekter af civil lufttrafik. Standarderne nedfældes i ICAO-dokumenter, som Danmark er forpligtet til at implementere, i det omfang ICAO-dokumenterne er retlig bindende.

I Europa har man endvidere af JAA (Joint Aviation Authorities), der er en sammenslutning af europæiske luftfartsmyndigheder, i Danmark repræsenteret af Statens Luftfartsvæsen. JAA vedtager harmoniserede flyvesikkerhedsmæssige regler og standarder. JAA's JAR-regler (Joint Aviation Requirements) har karakter af rekommandationer ligesom de bestemmelser, der fastsættes i ECAC (European Civil Aviation Conference).

Desuden arbejder den europæiske organisation EUROCONTROL med at fastsætte ensartede standarder for især udnyttelsen af det europæiske luftrum, og også disse fælles standarder indarbejdes løbende i de danske bestemmelser.

Inden for rammerne af Chicago-konventionen er adgangen til at udføre international civil luftfart undergivet et system med bilaterale luftfartsaftaler, hvor suveræne stater forhandler aftaler med hinanden om flytrafik mellem landene.

I dag har Danmark knap 80 sådanne aftaler med ikke-EU-medlemslande.

Som følge af det skandinaviske samarbejde omkring SAS er Danmarks, Norges og Sveriges aftaler principielt identiske. I praksis har de skandinaviske lande delt ansvaret for forhandling af aftaler med tredjelande mellem sig.

Den luftfart, der udføres på baggrund af de bilaterale aftaler, reguleres i stadig stigende omfang på fællesskabsplan. Den såkaldte "Open skies-dom" fra 2002²⁰ åbnede for en mere koordineret tilgang til de bilaterale aftaleforhold med en betydelig kompetence til Kommissionen.

Der er således vedtaget en samlet "pakke" for de fremtidige relationer mellem EU og tredjelande på luftfartsområdet, herunder en forordning, der skal regulere medlemslandenes bilaterale forhandlinger i fremtiden. Medlemslandene er endvidere forpligtet til at forelægge eventuelle nye bilaterale aftaler for Kommissionen til godkendelse, inden aftalen kan indgås.

Kommissionen har ligeledes fået mandat til at gennemføre forhandlinger med tredjelande om indførelse af visse EU-standardklausuler i de bilaterale aftaler (såkaldte horisontale aftaler).

Endvidere fik Kommissionen et udvidet mandat til forhandlinger med USA om at lade en fællesskabsaftale om oprettelse af et "åbent luftfartsområde" træde i stedet for medlemslandenes bilaterale luftfartsaftaler. Her er fortsat en række centrale spørgsmål, der skal afklares. Det drejer sig bl.a. om security-området, ret til indenrigsflyvning og muligheder for at investere i amerikanske luftfartsselskaber. Kommissionens ønske om mandat til at indlede forhandlinger med Kina og Rusland forventes at blive behandlet af Rådet i efteråret 2005.

Kommissionen ønsker, at de bilaterale luftfartsaftaler i deres helhed på længere sigt skal afløses af Fællesskabsaftaler mellem EU og det pågældende tredjeland med de vigtigste lande som de første forhandlingsparter.

²⁰ EF-domstolens dom af 5. november 2002, sag C-466/98.

2.3. EU-regulering

Inden for EU er luftfarten en af de sidste erhvervssektorer, der er blevet omfattet af det ”indre marked”. Liberaliseringen er gennemført gradvist siden begyndelsen af 1980’erne gennem vedtagelsen og implementeringen af tre ”luftfartspakker” (den første i 1987, den anden i 1990 og den tredje i 1992). Forud herfor var flytrafikken også mellem de europæiske lande undergivet et system med bilaterale luftfartsaftaler.

Liberaliseringen betyder, at EØS-luftfartsselskaber har fri adgang til markedet inden for EØS²¹, herunder adgang til cabotageflyvning (indenrigsflyvning i et andet EØS-land). Der er indført harmoniserede betingelser for adgangen til erhvervet, således at alle EØS-luftfartsselskaber skal opfylde samme økonomiske, faglige og tekniske krav mv. for at blive godkendt.

For at sikre at konkurrencen foregår på lige og gennemsigtige vilkår, har Kommissionen desuden foreslået og fået gennemført en række harmoniseringsbestemmelser. Det gælder bl.a. bestemmelser om teknisk harmonisering, sikkerhed i luften, støjemissioner, edb-reservationssystemer, passagerbeskyttelse, slotsfordeling og ground-handling i lufthavnene.

2.4. National regulering, herunder implementering af internationale bestemmelser

Luftfartslovgivningen i Danmark bygger i vidt omfang på internationale standarder vedtaget enten i ICAO- eller EU-regi.

Fundamentet for den danske luftfartslovgivning er lov om luftfart²², som danner rammerne for reguleringen af civil luftfart i Danmark.

Loven bemyndiger transport- og energiministeren til at fastsætte nærmere bestemmelser for den civile luftfart, og denne bemyndigelse er videregivet til SLV.²³

²¹ Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde. EØS består af EU-landene samt Norge, Island og Liechtenstein.

²² Bekendtgørelse nr. 543 af 3. juni 2001 af lov om luftfart med senere ændringer

²³ jf. bekendtgørelse nr. 795 af 3. september 2001 om henlæggelse af opgaver til Statens Luftfartsvæsen

Lov om luftfart og delegeringsbekendtgørelsen udgør tilsammen SLVs hjemmel for regulering af dansk luftfart. SLV udsteder dels BL'er (Bestemmelser for Civil Luftfart) og dels bekendtgørelser. Bestemmelserne er opdelt i 11 serier, som blandt andet dækker de forskellige flyvesikkerhedsmæssige aspekter ved det samlede lufttransportssystem.

Den danske regulering af luftfarten omfatter alle lufttransportsystemets områder. Det gælder eksempelvis standarder for godkendelse af fly og tilsyn med teknisk vedligeholdelse, certificering af luftfartspersonale (bl.a. piloter og flyveledere), tilsyn med, at procedurer for flyvningen overholdes, indretning af lufthavne mv. samt tilsyn med, at lufttrafiktjenesten udføres sikkerhedsmæssigt forsvarligt og i overensstemmelse med reglerne. Det er Statens Luftfartsvæsen, som har ansvaret for at føre tilsyn med, at reglerne overholdes.

2.5. Regulering af lufthavne

De generelle bestemmelser vedrørende bl.a. godkendelse og drift af flyvepladser fremgår af luftfartsloven. Herudover udsteder SLV BL'er, hvor mere detaljerede bestemmelser fremgår.

I juni 1990 blev Københavns Lufthavnsvæsen omdannet til et privat aktieselskab, Københavns Lufthavne A/S, ved vedtagelse af Lov om Københavns Lufthavne A/S²⁴. Den danske stat (Finansministeriet) ejer i dag 39,2 pct. af aktiekapitalen.

Med virkning fra 1. juni 2005²⁵ blev myndighedsreguleringen af Københavns Lufthavne samlet i luftfartsloven, mens lov om Københavns Lufthavne A/S alene indeholder bestemmelser med relation til selskabets oprettelse og statens ejerskab.

Herved skabtes lovgivningsmæssigt en klar sondring mellem statens ejerskab på den ene side og myndighedsrollen på den anden side. Der blev samtidig i luftfartsloven indført bestemmelser, der giver mulighed for, at der i tilladelser til flyvepladser med vital betydning for Danmarks nationale og internationale trafikforbindelser

²⁴ nu: Bekendtgørelse nr. 517 af 9.juni 2000 af lov om Københavns Lufthavne A/S, som ændret ved lov nr. 278 af 20 april 2005 om ændring af lov om Københavns Lufthavne A/S og lov om luftfart.

²⁵ lov nr. 278 af 20 april 2005 om ændring af lov om Københavns Lufthavne A/S og lov om luftfart (Flyvepladser med vital betydning for Danmarks nationale og internationale trafikforbindelser).

kan stilles vilkår, som skal sikre, at Danmark til enhver tid har en flyveplads med den nødvendige kapacitet, der tilgodeser de væsentlige samfundsmæssige og overordnede trafikale hensyn, som knytter sig til flyvepladsen.

Transport- og energiministeren kan stille som vilkår, at flyvepladsen drives som et selskab, hvis hovedformål er at eje, drive og udbygge flyvepladsen. Transport- og energiministeren har endvidere indsigelsesret, såfremt selskabet vil foretage dispositioner, der vil indebære en væsentlig risiko i forhold til den nødvendige kapacitet, f. eks. flyvepladsen ikke bliver udbygget i forhold til trafikudviklingen.

Transport- og energiministeren kan ligeledes pålægge lufthavnen at foretage dispositioner for at sikre kapaciteten. Endelig kan transport- og energiministeren uden varsel tilbagekalde selskabets tilladelse til at drive flyveplads, hvis selskabet ikke efterkommer vilkårene for tilladelsen.

Reguleringen af trafikafgifterne i Københavns Lufthavne A/S sker på grundlag af § 71 i luftfartsloven. Reguleringen omfatter startafgifter, passagerafgifter og opholdsafgifter. Transport- og energiministeren godkender de overordnede principper for fastsættelse af afgifter for benyttelse af Københavns Lufthavne A/S (takstmodellen). Fra 1. juli 2005 vil godkendelse ske i samarbejde med og efter indstilling fra SLV.

Selve taksterne fastsættes efter forhandling mellem lufthavnene og luftfartsselskaberne for perioder på 3 år ad gangen (takstregulativerne).

SLV godkender taksterne for de danske provinslufthavne. Pr. 1. juli 2005 er kompetencen til at godkende taksterne for Københavns Lufthavne A/S tillige overført fra Transport- og Energiministeriet til SLV.

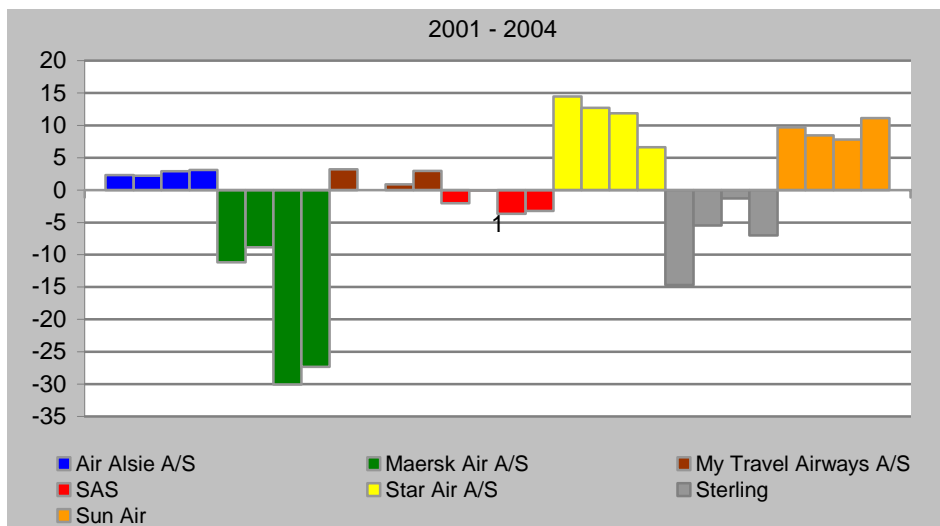
Grundlæggende anvendes ICAO's anbefalinger mv. som grundlag for kriterierne for godkendelse af lufthavnenes takster. I ICAO's principper lægges helt overordnet vægt på, at lufthavnenes afgifter er fastsat således, at de er omkostningsrelaterede og ikke-diskriminerende, samt at der sikres en tilstrækkelig gennemskuelig ved brugernes ved beregning af afgifterne. Desuden skal EU's konkurrenceregler overholdes.

Bilag 3. Den økonomiske udvikling i dansk luftfart

På europæisk plan har mange luftfartsselskaber haft underskud i de senere år. Det samme gælder mange danske luftfartsselskaber.

Figur 3.1. viser overskudsgraden²⁶ for 7 udvalgte danske luftfartsselskaber.

Figur 3.1. Overskudsgraden for udvalgte danske luftfartsselskaber 2001 – 2004



Anm.: Er ikke beregnet efter Den Danske Finansanalytikerforening Anbefalinger & Nøgletal 1997

Kilde: Statens Luftfartsvæsen.

Som det fremgår af figur 3.1, har hovedparten af de største danske luftfartsselskaber i perioden 2001-2004 haft mindre overskud eller et egentligt underskud. Sidstnævnte gælder blandt andet de to største luftfartsselskaber i perioden, henholdsvis det tidligere Maersk Air og SAS. Sterling har valgt at ændre sit koncept til lavpris, men som det fremgår, har selskabet i perioden haft underskud. Senere er både Maersk og Sterling blevet købt af en islandsk investor og er blevet lagt sammen til et selskab under navnet Sterling.

²⁶ Overskudsgraden angiver forholdet mellem overskuddet (før renter) og omsætningen.

Af figur 3.1 fremgår, at luftfragtselskabet Star Air har haft fire gode år. Star Air er dog atypisk, idet de kun flyver med gods. Charterselskabet My Travel Airways har i perioden haft mindre overskud, men har dog klaret sig bedre end de traditionelle rutetraffic-selskaber.

Soliditetsgraden²⁷ for de danske luftfartsselskaber giver en indikation af, i hvilket omfang der kan forventes konkurser blandt disse selskaber inden for den nærmeste fremtid. Hovedparten af de danske luftfartsselskaber har en forholdsvis god soliditetsgrad, men er selvsagt underlagt et pres for at vende underskud til overskud inden for de næste par år.

De små luftfartsselskaber, det vil sige selskaber, der eksempelvis udfører taxi-, skole-, rund- og faldskærmsflyvninger, er ikke blevet så hårdt ramt af den generelle tilbagegang. Mange af dem har godt nok oplevet et fald i antallet af passagerer og operationer, men da de ikke har så store driftsomkostninger som de store selskaber, har de relativt hurtigt kunne tilpasse deres organisation til markedet.

Mange af de danske lufthavne har ligesom luftfartsselskaberne i de senere år haft en vanskelig økonomisk situation. Det gælder blandt andet mange af de mindre provinslufthavne og Billund Lufthavn, der dog i 2004 fik et bedre økonomisk resultat end de foregående år med et underskud på 17 mio. kr.

Københavns Lufthavn har i modsætning til hovedparten af de øvrige aktører i dansk luftfart i de senere år været inde i en gunstig økonomisk udvikling. I 2004 havde Københavns Lufthavn således et resultat før skat på 818 mio. kr.

²⁷ Soliditetsgraden angiver forholdet mellem egenkapitalen og de samlede aktiver. Set med en kreditors øjne er hans/ hendes tilgodehavende i fare, når egenkapitalen er opbrugt eller tabt. En høj soliditetsgrad betyder alt andet lige, at selskabet har en god økonomisk styrke til at imødegå tab.

Bilag 4. Ordliste

Bestemmelser for Civil luftfart (BL): Bestemmelser fastsat af Statens Luftfartsvæsen, der regulerer dansk luftfart.

Certificering: Udstedelse af attest eller bevis, f. eks. certificering af luftfartspersonale, luftfartøjer og luftfartsselskaber.

CPH: Københavns Lufthavn, Kastrup.

Dirty bombs: Kemiske og biologiske våben.

En-route-afgift: Afgift, der betales til udøverne af lufttrafiktjeneste for at flyve instrument-flyvning. Afgiften beregnes blandt andet på baggrund af luftfartøjets vægt og den tilbagelagte distance.

En-route-operation: Betegnelsen for, at en flyveleder leder et fly gennem luftrummet.

Euro-time: Et forslag til en europæisk flyforsikringsfond.

Flagcarriers: Betegnelse for nationale (statsejede) luftfartsselskaber.

Et fælles europæisk luftrum (Single European Sky): EU initiativ, der bl.a. har til formål at effektivisere udnyttelsen af det europæiske luftrum.

Globalisering: At landene bliver stadig tættere forbundet og mere afhængige af hinanden. Det indebærer øget samarbejde, samhandel og investeringer på tværs af landegrænserne.

Ground-handling: Samlebetegnelse for tjenesteydelser, der foregår i en lufthavn og som anvendes af lufthavnens brugere (dvs. luftfartsselskaberne). F. eks. bagagehåndtering og servicering af luftfartøjerne.

Holdingselskab: Et selskab, der ejer aktierne eller anparterne i et andet selskab.

Hub: Betegnelse for en lufthavn, som et luftfartsselskab benytter som center for aktiviteten.

Højværdigods: Varer med så stor værdi, at det kan betale sig at transportere varerne med fly.

Intermodal transport: En transport, der omfatter mere end én transportform.

Interoperabilitet: Når forskellige tekniske systemer kan fungere sammen.

ISO-certificering: Bekræftelse af, at virksomheden lever op til en standard og sætter kvalitetsmål, som skaber grundlag for en løbende forbedring og udvikling af virksomheden.

Luftfartsaftale: International aftale, der regulerer betingelserne for at udføre luftfart til/fra og gennem de pågældende lande.

Lufttrafiktjeneste: Virksomhed, der har til opgave at lede fly sikkert og med mindst mulig forsinkelse gennem luftrummet. Udøves i Danmark af flyvesikrings-tjenesten Naviair.

Mega-hub: Betegnelse for en lufthavn, som adskillige luftfartsselskaber benytter som center for aktiviteten. Eksempel på mega-hubs er Frankfurt, Paris, New York og Singapore.

Naviair: Den danske udøver af lufttrafiktjeneste

Netværksselskab: Luftfartsselskaber, der beflyver et større netværk af ruter fra én eller flere lufthavne.

Order-on-demand konceptet: Et koncept, hvor virksomhederne først henter varer hjem i det øjeblik, hvor de skal bruge dem.

Punkt-til-punkt selskab: Luftfartsselskaber, der baserer deres virksomhed på ruter mellem udvalgte destinationer.

Safety: Flyenes tekniske sikkerhed.

Security: Indsats for at forhindre forbrydelser mod flyvesikkerheden, f. eks. terrorhandlinger, bomber mv.

Security-tillæg: Lufthavnsafgift opkrævet hos luftfartsselskaberne for udgifter til screening af passagerer og gods, adgangskontrol mv.

SESAME: Single European Sky Implementation Programme. EU-initiativ, der sigter mod udvikling af nye teknologier og funktionaliteter i det europæiske flyvekontrol-system.

Slot: Luftfartøjernes tildelte start- eller landingstidspunkt.

Transfertrafik: Passagerer, bagage eller gods, der er på gennemrejse i lufthavnen, og transporteres videre med et andet luftfartøj end det, de ankom med.

Transittrafik: Passagerer, bagage eller gods, der er på gennemrejse i lufthavnen og transporteres videre med samme luftfartøj som det, de ankom med.

Tilbringetrafik: Transport til og fra lufthavnen.