



Den 9. maj 2006

Notat om lufthavnstakster for benyttelse af Aarhus Lufthavn m.m.

Aarhus Lufthavn har i brev af 27. marts 2006 rettet henvendelse til Folketingets Trafikudvalg og transport- og energiministeren vedrørende Statens Luftfartsvæsens behandling af sager vedrørende lufthavnstakster for benyttelsen af lufthavnen.

Henvendelsen vedrører følgende hovedspørgsmål:

- Hjemmel til godkendelse af lufthavnstakster
- Ryanairs rabatordning
- Godkendelse af securitytakst
- Tilskud til Bornholms Lufthavn

1. Godkendelse af lufthavnstakster

I de fleste lande er lufthavnenes fastsættelse af lufthavnstakster generelt undergivet regulering, hvilket har sammenhæng med, at lufthavne udfører en almennyttig funktion og i et vist omfang har et monopol.

Luftfartsloven har indeholdt bestemmelser om lufthavnstakster i en lang årrække.

Efter luftfartslovens § 71 kan transport- og energiministeren fastsætte regler om betaling for benyttelse af en offentlig flyveplads, hvorved forstås en lufthavn, der er åben for offentligheden.

I "Rapport om fastsættelse af lufthavnstakster i Danmark" er der en gennemgang af ordningen vedrørende godkendelse af lufthavnstakster. Rapporten, der blev offentliggjort 25. april 2006, er tilgængelig på SLV's hjemmeside (www.slv.dk).

Det fremgår af rapporten, at der ikke er fastsat generelle retsfor skrifter om lufthavnstakster, men derimod er der fastsat takstregulativer.

Der var oprindeligt tale om et fælles takstregulativ, men senere er der udarbejdet særskilte regulativer for hver enkelt lufthavn, men således, at regulativerne – bortset for takstregulativet for Københavns Lufthavne – stort set bygger på ensartede principper. Taksterne i regulativerne er imidlertid fastsat for den enkelte lufthavn ud fra omkostningerne i den pågældende lufthavn.

Takstregulativerne fastsættes på den måde, at den enkelte lufthavn udarbejder udkast til takstregulativ med tilhørende takster. På grundlag af dette udkast fastsætter SLV - efter delegation fra transport- og energiministeren – det enkelte takstregulativ. SLV har valgt at basere denne behandling på ICAO's anbefalinger.

Takstreguleringen omfatter lufthavnenes levering af anlæg og ydelser, der vedrører luftfartøjers start, landing og ophold, passagerflow gennem lufthavnen, security og i et vist omfang ground handling.

Side 1 af 7

Denne ordning har været anvendt i en lang årrække, og den har været anvendt af alle offentlige lufthavne, herunder også af Aarhus lufthavn A/S.

Aarhus Lufthavn A/S har imidlertid gennem de senere år – i sammenhæng med en indgået aftale med Ryanair om en rabatordning - rejst spørgsmål om takstordningen og anført, at lufthavnen ikke anerkender, at luftfartslovens § 71 giver SLV hjemmel for kravet om at skulle godkende lufthavnstakster.

Det kan imidlertid konstateres, at lufthavnens takstregulativ, der er i overensstemmelse med det af SLV godkendte, er forsynet med følgende påtegning: "Godkendt af Statens Luftfartsvæsen den 28.02.2003 og 23.03.2006".

Det fremgår af den nævnte rapport, at arbejdsgruppen finder, at der er hjemmel til takstordningen. Arbejdsgruppen har dog anbefalet, at der søges gennemført en ændring af luftfartsloven bl.a. med det formål, at der skabes en klar og utvetydig hjemmel til at fastsætte lufthavnstakster og at det bliver muligt at udstede bøder til lufthavne, der opkræver lufthavnstakster i strid med reglerne.

2. Ryanair aftale med Aarhus Lufthavn A/S

Ryanair har gennem de senere år udført flyvning fra Aarhus lufthavn. Lufthavnen har indgået en aftale med Ryanair, hvorefter dette selskab får en betydelig nedsættelse af de fastsatte passagertakster i en længere årrække.

Der er tale om en rent privatretlig aftale, som giver dette ene selskab en meget betydelig fordel i sammenligning med andre luftfartsselskaber, der anvender lufthavnen.

Dette har medført klage fra en anden af lufthavnens brugere (SAS), der betaler takster i overensstemmelse med takstregulativet.

Rabatordningen i relation til lufthavnstaksterne er ikke godkendt, hvilket indebærer, at der af alle selskaber skal betales lufthavnstakster i overensstemmelse med takstregulativet for lufthavnen. Dette har SLV meddelt Aarhus Lufthavn A/S, der imidlertid ikke er ophørt med at anvende rabatordningen.

SAS har efterfølgende klaget til EU-kommissionen over, at Aarhus Lufthavn yder ulovlig statsstøtte til Ryanair.

EU- Kommissionen har i brev af 2. marts 2005 anmodet Transport- og Energiministeriet om at fremsende kopi af bl.a. aftalen, som Aarhus Lufthavn har indgået med Ryanair. Trafik- og Energiministeriet anmodede herefter SLV i sin egenskab af tilsynsmyndighed om at søge de ønskede dokumenter udleveret fra lufthavnen, således at EU-kommissionen kunne modtage disse dokumenter til brug for behandlingen af den indgivne klage. Aarhus Lufthavn A/S nægtede imidlertid at udlevere aftalerne med Ryanair til SLV, og oplyste samtidig, at aftalen kun ville blive udleveret til Kommissionen efter forhandling med denne.

SLV fandt, at lufthavnen herved tilsidesatte sin oplysningspligt, hvilket medførte, at den danske stat var afskåret fra at imødekomme EU-kommissionens anmodning. Sagen blev derfor sendt til politimesteren med henblik på tiltalerejsning mod lufthavnen. Politimesteren har imidlertid som sin umiddelbare opfattelse anført, at der ikke er grundlag for at indlede en strafferetlig sag.

Det er ved henvendelse til EU-kommissionen oplyst, at den af SAS indgivne klage vedrørende den rabatordning Aarhus Lufthavn A/S har indrømmet Ryanair i henhold til den privatretlige aftale fortsat er under behandling, herunder på grundlag af lufthavnens brev til EU-kommissionen.

SLV har herefter taget politimesterens indstilling til efterretning, herunder på baggrund af, at der efter en ændring af luftfartsloven vil blive tilvejebragt straffehjælp.

Aarhus Lufthavn A/S har i brev af 19. december 2005 til SLV oplyst, at selskabets bestyrelse har besluttet at afvikle den aftalte rabatordning med Ryanair med udgangen af 2009.

Det kan til yderligere belysning af de fællesskabsretlige spørgsmål om rabatordning oplyses, at Ryanair har indgået aftaler med andre europæiske lufthavne om betaling af reducerede lufthavnstakster m.v. EU-kommissionen har foreløbig truffet beslutning om en sådan aftale indgået af Charleroi lufthavn i Belgien. (EU-kommissionens beslutning af 12. februar 2004, der er optrykt i EFT, L137 af 30. april 2004, s 1).

EU-kommissionen har i forbindelse med Charleroi-sagen understreget, at den ikke er imod, at flyselskaberne indrømmes rabatter på visse betingelser. EU-kommissionen har således tidligere besluttet, at rabatter af begrænset varighed, der er tilgængelige for og indrømmes uden forskelsbehandling til brugerne af en lufthavn, ikke henhører under anvendelsesområdet for traktatens artikel 87 om statsstøtte, fordi de ikke fordrejer konkurrencevilkårene.

Det fremgår bl.a. af EU-kommissionens beslutning, der indeholder en nøje gennemgang af sagen, at den støtte, der i denne lufthavn er ydet i form af rabatter i landingstaksterne i forhold til de officielle takster, er uforenelig med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 87, stk.1. Der er således tale om ulovlig statsstøtte, hvorfor det pålægges Belgien at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge denne og den i sagen omhandlede øvrige støtte, som allerede er udbetalt ulovligt til støttemodtageren. Efter det for SLV oplyste, er denne beslutning indbragt for EU-domstolen.

EU-kommissionen har i december 2005 på baggrund af Charleroi-sagen i en meddelelse fastsat nærmere retningslinier for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne. (EFT C 312 af 9. december 2005, s 1).

EU-kommissionen udtrykker tilfredshed med, at lavprisselskaberne har bidraget til en generel sænkning af priserne for lufttransport og et øget udbud af ruter, hvilket har gjort lufttransport mere bredt tilgængelig. Samtidig præciseres det, at EU-kommissionen som traktatens vogter har en pligt til at sørge for, at reglerne om det indre marked overholdes, og først og fremmest, at reglerne om lige konkurrencevilkår iværksættes korrekt, navnlig i forbindelse med statsstøtte. Samtidig udtales det, at den måde, hvorpå lavprisselskaber inden for lufttransport i øjeblikket forhandler om tilskud fra de offentlige myndigheder enten direkte eller gennem lufthavnsoperatøren, har rejst spørgsmål med berøring til traktatens konkurrenceregler og affødt flere klager, hvorfor der er behov for klare juridiske rammer med regler, der gælder for disse nye praksisformer.

EU-kommissionen udelukker ikke, at en offentlig lufthavn giver et luftfartsselskab finansielle fordele af sine egne midler fra sin økonomiske aktivitet, og at dette ikke udgør statsstøtte. Det er dog en betingelse, at den offentlige lufthavn beviser, at den handler som en privat investor ved hjælp af f. eks. en virksomhedsplan, hvori rentabilitetsudsigterne for lufthavnens økonomiske aktivitet godtgøres.

EU-kommissionen går i meddelelsen ind for en politik, der fremmer udviklingen af regionale lufthavne, samtidig med at det sikres, at man fuldt ud respekterer principperne om gennemsækelighed, ikke-diskrimination og proportionalitet for at undgå enhver form for konkurrenceforvriddning,

som strider mod den fælles interesse, hvad angår offentlig finansiering til regionale lufthavne og statsstøtte til luftfartsselskaber.

EU-kommissionen vil således kunne acceptere, at der midlertidigt ydes offentlig støtte til luftfartsselskaberne på visse betingelser, hvis selskaberne derved tilskyndes til at oprette nye ruter eller indsætte flere afgang fra regionale lufthavne og kan tiltrække et passagertal, som gør det muligt for dem at nå op på rentabilitetstærsklen inden for et begrænset tidsrum.

Der er i meddelelsen angivet en række kriterier, der skal være opfyldt for at støtten vil blive anset for forenelig med fællesskabsretten, og det fremhæves, at startstøtten bør være degressiv og tidsmæssigt begrænset, og støtten må ikke være en tilskyndelse til, at der blot flyttes trafik fra en rute til en anden eller fra et selskab til et andet.

Støtten kan højst gives for en periode af 3 år, og støttebeløbet må ikke overstige 50 pct. af de støtteberettigede omkostninger i et enkelt år, og må i hele støtteperioden ikke nå op over i gennemsnit 30 pct. I ugunstigt stillede regioner kan støtteperioden gå op til 5 år.

Støttebeløbet skal hænge nøje sammen med de ekstra startomkostninger vedrørende den nye rute eller indsættelsen af en ny afgang. Disse omkostninger omfatter bl.a. udgifter til markedsførings- og reklametiltag, og de kan også omfatte etableringsomkostninger, som luftfartsselskaber betaler i den pågældende regionale lufthavn i forbindelse med opstart af ruten.

Omvendt må der ikke ydes støtte til dækning af almindelige driftsomkostninger til leje af eller betaling af afdrag på fly, brændstof, aflønning af mandskab, lufthavnstakster, proviantering (catering) m.v.

Støtten skal ydes ikke-diskriminerende. Enhver offentlig enhed, der planlægger at yde et selskab startstøtte (evt. via en lufthavn) skal offentliggøre sit projekt med en tilstrækkelig frist og offentlighed til, at alle interesserede luftfartsselskaber kan udbyde deres tjenester. Det betyder i givet fald, at reglerne og principperne for offentlige indkøb og koncessioner skal overholdes.

Den enkelte medlemsstat skal sørge for, at der hvert år og for hver lufthavn offentliggøres en liste over de ruter, der ydes støtte til, med angivelse for hver enkelt rute af den offentlige finansieringskilde, modtagerselskabet, de udbetalte støttebeløb og antallet af berørte passagerer. Startstøtten skal anmeldes til EU-kommissionen.

EU-kommissionen vil anvende de nye retningslinier fra tidspunktet for offentliggørelsen heraf.

3. Godkendelse af securitytakst

Aarhus Lufthavn ansøgte den 19. december 2005 SLV om godkendelse af en securitytakst på 10 kr. pr. afrejsende passager.

Samtidig meddelte lufthavnen, at den hævede passagertaksten for udenrigsrejsende til 85 kr., og ville nedsætte passagertaksten for indenrigsrejsende til dette beløb. Lufthavnen ændrede efterfølgende opfattelse, således at der ikke er gennemført en nedsættelse af passagertaksten for indenrigsrejsende.

SLV har i brev af 23. marts 2006 godkendt forhøjelsen af passagertaksten for udenrigsrejsende fra 81 kr. til 85. kr., hvorefter lufthavnen har udstedt et nyt takstregulativ med bemærkning om SLV's godkendelse.

I brevet af 23. marts meddelte SLV samtidig, at den ansøgte securitytakst på 10 kr. pr. afrejsende passager ikke kunne godkendes. Det blev understreget, at såfremt lufthavnen fremkom med yderligere oplysninger til belysning af sagen vil SLV selvfølgelig revurdere denne beslutning.

Aarhus Lufthavn er ikke fremkommet med sådanne oplysninger, men har i stedet klaget over SLV's behandling af ansøgningen og anmodet om, at det pålægges SLV at give den ansøgte godkendelse uden yderligere oplysninger og uden brugerhøring.

Aarhus Lufthavn A/S har endvidere i brev af 22. februar 2006 til SLV anført, at lufthavnen fortsat er af den opfattelse, at SLV ikke har fornøden hjemmel til at kræve at skulle godkende lufthavnens securitytakst.

Lufthavnens standpunkt er således på en og samme gang, dels at SLV ikke har hjemmel til at godkende en securitytakst, dels at SLV netop skal godkende en sådan takst.

Som anført er det SLV's opfattelse, at indførelse af en securitytakst kræver godkendelse efter luftfartslovens § 71.

SLV har som offentlig myndighed pligt til at sikre at de nødvendige oplysninger er tilvejebragt som grundlag for sine afgørelser, og det er den offentlige myndighed, der skønner over behovet for oplysninger.

SLV's behandling af sager vedrørende takster sker på basis af ICAO's anbefalinger vedrørende takstfastsættelse på lufthavne, som kan sammenfattes i tre hovedprincipper om, at taksterne skal være omkostningsrelaterede, gennemskelige og ikke-diskriminerende.

SLV er enig i, at indførelse af en særskilt securitytakst bl.a. medvirker til øget gennemsigtighed i takstfastsættelsen. Således har SLV tidligere godkendt indførelse af securitytakster på Københavns Lufthavn, Kastrup og Billund Lufthavn.

Det kan generelt anføres, at danske lufthavne har afholdt udgifter til security gennem en årrække, og disse udgifter er derfor allerede helt eller delvis indgået ved fastsættelsen af de nuværende passagertakster.

Der skal derfor i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om indførelse af ny takst vedrørende dækning af securityomkostninger skabes klarhed over, hvordan og i hvilket omfang disse omkostninger flyttes fra allerede eksisterende takster til den nye securitytakst, således at brugerne ikke kommer til at betale disse to gange. Da lufthavnen samtidig med indførelsen af en ny securitytakst desuden ønskede at hæve passagertaksten for udenrigsrejsende til 85 kr., og ville nedsætte passagertaksten for indenrigsrejsende til dette beløb, var de samlede økonomiske transaktioner forholdsvis komplicerede, herunder relationen til Ryanair og den af lufthavnen aftalte rabat med dette selskab.

For at vurdere lufthavnens ansøgning i relation til disse forhold fandt SLV det derfor nødvendigt at anmode om supplerende økonomiske oplysninger. Desuden var det naturligt at foretage en brugerkonsultation. SLV foretog selv en indledende høring af brugerne og fandt det naturligt, at også lufthavnen gennemførte en sådan. Korrespondancen mellem SLV og lufthavnen er indeholdt i bilag til lufthavnens brev af 27. marts 2006.

Det fremgår heraf, at lufthavnens regnskabssystem er under omlægning, hvorfor udgifterne til security angives skønsmæssigt, ligesom der ikke er oplysning om den hidtidige finansiering heraf. Det er eksempelvis ikke tilstrækkeligt som grundlag for afgørelse om ansøgningen at oplyse, at lønudgifterne til security kan opgøres til beløb, der overstiger provenuet af den ansøgte securitytakst.

Efter en gennemgang af en række supplerende oplysninger fra lufthavnen fandt SLV ikke, at alle omkostninger kunne indgå ved fastsættelsen af den nye takst, hvorefter lufthavnen blev anmodet om at revidere sine budgetter og indsende disse som grundlag for den videre sagsbehandling, hvilken anmodning lufthavnen ikke imødekom, men på ny alene henviste til, at lønudgiften isoleret set ville betinge den ansøgte securitytakst.

SLV kunne derfor ikke vurdere om den ansøgte størrelse af en sådan takst var rigtig i forhold til omkostningerne og størrelserne af de øvrige passagertakster, eller om brugerne kommer til at betale de samme omkostninger to gange, ligesom det ikke kunne afgøres om andre luftfartsselskabers passagerer kommer til at finansiere rabatten til Ryanair og hvad ændringen af udenrigspassagertaksten i øvrigt kommer til at betyde for Ryanair.

SLV meddelte derfor på det foreliggende grundlag afslag på ansøgningen om en securitytakst på 10 kr. samtidig med, at forhøjelsen af den almindelige takst for udenrigspassagerer blev godkendt forhøjet fra 81 kr. til 85. kr.

Aarhus lufthavn A/S havde som anført ovenfor ændret sin ansøgning, således at den nu ikke længere omfattede en nedsættelse af den almindelige passagertakst for indenrigspassagerer fra 88 kr. til 85 kr., hvorfor der ved en senere endelig beslutning om størrelsen af securitytaksten vil skulle henses hertil.

Såfremt lufthavnen ønsker at fremkomme med yderligere oplysninger til belysning af sagen vil SLV selvfølgelig tage beslutningen op til fornyet overvejelse. En dialog med lufthavnen om hvilke konkrete yderligere oplysninger SLV skal have vil sandsynligvis være fremmende for processen, herunder om lufthavnen i stedet måtte foretrække, at SLV fastsætter størrelsen af securitytaksten på det nu foreliggende grundlag.

4. Tilskud til Bornholm Lufthavn

Aarhus Lufthavn A/S rejser spørgsmål om der i relation til bevillingen til driften af Bornholms lufthavn og den fastsatte passagertakst er sket anmeldelse til EU-kommissionen, da lufthavnen finder, at der er tale om unfair konkurrence og muligvis ulovlig statsstøtte.

Aarhus Lufthavn A/S har i den forbindelse henvist til Kommissionens forordning (EF) nr. 69/2001 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte.

Det fremgår direkte af denne forordning, at den ikke finder anvendelse på transportsektoren, herunder luftfart.

EU-kommissionen har udarbejdet retningslinier om anvendelse af EF-traktatens artikel 92 og 93 (de tidligere bestemmelser om statsstøtte) og EØS-aftalens artikel 61 på statsstøtte i luftfartssektoren. (EFT C 350 af 10. december 1994, s 5).

Det er ovenfor oplyst, at EU-kommissionen som opfølgning på Charleroi-sagen har fastsat supplerende retningslinier vedrørende finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, der opererer fra regionale lufthavne.

De fleste danske lufthavne, herunder Bornholms Lufthavn, er en kategori D lufthavn, benævnt "små regionale lufthavne", med et årligt passagertal på under 1 million passagerer.

Det fremføres i meddelelsen fra EU-kommissionen, at der ikke er stor sandsynlighed for, at den støtte, der ydes til små regionale lufthavne (kategori D), kan fordreje konkurrencen eller berøre samhandelen i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesse (artikel 39).

I konsekvens heraf anføres følgende i artikel 41: " Når lufthavne i kategori D har til opgave at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, har Kommissionen derfor undtagelsesvis besluttet at indrømme fritagelse fra forpligtelsen til forudgående anmeldelse og anser kompensationer for offentlig tjeneste, der udgør statsstøtte, for at være forenelige, forudsat at visse betingelser er opfyldt". Der er nærmere redegjort for disse i meddelelsen.

Det bemærkes, at medlemsstaterne i meddelelsen opfordres til at skriftligt inden 1. juni 2006 at bekræfte, at de er indforstået med de i meddelelsen indeholdte forslag. Der er herefter indrømmet en frist til 1. juli 2007 til at bringe eventuelle ordninger for statsstøtte i overensstemmelse med de nye retningslinier, hvorfor dette spørgsmål skal nærmere undersøges for samtlige lufthavne omfattet af reglerne i meddelelsen, herunder Bornholms Lufthavn.

Der blev med virkning fra 1. januar 1998, som led i indførelsen af en statslig afgift på indenrigsflyvning, gennemført en nedsættelse af passagertaksten på Bornholm Lufthavn til 0 kr., og i forbindelse hermed blev SLV kompenseret for den mistede indtægt, jf. betænkningen af 23. maj 1997 over forslag til lov om ændring af afgift af visse flyrejser, samt aktstykke nr. 86 af 25. november 1997.

SLUT