



Statens Luftfartsvæsen
Luftfartshuset
Ellebjergervej 50
2450 København SV

Telefon +45 32323031
Telefax +45 32325708
Mobil +45 23223031
e-mail lars.andersen3@sas.dk

CPHDX/LA

26 februar 2007

Kommissionens forslag til direktiv om lufthavnstakster

SAS henviser til SLV's e-mail af 8. ds. med anmodning om eventuelle bemærkninger til ovennævnte forslag om lufthavnstakster.

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

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

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

Generelt er det således SAS' opfattelse, at forslaget ikke går langt nok på en række punkter, og i dansk sammenhæng i mange tilfælde udgør et tilbageskridt i forhold til gældende og kommende regler. Forslaget er således så basalt, at der er et betydeligt potentiale for forbedringer, mens en udvanding af forslagets indhold efter SAS' opfattelse kan gøre det så uinteressant, at luftfartsindustrien vil være bedre tjent med, at det ikke gennemføres.

Først og fremmest anviser forslaget ikke løsninger på en lang række konflikter og modsætningsforhold, som i dag består mellem lufthavne og luftfartsselskaber. Det er ærgerligt. Efter SAS' opfattelse bør en regulering danne grundlaget for en samarbejdsmodel med fælles målsætninger til gavn for lufthavne og brugere og ikke mindst de samfund, som vi sammen betjener.

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

1. Omfang

I forslagets artikel 1 fastslås det, at forslaget kun finder anvendelse på lufthavne med over en mio. passagerer eller 25.000 tons fragt. Når henses til, at hele baggrunden for en regulering af lufthavne er deres monopolstatus, finder SAS det uforståeligt, at et uvedkommende kriterium som størrelse er afgørende for, om lufthavnene er omfattet af forslaget. SAS er dog af den opfattelse, at det er bedre end ingenting, og at det herefter er op til de enkelte medlemslande at fastsætte principperne for en regulering af alle relevante lufthavne ned til en vis bagatelgrænse.

2. Sammenhæng

Helt grundlæggende må det være en forudsætning, at der mellem lufthavnene som leverandører og luftfartsselskaber og andre brugere som kunder i en regulering skabes forudsætninger for fastsættelse af en beskrivelse af lufthavnsydelseernes såvel som deres kvalitet og pris. Det giver således ikke megen mening at fastsætte prisen uden samtidig at definere ydelserne og fastlægge et niveau for kvaliteten, da en lavere pris kan medføre, at lufthavnene reducerer kvalitetsniveauet, overfører omkostninger på brugerne, opkræver kompenserende betalinger på andre områder eller undlader at investere.

3. Ydelsen

SAS finder i den forbindelse ikke ordlyden om ydelsen i forslagets artikel 2(d) tilstrækkelig. Definitionen vil uvægerligt give anledning til uendelige diskussioner om, hvilke ydelser der betales for. Den bedste vejledning i teksten synes at være alle infrastrukturydelser, som eksklusivt udbydes af lufthavnene – eller med andre ord alle ydelser, som en lufthavn har monopol på. Det må således antages, at også monopoliserede handlingydelser er omfattet af forslaget, da disse mere end noget andet relaterer til passager- og fragtprocesser som nævnt i forslaget. Såfremt det ikke er tilfældet, må ordlyden ændres i overensstemmelse hermed.

4. Kvalitet

Forslagets artikel 7 om servicestandarder/kvalitet er ikke fuldt tilstrækkelig, da man i tilfælde af uenighed om servicestandarder kan anmode myndighederne om at intervenere. Da det set med SAS' øjne må være en forudsætning, at der både aftales pris og kvalitet, må myndighederne efter SAS' opfattelse have en forpligtelse til at gribe ind, hvis der ikke kan opnås enighed om kvalitetsniveauet.

5. Kapacitet

Ligeledes bør forslaget forholde sig til spørgsmålet om omkostninger til kapacitetsinvesteringer. Efter SAS' opfattelse må det som ufravigeligt princip og fuldstændig i lighed med normale kunde-/leverandørforhold slås fast, at investeringer i en større produktionsvolumen kun kan finansieres ved behov gennem realiserede eller fremtidige merindtægter fra øget passagervækst samt gennem en sædvanlig andel af fremmedfinansiering. Det bør således i forslaget gøres op med det i vidt omfang

anvendte princip i lufthavne om, at kunderne på forhånd betaler for kapacitetsinvesteringer gennem øgede priser/afgifter. Dette vil desuden være i overensstemmelse med de af ICAO fastsatte retningslinier på området.

6. Reguleringsgrundlag

Dernæst fremgår det, at en lufthavn kan vælge helt eller delvist at dække sine infrastrukturomkostninger gennem afgiftsbetaling. Herved er der i direktivforslaget ikke taget stilling til det helt centrale princip om "single till" (fælles kasse) eller "dual till" (separate kasser) for på den ene side infrastrukturomkostninger og –indtægter og på den anden de omkostninger og indtægter, som henregnes til lufthavnens kommercielle aktiviteter. Sidstnævnte udgøres primært af passagerparkering, husleje fra brugerne og deres leverandører samt forretninger i passagerområderne. De er alle karakteriseret ved at være monopolaktiviteter, og de udgør en klar forudsætning for en moderne lufthavns funktion og er omvendt et resultat af passagerernes efterspørgsel af den primære ydelse – nemlig lufttransporten.

Det er på den baggrund naturligt og rimeligt, at omkostningerne og indtægterne fra de kommercielle aktiviteter efter princippet om single till indgår i afgiftsfastsættelsen og hermed har en reducerende effekt på infrastrukturafgifterne. Dette vil i øvrigt skabe en fælles økonomisk interesse og målsætning for lufthavne og brugere for udviklingen af alle lufthavnens forretningsområder. Ved anvendelsen af princippet om, at omkostninger og indtægter fra de kommercielle aktiviteter alene er et anliggende for lufthavnen (dual till), skabes derimod en interesse modsætning mellem lufthavn og brugere.

Fraværet af princippet om single till som reguleringsgrundlag udgør efter SAS' opfattelse forslaget største u hensigtsmæssighed og mangel. Ved at inkludere princippet vil man kunne bilægge en af hovedårsagerne til mange års konflikter mellem lufthavne og luftfartsselskaber og samtidig sikre, at europæiske lufthavnens afgiftsniveauer bliver internationalt konkurrencedygtige.

7. Differentiering af omkostninger

I forslaget artikel 8 omtales muligheden for differentiering af afgifter i forhold til omfang og kvaliteten af den ydelse, som en bruger modtager. SAS er ikke imod differentiering som princip, men må konstatere, at differentiering i virkelighedens verden med stor kreativitet bliver brugt som påskud til at favorisere nogle luftfartsselskaber frem for andre. Realiteten er, at det er meget vanskeligt at differentiere kvaliteten på en måde, som afgørende giver sig udslag i omkostningerne, og som dermed kan danne grundlag for en afgiftsdifferentiering af betydning.

Afgiftsdifferentiering rejser derfor flere problemer, end det løser. Hvordan løses spørgsmålet om adgang til ydelser af forskellig kvalitet uden at diskriminere selskaber imellem, hvorledes dokumenteres omkostningsdifferentiering (gennemsnitsomkostninger, marginalomkostninger m.m.), hvorledes indregnes meromkostninger for en mindre fleksibilitet i lufthavnen, og hvorledes indregnes omkostninger til fælles områder samt indtægter fra kommercielle aktiviteter? Sagen er, at svaret er, hvad man ønsker, at det skal være.

For at undgå flest muligt konflikter om dette kontroversielle emne bør det i forslaget slås fast, at afgiftsdifferentiering kun kan finde sted undtagelsesvis og kun i tilfælde, hvor den

kan dokumenteres over en længere periode og under inddragelse af ovennævnte aspekter.

8. Reguleringsmodel

Forslaget tager ikke stilling til, hvorledes en lufthavn i øvrigt skal reguleres. Dette overlades til medlemslandene. SAS har tiltro til, at man i Danmark kan finde rimelige reguleringsmodeller, som tilgodeser behovet i relation til den enkelte lufthavn og dens brugere. Reguleringen skal således eksempelvis tage hensyn til, om der er tale om offentligt ejede eller privatiserede lufthavne, deres konkurrencesituation og deres rolle i samfundet i øvrigt. Erfaringen tilsiger desværre, at dette ikke er tilfældet i alle medlemslande.

Forslaget begrænser sig til at henvise til hel eller delvis omkostningsdækning. Afgiftsfastsættelse og -udvikling på grundlag af omkostningsdækning er et gammeldags og ineffektivt system, da der ikke hermed gives incitament for en lufthavn til løbende at omkostningseffektivisere – i hvert fald ikke i tilstrækkeligt omfang. Efter SAS' opfattelse bør det i forslaget derfor i mere eller mindre konkret form fastslås, at en regulering bør være incitamentsskabende gennem anvendelse af eksempelvis prisloftsmodeller, som samtidig giver brugerne en andel i effektiviseringerne gennem lavere afgifter. Dette er i særdeleshed relevant for privatiserede lufthavne.

9. Informationsudveksling

For i øvrigt at skabe en meningsfyldt dialog mellem lufthavn, brugere og myndigheder må denne baseres på tillid og dermed en vid grad af forpligtelse til informationsudveksling om forhold som er relevante for pris- og kvalitetsfastsættelsen samt kapacitetsudviklingen og dertilhørende investeringsplaner. Artikel 5 om gennemsigtighed synes i det store og hele at imødekomme dette behov.

---ooo0ooo---

SAS står selvfølgelig til rådighed for en uddybning af nærværende samt yderligere oplysninger, såfremt der måtte være behov for det.

Med venlig hilsen

SAS AB
Public Affairs

Lars Andersen
Direktør