



MINISTEREN

Transport- og Boligudvalget  
Folketinget

Dato 2. oktober 2020  
J. nr. 2020-5628

Frederiksholms Kanal 27 F  
1220 København K

Telefon 41 71 27 00

Transport- og Boligudvalget har i brev af 24. juni 2020 stillet mig følgende spørgsmål (TRU alm. del), som jeg hermed skal besvare. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Ellen Trane Nørby (V).

**Spørgsmål nr. 571:**

Vil ministeren redegøre for, hvilke muligheder der vil være for statsstøtte til luftfartsbranchen inden for rammerne af EU-reglerne efter 2020? Og hvilke forskelle vil der være, hvis der skelnes mellem kritisk infrastruktur og kommercielle flyvninger?

**Svar:**

Jeg har forelagt spørgsmålet for Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, der har oplyst følgende, som jeg kan henholde mig til:

”Da der med spørgsmålet efterspørges en redegørelse for mulighederne for tildeling af statsstøtte efter 2020 tager besvarelsen alene udgangspunkt i de sædvanlige statsstøtteregler og ikke de udvidede statsstøttmuligheder i forbindelse med de første måneders udbrud af COVID-19. Statsstøttereglerne indeholder ikke umiddelbart kategoriseringen ”kritisk infrastruktur”. Styrelsen tolker derfor spørgsmålet således, at der med »kritisk infrastruktur« henvises til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse jf. nærmere nedenfor.

I henhold til traktatens (TEUF) art. 107, stk. 1, er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler af enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked i det omfang, den påvirker samhandlen mellem medlemslandene.

Aktiviteter, som normalt henhører under statens ansvar under udøvelsen af dens beføjelser som offentlig myndighed, er dog af ikke-økonomisk karakter, og derfor sædvanligvis ikke omfattet af statsstøttereglernes anvendelsesområde. På luftfartens område vil aktiviteter som fx flyvekontrol, politiarbejde, toldbehandling, brandberedskab, aktiviteter, der er nødvendige for at sikre den civile luftfart mod ulovlige handlinger, og investeringer i nødvendig infrastruktur og nødvendigt udstyr til at udføre disse aktiviteter sædvanligvis regnes for at være af ikke-økonomisk karakter, hvorfor offentlig finansiering af sådanne aktiviteter i udgangspunktet ikke udgør statsstøtte.



Der er imidlertid inden for rammerne af EU's statsstøtteregler en række forskellige typer statslig støtte, som under visse betingelser kan anses for at være forenelig med det indre marked i henhold til TEUF artikel 106, stk. 2, samt artikel 107, stk. 2, litra a), og stk. 3, litra c). For luftfartssektoren er der særligt følgende støttetyper:

- i. Startsstøtte til luftfartsselskaber
- ii. Driftsstøtte til lufthavne med mere end 200.000 årlige passagerer
- iii. Driftsstøtte til lufthavne med under 200.000 årlige passagerer
- iv. Investeringsstøtte til lufthavne
- v. Statsstøtte af social karakter til luftfartsydelse
- vi. Kompensation for tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse
- vii. Horisontal rednings- og omstrukturingsstøtte

Som udgangspunkt skal støtteforanstaltninger, for at de kan anses for forenelige med det indre marked, altid opfylde en række kumulative krav. Støtteforanstaltninger skal således; a) bidrage til et veldefineret mål af fælles interesse, b) afhjælpe eller frembringe forhold, som markedsmekanismerne ikke i sig selv kan afhjælpe eller frembringe og derfor kræver statslig indgriben, c) være et egnet politikinstrument til at opnå målet af fælles interesse, d) ændre de pågældende virksomheders adfærd på en sådan måde, at de iværksætter yderligere aktiviteter, som de ikke ville have iværksat uden støtten, e) være begrænset til det nødvendige minimum, f) have tilstrækkelig begrænset negativ virkning på konkurrencevilkårene og samhandlen, således dens samlede resultat er positivt, samt g) være transparent for medlemsstaterne, Kommissionen, de økonomiske aktører og den berørte offentlighed.

Europa-Kommissionen har udarbejdet retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (2014/C 99/03), som overordnet redegør for de rammer, som man kan tildele støtte inden for. De nærmere rammer for de ovenfor anførte statsstøttetyper gennemgås i det følgende.

#### Startsstøtte til luftfartsselskaber

For at stimulere og øge mobiliteten inden for EU kan der på visse betingelser ydes startsstøtte til luftfartsselskaber, hvis det giver dem det nødvendige incitament til at oprette nye ruter fra regionale lufthavne, som fremmer udviklingen i fjerntliggende regioner, der i en dansk kontekst omfatter øer og tyndtbefolkede områder med mindre end 12,5 indbyggere pr. km<sup>2</sup>. Hvis en forbindelse, som skal betjenes af den nye luftrute, allerede betjenes af en anden lufthavn inden for en radius af 100 km eller 60 minutters rejse med bil eller bus, kan starts-



støtten til den pågældende rute ikke anses for at være forenelig med det indre marked.

Retningslinjerne indeholder rammer for, hvor meget statsstøtte der må tildeles på de pågældende ruter, for at det kan anses som værende EU-foreneligt statsstøtte. Startstøtten kan som udgangspunkt kun ydes til ruter, der forbinder lufthavne med mindre end 3 mio. årlige passagerer, og støtten må maksimalt dække 50 pct. af lufthavnsafgifterne for en rute i op til 3 år og må ikke kombineres med andre typer statsstøtte, som ydes til ruten. Dertil forudsættes blandt andet, at selskabet ved en forretningsplan kan sandsynliggøre, at den rute, der modtager støtten, har udsigt til at blive rentabel uden støtte efter 3 år. Uden en foreliggende forretningsplan for en rute, skal luftfartsselskabet påtage en uigenkaldelig forpligtigelse over for lufthavnen til som minimum at beflyve ruten i lige så lang en periode som den, hvor det har modtaget startstøtte.

Indenrigsflyforbindelserne i Danmark er allerede veletableret, og der flyves i dag rutedrift fra København til Aalborg, Aarhus, Billund, Bornholm, Midtjylland og Sønderborg. Det vurderes umiddelbart ikke muligt at kunne give startstøtte til genopstart af en rute, som evt. måtte ophører pga. COVID-19.

#### Driftsstøtte til lufthavne med mere end 200.000 årlige passagerer

Driftsstøtte anses i udgangspunktet for at være en potentielt meget konkurrenceforvridende type støtte, som kun kan godkendes under ekstraordinære omstændigheder<sup>1</sup>. Driftsstøttes forenelighed med det indre marked afhænger blandt andet af den pågældende lufthavns størrelse, dens geografiske placering og afstand til andre lufthavne samt transportbehovet.

Lufthavne med mere end 3 mio. passagerer årligt kan som udgangspunkt ikke anses for at være berettiget til at modtage driftsstøtte. I Danmark vil det gælde Københavns Lufthavn og Billund Lufthavn, under normale omstændigheder.

Lufthavne mellem 200.000 og 3 mio. årlige passagerer kan i en overgangsperiode frem til april 2024 modtage driftsstøtte, forudsat der foreligger et reelt behov for driftsfinansiering, og såfremt det er i overensstemmelse med de kumulative krav beskrevet indledningsvist. Den maksimalt tilladte andel af offentlig finansiering af driftsomkostningerne i disse lufthavne gradueres efter den pågældende lufthavns størrelse målt på antal årlige passagerer. Sådanne støtteordninger skal altid godkendes af Kommissionen. I Danmark vil dette omfatte Aalborg Lufthavn, Aarhus Lufthavn og Bornholm Lufthavn, under normale omstændigheder.

#### Driftsstøtte til lufthavne med under 200.000 årlige passagerer

---

<sup>1</sup> Jf. Kommissionens meddelelse om om videreførelse af den særlige ordning for driftsstøtte til lufthavne med op til 700 000 passagerer om året, som er fastlagt i retningslinjerne for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (2018/C 456/06)



Forordning nr. 2017/1084 (ændring af gruppefritagelsesforordningen) muliggør, at der kan udbetales driftsstøtte til mindre regionale lufthavne. Støtte, der opfylder betingelserne i forordningen, er fritaget for anmeldelsespligten og skal således ikke godkendes af Kommissionen.

En driftsstøtteordning, der ønskes at skulle falde ind under gruppefritagelsesordningen, skal både opfylde de specifikke betingelser for den relevante kategori af støtte og de generelle betingelser.

De specifikke betingelser for driftsstøtte til regionale lufthavne er:

- 1) Lufthavnen er åben for alle potentielle brugere.
- 2) Der ikke ydes støtte til flytning af eksisterende lufthavne eller til etablering af ny passagerlufthavn.
- 3) Der ikke ydes støtte til lufthavne med en gennemsnitlig årlig fragttrafik på over 200.000 ton i de to regnskabsår, der går forud for det år, hvor støtten faktisk ydes.
- 4) Der ikke ydes støtte til lufthavne med en gennemsnitlig årlig passagertrafik på over 200.000 passagerer i de to regnskabsår, der går forud for det år, hvor støtten faktisk ydes.
- 5) Driftsstøttebeløbet højst dækker driftsunderskuddene og en rimelig fortjeneste i den relevante periode. Støtten skal ydes i form af på forhånd fastsatte periodiske rater, som ikke må øges i perioden, for hvilken støtten ydes, eller beløb, der er fastsat efterfølgende på grundlag af de konstaterede driftstab.
- 6) Der ikke udbetales driftsstøtte for et kalenderår, hvori den årlige passagertrafik i lufthavnen overstiger 200.000 passagerer.
- 7) Driftsstøtten ikke ydes på betingelse af, at der indgås aftaler med specifikke luftfartsselskaber vedrørende lufthavnsafgifter, markedsføringstilskud eller andre økonomiske aspekter af luftfartsselskabets aktiviteter i den pågældende lufthavn.

De generelle, formelle krav i gruppefritagelsesforordningen består i, at støtten skal være gennemsigtig, har tilskyndelsesvirkning, er relateret til støtteberettigede omkostninger, visse krav til kumulering, og at medlemsstaten offentliggør oplysninger om støtteordningen på et centralt statsstøttewebsted.

Væsentligt i denne sammenhæng er det generelle krav om, at statsstøtteordningen skal have tilskyndelsesvirkning. Dette indebærer i praksis – i henhold til ordlyden i forordningen og Europa-Kommissionens afgørelser i forlængelse heraf – at der skal foreligge en skriftlig ansøgning om støtte forud for det pågældende projekt. Dette krav har til formål at sikre, at støtten er nødvendig og fungerer som incitament til at udvikle nye aktiviteter eller projekter hos den enkelte støttemodtager.



Hvis man eksempelvis ser på lufthavne med rute- og chartertrafik er Midtjyllands Lufthavn, Esbjerg Lufthavn og Sønderborg Lufthavn samt flyvepladserne på Anholt, Læsø, Roskilde og vandflyvepladserne i Aarhus og København umiddelbart inden for rammerne af gruppefritagelsesforordningen baseret på de lave passagertal. Om de reelt er omfattet af gruppefritagelsesforordningen afhænger imidlertid af, om de øvrige kriterier er opfyldt.

For eksempel må et eventuelt støttebeløb, som angivet ovenfor, højst dække driftsunderskuddene og en rimelig fortjeneste. Får den enkelte lufthavn anden offentlig støtte (dette gælder både kommunal og statslig støtte), skal de dermed indgå i beregningen af, om der kan udbetales støtte under gruppefritagelsesforordningen.

Det bemærkes, at Sønderborg Lufthavn allerede modtager 1,7 mio. kr. årligt i driftsstøtte fra staten, mens Hans Christian Andersens Lufthavn (Odense) modtager 3,6 mio. kr. årligt i driftsstøtte fra staten. Der er i begge tilfælde tale om, at staten overtog de amtslige tilskud til lufthavnene som en del af Aftale mellem den daværende VK-regering og Dansk Folkeparti om strukturreform af juni 2004.

#### Investeringsstøtte til lufthavne

Det er muligt at give støtte til investeringsprojekter i lufthavnsinfrastruktur, såfremt der foreligger et reelt transportbehov til lufthavnen, og såfremt investeringsprojektet reelt fremmer den regionale udvikling og mobilitet eller modvirker trafiktætheden i luftrummet.

De maksimalt tilladte støttebeløb defineres på baggrund af lufthavnens størrelse for at sikre den rette blanding af offentlige og private investeringer, og mulighederne for at få støtte er derfor større for mindre lufthavne end for større lufthavne. Den maksimale støtteintensitet af de støtteberettigede omkostninger gradueres således efter lufthavnens årlige antal passagerer, men må under alle omstændigheder ikke overskride investeringsprojektets faktiske finansieringsbehov.

Lufthavne med mindre end 1 mio. årlige passagerer kan som udgangspunkt få investeringsstøtte op til 75 pct. af investeringsprojektets finansiering, mens lufthavne med mellem 1-3 mio. passagerer kan modtage op til 50 pct. og lufthavne med mellem 3-5 mio. passagerer maksimalt kan få op til 25 pct. Lufthavne med mere end 5 mio. årlige passagerer anses i udgangspunktet for at være i stand til at dække finansieringsbehovet til investeringsprojekter i lufthavnsinfrastruktur og er dermed i udgangspunktet ikke berettiget til at modtage investeringsstøtte.

Der er på finansloven afsat 3 mio. kr. til investeringsstøtte til investeringer i sikkerhedsforanstaltninger i lufthavne med fast rutetraffic og under 200.000 årlige passagerer. Sønderborg Lufthavn, Midtjyllands Lufthavn og Esbjerg Lufthavn har fået tilsagn om støtte fra puljen i 2019 og 2020, mens det for 2021



umiddelbart må forventes, at de danske lufthavne ikke har grundlag for at etablere infrastrukturprojekter pga. COVID-19 pandemien.

### Statsstøtte af social karakter

Der er endvidere mulighed for at tildele støtte af social karakter til luftfartsselskaber i henhold til TEUF artikel 107, stk. 2, litra a.

Støtteforanstaltninger af social karakter til luftfartsydelse forudsætter imidlertid, at en række kriterier er opfyldt, førend de kan anses for at være i overensstemmelse med EU-retten. Støtteordninger til luftfartsydelse af social karakter skal således;

- være til reel gavn for slutbrugerne,
- være af social karakter, dvs. at den i princippet kun skal omfatte visse kategorier af passagerer, som rejser på en rute (fx børn, studerende, ældre, handicappede mv.), men hvis den pågældende rute forbinder fjerntliggende regioner, fx regioner i den yderste periferi, øer og tyndt befolkede områder, kan støtten dække hele regionens befolkning, samt
- ydes uden hensyntagen til, hvilket flyselskab der beflyver ruten.

Støtteordninger af social karakter vil skulle godkendes af Europa-Kommissionen.

Det vurderes, at de regionale områder omkring de danske lufthavne ikke kan anses som fjerntliggende regioner (Outermost regions), og at der derfor ikke er grundlag for at støtten kan dække hele regionens befolkning. Der kan dog være grundlag for støtte til borgere på danske øer.

Såfremt Kommissionen vurderer, at der er tale om støtte af social karakter, vil man inden for rammerne af TEUF artikel 107, stk. 2, litra a, kunne give rabatter til fx børn, studerende, ældre, handicappede mv. på de danske indenrigsflyruter. Dog med forbehold for, at en sådan støtteordning vil skulle godkendes af Europa-Kommissionen.

Det bemærkes, at støtten gives til passageren, og således ikke til luftfartsselskaber. Det kan dog betyde, at flere passagerer vil benytte indenrigsflytrafikken, og dermed øge aktivitetsniveauet i luftfarten.

### Kompensation for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse

I særlige tilfælde kan offentlige myndigheder betragte visse økonomiske aktiviteter, der udføres af luftfartsselskaber og lufthavne, som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse i henhold til TEUF artikel 106, stk. 2, og yde kompensation for leveringen af disse tjenesteydelser. Dette angår eksempelvis støtte af bestemte ruter, hvor markedet ikke i tilstrækkelig grad leverer et minimum af ruteflyvning eller alternative transportmuligheder til et yderområde, et udviklingsområde eller en rute med ringe trafik (hvilket typisk er under 100.000 passagerer årligt). Da kan en medlemsstat inden for EU-lovgivningen indføre en forpligtelse til offentlig tjeneste (PSO), hvis ruten betragtes som vital



for den økonomiske og sociale udvikling i området. Dette gøres inden for rammerne af artikel 16-18 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1008/2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet.

Det generelle princip for PSO fremgår af forordningens art. 16, stk. 1: ”En medlemsstat kan efter konsultationer med øvrige berørte medlemsstater og efter at have orienteret Kommissionen, de berørte lufthavne og de luftfartsselskaber, der beflyver ruten, indføre forpligtelse til offentlig tjeneste for så vidt angår ruteflyvning mellem en lufthavn i Fællesskabet og en lufthavn i et yderområde eller et udviklingsområde på dens område eller på en rute med ringe trafik til enhver lufthavn på dens område, hvis ruten betragtes som vital for den økonomiske og sociale udvikling i det område, som lufthavnen betjener. Denne forpligtelse pålægges kun i det omfang, det er nødvendigt for at sikre et minimum af ruteflyvning på ruten i overensstemmelse med fastsatte krav med hensyn til kontinuitet, regelmæssighed, prisfastsættelse eller mindstekapacitet, som luftfartsselskaberne ikke ville have påtaget sig, hvis de alene skulle tilgodese deres kommercielle interesser.”

Medlemsstaten skal vurdere nødvendigheden og hensigtsmæssigheden af en påtænkt PSO på grundlag af en række kriterier. Det fremgår bl.a. af forordningen, at PSO'en skal være proportional og dermed ikke må række ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde de pågældende behov. PSO'en bør kun indføres, såfremt andre transportformer (tog, færge, bus) ikke kan opfylde transportbehovet.

Det fremgår af art. 16, stk. 2, i forordning 1008/2008, at ”I tilfælde, hvor der ikke med andre transportformer kan sikres regelmæssig forbindelse mindst to gange dagligt, kan de berørte medlemsstater lade forpligtelsen til offentlig tjeneste omfatte et krav om, at et EU-selskab, der agter at beflyve ruten, stiller garanti for, at det vil gøre dette i en bestemt, nærmere fastsat periode...”

Samtidig vurderes nødvendigheden af PSO'en ud fra de eksisterende flybilletterpriser og vilkår og den samlede virkning af det eksisterende udbud af lufttransport.

Hvis den eksisterende trafikflyvning allerede opfylder områdets mobilitetsbehov, er der ikke tale om et markedssvigt, som bør afhjælpes af en PSO. Dette gør sig typisk gældende i tilfælde, hvor der er over 100.000 passagerer årligt og adskillige luftfartsselskaber driver ruter året rundt, jf. fortolkningsvejledningens pkt. 41. Såfremt en PSO vurderes nødvendig og hensigtsmæssig, skal der fastsættes en række krav til kontinuitet, regelmæssighed, prisfastsættelse eller mindstekapacitet. Hvis et EU-luftfartsselskab er villig til at drive ruten på baggrund af de fastsatte krav uden en eneret og en økonomisk kompensation, skal der fortsat være fri adgang til ruten for ethvert luftfartsselskab (åben PSO).

Hvis intet luftfartsselskab kan udbyde ruteflyvning i overensstemmelse med PSO'en, er det muligt at give en eneret til ruteflyvning på ruten – herunder evt. også mod en økonomisk kompensation (begrænset PSO). Denne eneret skal





sendes i offentligt udbud, hvorefter der indgås en kontrakt med et EU-luftfartsselskab i en periode på op til fire år. En evt. kompensation til luftfartsselskabet for PSO'en må ikke overstige det beløb, der er nødvendigt til dækning af nettoomkostningerne ved at opfylde den enkelte forpligtelse under hensyntagen til luftfartsselskabernes indtægt herved samt en rimelig fortjeneste. Hvis der tildeles kompensation for PSO'en, vil kompensationen i de fleste tilfælde skulle godkendes af Kommissionen i henhold til TEUF artikel 106, stk. 2.

Det vurderes, at der i udgangspunktet i Danmark kun kan være grundlag for en PSO-ordning til og fra Bornholm, da det opfylder kriteriet om et ø-samfund, mens der med stor usikkerhed kan være mulighed for etablering af en PSO-ordning til Sønderborg og Midtjylland, pga. ringe trafik på flyruten.

Før udbredelsen af COVID-19 har der dog været en fast ruteflyvning til destinationerne, som har været drevet på kommercielle vilkår, hvilket umiddelbart vil betyde, at der ikke er grundlag for en PSO-aftale med kompensation. Det vil dog kræve en nærmere undersøgelse og en konkret vurdering af de øvrige transportforbindelser til regionerne.

I velbegrundede tilfælde kan den overordnede drift af en lufthavn ligeledes anses for en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Hvis en region eller ø ville være isoleret uden lufthavnen i en sådan grad, at det ville påvirke den pågældende sociale og økonomiske udvikling negativt, kan offentlige myndigheder pålægge en lufthavn en forpligtelse til offentlig tjeneste for at sikre, at lufthavnen forbliver åben for kommerciel trafik. Hvorvidt driften af pågældende lufthavn udgør en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse afgøres blandt andet under hensyntagen til regionens eller øens alternative transportmidler.

Den årlige statslige støtte til driften af Bornholms Lufthavn udgør således en kompensation for lufthavnens forpligtelse til at levere tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse i henhold til TEUF artikel 106, stk. 2.

#### Horisontal rednings- og omstrukturingsstøtte

Såfremt lukningen af en kriseramet ikke-finansiell virksomhed, der uden statslig indgriben med al sandsynlig vil være nødt til at indstille sin aktivitet på kort eller mellemlang sigt, vil medføre alvorlige sociale problemer eller alvorlige markedssvigt, kan der på visse betingelser ydes statsstøtte til redningen eller omstruktureringen heraf. De nærmere betingelser og vilkår for rednings- og omstrukturingsstøtte fastsættes blandt andet på baggrund af den pågældende virksomheds aktivitet, type, størrelse, likviditets- og gældsstruktur samt ejerskabsforhold. Der skelnes mellem hhv. redningsstøtte, omstrukturingsstøtte samt midlertidig omstrukturingsstøtte i de horisontale regler. Redningsstøtte har først og fremmest til formål at holde liv i den nødlidende virksomhed i den korte periode, der er nødvendig for at udarbejde en omstrukturings- eller likvidationsplan, mens omstrukturingsstøtte derimod ydes med det formål at genskabe levedygtigheden af en virksomhed på lang sigt. Endeligt tillades mid-





lertidig omstrukturingsstøtte til SMV'ere og små statsejede virksomheder i form af lån eller garantier i op til maksimalt 18 måneder.

Side 9/9

Rednings- og omstrukturingsstøtteforanstaltninger skal som udgangspunkt altid godkendes af Kommissionen.”

Med venlig hilsen

Benny Engelbrecht