



Rapport

om

De større danske provinslufthavne

Maj 2010

Maj 2010

1. Indledning	7
1.1 Kommissorium	7
1.2 Redegørelsens formål og afgrænsning	8
1.3 Rapportens indhold	10
1.4 Sammenfatning	11
1.4.1 Baggrunden for analysearbejdet	11
1.4.2 Provinslufthavnene og deres organisering	11
1.4.3 Konkurrenceretlig vurdering af provinslufthavnenes konkurrencesituation	12
1.4.4 Sektorspecifik regulering af lufthavnstakster	14
1.4.5 Konkurrence- og statsstøttere reglerne	15
1.4.6 De kommunalretlige regler	18
1.4.7 Arbejdsgruppens anbefalinger	19
2 Provinslufthavnenes organisering og trafikale forhold	22
2.1 Indledning og afgrænsning	22
2.2 Provinslufthavnenes placering, organisering, udvikling mv.	22
2.2.1 Generelle markedsforhold	22
2.2.2 Provinslufthavnenes organisering og trafik	25
2.3 Udviklingen i antal flyrejsende	36
2.3.1 Indenrigsluftfart	36
2.4 Sammenfatning	38
3 Provinslufthavnenes konkurrencesituation ud fra konkurrenceretlige synspunkter	40

3.1 Indledning	40
3.2 Markedsbeskrivelsen - indledning	40
3.3 Nærmere beskrivelse af produktmarkedet	43
3.4 Sammenfatning - produktmarkedet	46
3.5 Nærmere beskrivelse af det geografiske marked	46
3.6 Sammenfatning – det geografiske marked	52
3.7 Konkurrencen mellem lufthavne og andre transportformer	52
3.8 Konklusion	54
4 Den sektorspecifikke regulering af lufthavnstakster	56
4.1 Chicago-konventionen	56
4.2 ICAO's principper for lufthavnstakster	58
4.2.1 ICAO's anbefalinger og principper.....	58
4.2.2 Tilsyn.....	62
4.3 Direktiv om lufthavnsafgifter	63
4.4 Fælles afgiftsordning for lufttrafiktjenester	63
4.5 Direktivet om ground handling	64
4.6 Luftfartslovens § 71	66
4.6.1 Ændring af luftfartslovens § 71.....	67
4.7 Konklusion	69
5 Sektorreguleringen i udvalgte lande	71

5.1 England	71
5.2 Irland	72
5.3 Holland	72
5.4 Norge	73
5.5 Sverige	73
5.6 Konklusion	73
6 Ikke sektorspecifik regulering	75
6.1 EU's konkurrenceregler	75
6.1.1 Indledning	75
6.1.2 Artikel 101 - Forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler	75
6.1.3 Artikel 102 – Forbud mod misbrug af dominerende stilling	77
6.1.4 Konklusion	78
6.2 Konkurrenceloven	78
6.2.1 Forholdet mellem artikel 101 og 102 og national konkurrenceret	78
6.2.2 Konkurrencelovens § 2	79
6.2.3 Konkurrencelovens § 6 – konkurrencebegrænsende aftaler	79
6.2.4 Konkurrencelovens § 11 – misbrug af dominerende stilling	80
6.2.5 Konkurrencelovens § 11a	81
6.2.6 Konkurrencereglernes betydning for de større danske provinslufthavne	81
6.2.7 Forholdet mellem konkurrenceretten og ICAO's retningslinjer m.v.	84
6.3 EU's statsstøttere	85
6.3.1 Indledning	85
6.3.2 EU-traktatens artikel 107, stk. 1 – statsstøtteforbudet	85
6.3.3 De minimis – en nedre grænse	90
6.3.4 EU-traktatens artikel 106, stk. 2 – Overdragelse af forpligtelser til at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse	90
6.3.5 Undtagelserne til statsstøtteforbudet i artikel 107, stk. 3	92
6.3.6 Håndhævelse af EU-statsstøttere	96
6.3.7 Konklusion i forhold til statsstøttere	97
7 Kommunalretlige regler	98

7.1 Lovgivning om kommuners adgang til at eje og drive lufthavne	98
7.2 Lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervs-udviklingsaktiviteter	98
7.3 Kommunalfuldmagtsreglerne	99
7.3.1 Hvilke opgaver?.....	100
7.3.2 Betaling fra brugerne.....	101
7.3.3 Kommuners mulighed for at deltage i selskaber efter kommunalfuld-magtsreglerne	102
7.4 Kommunale fællesskaber	103
7.5 Opsummering og vurdering af de kommunalretlige regler	104
8 Arbejdsgruppens samlede konklusioner og anbefalinger	106
8.1 Arbejdsgruppens anbefalinger	106
8.2 Fastsættelse af lufthavnstakster	107
8.2.1 Den sektorspecifikke regulering af lufthavnstakster.....	107
8.2.2 Den ikke-sektorspecifikke regulering af lufthavnstakster.....	108
8.2.3 Konsekvenserne af den sektorspecifikke og ikke-sektorspecifikke regulering for fastsættelsen af lufthavnstakster og kommuners ejerskab og drift af lufthavne.....	109
120	
 Bilag 1	 110
Bekendtgørelse nr. 9333 af 9. december 1997 om adgang til ground handling-markedet i danske lufthavne	
 Bilag 2	 120
Kommissionens retningslinier for finansiering af lufthavne og statslige startstøtte til luftfartsselskaber, der opererer fra regionale lufthavne	
 Bilag 3	 135
Uddrag af: Lissabontraktaten (Folketinget 2008)	
 Bilag 4A	 140
Oversigt over relevante myndigheder og regulering af betaling for ground handling ydelser og benyttelse af anlæg på danske lufthavne hvis luftfartslovens § 71 udnyttes,	

henholdsvis IKKE udnyttes. Ground handling-ydelser, der har central betydning for at beflyvningen kan gennemføres (Gruppe I)

Bilag 4B

141

Oversigt over regulering af og tilsyn med betaling for ground handling ydelser og benyttelse af anlæg på danske lufthavne, hvis luftfartslovens § 71 udnyttes, henholdsvis IKKE udnyttes. Ground handling-ydelser, der IKKE har central betydning for at beflyvningen kan gennemføres (Gruppe II)

1. Indledning

Rapporten udgør arbejdsgruppens afrapportering vedrørende konkurrenceforholdene i de danske provinslufthavne. Rapporten er udarbejdet til Transportministeren i henhold til kommissoriet, der fremgår af afsnit 1.1.

Udvalget har været sammensat af repræsentanter fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Finansministeriet, Konkurrencestyrelsen, Transportministeriet og Statens Luftfartsvæsen (formand). Arbejdsgruppen har afholdt møder med repræsentanter fra de berørte lufthavne og to luftfartsselskaber (SAS og Cimber Air), der således har redegjort for deres synspunkter over for arbejdsgruppen.

1.1 Kommissorium

"Baggrund"

Regeringen har i efteråret 2006 fremsat forslag til lov om ændring af lov om luftfart (L36) om lufthavnstakster, tilsyn, forsikring, tavshedspligt, lønindeholdelse for manglende betaling og internationale vedtagelser på engelsk m.v.). Lovforslaget blev vedtaget d. 27. februar 2007.

I forbindelse med behandlingen af lovforslaget har der været stor fokus på den del af forslaget, der omhandler lufthavnstakster (§ 71). Der har i den forbindelse været rejst en række spørgsmål om provinslufthavnenes samlede konkurrencesituation. Det er en langt bredere problemstilling, end lovforslagets § 71 omhandler. De problemstillinger, som bl.a. en række provinslufthavne har rejst, vedrører således også bl.a. kommunalfuldmagten og konkurrencelovgivningen.

I lyset af den store fokus på lovforslagets rækkevidde og de rejste problemstillinger vedrørende administrationsgrundlaget, er det fundet mest hensigtsmæssigt at udskyde selve udmøntningen af administrationsgrundlaget i relation til provinslufthavnene, indtil de rejste problemstillinger er yderligere belyst.

Luftfartlovens § 71 fastsætter således den overordnede legale ramme for reguleringen af taksterne i lufthavnene. Selve administrationsgrundlaget, og dermed implementeringen af lovforslaget, vil skulle fastsættes efterfølgende i en bekendtgørelse, en såkaldt BL (Bestemmelse for Luftfart).

Derfor iværksættes et tværministerielt analysearbejde, der med baggrund i lovgivningen skal klarlægge de samlede konkurrenceforhold i de større danske

provinslufthavne, herunder spørgsmålet om forskellige former for offentlig støtte og tilskud til de forskellige typer af lufthavne.

Rammerne for analysen

Hovedelementet i analysen vil være at afdække de samlede konkurrencemæssige forhold for de større danske provinslufthavne i relation til fastsættelse af lufthavnstakster (§ 71). Analysens resultater vil indgå i det videre arbejde med at fastsætte administrationsgrundlaget for luftfartslovens § 71 i relation til provinslufthavnene.

I forbindelse med klarlægningen af de konkurrencemæssige forhold skal der bl.a. ses på følgende:

- Markedsstrukturen på lufthavnsområdet.
- Den internationale regulering på området, herunder:
 - ICAO's (FN's civile luftfartsorganisation) anbefalinger vedr. lufthavnstakster.
 - EU reguleringen eller forslag hertil på lufthavnsområdet,
 - EU's konkurrence- og statsstøtteregler,
- Den nationale regulering i udvalgte europæiske lande.
- Forskellene i organiseringen af lufthavnene og den betydning de forskellige handlefriheder/-begrænsninger medfører i konkurrencen.
- Omfanget og karakteren af offentlig støtte og tilskud ydet til de forskellige lufthavne.
- De kommunalretlige regler for kommunernes deltagelse i lufthavns-drift, herunder kommunalfuldmagtens betydning.
- Den generelle erhvervsregulering, herunder navnlig konkurrencereglerne.
- Ansvarsfordelingen mellem de forskellige reguleringsmyndigheder (Statens Luftfartsvæsen, EU Kommissionen, Konkurrencestyrelsen og de kommunale tilsynsmyndigheder).

Organisering mv.

Der nedsættes en tværministeriel arbejdsgruppe bestående af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Transport- og Energiministeriet (formand). Arbejdsgruppen vil afgive sin rapport til Transport- og Energiministeriet.

Arbejdsgruppen vil som led i analysearbejdet inddrage andre relevante ministerier samt lufthavne og luftfartsselskaber.”

1.2 Redegørelsens formål og afgrænsning

Kommissoriet behandler en række spørgsmål og temaer fra den politiske behandling af lov om ændring af lov om luftfart (L36) om lufthavnstakster, tilsyn m.v. På den baggrund kan der identificeres en række problemstillinger vedrørende de danske

provinslufthavnes rammebetingelser. Med henblik på at håndtere disse problemstillinger er rapporten fokuseret på to overordnede formål.

For det første er det formålet at fastsætte en hensigtsmæssig regulering af og tilsyn med lufthavnstaksterne i de større danske provinslufthavne. Konkret skal der foretages en vurdering af, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at fastsætte en detailregulering for provinslufthavnene i forbindelse med udmøntningen af § 71 i luftfartsloven i en bekendtgørelse, eller om den almindelige konkurrencelovgivning er tilstrækkelig, herunder at vurdere hvorvidt det nuværende tilsyn med lufthavnstaksterne er indrettet hensigtsmæssigt.

Som grundlag for denne del af rapportens formål er udarbejdet en analyse af de konkurrencemæssige forhold for de større danske provinslufthavne.

En afdækning af konkurrenceforholdene på markedet for lufthavnsydelser i provinsen er imidlertid ikke et fyldestgørende grundlag for en hensigtsmæssig regulering af de større danske provinslufthavne. Der er således også behov for at foretage en vurdering af, om en fastsættelse af lufthavnstaksterne i henhold til den almindelige danske konkurrencelovgivning er hensigtsmæssig og lever op til Danmarks internationale forpligtelser for lufthavnstakster og EU's regelsæt på området. I den udstrækning, det ikke er tilfældet, vil det således være nødvendigt at detailregulere lufthavnene i overensstemmelse med den internationale regulering og ændre tilsynet med overholdelsen af reglerne for lufthavnstaksterne.

For det andet er det formålet, at rapporten bidrager til en afklaring af de retlige problemstillinger i relation til henholdsvis EU's statsstøttere regler samt kommunalfuldmagten, hvilket bunder i, at de større danske provinslufthavne primært er kommunalt ejede. EU's generelle statsstøttere regler skitseres i relation til de offentligt ejede provinslufthavne, særligt med fokus på dels forholdet mellem statsstøttere reglerne og takstreguleringen, dels muligheden for at give offentlig støtte til drift og finansiering af lufthavnsinfrastruktur. Endvidere beskrives det nuværende hjemmelsgrundlag i kommunalfuldmagten i forhold til krav til ejerskabsforhold samt hvilke lufthavnsaktiviteter, kommuner kan deltage i og på hvilke vilkår. Den nuværende retstilstand for så vidt angår kommunernes hjemmelsgrundlag for at drive lufthavne vurderes derudover i forhold til de faktiske forhold i provinslufthavnene.

Det skal samtidig bemærkes, at rapporten af hensyn til undersøgelsens omfang er afgrænset til en generel behandling af ovennævnte problemstillinger. Det ligger eksempelvis ikke inden for rapportens undersøgelsesområde at foretage en konkret vurdering af den konkurrencemæssige situation for den enkelte lufthavn. I stedet har

vurderingen af den konkurrencemæssige situation taget udgangspunkt i EU's generelle retningslinjer for afgrænsning af det geografiske marked og produktmarkedet. Det samme gør sig gældende i forhold til de retlige problemstillinger, som rapporten beskriver i forhold til takstfastsættelsen, statsstøtte og kommunalfuldmagten, hvor det ligeledes ikke er inden for rapportens undersøgelsesområde at vurdere provinslufthavnenes overholdelse af reglerne.

1.3 Rapportens indhold

Rapporten kan siges at falde i fire dele, hvor første del omfatter indledningen.

Anden del behandler taksreguleringen og tilsynet hermed. Denne del indledes i **afsnit 2** med en beskrivelse af *provinslufthavnenes organisering og trafikale forhold*, der redegør for de faktiske forhold i de af analysen omfattede provinslufthavne vedrørende organisering m.v. af lufthavnene, de økonomiske resultater i 2008 samt den trafikale udvikling siden 1996.

Med udgangspunkt i beskrivelsen af provinslufthavnenes organisering og trafikale forhold vil rapporten i **afsnit 3** vurdere markedsstrukturen på lufthavnsområdet og de konkurrencemæssige forhold for de større danske provinslufthavne med henblik på eventuelt at fastsætte den fremtidige regulering af lufthavnstaksterne i luftfartslovens § 71.

I **afsnit 4** beskrives den sektorspecifikke regulering af lufthavnstaksterne i form af Chicago-konventionens artikel 15 og Luftfartslovens § 72, ICAO's principper for lufthavnstakster, EU-direktivet vedrørende lufthavnsafgifter, EU forordningen om en fælles afgiftsordning for luftfartstjenester, EU-direktivet om ground handling samt Luftfartslovens § 71. I **afsnit 5** beskrives reguleringen i England, Irland, Holland, Norge og Sverige.

Rapportens trede del omfatter de retlige problemstillinger i relation til konkurrence-reglerne, statsstøttereglerne og kommunalfuldmagten

Afsnit 6 gennemgår de relevante dele af EU's konkurrenceregler og den danske konkurrencelov, ligesom EU's generelle statsstøtteregler i relation til de offentligt ejede provinslufthavne skitseres, særligt med fokus på tilsynet med reglerne, forholdet mellem statsstøttereglerne og takstreguleringen samt muligheden for at give offentlig støtte til drift og finansiering af lufthavnsstruktur. **Afsnit 7** beskriver det nuværende hjemmelsgrundlag i kommunalfuldmagten i forhold til krav til ejerskabsforhold samt hvilke lufthavnsaktiviteter, kommuner kan deltage i og på hvilke vilkår. Derudover

foretages en vurdering af den nuværende retstilstand for så vidt angår kommunalfuldmagtsreglerne i forhold til de faktiske forhold i provinslufthavnene.

Endelig omfatter rapportens fjerde del **afsnit 8** med arbejdsgruppens konklusioner og anbefalinger.

1.4 Sammenfatning

1.4.1 Baggrunden for analysearbejdet

Regeringen fremsatte i efteråret 2006 forslag til lov om ændring af lov om luftfart (L36), herunder lovens § 71 om lufthavnstakster, hvorefter transportministeren fik bemyndigelse til at fastsætte regler om betaling for benyttelsen af en offentlig flyveplads, herunder betaling for ground handling, dog således at betaling for benyttelse af statsejede flyvepladser skal godkendes af Folketingets Finansudvalg.

I forbindelse med behandlingen af forslaget var der stor fokus på den del af forslaget, der omhandler lufthavnstakster i provinslufthavnene og disses konkurrencesituation. Loven blev vedtaget uændret i 2007, men i forbindelse hermed tilkendegav transportministeren, at der ikke ville blive fastsat supplerende regler om taksterne i provinslufthavnene, inden de rejste problemstillinger, der berører den sektorspecifikke regulering, kommunalfuldmagten og konkurrencelovgivningen, var yderligere belyst.

Der blev herefter nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe med repræsentanter for Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Finansministeriet, Konkurrencestyrelsen og Statens Luftfartsvæsen.

1.4.2 Provinslufthavnene og deres organisering

Luftfartslovens § 71 omfatter efter lovforslagets bemærkninger Københavns Lufthavn og de store og mellemstore provinslufthavne. Disse omfatter lufthavne, der er organiseret som en del af en kommune (Esbjerg og Sønderborg), kommunalt ejede aktieselskaber (Billund og Aarhus) og kommunale andelsselskaber (Aalborg og Karup). Hertil kommer en statsejet lufthavn (Bornholm), hvis lufthavnstakster skal godkendes af Folketingets Finansudvalg, og Roskilde lufthavn, hvor taksterne er omfattet af reguleringen, der gælder for Københavns Lufthavn, der er ejet af et børsnoteret aktieselskab.

En række provinslufthavne har grundet trafikunderlaget en svag økonomi og modtager/har modtaget et direkte tilskud til dækning af regnskabsmæssige underskud og investeringer. Andre provinslufthavne er placeret på eller sammen med militære

flyvestationer og afholder derfor ikke samtlige omkostninger til infrastruktur mv. I lufthavne, som er kommunalt ejede selskaber, er den nødvendige selskabskapital tilvejebragt af offentlige midler. Provinslufthavnene har således forskellige driftsvilkår.

Provinslufthavnene betjener luftfartselskaber, der efter EU's regler frit ud fra en ren kommerciel vurdering kan oprette ruteflyvning og fastsætte priserne herfor, og virksomheder, der udfører anden erhvervsmæssig flyvning end ruteflyvning, herunder charterflyvning, skoleflyvning, taxifyvning og privatflyvning. Lufthavnene har herudover en række sekundære kommercielle aktiviteter såsom parkeringsanlæg, butikker og udlejning af reklameplads.

Provinslufthavnene har med undtagelse af Roskilde og Esbjerg lufthavn indenrigs ruteflyvning til Københavns Lufthavn. Efter åbningen af Storebæltsforbindelsen er indenrigsflyvningen faldet og udgør gennem de senere år ca. 4.5 pct. af øst – vest passagertrafikken.

Der er udenrigsruter og charterflyvning fra Billund, Aarhus og Aalborg lufthavne, mens de øvrige lufthavne alene har international charterflyvning i mere begrænset omfang.

I 2008 var der i alt 25,9 mio. afrejsende og ankomende passager i danske lufthavne, hvoraf Københavns Lufthavns tegnede sig for 21,3 mio. efterfulgt af Billund med 2,5 mio., Aalborg 1,0 mio. og Aarhus 0,6 mio.

Provinslufthavnene er som andre virksomheder omfattet af forskellig lovgivning, afhængigt af ejerforhold og organisationsforhold. De forskellige organisationsformer kan give lufthavnene forskellige aktivitetsmuligheder, afhængigt af organisationsformen. Dette er imidlertid ikke specielt for provinslufthavnene i forhold til andre offentligt ejede virksomheder i forskellige former for ejerskab.

1.4.3 Konkurrenceretlig vurdering af provinslufthavnenes konkurrencesituation

Den danske konkurrencelovgivning har til formål at fremme en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse gennem virksom konkurrence til gavn for virksomheder og forbrugere.

For at kunne beskrive provinslufthavnenes indbyrdes konkurrencesituation i et konkurrenceretligt perspektiv har arbejdsgruppen udarbejdet en overordnet beskrivelse af de markeder, som lufthavnene opererer på. En konkret vurdering skal dog nødvendigvis foretages fra sag til sag.

På *produktsiden* opkræver provinslufthavnene betaling for ydelser knyttet til start og landing, herunder ind- og udflyvning, luftfartøjers ophold, passagerflow gennem lufthavnen, security, ground handling og andre tilknyttede kommercielle ydelser. Disse lufthavnsydelser kan afgrænses som et overordnet *produktmarked*, som om nødvendigt - fra sag til sag - kan underopdeles i en række særskilte produktmarkeder.

Den *geografiske* udstrækning af det område, hvor provinslufthavnene udbyder ydelser, kan beskrives med udgangspunkt i lufthavnenes oplande. Afgrænsningen af oplandsområderne vil afhænge af, hvor langt brugerne af den pågældende lufthavn er villige til at rejse for at benytte en bestemt lufthavn. Overlapper to provinslufthavnes oplandsområder i tilstrækkelig grad, kan lufthavnene siges at være i konkurrence.

Følges en af provinslufthavnene anvendt "tommelfingerregel" om oplandsområder, kan det umiddelbart antages, at de større danske provinslufthavne befinder sig i en sådan nærhed, at der er en indikation for, at i hvert fald visse af provinslufthavnene leverer lufthavnsydelser på samme *geografiske* marked. Det gælder både konkurrencen mellem de større danske provinslufthavne om at levere lufthavnsydelser til luftfartsselskaber til indenrigsluftfart, som konkurrencen om at levere lufthavnsydelser til luftfartselskaber i udenrigsluftfart. Endvidere kan en række udenlandske lufthavne formentlig udøve et konkurrencemæssigt pres på visse større danske provinslufthavne på markedet for levering af lufthavnsydelser til udenrigsfart.

Ud fra en konkurrenceretlig vurdering ses der således umiddelbart at være en række omstændigheder, der taler for, at de større danske provinslufthavne befinder sig i indbyrdes konkurrence samt i konkurrence med større udenlandske lufthavne. Konkurrencesituationen vil variere afhængig af bl.a. lufthavnenes geografiske afstand fra hinanden og en række andre forhold. Det kan derfor ikke udelukkes, at en lufthavn i en konkret sag skal anses for at være dominerende.

I et konkurrenceretligt perspektiv skal markedet for lufthavnsydelser som udgangspunkt afgrænses fra andre transportformer (vej- og jernbanetrafik samt færgetransport). Konkurrencepresset fra disse særskilte, men tilstødende markeder kan dog påvirke markedet for lufthavnsydelser, hvilket kan medvirke til at begrænse en lufthavns mulighed for at misbruge sin eventuelt dominerende stilling.

1.4.4 Sektorspecifik regulering af lufthavnstakster

De sektorspecifikke regler omfatter i dag, hvor der ikke i medfør af luftfartslovens § 71 er udstedt særlige regler om fastsættelse af lufthavnstakster i de kommunalt ejede provinslufthavne, følgende.

- Chicago-konventionens regler om ligebehandling, jf. Luftfartslovens § 72
- Direktiv 2009/12/EF om lufthavnsafgifter
- Forordning 1794 om den fælles ordning for lufttrafiktjenester
- Direktiv 96/67/EF og bekendtgørelse 933 af 9. december 1997 om ground handling

Det følger af artikel 15 i *Chicago-konventionen*, der regulerer international luftfart, at lufthavne skal stå åbne for luftfartøjer fra andre kontraherende stater på samme vilkår, som gælder for nationale luftfartøjer. En afgift, som opkræves af provinslufthavnene fra udenlandske luftfartsselskaber for lufthavnsydelser, må derfor ikke overstige den afgift, som opkræves af et nationalt luftfartsselskab for brug af tilsvarende ydelser. Chicago-konventionens artikel 15 er implementeret i luftfartslovens § 72, der således umiddelbart skal overholdes af provinslufthavnene. Det fremgår af bemærkningerne til luftfartslovens § 72, at artikel 15 næppe er til hinder for, at der kan indføres en mængderabatordning, hvor luftfartselskaber med høj landingshyppighed får en vis rabat.

Direktiv om lufthavnsafgifter, der er vedtaget i 2009, omfatter alene lufthavne med mere end 5 mio. passagerbevægelser, da en regulering af de øvrige lufthavne ikke blev anset for nødvendig. Det vil derfor kun gælde for Københavns Lufthavn. Direktivet indeholder minimumsbestemmelser vedrørende fastsættelse af betaling for lufthavnsydelser, således at der sikres en fair behandling.

Forordning 1794 / 2006 om den fælles ordning for lufttrafiktjenester indeholder regler om beregning af omkostningsgrundlaget for en række lufthavnstakster, der opkræves af lufthavne med over 50.000 kommercielle operationer pr år. Forordningen omfatter derfor i dag alene Københavns Lufthavn og Billund Lufthavn.

Direktivet og bekendtgørelsen om ground handling gælder for alle lufthavne. Ground handling omfatter en række aktiviteter i relation til håndteringen af luftfartøjer, passager og fragt. Bestemmelserne indebærer, at luftfartselskaber i nærmere fastlagt omfang afhængigt af lufthavens størrelse har ret til egen handling, ligesom det fastlægges hvordan konkurrerende aktører kan få adgang til markedet for ground handling i den enkelte lufthavn, herunder adgang til anlæg og centraliserede infrastrukturer, hvilket især har betydning for de største lufthavne. Endvidere er der

fastsat, at den pris, en lufthavn tager for benyttelse af sine ground handlingsanlæg, skal være fastsat på kriterier, der er objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende.

Gennemgang af praksis for regulering af lufthavnstakster i en række udvalgte lande viser, at man i de fleste lande (England, Irland og Holland) har koncentreret reguleringen omkring de store lufthavne, mens regulering af de regionale lufthavne er undladt helt eller delvis. Den generelle tendens er, at disse lufthavne selv fastsætter taksterne, mens myndighederne behandler klager over takstfastsættelsen.

1.4.5 Konkurrence- og statsstøttere reglerne

Konkurrencereglerne

EU-traktatens artikel 101 forbyder virksomheder at indgå aftaler, der begrænser konkurrencen mærkbart, og artikel 102 forbyder virksomheder at misbruge en dominerende stilling. Disse bestemmelser finder anvendelse på provinslufthavnene, hvis betingelserne herfor er opfyldt.

De to bestemmelser finder kun anvendelse på virksomheders adfærd, *der kan påvirke handelen mellem medlemsstater mærkbart*. Det fremgår i den forbindelse af Kommissionens retningslinjer for finansiering af lufthavne, at der er en formodning for, at lufthavne med under 2 millioner passagerer årligt ikke har en mærkbar indflydelse på samhandelen. Efter disse retningslinjer vil der således være en formodning for, at kun Billund Lufthavns adfærd kan have en mærkbar påvirkning af samhandelen. Det skal dog vurderes konkret fra sag til sag, om en provinslufthavns adfærd påvirker samhandelen mærkbart.

Den danske konkurrencelov indeholder forbudsbestemmelser i henholdsvis § 6 og § 11, som er parallelle med forbudsbestemmelserne i EU-traktatens artikel 101 og 102. Efter konkurrenceloven stilles der dog ikke noget krav om, at samhandelen mellem medlemsstater påvirkes mærkbart.

Det følger bl.a. af konkurrencelovens § 6, at en aftale mellem to eller flere provinslufthavne om at anvende samme takster for lufthavnsydelse er i strid med konkurrencelovens forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler. Ligeledes vil det være i strid med konkurrencelovens § 6, hvis to eller flere provinslufthavne aftaler at opdele luftfartsselskaber, passagerer eller leverandører imellem sig. Endvidere vil en aftale mellem to eller flere provinslufthavne om at begrænse antallet af slots umiddelbart stride mod konkurrencelovens forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler.

Fastsættelse af både urimeligt høje og urimeligt lave priser kan udgøre et misbrug af dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11. En dominerende provinslufthavn kan således misbruge sin dominerende stilling på markedet ved at fastsætte urimeligt høje eller lave priser. Hvorvidt en provinslufthavn er dominerende, skal som anført vurderes konkret fra sag til sag.

Det er endvidere forbudt for en dominerende provinslufthavn at forskelsbehandle eksempelvis annoncører i lufthavnen eller at forskelsbehandle luftfartsselskaber med hensyn til priser for ground handling-ydelser, hvis de pågældende virksomheder er i konkurrence.

Omkostningsbegrundede rabat- og bonusformer er som hovedregel lovlige, såfremt de baserer sig på objektive og rimelige kriterier og er kendte for køberne. Omvendt findes der kategorier af rabatter, som ofte har konkurrencebegrænsende virkninger, og som kan indebære en diskrimination af aftagerne. Det gælder især de såkaldte loyalitetsrabatter, hvor der ydes særrabat til aftagere, der forpligter sig til at foretage alle deres indkøb eller en stor del af del af deres indkøb hos den pågældende dominerende virksomhed. Det er i hvert enkelt tilfælde nødvendigt at vurdere konkret, hvorvidt en rabat eller bonus udgør et misbrug af en dominerende stilling på det relevante marked.

Efter konkurrencelovens § 11a kan Konkurrencerådet udstede påbud om, at støtte, der er ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, skal bringes til ophør eller skal tilbagebetales. Påbud kan udstedes, når støtten direkte eller indirekte har til formål at forvride konkurrencen, og når støtten ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering.

I medfør af konkurrencelovens § 2 er adfærd, der er en direkte og nødvendig følge af offentlig regulering, undtaget fra forbudsbestemmelserne i den danske konkurrencelov. Provinslufthavnenes takster vil derfor være undtaget den danske konkurrencelovs bestemmelser, i det omfang lovgiver fastsætter provinslufthavnenes takster i medfør af luftfartslovens § 71. I denne situation vil EU-traktatens artikel 101 og 102 imidlertid fortsat finde anvendelse, medmindre den konkurrencestridige adfærd er blevet pålagt virksomhederne ved en national lovgivning, der berører virksomhederne enhver mulighed for konkurrence, jf. i den forbindelse tillige artikel 117.

ICAO's principper om bl.a. prisfastsættelse og konkurrencereglerne er ikke i modstrid med hinanden. Det er muligt for en lufthavn at overholde begge regelsæt. Chicago-konventionens artikel 15 og konkurrencereglerne er dog komplementære, idet der kan

opstilles situationer, hvor en lufthavn overholder Chicago-konventionens artikel 15, men ikke overholder konkurrencereglerne – og vice versa.

Hvis en lufthavn overholder ICAO's principper for prisfastsættelse af lufthavnsydelser, hvorefter taksterne skal være omkostningsrelaterede, ikke-diskriminerende og være baseret på gennemsigtighed, må det som udgangspunkt antages, at den pågældende lufthavn tillige overholder konkurrencelovens og EU-traktatens forbudsbestemmelser. Det skyldes, at ICAO's principper i et vist omfang hviler på samme grundlag som konkurrencereglerne. Vurderingen af en lufthavns adfærd efter konkurrencereglerne skal dog altid foretages i forhold til de konkrete forhold og er ikke baseret på eller forholder sig til ICAO's principper. Vurderingen foretages med henblik på at vurdere, om den pågældende takst er fastsat med det formål eller den direkte eller indirekte følge at begrænse konkurrencen.

Efter Chicago-konventionens artikel 15, der er implementeret i luftfartslovens § 72, er det ikke tilladt for en lufthavn at opkræve højere priser for lufthavnsydelser af udenlandske selskaber end af nationale selskaber, hvis denne forskel ikke er omkostningsbegrundet.

En ikke-dominerende virksomhed kan derimod som udgangspunkt yde forskellige former for rabatter uden at overtræde konkurrencereglerne. Ligeledes kan en dominerende virksomhed under visse omstændigheder konkurrere på pris, hvis dette bl.a. sker som led i normal handelspraksis og ikke hindrer opretholdelsen eller skærpelsen af konkurrencen på det pågældende relevante marked.

Statsstøttere reglerne

EU-traktatens artikel 107 fastlægger, at statsstøtte er uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, støtten påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

Statsstøtte foreligger, når følgende kumulative betingelser er opfyldt. Støtten skal ydes af staten eller ved hjælp af statsmidler, støtten skal ydes til virksomheder, der udøver en økonomisk aktivitet, støtten skal indrømme virksomheden en fordel, støtten skal være selektiv, og støtten skal fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene og have samhandelsvirkning. Statsstøtte omfatter også midler hidrørende fra lokale eller regionale offentlige myndigheder.

Det forhold, at en offentlig virksomhed er organiseret i et privatretligt selskab, udelukker ikke, at en støtteforanstaltning, der iværksættes af et sådan selskab, kan *tilregnes* staten og dermed udgøre statsstøtte. En provinslufthavn, der er kommunalt ejet, kan således være omfattet af statsstøttere reglerne, hvis lufthavnen har givet støtte

(f.eks. ved at give rabat på visse lufthavnstakster), og lufthavnen ikke er uafhængig af dens kommunale ejere således, at støtten kan tilregnes kommunen.

Støtten skal indrømme den pågældende virksomhed en fordel. Det udgør således ikke statsstøtte, hvis staten indskyder penge i en virksomhed på markedsvilkår. Det skyldes, at virksomheden derved ikke opnår en fordel, idet virksomheden ville kunne opnå samme indskud på markedet.

Medlemsstaterne kan i nærmere bestemt omfang overdrage forpligtelser til at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse til private og offentlige virksomheder. Der kan således ydes kompensation til forsyningsmæssige forpligtelser inden for transportområdet, og denne kompensation udgør ikke statsstøtte i artikel 107's forstand under forudsætning af, at en række betingelser er opfyldt. Efter Kommissionens opfattelse - som udtrykt i retningslinjerne om finansiering af lufthavne - kan administration og forvaltning af en lufthavn som helhed i særlige tilfælde betragtes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.

Statsstøtte skal anmeldes til og godkendes af Kommissionen. Der er fastsat særlige retningslinjer vedrørende støtte i relation til udførelse af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

1.4.6 De kommunalretlige regler

Der er ikke i dag en egentlig lovgivning for lufthavne, hvori der er bestemmelser, som udtrykkeligt tager stilling til spørgsmålet, om hvem der må eje lufthavne, de opgaver ejeren må varetage og de nærmere vilkår herfor.

Traditionelt har det været en kommunal opgave efter kommunalfuldmagtsreglerne at eje og drive lufthavne.

Der har i en længere periode – ca. 14 år – dog været en lov - lov om kommuners og amtskommuners erhvervsudviklingsaktiviteter - som har givet kommuner hjemmel til at eje og drive lufthavne.

Efter ophævelsen pr. 1. januar 2007 af lov om kommuners og amtskommuners erhvervsudviklingsaktiviteter må det antages, at kommuners hjemmel til at eje og yde støtte til en lufthavn herefter – igen - er reguleret af kommunalfuldmagtsreglerne. Kommunalfuldmagtsreglerne regulerer imidlertid ikke præcist de nærmere forhold vedrørende dette ejerskab eller fastsætter vilkår for den støtte, kommuner kan yde til lufthavnen, som tager højde for de særlige forhold, der gør sig gældende for lufthavne.

Reguleringen efter kommunalfuldmagtsreglerne indebærer endvidere, at de kommunale lufthavne kun i meget begrænset omfang vil kunne udleje lokaler til kommercielle aktiviteter. Det betyder, at kommuners mulighed dels for at sikre, at der er sådanne faciliteter i lufthavnen, dels for at opnå fortjeneste herved, er yderst indskrænkede.

Der kan efter kommunalfuldmagtsreglerne ikke stilles krav om, at kommunen skal have dækning for sine udgifter til anlæg og vedligeholdelse fra brugerne. Tværtimod kan kommunen med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne fuldt ud finansiere anlæg og vedligeholdelse og således vederlagsfrit stille anlæg til rådighed for brugerne. Omvendt må det antages, at kommunen ikke kan kræve en pris, der er højere end omkostningerne.

Det skyldes, at det som altovervejende hovedregel ikke er en kommunal opgave at opnå fortjeneste ved sin virksomhed. Det er imidlertid tvivlsomt, om spørgsmålet om kommunens opkrævning af betaling fra brugerne er reguleret af kommunalfuldmagtsreglerne. Det skyldes, at den tidligere gældende § 71 i lov om luftfart har indeholdt hjemmel til takstregulering i forhold til lufthavne, herunder kommunalt ejede lufthavne. Det må endvidere antages, at lufthavnenes takstfastsættelse skal være i overensstemmelse med konkurrence- og statsstøttereglerne samt de sektorspecifikke regler for fastsættelse af lufthavnstakster, herunder blandt andet luftfartslovens § 72, ground handling bekendtgørelsen og forordningen om lufttrafiktjenester. Det vil formentlig ikke være i overensstemmelse med disse regler, at en lufthavn vælger at stille sine anlæg vederlagsfrit til rådighed, uanset at der er hjemmel hertil efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Der forekommer således at være et behov for at præcisere, at konkurrence- og statsstøttereglerne samt de sektorspecifikke regler for fastsættelse af lufthavnstakster skal iagttages i forbindelse med takstfastsættelsen i kommunale lufthavne.

Af andre problemstillinger i forhold til kommuners varetagelse af opgaver i tilknytning til lufthavne bemærkes, at kommuner ikke i den eksisterende lovgivning har hjemmel til at etablere og drive parkeringsanlæg med fortjeneste for øje, hvilket ellers må anses for et naturligt indtjeningsgrundlag for en lufthavn.

1.4.7 Arbejdsgruppens anbefalinger

Hvis en lufthavns takstfastsættelse sker med respekt for de sektorspecifikke regler for fastsættelse af lufthavnstakster og de generelle statsstøtte- og konkurrenceregler i forbindelse med takstfastsættelse, vurderes det, at det vil indebære, at

provinslufthavnene ikke prisfastsætter taksterne for lufthavnsydelser uhensigtsmæssigt. Det gælder både i den situation, hvor de markedsmæssige forhold tilsiger, at en provinslufthavn er udsat for et reelt konkurrencemæssigt pres fra andre aktører som, hvor der ikke foreligger et sådan konkurrencemæssigt pres, og hvor lufthavnen derfor må anses for dominerende.

I det omfang en provinslufthavn *er udsat for et reelt konkurrencemæssigt pres* sikrer denne konkurrence, at lufthavnens priser fastsættes hensigtsmæssigt. Det skyldes, at hver provinslufthavn – som på andre konkurrenceudsatte markeder – netop må fastsætte sine priser henset til konkurrencen på markedet. Konkurrenceloven sikrer endvidere – som på alle andre markeder – at provinslufthavnene ikke indgår indbyrdes aftaler, der begrænser konkurrencen på markedet, og som kan medføre højere priser end, hvad der ville have været tilfældet, hvis markedet havde fungeret frit (dvs. uden aftalerne). Endelig sikrer den sektorspecifikke regulering, at prisfastsættelsen på betalingen for lufthavnsydelser fastsættes uden, at der sker forskelsbehandling mellem indenlandske og udenlandske aktører.

Hvis en provinslufthavn *ikke er udsat for et tilstrækkeligt konkurrencemæssigt pres*, og lufthavnen som følge heraf må anses for dominerende, vil prisfastsættelsen som udgangspunkt kunne ske uden hensyn til – den utilstrækkelige – konkurrence på markedet. Markedsforholdene giver således i sig selv mulighed for en uhensigtsmæssig prisfastsættelse. Konkurrenceloven sikrer imidlertid også i denne situation – som på alle andre markeder – at den dominerende lufthavn ikke tager en urimelig høj pris eller diskriminerer sine kunder. Endvidere sikrer den sektorspecifikke regulering også i denne situation, at fastsættelsen af betalingen for lufthavnsydelser fastsættes uden, at der sker forskelsbehandling mellem indenlandske og udenlandske aktører.

Endvidere sikrer statsstøttere reglerne, at grundlaget for konkurrencen mellem de enkelte provinslufthavne ikke forrykkes som følge af offentlige støtteforanstaltninger.

Kommunen kan derfor ikke give støtte til en lufthavn eller en lufthavnsbruger i strid med statsstøttere reglerne.

Med hensyn til takstfastsættelse for ground handling-ydelser kan lufthavnene som nævnt fastsætte disse frit inden for rammerne af sektorlovgivningen, herunder ground handling bekendtgørelsen og konkurrencereglerne.

For så vidt angår takstfastsættelse af andre ydelser end ground handling-ydelser, indebærer en takstfastsættelse efter kommunalfuldmagtsreglerne ikke nødvendigvis,

at konkurrencereglerne er overholdt. Kommunalfuldmagtsreglerne indeholder endvidere ikke en præcis og klar regulering, som tager direkte sigte på de særlige forhold, der gør sig gældende i forhold til lufthavne, herunder det forhold at de i meget vidt omfang bør operere på erhvervsøkonomiske vilkår.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der tilvejebringes en generel hjemmel for det kommunale ejerskab og drift af de danske provinslufthavne således, at kommuner eller kommunale fællesskaber direkte eller i selskabsform kan eje og drive lufthavne og tilknyttet virksomhed så som parkeringsanlæg og cafeteria på et forretningsmæssigt grundlag. Det bør i den forbindelse slås fast, at i det omfang bemyndigelsen i luftfartslovens § 71 ikke udnyttes kan lufthavnenes takstfastsættelse ske frit, men med respekt for konkurrence- og statsstøttereglerne samt de sektorspecifikke regler for fastsættelse af takster i lufthavne, herunder blandt andet luftfartslovens § 72, ground handling bekendtgørelsen og forordningen om lufttrafiktjenester. Herved undgås, at kommuner er omfattet af modsatrettede regelsæt vedrørende takstfastsættelse for lufthavnsydelser.

Det er vurderingen, at reglerne og de konkurrencemæssige forhold for provinslufthavnene herefter sikrer, at lufthavnene generelt set ikke prisfastsætter taksterne for lufthavnsydelser uhensigtsmæssigt.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der ikke indføres et system, hvorefter Statens Luftfartsvæsen skal godkende provinslufthavnenes takstfastsættelse. Arbejdsgruppen anbefaler således, at hjemlen i luftfartslovens § 71 til at regulere provinslufthavnenes fastsættelse af takster for benyttelse af lufthavne ikke udnyttes bortset fra, at der alene fastsættes en pligt for provinslufthavnene til at offentliggøre deres takster.

Selv om hjemlen i luftfartslovens § 71 ikke udnyttes således, at Statens Luftfartsvæsen ikke skal godkende takstfastsættelsen, skal provinslufthavnene overholde luftfartslovens § 72 om ligebehandling, hvorefter der ikke opkræves må højere takster for de udenlandske luftfartøjer end for de danske for de samme lufthavnsydelser.

2 Provinslufthavnenes organisering og trafikale forhold

2.1 Indledning og afgrænsning

I dette afsnit beskrives de større provinslufthavnes forhold for så vidt angår organisering, økonomi og trafikale forhold. En beskrivelse af lufthavnenes forhold ud fra konkurrenceretlige synspunkter findes i afsnit 3.

Afsnit 2.2 omhandler de enkelte lufthavnes ejerskab, organisering, økonomi, herunder offentlig støtte, trafikudvikling og aktuelle aktiviteter.

Afsnit 2.3. omhandler provinslufthavnenes trafikale situation, herunder udviklingen i passagertal for indenrigs- og udenrigsluftfarten.

Afsnit 2.4 giver en sammenfatning over afsnit 2.

De følgende oplysninger om lufthavnenes økonomi, herunder i hvilket omfang lufthavnene modtager offentlig støtte, er baseret på oplysninger modtaget fra de pågældende lufthavne.

2.2 Provinslufthavnenes placering, organisering, udvikling mv.

2.2.1 Generelle markedsforhold

De større provinslufthavne er i denne rapport af overskuelighedshensyn afgrænset til at omfatte offentligt tilgængelige flyvepladser med flere end 15.000 passagerer¹ årligt. Københavns Lufthavn, Kastrup er ikke behandlet nærmere i denne rapport, da lufthavnens forhold falder uden for arbejdsgruppens kommissorium.

Følgende lufthavne er inddraget i arbejdet:

- Aalborg Lufthavn
- Aarhus Lufthavn
- Billund Lufthavn
- Bornholms Lufthavn
- Esbjerg Lufthavn
- Karup Lufthavn
- Københavns Lufthavn, Roskilde
- Sønderborg Lufthavn

Provinslufthavnens geografiske placering er vist på figur 2.1 nedenfor. Figuren viser tillige Københavns Lufthavn Kastrup.

¹ Antal passagerer er opgjort som summen af både ankomende og afrejsende passagerer

Figur 2.1 Lufthavnenes placering



De danske lufthavne befinder sig i en struktur, som overordnet set kan beskrives som et "hub and spoke/nav og eger" - netværk. Københavns Lufthavn, Kastrup (hub) er den centrale del i et rutenetværk, der til dels fødes af de omkringliggende mindre provinslufthavne (spokes). Langt hovedparten af de danske indenrigsruter leder således enten fra eller til Københavns Lufthavn, Kastrup. Hovedparten af udenrigsflyvninger til og fra Danmark sker på nuværende tidspunkt via Københavns Lufthavn, Kastrup og Billund Lufthavn, mens der som angivet i omtalen af de enkelte provinslufthavne nedenfor kun i mere begrænset omfang er udenrigsruteflyvning fra de øvrige provinslufthavne.

De danske provinslufthavnes primære kunder er flyselskaberne. Lufthavnene betjener herudover virksomheder, der udfører anden erhvervsmæssig flyvning end rute- og charterflyvning, herunder skoleflyvning, taxifyvning og privatflyvning.

De danske provinslufthavne stiller infrastrukturanlæg til rådighed for start og landing samt parkering af fly. Provislufthavnene opererer endvidere terminalanlæg for passager- og godsekspedition samt anlæg til brug for security foranstaltninger.²

² Jf. Bekendtgørelse nr. 1339 af 3. december 2007 om forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed (security).

Lufthavnene udfører endvidere forskellige former for ground handling.³ Ground handling-ydelser er behandlet nærmere i afsnit 4.5.

Provinslufthavnenes indtægter kan opdeles i to kategorier. *For det første* opkræver lufthavnene forskellige former for afgifter for de ydelser, som lufthavnene yder til luftfartsselskaberne. *For det andet* oppebærer lufthavnene indtægter fra den øvrige kommercielle virksomhed i lufthavnene (typisk i form af enten leje- og forpagtningsafgifter eller som egne indtægter) fra bl.a. parkeringsanlæg og butikker. Provinslufthavnene har derfor en naturlig interesse i at tiltrække og fastholde så stor en trafikmængde som muligt

Luftfartsselskaber domicileret i EU har fri adgang til at oprette rutetrafik inden for EU. Den tidligere ordning, hvorefter oprettelse af rutetrafik krævede myndighedernes godkendelse af bl.a. takster og af hvilken kapacitet, der kunne indsættes på en given rute, er afskaffet på Fællesskabsplan.

Flyselskaberne kan således frit beslutte at beflyve en lufthavn. Denne beslutning vil - alt andet lige – bl.a. være baseret på en kommerciel vurdering af passagergrundlaget i den pågældende lufthavn, den tilbudte lufthavnsservice, herunder eventuel overbelastning i lufthavnen, adgangen til og fra lufthavnen over land, lufthavnens serviceniveau og på en vurdering af omkostningerne forbundet med at beflyve den pågældende lufthavn, herunder størrelsen af afgifterne for benyttelse af lufthavnens infrastruktur.

Der er forskelle i udbudet af ground handling-ydelser i de enkelte lufthavne. Som udgangspunkt skal alle provinslufthavne give adgang til, at luftfartsselskaberne kan foretage egen handling. For lufthavne med under 1 million passagerbevægelser gælder denne pligt dog ikke for bagagehåndtering, forpladshandling, brændstof- og oliepåfyldning samt fysisk håndtering af post/fragt

Hvad angår levering af ground handling-ydelser til tredjemand er det kun lufthavne med en årlig trafik på mindst 2 millioner passagerbevægelser, som er omfattet af pligten til at sikre den fri adgang til markedet for levering af ground handling-ydelser.

I Danmark er det således kun Københavns Lufthavn, Kastrup og Billund Lufthavn, der er omfattet af pligten til at åbne deres markeder for levering af ground handling-ydelser til tredjemand.

³ Som defineret i Bilag I til Bekendtgørelse nr. 933 af 9. december 1997 om adgang til gound handling-markedet i danske lufthavne, udstedt i medfør af luftfartsloven. Bekendtgørelsen, inkl. bilaget er optaget som **Bilag 1** til denne rapport.

For de øvrige provinslufthavne gælder, at de alene er forpligtede til at give luftfartsselskaberne lov til at handle sig selv på visse specifikke områder som for eks. passagerbetjening, rengøring og servicering af flyet, vedligeholdelse af flyet, transport på jorden og catering.

2.2.2 Provinslufthavnenes organisering og trafik

Aalborg Lufthavn

Der har siden 1936 være en indenrigsrute mellem København og Aalborg, dog med afbrydelser bl.a. under 2. verdenskrig. Den nuværende lufthavn er anlagt under 2. verdenskrig som militær lufthavn. Den civile Aalborg Lufthavn er organiseret som et andelsselskab, ejet af følgende kommuner:

Aalborg	65,6%
Jammerbugt	13,3%
Rebild	7,6%
Brønderslev	5,3%
Frederikshavn	4,5%
Vesthimmerland	3,7%

Andelskapitalen er på ca. 16 mio. kr. og egenkapitalen omkring 130 mio. kr. Lufthavnen har oplyst, at den ikke modtager offentlig støtte. Den havde i 2008 et overskud på 1,1 mio. kr. efter afskrivninger og finansielle poster.

Aalborg Lufthavn a.m.b.a. ejer terminalbygninger, forplads med hangarområde, lysanlæg til startbane samt ILS-anlæg (Instrument Landings System), mens den øvrige del af lufthavnen, herunder startbaner, er ejet af Forsvaret. Den civile lufthavns arealer blev erhvervet fra Forsvaret for 1 kr.

Aalborg Lufthavn køber brand- og redningstjeneste samt tårntjeneste af Forsvaret. Parterne har indgået en kontrakt om anvendelse af lufthavnen og betalingen herfor. Parterne har fordelt omkostningerne til en række ydelser, som er nødvendige for begge parter. Det drejer sig bl.a. om vedligeholdelse af baner, vinterbekæmpelse, meteorologisk tjeneste mm.

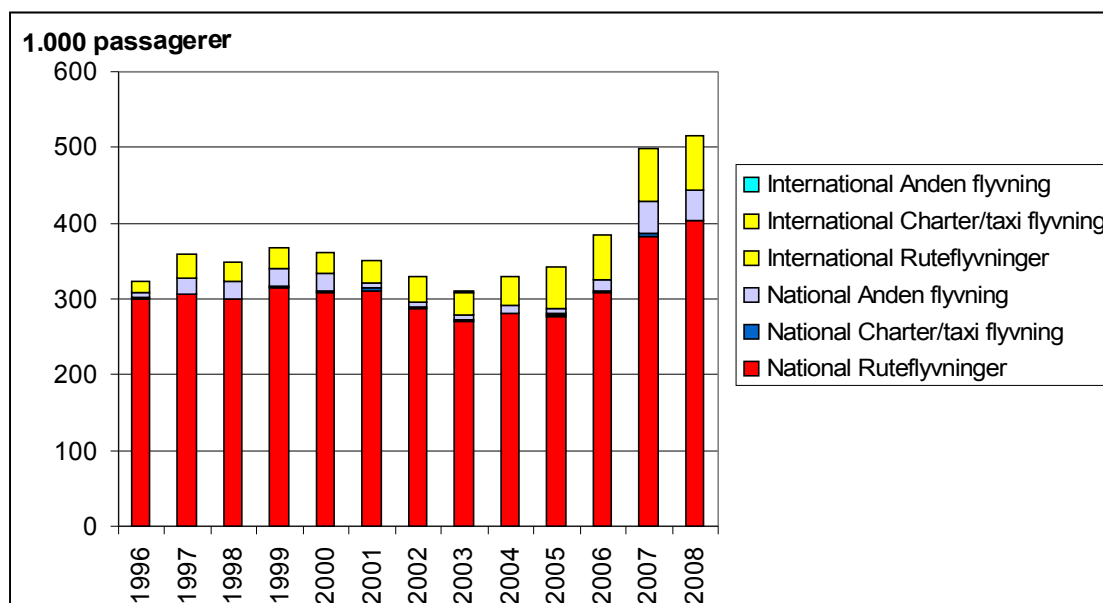
Ground handling udbydes kun af Aalborg Lufthavn. Flyvekontrolltjeneste (TWR) udføres af NAVIAIR i henhold til aftale med Forsvaret.

Lufthavnen kan karakteriseres som hovedlufthavn for Nordjylland og havde primo 2009 ifølge virksomhedens hjemmeside, www.aal.dk, ruteflyvning til København (3

selskaber), en sommerrute til Færøerne og 4 ruter (3 selskaber) til 4 lande. Hertil kommer charterflyvning og anden flyvning.

Lufthavnen havde i alt 1.032.000 ankommende og afrejsende passagerer i 2008. Udviklingen i antal afrejsende passagerer siden 1996 fremgår af figur 2.2. Det fremgår af figuren, at Aalborg Lufthavn – som den eneste danske provinslufthavn – siden 2005 har oplevet en kraftig stigning i antallet af indenrigspassagerer.

Figur 2.2 Afrejsende passagerer fra Aalborg Lufthavn 1996 – 2008



Aarhus Lufthavn

Der har været indenrigsflyvning mellem Aarhus Lufthavn og København siden 1946, bortset fra en kort periode i 1953-54. Lufthavnen er anlagt under 2. verdenskrig som militær flyveplads. Aarhus Lufthavn er nu organiseret som et aktieselskab, ejet af følgende kommuner:

Århus	58,07%
Randers	18,44%
Norrdjurs	7,83%
Syddjurs	7,83%
Favrskov	7,83%

Efter en udvidelse af aktiekapitalen i foråret 2008, hvorved tillige Favrskov Kommune blev medejer, udgør lufthavnens aktiekapital 65,1 mio. kr. Aktiekapitalen er fordelt mellem de 5 kommuner som vist ovenfor. Lufthavnens egenkapital udgjorde ultimo 2008 i alt 93,9 mio. kr. Lufthavnen havde et underskud på 1,8 mio. kr. i 2008. Det fremgår af ledelsesberetningen i lufthavnens årsregnskab for 2007, at der bl.a. gennem kapitaludvidelser er tilvejebragt den nødvendige kapital til i årene 2008/2009 at

investere ca. 40 mio. kr. i nye anlæg og forbedringer af eksisterende anlæg. Investeringerne omfatter anlæg af en ny vestlig adgangsvej, renovering af lufthavnens check-in område og bagageanlæg samt renovering af terminalbygningens facade mod nord.

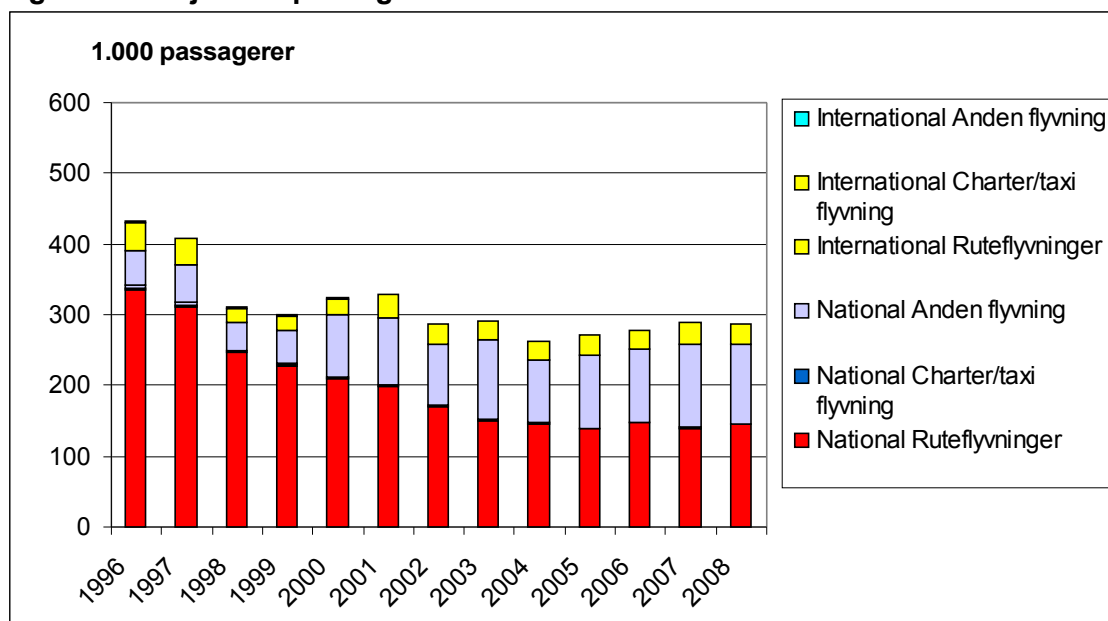
Aarhus Lufthavn A/S har oplyst, at lufthavnen ikke modtager offentlig støtte.

Med virkning pr. 1.9.2002 godkendte Folketingets Finansudvalg, at Aarhus Lufthavn A/S for 14,5 mio. kr. erhvervede den del af arealerne på den tidligere Flyvestation Tirstrup, som lufthavnen havde lejet siden juni 1998 (ca. 50 % af arealet af den tidligere flyvestation). Aarhus Lufthavn A/S's terminalbygning, hangarer og en række faste anlæg ligger på de pågældende arealer, som lufthavnen lejede af Forsvaret før salget.

Ground handling udføres af Aarhus Lufthavn A/S samt af SAS. Brand- og redningstjeneste udføres af lufthavnen. Flyvekontrolltjeneste (TWR) udføres af NAVIAIR mod et årligt vederlag fra lufthavnen på 1,6 mio. kr.

Aarhus lufthavn er en hovedlufthavn for Østjylland. Lufthavnen har foruden ruteflyvning en del skole- og fritidsflyvning. Lufthavnen havde primo 2009 ifølge virksomhedens hjemmeside, www.aar.dk, ruteflyvning til København (1 selskab), og 5 ruter (4 selskaber) til 5 lande. Hertil kommer charterflyvning samt anden flyvning. Lufthavnen havde i alt 570.000 ankommende og afrejsende passagerer i 2008. Udviklingen i antal afrejsende passagerer siden 1996 fremgår af figur 2.3, hvor især faldet i antallet af indenrigspassagerer efter åbningen af den faste forbindelse over Storebælt i 1997 / 98 er markant.

Figur 2.3 Afrejsende passagerer fra Aarhus Lufthavn 1996 – 2008



Billund Lufthavn

Billund Lufthavn blev anlagt som en privat flyveplads til brug for virksomheden LEGO. Lufthavnen blev i 1964 omdannet til en offentlig lufthavn og åbnet for ruteflyvning. Lufthavnen var oprindeligt organiseret som et andelsselskab, men blev i 1997 omdannet til et aktieselskab, ejet af følgende kommuner:

Vejle	34,3%
Kolding	25,9%
Billund	15,0%
Horsens	10,7%
Fredericia	6,9%
Hedensted	6,1%
Ikast-Brande	1,0%
Skanderborg	0,1%

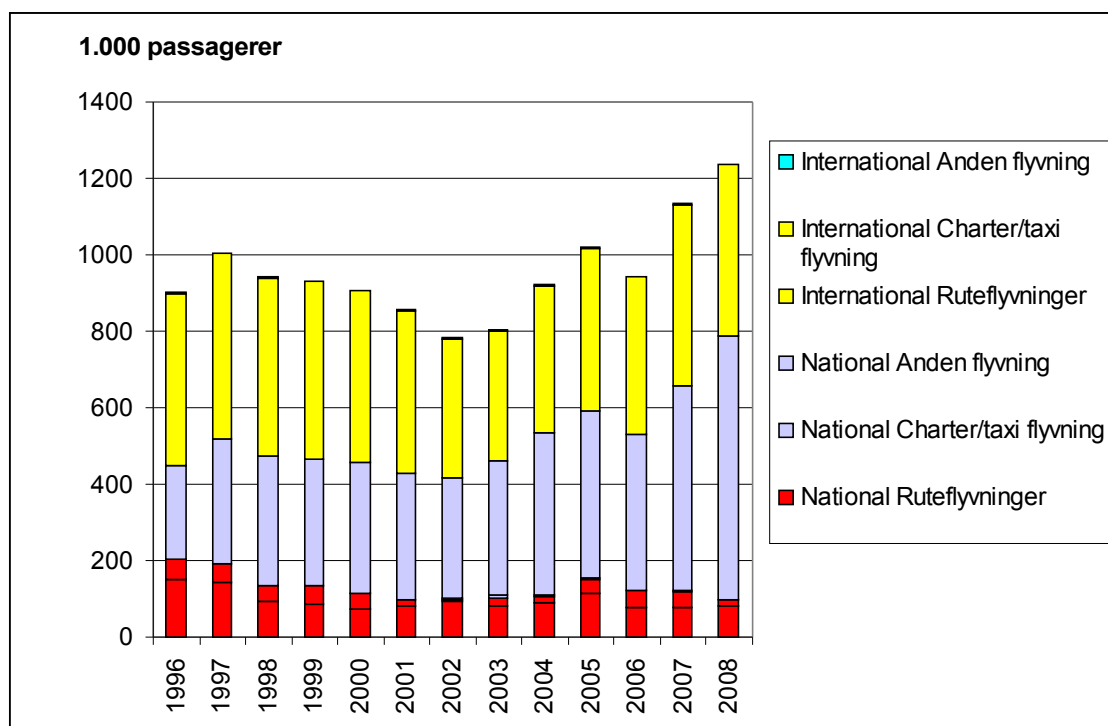
Billund Lufthavns aktiekapital er på 100 mio. kr., og egenkapitalen udgjorde ultimo 2008 i alt 279,5 mio. kr. Selskabets regnskab viste i 2008 et driftsresultat (Resultat før finansielle poster) på 24,4 mio.kr. og et regnskabsmæssigt resultat på -6,0 mio. kr. Billund Lufthavn A/S ejer alle arealer, bygninger, tekniske installationer og start- og rullebaner i lufthavnen.

Lufthavnen har oplyst, at den ikke modtager offentlig støtte.

Ground handling samt brand- og redningstjeneste udføres af lufthavnen. Flyvekontrol-tjeneste (TWR/APP) udføres i henhold til aftale med NAVIAIR, der opkræver en særskilt afgift fra flyselskaberne herfor.

Lufthavnen har primært international rute- og chartertrafik, men har også indenrigstrafik. Lufthavnen havde primo 2009 ifølge virksomhedens hjemmeside, www.billund-airport.dk, 2 indenrigsruter (1 selskab) til København og Bornholm, og 37 ruter (10 selskaber) til 15 lande samt 4 sommerruter. Billund Lufthavn har endvidere skoleflyvning og anden flyvning i et mindre omfang. Udviklingen i antal afrejsende passagerer siden 1996 fremgår af figur 2.4.

Figur 2.4 Afrejsende passagerer fra Billund Lufthavn 1996 – 2008



Det fremgår af figur 2.4, at lufthavnsens betydeligste aktivitet består i at formidle international trafik. Lufthavnen havde i alt 2.474.000 ankomende og afrejsende passagerer i 2008.

Bornholms Lufthavn

Bornholms Lufthavn er anlagt i 1940, og lufthavnen har haft ruteflyvning til København siden da. Lufthavnen er ejet af staten. Lufthavnen er organisatorisk en del af Statens Luftfartsvæsen (SLV).

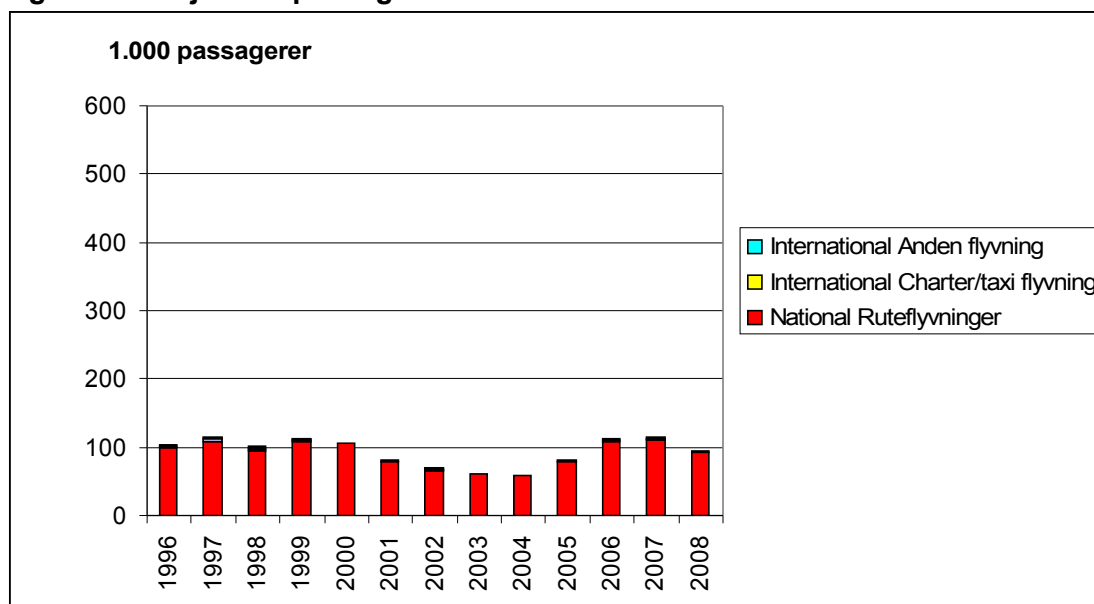
Lufthavnen havde i 2008 et driftsresultat (resultat før afskrivninger og finansielle poster) på -16,6 mio. kr., der blev dækket af en finanslovsbevilling. Bornholms Lufthavns lufthavnstakster skal godkendes af Folketingets Trafikudvalg, jf. Luftfartslovens § 71. Bornholms Lufthavns primære indtægtskilde er starttakster, idet lufthavnen ikke opkræver passagertakster, jf. Akt 86 25/11 1997. Statens Luftfartsvæsen yder Bornholms Lufthavn en kompensation for at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, jf. §§ 1 og 2 i "Aftale mellem Statens Luftfartsvæsen og Bornholms Lufthavn..." af 31. maj 2007.⁴

Ground handling samt brand- og redningstjeneste udføres af lufthavnen. Flyvekontrolltjeneste (TWR) udføres af NAVIAIR i henhold til aftale.

⁴ Aftalen mellem Bornholms Lufthavn og Statens Luftfartsvæsen er udarbejdet i samarbejde med Konkurrencestyrelsen

Lufthavnen er den eneste lufthavn på Bornholm, og lufthavnen har primært indenrigsflyvning. Lufthavnen havde primo 2009 ifølge virksomhedens hjemmeside, www.bornholms-lufthavn.dk, 2 indenrigsruter (2 selskaber) til København og Billund, og 2 sommerruter (2 selskaber) til 2 lande. Bornholms lufthavn har endvidere charterflyvning og anden flyvning såsom skole- og taxifyvning. Lufthavnen havde i alt 192.000 ankommende og afrejsende passagerer i 2008. Udviklingen i antal afrejsende passagerer siden 1996 fremgår af figur 2.5.

Figur 2.5 Afrejsende passagerer fra Bornholms Lufthavn 1996 – 2008



Esbjerg Lufthavn

Esbjerg fik en statslufthavn i 1937, hvorfra der bl. a. var en rute til København. I 1971 blev statslufthavnen afløst af den nuværende lufthavn, der er anlagt af Esbjerg Kommune. Lufthavnen er organisatorisk en del af Esbjerg Kommune. Kommunen ejer således alle arealer, bygninger, tekniske installationer og start- og rullebaner.

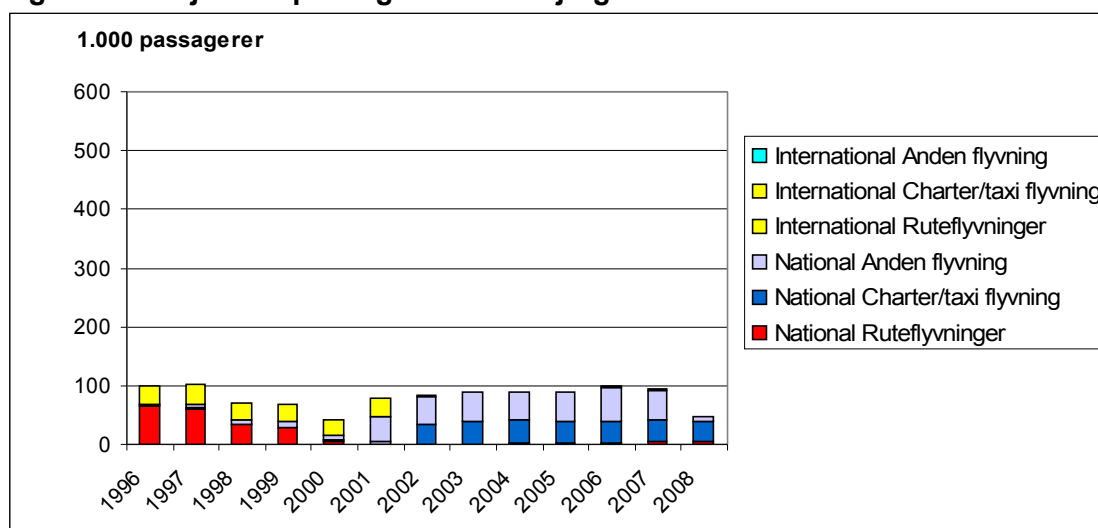
Lufthavnen havde i 2008 et driftsresultat på -3,6 mio. kr. Underskuddet blev dækket ved en bevilling fra kommunen.

Ground handling samt brand- og redningstjeneste udføres af Esbjerg Lufthavn. Lufthavnen udfører Flyveinformationstjeneste (AFIS) i visse perioder. Herudover er der for den øvrige tid i døgnet indgået aftale med NAVIAIR om etablering og udøvelse af flyvekontrolltjeneste (TWR).

Esbjerg Lufthavn havde en indenrigsrute til København 1937 – 2000, og i perioden 2000 – 2007 havde lufthavnen en udenrigslavpriserute. Esbjerg Lufthavn er

primærlufthavn for trafikken i forbindelse med off-shore aktiviteterne i Nordsøen, og har desuden en mindre del regional international trafik. Lufthavnen havde primo 2009 ifølge virksomhedens hjemmeside, www.esbjerg-lufthavn.dk, 2 ruter (2 selskaber) til 2 lande. Hertil kommer charterflyvning samt anden flyvning. Esbjerg Lufthavn havde i 2008 i alt 94.000 ankomende og afrejsende passagerer. Udviklingen i antal afrejsende passagerer siden 1996 fremgår af figur 2.6. Det fremgår heraf, at Esbjerg Lufthavns indenrigsflyvning blev indstillet efter åbningen af den faste forbindelse over Storebælt 1997 - 1998.

Figur 2.6 Afrejsende passagerer fra Esbjerg Lufthavn 1996 – 2008



Karup Lufthavn

Karup Lufthavn blev anlagt under 2. verdenskrig som en militær lufthavn. Lufthavnen blev i henhold til Folketingsbeslutning af 20. maj 1965 angående civil benyttelse af de militære flyvestationer⁵ åbnet for civil ruteflyvning, og siden har der været indenrigsflyvning på lufthavnen.

Karup Lufthavn er organiseret som et andelsselskab, ejet af følgende kommuner:

Herning	28,0%
Holstebro	18,5%
Viborg	12,6%
Ikast-Brande	9,3%
Skive	8,0%
Ringkøbing-Skjern	7,3%
Silkeborg	7,0%
Struer	5,6%
Lemvig	3,7%

⁵ Folketingstidende, Till. C, spalte 517 - 518

Karup Lufthavns andelskapital er på 6,2 mio. kr., og selskabets egenkapital udgjorde ultimo 2008 i alt 19,8 mio. kr. Selskabets regnskab viste i 2008 et driftsresultat på 2,4 mio. kr. før afskrivninger på 1,9 mio. kr. og et regnskabsmæssigt resultat på 0,5 mio. kr. efter afskrivninger.

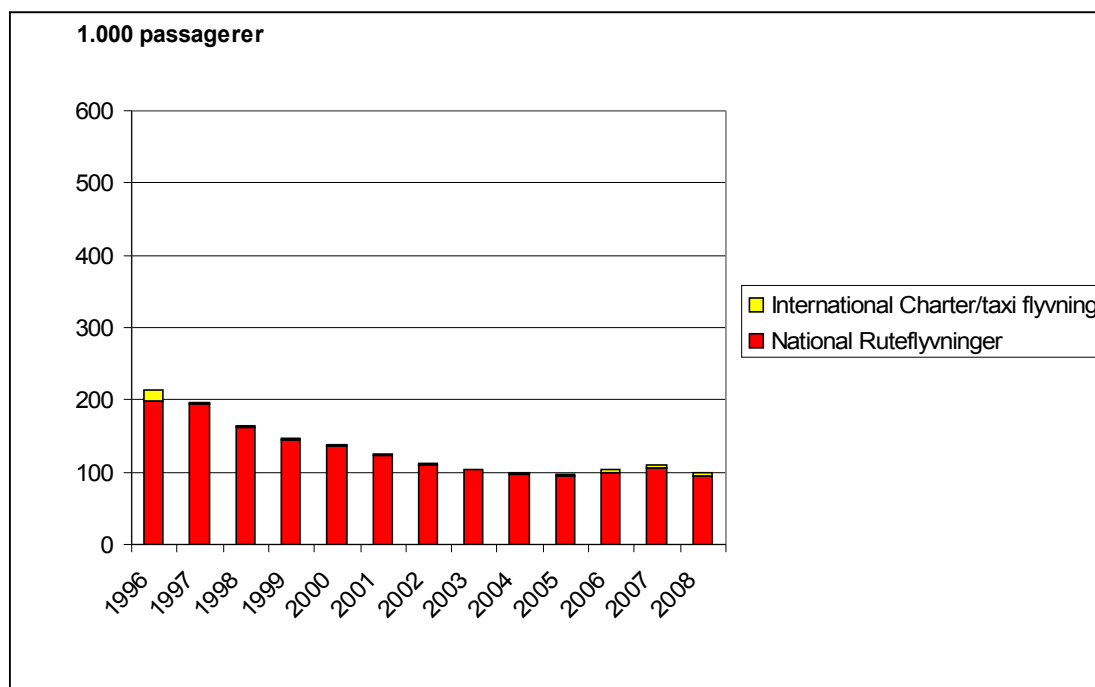
Karup Lufthavn har oplyst over for arbejdsgruppen, at lufthavnen ikke har modtaget nogen form for tilskud siden 1966. Lufthavnens aktiviteter er brugerfinansierede via opkrævning af omkostningsdækkende afgifter. Startafgifter fastsættes af Forsvaret. Startafgift opkræves af lufthavnen, der i fuldt omfang afregner afgiften til Forsvaret.

Karup Lufthavn a.m.b.a ejer terminalbygningen og lufthavnens ILS-anlæg. Alle øvrige anlæg og installationer ejes af Forsvaret. Tårntjeneste (TWR) (ekskl. drift af ILS – anlæg), brand- og redningstjeneste samt meteorologisk tjeneste leveres af Forsvaret i henhold til en aftale mellem Forsvaret og Karup Lufthavn. Karup Lufthavn kan herudover købe yderligere ydelser af Forsvaret efter behov. Forsvaret har PPR – Prior Permission Required – for den civile beflyvning af lufthavnen, hvilket indebærer, at Forsvaret skal godkende eventuelle nye faste ruter.

Forsvaret udfører bl.a. vedligeholdelse af baner, vinterbekæmpelse og meteorologisk tjeneste. Parterne har fordelt omkostningerne til disse ydelser, som er nødvendige for begge parter brug af lufthavnen. Ground handling tilbydes af Karup Lufthavn.

Karup Lufthavn er primært indenrigslufthavn for Midtjylland. Lufthavnen havde ifølge virksomhedens hjemmeside, www.karup-airport.dk, primo 2009 ruteflyvning til København (1 selskab). Hertil kommer charterflyvning samt anden flyvning. Lufthavnen havde i alt 197.000 ankomende og afrejsende passagerer i 2008. Udviklingen i antal afrejsende passagerer siden 1996 fremgår af figur 2.7. Det fremgår af figuren, at lufthavnen i årene efter åbningen af den faste forbindelse over Storebælt oplevede et gradvist fald i passagerantallet. Karup Lufthavns passagertal er nu nede på ca. ½-delen af antallet i 1996.

Figur 2.7 Afrejsende passagerer fra Karup Lufthavn 1996 – 2008



Sønderborg Lufthavn

Sønderborg Lufthavn er anlagt i 1968 - 1969. Kommunen og amtet afholdt anlægsudgifterne til banen, mens Cimber Air afholdt udgifterne til opførelse af terminalbygning, tårn og de nødvendige faciliteter. Cimber Air drev Sønderborg Lufthavn i de første år. I dag varetager Sønderborg Lufthavn brand- og redningstjeneste samt ground handling. Lufthavnen udfører tillige Flyvepladsinformations-tjeneste (AFIS).

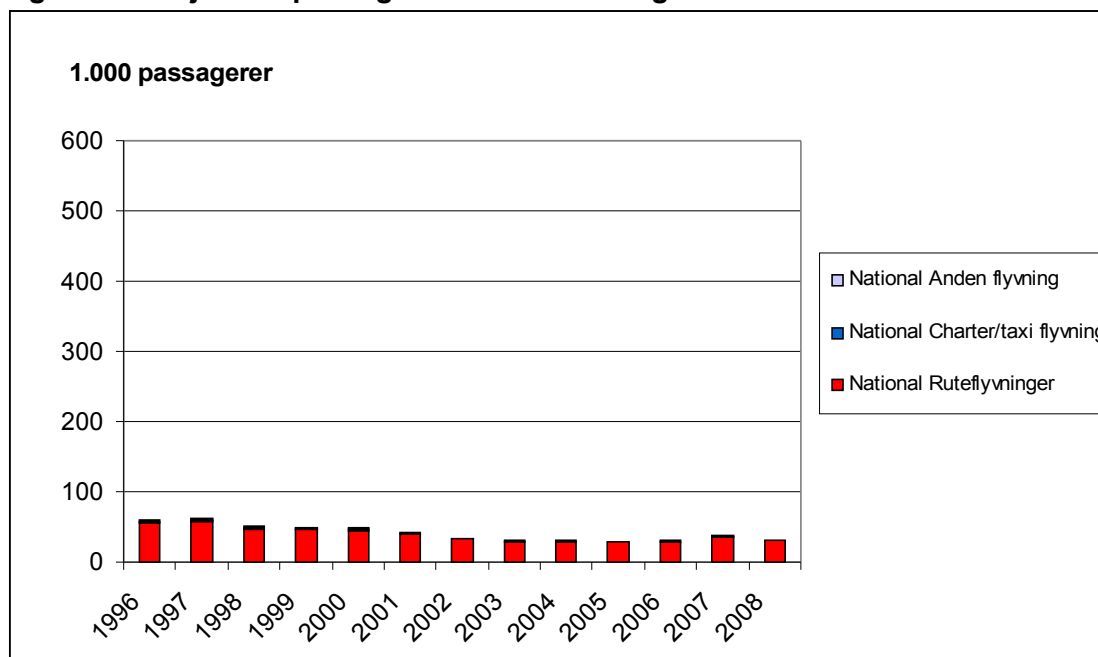
Sønderborg Lufthavn var indtil årsskiftet 2006/2007 organiseret som et andelsselskab ejet af flere kommuner. Efter kommunesammenlægningen er lufthavnen ifølge lufthavnens hjemmeside, www.sonderborg-lufthavn.dk, ejet af Sønderborg Kommune og organiseret som en driftsorganisation under teknisk afdeling.

Sønderborg Lufthavn havde et driftsresultat på -2,1 mio. kr. i 2008, der blev dækket dels ved en bevilling fra Sønderborg Kommune, dels ved et tilskud fra staten som afløsning af det tilskud, den tidligere Sønderjyllands Amtskommune gav indtil 2006, jf. Finansloven § 28.31.09.

Lufthavnen kan karakteriseres som en regional lufthavn med primært indenrigstrafik og skoleflyvning. Lufthavnen havde primo 2009 ifølge virksomhedens hjemmeside, www.eksb.dk, 1 indenrigsrute (1 selskab). Hertil kommer charterflyvning samt anden flyvning. Lufthavnen havde i alt 66.000 ankomende og afrejsende passagerer i 2008. Udviklingen i antal afrejsende passagerer siden 1996 fremgår af figur 2.8. Det fremgår

af figuren, at Sønderborg Lufthavns indenrigsflyvning stort set blev halveret i forbindelse med åbningen af den faste forbindelse over Storebælt 1997 - 1998.

Figur 2.8 Afrejsende passagerer fra Sønderborg Lufthavn 1996 – 2008



Roskilde Lufthavn

Roskilde lufthavn er anlagt i 1973. Roskilde Lufthavn er en del af det børsnoterede aktieselskab Københavns Lufthavne A/S, hvoraf staten p.t. ejer ca. 39 %.

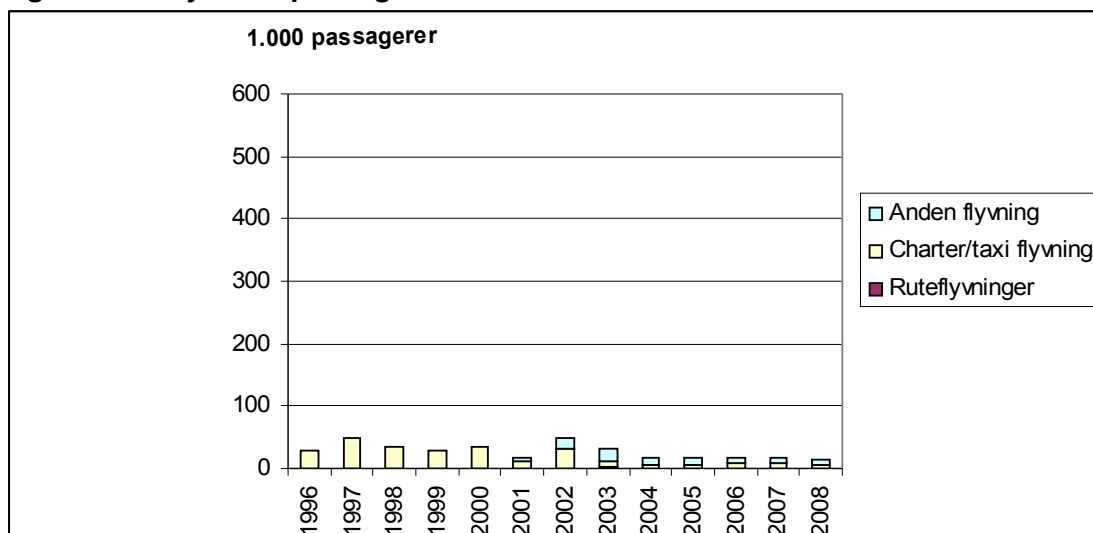
Københavns Lufthavne A/S offentliggør ikke et tilgængeligt separat regnskab for Roskilde Lufthavn.

Københavns Lufthavne A/S ejer alle arealer, bygninger, tekniske installationer og start- og rullebaner i Roskilde Lufthavn. Lufthavnen udfører brand- og redningstjeneste, mens NAVIAIR i henhold til aftale udfører Flyvekontrolltjeneste (TWR) og opkræver særskilt afgift herfor.

For luftfartøjer med maksimalt 19 passagersæder ydes ground handling af virksomheden Executive Jet. For luftfartøjer med 20 passagersæder eller derover ydes ground handling af Roskilde Lufthavn.

Roskilde Lufthavn bliver primært benyttet til skole-, taxa- og træningsflyvning, og lufthavnen har ingen ruteflyvning. Roskilde Lufthavn havde i alt 20.000 ankomende og afrejsende passagerer i 2008. Udviklingen i antal afrejsende passagerer siden 1996 fremgår af figur 2.9.

Figur 2.9 Afrejsende passagerer fra Roskilde Lufthavn 1996 – 2008

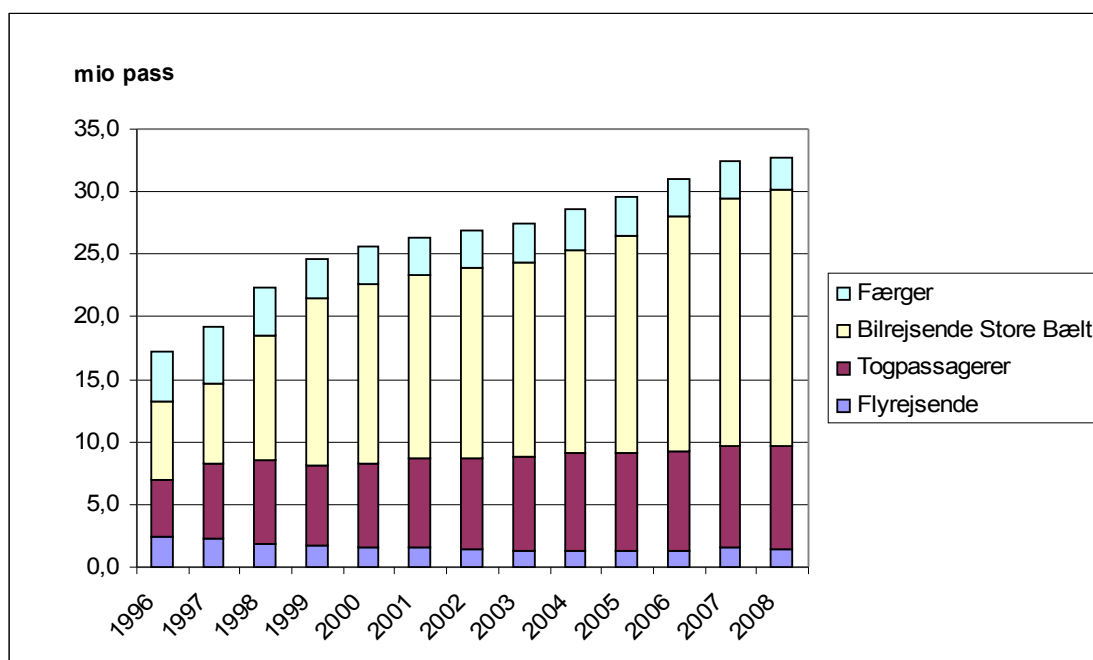


2.3 Udviklingen i antal flyrejsende

2.3.1 Indenrigsluftfart

Udviklingen i antal passagerer mellem Jylland og København/Danmark øst for Storebælt med henholdsvis fly, tog og bil fremgår af nedenstående figur 2.10. Tallene er baserede på statistik fra Statens Luftfartsvæsen og oplysninger modtaget fra Sund & Bælt A/S.

Figur 2.10 Udviklingen i antal rejsende mellem Øst- og Vestdanmark 1996 – 2008 fordelt på transportmåde



Det fremgår af figur 2.10, at åbningen af den faste forbindelse over Storebælt⁶ falder sammen med et fortsat fald i passagertallet for indenrigsflyruterne. Indenrigsflyvningerne i Odense, Vojens og Esbjerg lufthavne er over en årrække blevet indstillet efter åbningen af den faste forbindelse over Storebælt.

Det fremgår endvidere af figur 2.10, at den samlede øst-vest passagertrafik fortsatte med at stige efter broforbindelsens åbning og, at især de rejsende med bil tegner sig for en fortsat stigende andel af trafikken mellem Øst og Vestdanmark. Passagertrafikken med tog har dog også været stigende de senere år, om end i mindre omfang end biltrafikken.

Det fremgår af tabel 2.1 nedenfor, at flypassagerernes andel af den samlede trafik mellem Øst- og Vestdanmark har været aftagende i perioden.

Tabel 2.1 Flypassagerernes andel af Øst – Vesttrafikken i Danmark 1996 – 2008

År	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Andel flypassagerer	13,8 %	11,8 %	8,0 %	6,9 %	6,1 %	5,7 %	5,1 %	4,7 %	4,5 %	4,4 %	4,3 %	4,5 %	4,3 %

⁶ Storebæltsforbindelsen blev indviet i juni 1997 (togforbindelsen) og i juni 1998 (vejforbindelsen).

2.4 Sammenfatning

De danske provinslufthavne er oprindeligt etableret på forskelligt grundlag, herunder som militære anlæg (der senere tillige dannede grundlag for den civile luftfart), private anlæg og offentligt tilgængelige lufthavne.

Provinslufthavnene er tillige organiseret på forskellig vis. De danske provinslufthavne er således organiseret som henholdsvis kommunalt ejede aktieselskaber, kommunalt ejede andelsselskaber, som en del af en kommune, en statsejet lufthavn, og en lufthavn ejet af et privat aktieselskab med statslig ejerandel.

En række af de større danske provinslufthavne modtager/har modtaget forskellige former for offentlig støtte. Omstående tabel 2.2 giver et overblik over hvilke typer offentlig støtte, de større danske provinslufthavne modtager.

Det fremgår af tabel 2.2, at nogle provinslufthavne får et direkte kommunalt tilskud til dækning af regnskabsmæssigt underskud. Andre provinslufthavne er placerede på eller sammen med militære flyvestationer og betaler ikke samtlige omkostninger til infrastruktur mv., idet Forsvaret udfører en række tjenester for og udbyder en række ydelser til de pågældende provinslufthavne. For de lufthavne, som er organiserede som kommunalt ejede selskaber, gælder tillige, at den nødvendige selskabskapital er tilvejebragt af offentlige midler.

Tabel 2.2 Oversigt over formerne for offentlig støtte til provinslufthavnene

Lufthavn	Direkte offentlig støtte	Indirekte offentlig støtte
Aalborg Lufthavn	-	- 100 % kommunalt ejet andelsselskab - Betaler ikke fulde omkostninger for infrastruktur og visse ydelser, idet lufthavnen er placeret på militær flyvestation
Aarhus Lufthavn	-	- 100 % kommunalt ejet A/S
Billund Lufthavn	-	- 100 % kommunalt ejet A/S
Bornholms Lufthavn	- Direkte drifts- og investeringsstøtte via finanslovsbevilling - Nedsættelse af passagerafgiften i henhold til lov	
Esbjerg lufthavn	- Kommunal dækning af driftsunderskud - Investeringer afholdes af kommunal bevilling	- Del af Esbjerg kommune
Karup Lufthavn	-	- 100 % kommunalt ejet andelsselskab - Betaler ikke fulde omkostninger for infrastruktur og visse ydelser, idet lufthavnen er placeret på militær flyvestation
Sønderborg Lufthavn	- Kommunal dækning af driftsunderskud - Kommunalt anlægstilskud - Statsligt tilskud	- Del af Sønderborg Kommune

De danske provinslufthavnes primære kunder er flyselskaberne. Lufthavnene betjener herudover virksomheder, der udfører anden erhvervsmæssig flyvning end ruteflyvning, herunder skoleflyvning, taxifyvning og privatflyvning. Lufthavnene har herudover en række sekundære kommercielle aktiviteter såsom parkeringsanlæg, butikker og udlejning af reklameplads.

Flyselskabernes beslutning om at beflyve en given lufthavn vil være baseret på en kommerciel vurdering af de indtjeningsmuligheder, som den enkelte provinslufthavn tilbyder. Denne vurdering baserer sig på en række forhold, herunder størrelsen af taksterne for lufthavnsydelser i den pågældende lufthavn.

3 Provinslufthavnenes konkurrencesituation ud fra konkurrenceretlige synspunkter

3.1 Indledning

Formålet med dette afsnit er at beskrive lufthavnenes indbyrdes konkurrenceforhold i et *konkurrenceretligt* perspektiv. Det sker for at danne baggrund for vurderingen i rapporten af, om det er hensigtsmæssigt at udnytte hjemlen i luftfartslovens § 71 til at fastsætte regler om betaling for benyttelsen af en offentlig flyveplads, herunder betaling for ground handling, jf. rapportens afsnit 8.

For at kunne beskrive lufthavnenes konkurrenceforhold er det nødvendigt først at beskrive de mulige markeder, som lufthavnene opererer på. Herefter følger de konklusioner, som kan udledes på baggrund af markedsbeskrivelsen.⁷

3.2 Markedsbeskrivelsen - indledning

Markedsbeskrivelsen nedenfor tager sit udgangspunkt i de lufthavnsydelser, som luftfartsselskaberne betaler for, herunder - men ikke kun - ground handling.

For at beskrive det relevante marked, er det nødvendigt at afgrænse det relevante *produktmarked* og det relevante *geografiske* marked. Det relevante *produktmarked* og *geografiske* marked skal afgrænses hver for sig, men udgør til sammen ét relevant marked. Der kan til brug for en konkurrenceretlig vurdering godt være flere relevante markeder. Markedsafgrænsning er en metode til fastlæggelse af grænserne for konkurrencen mellem virksomhederne. Ved at afgrænse et marked både som *produktmarked* og som *geografisk marked* kan det fastslås hvilke egentlige konkurrenter, der er i stand til at begrænse de involverede virksomheders adfærd og forhindre dem i at handle uafhængigt af et effektivt konkurrencemæssigt pres.⁸

Afgrænsningen af det relevante marked efter konkurrenceloven sker på grundlag af undersøgelser af *efterspørgsels-* og *udbudssubstitution* og eventuelt den *potentielle*

⁷ Arbejdsgruppen foretager ikke i rapporten (og skal ikke foretage) en endelig afgrænsning af det eller de relevante markeder. I nærværende afsnit fokuseres der derfor på at beskrive, hvordan en markedsafgrænsning kan foretages, og de tentative konklusioner, der kan udledes heraf.

⁸ Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked af 9. december 1997, punkt 2.

konkurrence, jf. konkurrencelovens § 5 a, stk. 1, samt Kommissionens meddelelse om afgrænsningen af det relevante marked.⁹ Disse termer beskrives nærmere nedenfor.

Produktmarked og geografisk marked

Ved det relevante produktmarked forstås markedet for de produkter eller tjenesteydelser, som aftagerne betragter som indbyrdes substituerbare på grund af produkternes eller tjenesteydelsernes egenskaber, pris eller anvendelsesformål.

Ved det relevante geografiske marked forstås det område, hvor den involverede virksomhed afsætter eller efterspørger produkter eller tjenesteydelser, som har tilstrækkeligt ensartede konkurrencevilkår, og som kan skelnes fra de tilstødende områder, fordi konkurrencevilkårene dér er meget anderledes.

Efterspørgselssubstitution

I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om afgrænsningen af det relevante marked har forbrugernes synspunkt (efterspørgselssubstitutionen) den mest afgørende betydning for afgrænsningen af markedet.¹⁰ Med forbrugere henvises både til den endelige forbruger og til et evt. mellemlid i distributionen (brugere).¹¹ Det har som følge heraf væsentlig betydning for afgrænsningen af markedet for lufthavnsydelser, hvordan lufthavnenes brugere (luftfartsselskaberne) og i sidste ende forbrugere (passagererne) opfatter markedet.

Det afgørende spørgsmål er, om en lufthavns (for)brugere vil skifte til andre ydelser/produkter eller til en leverandør et andet sted, hvis lufthavnen foretager en lille varig stigning – typisk på 5-10 pct. – på lufthavnens ydelse/produkt.

I overensstemmelse med, at efterspørgselssubstitutionen har væsentlig betydning for afgrænsningen af det relevante marked, fremgår det af Kommissionens retningslinjer for finansiering af lufthavne, punkt 11 og 38, jf. **Bilag 2**, at konkurrence mellem lufthavne på området for lufthavnsydelser kan vurderes ud fra luftfartsselskabernes forskellige valgparametre, så som bl.a. arten af den tilbudte lufthavnsservice, de berørte kunder, lufthavnenes størrelse og kapacitet, infrastruktur over land og prisen for lufthavnens ydelser. Luftfartsselskabernes efterspørgsel af lufthavnsydelser afhænger således efter Kommissionen opfattelse bl.a. af en lang række faktorer - herunder provinslufthavnens prisfastsættelse af bl.a. lufthavnsydelser - som i sidste

⁹ Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked af 9. december 1997, EF-Tidende nr. C 372.

¹⁰ Meddelelsen, punkt 13f.

¹¹ Lovforslag L172 til konkurrencelov, fremsat 20. februar 1997, Folketingstidende, Tillæg A, spalte 3641, bemærkningerne til § 8, stk. 1, nr. 2.

ende kan henføres til den enkelte provinslufthavns evne til at generere et overskud for luftfartsselskaber.

Det kan ligeledes ud fra en efterspørgselssubstitutionsbetragtning være relevant, om der er barrierer for de pågældende luftfartsselskabers udtræden af markedet. Såfremt det f.eks. er forbundet med væsentlige omkostninger for luftfartsselskaber at ophøre med at beflyve en given rute, kan dette medføre en begrænset efterspørgselselasticitet i forhold til andre lufthavne. Dette vil kunne tale for, at den pågældende lufthavn udgør sit eget marked, idet luftfartsselskaberne trods en mindre varig prisstigning på lufthavnsydelserne ikke vil flytte lufthavn.

Udbudssubstitution

Ved vurderingen af det relevante marked skal der som nævnt endvidere lægges vægt på udbudssubstitutionen. Det afgørende spørgsmål er i dette tilfælde, om en lille varig stigning – typisk på 5-10 pct. – på de pågældende ydelser/produkter vil medføre, at en konkurrerende udbyder enten vil begynde at afsætte ydelserne/produkterne i det pågældende område, eller vil tilpasse sin eksisterende produktion, således at udbyderen også kan udbyde de ydelser/produkter, hvor den lille varige prisstigning er realiseret.

I Danmark er Københavns Lufthavn, Kastrup og Billund Lufthavn i dag omfattet af pligten til at åbne deres markeder for levering af ground handling-ydelser til 3. mand. De øvrige større provinslufthavne er alene forpligtet til at give luftfartsselskaberne adgang til egen handling på en række områder, herunder bl.a. billetkontrol og indcheckning af bagage, jf. afsnit 2.4. Arbejdsgruppen har ikke kendskab til, at de større danske provinslufthavne herudover giver luftfartsselskaberne adgang til egen handling ud over det fastsatte område eller har udbudt ground handling til 3. mand i et omfang, som overstiger det pligtmæssige.

Der vil derfor som udgangspunkt være en begrænset mulighed for udbudssubstitution af ground handling-ydelser inden for den enkelte lufthavn. Det vil som udgangspunkt kun være lufthavnen – eller flyselskabet selv – der vil kunne udbyde lufthavnsydelsen i den pågældende lufthavn.

For alle øvrige ydelser (f.eks. betaling for start og landing) vil der i udgangspunktet ikke være mulighed for at vælge mellem konkurrerende udbydere inden for den enkelte lufthavn. Det taler umiddelbart for, at hver lufthavn – ud fra en udbudssubstitutionsbetragtning - udgør sit eget marked inden for hvert muligt produktmarked. Der vil imidlertid altid skulle foretages en helhedsvurdering af samtlige

relevante forhold, herunder om to lufthavne ligger så tæt på hinanden, at den ene lufthavn reelt kan substituere den anden.

Potentiel konkurrence

Potentiel konkurrence forudsætter, at der findes virksomheder, som ikke for øjeblikket er aktive på markedet, men som kan træde aktivt ind på markedet inden for en relativ kort tidshorizont.¹²

På det danske marked for udbud af lufthavnsydelser udgør de eksisterende krav om tilladelser for at drive lufthavn en barriere for adgangen til markedet. Miljøgodkendelser, herunder godkendelse af betydningen af en lufthavns placering i støjkonsekvenszonen, kan være vanskelige at opnå, og ansøgnings- og evalueringsprocessen kan strække sig over flere år.¹³

Anlæg af en lufthavn med tilhørende faciliteter kræver en betydelig investering (sunk costs) i infrastruktur, som udgør en væsentlig barriere for adgangen til markedet. Endvidere er der kun i begrænset omfang adgang til egen handling og i praksis ingen adgang for 3-mands ground handling. Det må derfor antages, at den potentielle konkurrence på området for luftfartsydelser er begrænset.

3.3 Nærmere beskrivelse af produktmarkedet

Ved det relevante produktmarked forstås som nævnt markedet for alle de produkter og/eller tjenesteydelser, som forbrugeren anser for substituerbare på grund af egenskab, pris og anvendelsesformål.¹⁴

For at kunne vurdere lufthavnenes konkurrencesituation er det derfor nødvendigt at beskrive, om de forskellige lufthavnsydelser (herunder, men ikke kun ground handling) skal afgrænses til ét samlet marked, eller om lufthavnsydelserne skal afgrænses til flere tilstødende markeder.

Det fremgår af forarbejderne til lov om ændring af lov om luftfart, at luftfartsselskabernes betaling for lufthavnsydelser omfatter betaling for start og landing, herunder ind- og udflyvning, luftfartøjers ophold, passagerflow gennem lufthavnen, security og ground handling.¹⁵

¹² Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked af 9. december 1997, punkt 24.

¹³Jf. Miljøministeriets bekendtgørelse om vurdering af visse offentlige og private anlægs indvirkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning.

¹⁴ Meddelelsen, punkt 7.

¹⁵ Lovforslag L 36, Forslag om ændring af lov om luftfart, Folketingstidende Tillæg A, spalte 1248f.

Disse aktiviteter betegnes i praksis som de luftfartsmæssige aktiviteter i modsætning til den mere kommercielt betonedede del af en lufthavns aktiviteter, såsom forpagtningsvirksomhed, udleje af lokaler og parkering.

Luftfartslovens forarbejder samt bekendtgørelsen om ground handling¹⁶ indikerer således umiddelbart, hvad der er det centrale genstandsfelt for beskrivelsen af det relevante marked. Forarbejderne eller bekendtgørelsen bidrager imidlertid ikke til at besvare spørgsmålet, om de luftfartsmæssige ydelser skal afgrænses som ét overordnet produktmarked, eller om der skal afgrænses flere særskilte markeder. Til besvarelsen af dette spørgsmål kan det være relevant at inddrage fællesskabspraksis.

Praksis om markedsafgrænsning

Fællesskabspraksis er vejledende for vurderingen af afgrænsningen af det eller de relevante produktmarkeder.

Kommissionen har i en række sager afgrænset et eller flere markeder for luftfartsydelser. Kommissionen har således i en sag om en afgift for visse ground handling-ydelser opkrævet af Bruxelles lufthavn afgrænset et marked,

"for de serviceydelser i tilknytning til lufthavnens infrastrukturer, for hvilke denne afgift skal betales, dvs. drift og vedligeholdelse af start- og landingsbaner, rullebaner og forpladser samt indflyvningskontrol".¹⁷

I en sag om Frankfurt Lufthavn fandt Kommissionen, at ground handling-ydelser omfattede

"alle de aktiviteter, der ved et flys ophold i en lufthavn udføres i forbindelse med selve flyet, passagerer og fragten".¹⁸

I sagen afgrænsede Kommissionen konkret de relevante produktmarkeder, som

"markedet for levering af lufthavnsfaciliteter i forbindelse med flyenes start og landing"

og

"markedet for levering af forplads handling ydelser, bortset fra påfyldning af brændstof og catering".¹⁹

Frankfurt Lufthavn anførte heroverfor, at markedet for levering af lufthavnsfaciliteter til flyenes start og landing ikke kan adskilles fra levering af forpladsydelser, fordi de to typer ydelser er komplementære, og derfor bør anses for et enkelt marked.

¹⁶ Bekendtgørelse nr. 933 af 09. december 1997 om adgang til ground handling-markedet i danske lufthavne, optrykt i denne rapport som bilag 1.

¹⁷ Kommissionens beslutning af 28. juni 1995, 95/364/EF, Bruxelles Lufthavn, punkt 8.

¹⁸ Kommissionens beslutning af 14. januar 1998, 98/190/EF, Flughafen Frankfurt, p. 19

¹⁹ Flughafen Frankfurt punkt 55 og 61.

Kommissionen gennemførte i den forbindelse en substitutionstest, som på efterspørgselssiden konkret viste, at ydelser vedrørende levering af faciliteter til flyenes start og landing efter luftfartsselskabernes synspunkt var adskilte fra og ikke substituerbare med forplads handling-ydelser.

Kommissionen har i en sag om Paris Lufthavn afgrænset et marked til især håndtering af fragt og post, rengøring og servicering af fly og catering samt elementer fra forpladshåndtering, herunder transport af mad- og drikkevarer til og fra fly samt lastning og lodsning heraf.²⁰

Kommissionen har endvidere i en sag vedrørende de spanske lufthavne afgrænset et produktmarked til markedet for

*”tjenester knyttet til drift og vedligeholdelse af start- og landingsbaner, brug af rullebaner og forpladser samt indflyvningskontrol for civile fly”.*²¹

Kommissionen har endvidere i en sag om takster for ydelser i Helsingborg Havn vurderet, at der ikke forelå substitution mellem Øresundsbron og Helsingborg Havn i forhold til de infrastrukturydelser, som henholdsvis havnen og broen udbød. Dette fulgte ifølge Kommissionen af, at brugere af Helsingborg Havn (færgeoperatører mv.) ikke fandtes at kunne anvende *Øresundsbroens infrastruktur* i stedet for *havnens infrastruktur*. Kommissionen fandt herefter, at Øresundsbron ikke konkurrerer med Helsingborg Havn på markedet for havneydelser (men derimod med færgeoperatørerne på downstream-markedet for transport af passagerer og køretøjer).

Dette ræsonnement kan efter arbejdsgruppen opfattelse umiddelbart overføres til markedet for lufthavnsydelser. Det betyder, at markedet for lufthavnsydelser skal afgrænses i forhold til andre former for infrastrukturydelser, og ikke i forhold til markedet for f.eks. transport af flypassagerer.

Kommissionen har endelig i en sag om BAA foretaget en overordnet inddeling af lufthavnenes ydelser i henholdsvis (i) infrastrukturydelser til luftfartsvirksomheder²², (ii) ground handling-ydelser og (iii) andre tilknyttede kommercielle ydelser²³. Kommissionen lod det i den konkrete sag stå åbent, om de ovenstående kategorier af ydelser kunne segmenteres yderligere efter bl.a. kundegrupper (full service selskaber,

²⁰ Kommissionens beslutning af 11. juni 1998, 98/513/EF, Aéroport de Paris, punkt 66.

²¹ Kommissionens beslutning af 26. juli 2000, 2000/521/EF, De spanske lufthavne, punkt 34.

²² Herunder men ikke kun *at* udvikle, vedligeholde og stille landingsbaner og andre lufthavnsstrukturer mv. til rådighed for luftfartsvirksomheder samt *at* koordinere og kontrollere aktiviteterne udøvet i og omkring de pågældende infrastrukturer.

²³ Herunder, men ikke kun, at levere eller indgå aftaler om levering af mad og drikkevarer, shopping, salg af reklameplads, etc.

charterselskaber og lavprisselskaber) og i henhold til, om de pågældende lufthavne tilbyder "long haul" eller "short haul" ydelser.²⁴

3.4 Sammenfatning - produktmarkedet

Det fremgår af ovenstående, at produktmarkedet eller markederne for lufthavnsydelser på baggrund af en konkret vurdering af de foreliggende omstændigheder er blevet afgrænset forskelligt fra sag til sag. Kommissionen har i en række sager defineret det relevante produktmarked i overensstemmelse med, hvilke lufthavnsydelser der i den konkrete sag gav anledning til den pågældende sag.

På baggrund af praksis og definitionerne i henholdsvis luftfartsloven og bekendtgørelsen om ground handling kan produktmarkedet imidlertid overordnet afgrænses til de lufthavnsydelser, som en lufthavns brugere yder betaling for, herunder ground handling.

Det vil imidlertid være nødvendigt fra sag til sag konkret at vurdere, om dette overordnede marked kan underopdeles i en række yderligere produktmarkeder afhængig af, hvilke(n) lufthavnsydelse(r) der konkret er tale om. Denne vurdering skal inddrage de retlige og økonomiske forhold, som gør sig gældende i forhold til den pågældende lufthavn, herunder den pågældende efterspørgsels- og udbudssubstitution samt den mulige potentielle konkurrence.

Vurderingen af konkurrencesituationen inden for forskellige områder af lufthavnsydelser er således afhængig af, hvordan produktmarkedet konkret skal afgrænses. Det vil således kunne have betydning for vurderingen af konkurrencesituationen mellem to lufthavne, om konkurrencesituationen vurderes på baggrund af én lufthavnsydelse eller to eller flere forskellige lufthavnsydelser.

3.5 Nærmere beskrivelse af det geografiske marked

Ved det geografiske marked forstås det område, hvor de deltagende virksomheder er involveret i udbud og efterspørgsel efter produkter og/eller tjenesteydelser, som har tilstrækkeligt ensartede konkurrencevilkår, og som kan skelnes fra de tilstødende områder, fordi konkurrencevilkårene dér er meget anderledes. I afgrænsningen kan eksempelvis inddrages forbrugerpræferencer, forskelle i kvalitet, pris, leveringsbetingelser, beskatning eller sprog.

²⁴ Jf. f.eks. Kommissionens beslutning af 23. maj 2006 i sag nr. M.4164, Ferrovial/Quebec/GIC/BAA, pkt. 10-14 med henvisning til tidligere praksis. Se endvidere bl.a. Kommissionens beslutning af 27. juni 2007 i sag nr. M.4439, Ryanair/Aer Lingus og Kommissionens beslutning af 26. november 2009 i sag nr. M.5652, GIP/Gatwick Airport, pkt. 8-15 samt Kommissionens beslutning af 11. december 2009 i sag nr. M.5648 om OTP/Macquarie/Bristol Airport, pkt. 8-16

Det geografiske marked for en lufthavns udbud af en eller flere luftfartsmæssige ydelser (herunder ground handling) skal således forstås som udstrækningen af det område, hvor lufthavnen udbyder de pågældende ydelser.

Praksis om det geografiske marked

Fællesskabspraksis er også vejledende ved en vurdering af afgrænsningen af det eller de relevante geografiske markeder til brug for en beskrivelse af konkurrenceforholdene i provinslufthavnene.

EF-domstolen har fastslået, at én enkelt havn kan udgøre et (geografisk)marked i EU-traktatens forstand. EF-domstolen begrundede dette med, at når en virksomhed ønsker at udbyde en transportydelse, en sejlads, på en given rute, må virksomheden nødvendigvis have adgang til havnefaciliteterne i begge ender af ruten for at kunne levere ydelsen.²⁵

Kommissionen har bl.a. i sin beslutning vedrørende Bruxelles lufthavn uden videre overført dette ræsonnement til lufthavnsmarkedet, hvoraf det bl.a. fremgår, at

*"I den konkrete sag findes der ikke noget reelt alternativ, der frembyder de samme fordele som Bruxelles' lufthavn ved korte og mellemlange flyvninger til og fra Bruxelles opland."*²⁶

Det fremgår endvidere af sagen om Frankfurt Lufthavn, at

"Det relevante geografiske marked er Frankfurt Lufthavn".

I denne forbindelse vurderede Kommissionen, at

*"Et luftfartselskab, der ønsker at levere direkte transportydelser til eller fra en bestemt by eller region, i dette tilfælde Frankfurt by og dens opland, har ingen mulighed for at vælge mellem forskellige lufthavne for den pågældende ydelse. Der er ingen andre internationale lufthavne i nærheden af Frankfurt, der kan erstatte den, når det drejer sig om levering af direkte transportydelser til og fra Frankfurt og Frankfurts opland. Ud over en vis afstand er det ikke realistisk at anse lufthavne for at [kunne] erstatte hinanden, når det gælder direkte flytrafik. ... Konkurrencen mellem lufthavnene [uden for oplandsområdet] er kun af betydning, når der er tale om en hovedlufthavn, dvs. et transitpunkt for tilslutningsfly."*²⁷

Det fremgår endelig af Kommissionen indledningsskrivelse i sagen om Aarhus Lufthavn, at når Aarhus Lufthavn forsøger at tiltrække nye kunder, konkurrerer den med andre lufthavne i regionen.²⁸

²⁵ Dom af 10. december 1991, sag C 179/90, præmis nr. 15, Genova havn.

²⁶ Kommissions beslutning af 28. juni 1995, 1995/8/EFT, punkt 8-10 samt i en række senere sager, jf. eksempelvis Kommissionens beslutning af 26. juli 2000, 2000/521/EF, punkt 33, De spanske lufthavne.

²⁷ Kommissionens beslutning af 14. januar 1998, 98/190/EF, Flughafen Frankfurt, p. 56

²⁸ Meddelelse af 30. januar 2008, i sag "Statsstøtte nr. C 5/2008 (ex NN 58/2007) – Danmark, Ulovlig støtte indrømmet af Aarhus Lufthavn A/S til fordel for Ryanair", punkt 49.

Det vurderes i forlængelse heraf, at et udgangspunkt for en beskrivelse af det geografiske marked kan tages i provinslufthavnenes oplandsområder, idet ingen af de danske provinslufthavne udgør deciderede hovedlufthavne, jf. afsnit 2.1.

Lufthavnenes oplande

Vurderingen af en lufthavns oplandsområde skal foretages konkret fra lufthavn til lufthavn. Afgrænsningen af oplandsområderne vil afhænge af, hvor langt brugerne af den pågældende lufthavn er villige til at rejse for at benytte en bestemt lufthavn. Der findes således ikke en entydig afgrænsning af en lufthavns oplandsområde, idet brugerne i forskellige områder kan have forskellig mobilitet, herunder afhængig af hvilke ydelser (særligt typer af flyruter, enten direkte ruter eller transittrafik) den pågældende lufthavn kan tilbyde. Hvis der imidlertid er et ikke uvæsentligt overlap mellem to lufthavnes opland, befinder lufthavnene sig som udgangspunkt på samme geografiske marked.

Fællesskabspraksis er vejledende ved vurderingen af omfanget af de danske provinslufthavnes oplandsområde.

Det fremgår af Kommissionens åbningsskrivelse i sagen om Aarhus Lufthavn A/S, at markedsundersøgelser viste, at rejsende, der benyttede lavprisselskaber, var rede til at rejse to eller flere timer for at nå frem til deres afgangslufthavn.²⁹

Det fremgår til sammenligning af Kommissionens beslutning i sagen om Ryan Airs køb af Aer Lingus, at

*"For at vurdere, om to lufthavne er substituerbare ud fra kundernes synspunkt, har Kommissionen baseret sig på en række forhold: — afstande og rejsetider blev sammenholdt med et vejledende benchmark: 100 km / 1 times køretid. Dette benchmark blev anvendt som udgangspunkt og blev fortolket i lyset af de særlige forhold ved de respektive lufthavne og de andre elementer, der blev taget i betragtning."*³⁰

Det var således Kommissionens udgangspunkt i sagen, at oplandsområdet – henset til forholdene på det irske marked – kunne opgøres til området inden for 100 km/området der kunne nås på 1 times køretid.³¹

²⁹ Meddelelse af 30. januar 2008, i sag "Statsstøtte nr. C 5/2008 (ex NN 58/2007) – Danmark, Ulovlig støtte indrømmet af Aarhus Lufthavn A/S til fordel for Ryanair", punkt 49.

³⁰ Resumé af Kommissionens beslutning af 27. juni 2007 om en fusions uforenelighed med fællesmarkedet og EØS-aftalen, 2008/C 47/05, Præmis 21. Kommissionen fandt bl.a. på denne baggrund, at Billund Lufthavn og Århus Lufthavn er i konkurrence.

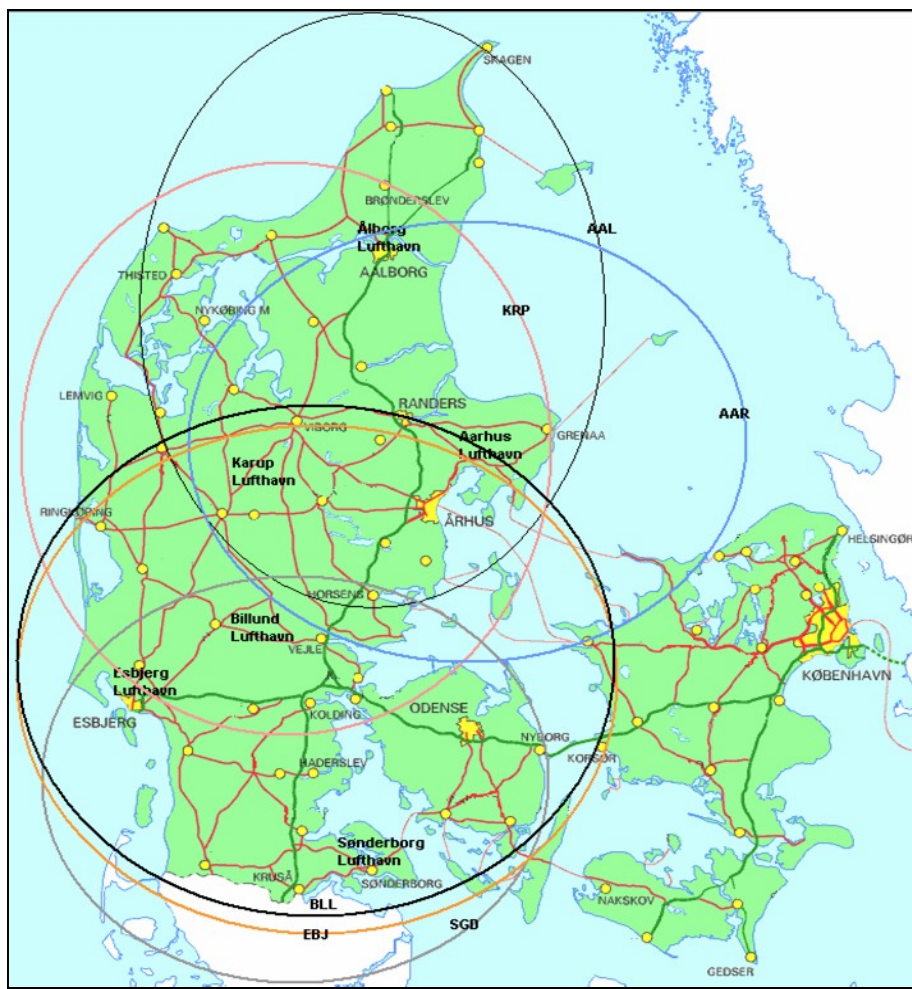
³¹ Dette udgangspunkt er senere blevet lagt til grund i bl.a. Kommissionens afgørelse af 14. maj 2009 i sag nr. M.5403 om Lufthansa/BMI, jf. pkt. 11, og Kommissionens afgørelse af 28. august 2009 i sag nr. M.5440 om Lufthansa/Austrian Airlines, jf. pkt. 15f.

Danske provinslufthavne har endvidere oplyst over for arbejdsgruppen, at lufthavne og luftfartselskaber anvender en tommelfingerregel vedrørende det danske marked, hvorefter passagerer er villige til at rejse ca. 1½ time for at nå en lufthavn til indenrigstransport og op imod ca. 4 timer for at nå en lufthavn til udenrigstransport. Efter denne tommelfingerregel vil lufthavne, som ligger placeret længere væk fra hinanden i rejsetid end ca. 1½ time, således ikke umiddelbart være i konkurrence med hinanden om at levere lufthavnsydelser til indenrigsflyvninger. Det samme vil være tilfældet for lufthavnsydelser til udenrigsflyvninger, hvis lufthavnene ligger længere fra hinanden i rejsetid end ca. 4 timer.

Billund Lufthavn A/S har endvidere angivet over for arbejdsgruppen, at omlandet for lavprisflyvning til udlandet omfatter hele Danmark, og at de nærmeste nordtyske lufthavne er i direkte konkurrence med de større danske provinslufthavne om at tiltrække internationale flyruter, særligt for så vidt angår lavprisruter.

Det kan endelig bemærkes, at der tidligere har været konkurrence til Kastrup Lufthavn fra Sturup Lufthavn i Malmø, der ligger ca. 60 km fra København. Luftfartsselskabet Ryanair drev således tidligere lavpris udenrigsruter fra Sturup Lufthavn. Ryanairs etablering af ruter fra Sturup Lufthavn skete bl.a. under henvisning til de daværende høje passagertakster i Kastrup Lufthavn.

Hvis der – på baggrund af ovenstående og til brug for en vurdering af de danske provinslufthavnes oplandsområder vedrørende indenrigsflyvninger - tages



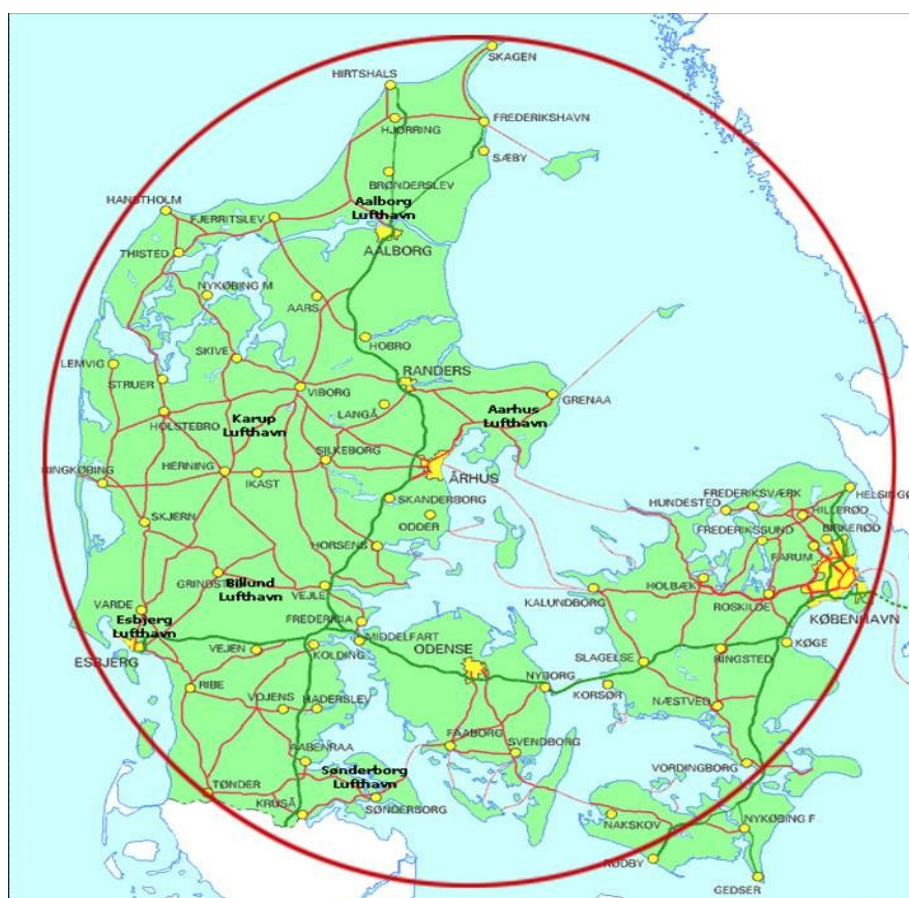
af de danske
om at levere

havne

Hvis der til sammenligning – på baggrund af ovenstående og til brug for en vurdering af de danske provinslufthavnes oplandsområder vedrørende udenrigsflyvninger - tages udgangspunkt i 4-timers formodningsreglen, vil alle jyske lufthavne umiddelbart være i konkurrence med hinanden om at levere lufthavnsydelser til udenrigsflyvninger, jf. figur 3.2 nedenfor, der viser 4 timers oplandet for Aarhus Lufthavn.³²

³² Figur 3.1 og 3.2 er udarbejdet af Aarhus Lufthavn A/S i efteråret 2007 til brug for arbejdsgruppens arbejde. Figurerne omfatter ikke Bornholms Lufthavn.

Figur 3.2. 4 timers opland Aarhus Lufthavn



Det skal imidlertid bemærkes, at en unuanceret anvendelse af oplandsområder kan være forsimplende. Det skyldes, at man ved vurderingen af transporttid forudsætter, at de pågældende lufthavnes opland er homogent, hvad angår f.eks. infrastruktur, indkomstniveau og præferencer i forhold til rejsetider over for eksempelvis pris og hyppighed af afgang.³³ Der kan f.eks. være betydelig forskel på, hvor langt/længe henholdsvis forretningsrejsende og ferierejsende er villige til at rejse for at nå en

³³ Jf. fusionen mellem Wien og Bratislavas lufthavn, hvor lufthavnens opland som udgangspunkt ikke blev lagt til grund for den geografiske afgrænsning af lufthavnens markeder grundet bl.a. grænseforholdene mellem Østrig og Slovakiet samt 3:1 indkomstforskellen imellem de to landes indbyggere, DAF/COMP, 19. september 2006.

lufthavn. Det vil derfor altid skulle undersøges konkret, hvor stort oplandsområdet er for den enkelte lufthavn³⁴.

3.6 Sammenfatning – det geografiske marked

Det følger af praksis, at det relevante geografiske marked kan vurderes med udgangspunkt i lufthavnenes opland og den afstand, der er mellem lufthavnene.

Såfremt ”tommelfingerreglen” om lufthavnenes opland lægges til grund i vurderingen af det relevante geografiske marked, vil en række af de større danske provinslufthavne befinde sig i indbyrdes konkurrence om at levere lufthavnsydelser til indenrigsruter, ligesom hovedparten af de danske provinslufthavne vil være i konkurrence om at levere lufthavnsydelser til udenrigsruter.

Der vil imidlertid altid skulle foretages en konkret markedsafgrænsning i forhold til den enkelte lufthavn, herunder i forhold til den pågældende efterspørgsels- og udbudssubstitution samt den mulige potentielle konkurrence

3.7 Konkurrencen mellem lufthavne og andre transportformer

Kommissionen foretog i sagen om Maersk Air og SAS en analyse af alternativerne til *indenrigsflyruter* i Danmark. Kommissionen konkluderede, at der mellem København og Jylland og i et vist omfang mellem Bornholm og København er gode alternativer ad vej og med tog og færge til flyruterne.³⁵ Kommissionen foretog ikke en vurdering af markedet for lufthavnsydelser i sagen.

Kommissionen vurderede omvendt i forbindelse med sagen om Helsingborg Havn, jf. afsnit 3.3 ovenfor, at konkurrencen fra andre transportformer, konkret konkurrencen fra Øresundsbron, *ikke* udgjorde en begrænsning af Helsingborg Havns adfærd, der kunne forhindre Helsingborg Havn i at opkræve urimeligt høje priser på markedet for levering af en række *havneydelser*. Endvidere vurderede Kommissionen, at konkurrencen fra andre transportformer (Øresundsbrons priser) var af indirekte karakter, samt at der ikke i sagen forelå noget bevis for, at denne konkurrence forhindrede Helsingborg Havn i at anlægge en i betydeligt omfang uafhængig adfærd på markedet for havneydelser. Kommissionen fandt således, at selv om der er

³⁴ Se endvidere endvidere bl.a. Kommissionens beslutning af 27. juni 2007 i sag nr. M.4439, Ryanair/Aer Lingus og Kommissionens beslutning af 26. november 2009 i sag nr. M.5652, GIP/Gatwick Airport, pkt. 8-15 samt Kommissionens beslutning af 11. december 2009 i sag nr. M.5648 om OTTP/Macquarie/Bristol Airport, pkt. 8-16. Det fremgår bl.a. heraf, at Kommissionen som et udgangspunkt benytter lufthavnenes oplande til at afgrænse det relevante geografiske marked.

³⁵ Kommissionens beslutning af 18. juli 2001, punkt 44-45.

konkurrence mellem Helsingborg Havn og Øresundsbron om transport over Øresund, så udgjorde *levering af havneydelser* i Helsingborg Havn sit eget marked.

Med udgangspunkt i Kommissionens praksis kan det umiddelbart lægges til grund, at levering af lufthavnsydelser udgør et selvstændigt marked i forhold til forskellige transportformer.

Udviklingen i antal passagerer mellem Jylland og København/Danmark øst indikerer umiddelbart efter arbejdsgruppens opfattelse, at de større danske provinslufthavne oplever et vist om end indirekte konkurrencepres på passagersiden fra alternative transportmidler på indenrigstransport, jf. afsnit 2.3.

Lufthavnenes primære kunder er luftfartsselskaberne. I det omfang efterspørgslen på luftfartsselskaberne ydelser (flyrejser) mindskes som følge af konkurrence fra alternative transportmidler (biltrafik, bustrafik, togtrafik og færgefart), da vil lufthavnenes indtjeningsgrundlag alt andet lige tilsvarende mindskes. De alternative transportmidler kan derfor siges at udøve et vist, om end indirekte, pres på de større danske provinslufthavne.

Biltrafik, bustrafik, togtrafik og færgefart kan således i et vist omfang opfattes som alternativer til i hvert fald *indenrigspassagerflyvning*. Dette skyldes, at den relativt korte rejsetid inden for Danmarks grænser bevirker, at de øvrige transportformer set med passagerens øjne i et vist omfang må formodes at blive opfattet som alternativer til indenrigspassagerflyvning. Det kan endvidere nævnes, at afskaffelsen af de af myndighederne godkendte passagertakster pr. 1. januar 2007 i Københavns lufthavn bl.a. skete for at forbedre lufthavnenes konkurrenceevne og indenrigsflyvningernes konkurrenceevne i forhold til andre transportformer (og andre europæiske lufthavne).

På passagersiden for *udenrigstrafikken* er der ikke på nuværende tidspunkt direkte sammenlignelige alternative transportmidler i forhold til flyrejser, som for eksempel højhastighedsforbindelser for tog til og fra Danmark.³⁶ Det må derfor antages, at alternative transportmidler spiller en mindre rolle for lufthavnenes prisfastsættelse på området for udenrigsflyvninger.

Det følger heraf samlet, at markedet for lufthavnsydelser skal afgrænses fra forskellige transportformer. Konkurrencepreset fra andre transportformer end flytransport kan imidlertid have afledte effekter, som kan påvirke en lufthavns konkurrencesituation.

³⁶ Sammenhold med Meddelelse fra Kommissionen om retningslinjer for finansiering af lufthavne, 2005/C 312/01, punkt 68.

Det følger dog af Kommissionens praksis, at det kræver en særskilt bevisførelse, førend andre transportformer kan antages at udøve et så direkte konkurrencepres på lufthavnenes prisfastsættelse, at det har betydning for en given lufthavn.

3.8 Konklusion

En beskrivelse af konkurrencesituationen for de større danske provinslufthavne forudsætter en nærmere afgrænsning af det eller de relevante markeder.

Hvis det relevante geografiske marked for eksempel vurderes at skulle afgrænses som et nationalt marked, vil samtlige større danske provinslufthavne befinde sig på samme marked. Hvis det relevante marked derimod for eksempel vurderes at skulle afgrænses regionalt til Nordjylland, vil kun Aalborg Lufthavn befinde sig på det relevante marked.

En markedsafgrænsning skal foretages i forhold til den enkelte lufthavn samt de retlige og økonomiske forhold, herunder den pågældende efterspørgsels- og udbudssubstitution samt den mulige potentielle konkurrence.

Det er nødvendigt konkret fra sag til sag at vurdere, hvilke lufthavnsydelser det relevante *produktmarked* omfatter. Det kan ikke generelt konkluderes, at lufthavnsydelser, herunder ground handling, udgør et samlet produktmarked eller, at lufthavnsydelser udgør et bestemt antal særskilte, tilgrænsende produktmarkeder. Vurderingen af konkurrencesituationen inden for forskellige områder af lufthavnsydelser kan variere afhængig af, hvordan produktmarkedet konkret skal afgrænses. Lufthavnsydelser (herunder - men ikke kun – ground handling) som produktmarked kan dog afgrænses fra andre infrastrukturydelser.

Det er nødvendigt konkret fra sag til sag at vurdere, hvilke udbydere af lufthavnsydelser det relevante *geografiske* marked omfatter. Følges aktørernes "tommelfingerregel" om oplandsområder sammenholdt med de konkrete erfaringer på området, kan det umiddelbart antages, at de større danske provinslufthavne befinder sig i en sådan nærhed, at der er en indikation for, at i hvert fald visse af provinslufthavnene leverer lufthavnsydelser på samme geografiske marked. Det gælder både konkurrencen mellem de større danske provinslufthavne om at levere lufthavnsydelser til luftfartsselskaber til indenrigsfart, som konkurrencen om at levere lufthavnsydelser til luftfartsselskaber til udenrigsfart. Endvidere kan en række udenlandske lufthavne udøve et konkurrencemæssigt pres på de større danske provinslufthavne på markedet for levering af lufthavnsydelser til udenrigsfart.

Der ses således umiddelbart at være en række omstændigheder, som taler for, at de større danske provinslufthavne befinder sig i indbyrdes konkurrence samt i konkurrence med større uden- og indenlandske lufthavne. Konkurrencesituationen vil variere afhængig af bl.a. lufthavnenes geografiske afstand fra hinanden, flyselskabernes indtjeningsmuligheder på ruter fra lufthavnene (herunder som følge af lufthavnenes udbud og prisfastsættelse af lufthavnsydelser), de konkrete forbrugerpræferencer mv. Det kan i den forbindelse ikke udelukkes, at en større dansk provinslufthavn i en konkret sag skal anses for dominerende - men det vil kræve, at der i den konkrete sag foreligger forhold, som kan begrunde konstateringen af en dominerende stilling.

Det fremgår endelig, at markedet for lufthavnsydelser som udgangspunkt skal afgrænses fra andre transportformer. Konkurrencepresset fra disse særskilte, men tilstødende, markeder kan dog påvirke markedet for lufthavnsydelser, hvilket kan medvirke til at begrænse en lufthavns mulighed for at misbruge sin eventuelt dominerende stilling.

4 Den sektorspecifikke regulering af lufthavnstakster

I dette afsnit gennemgås dels de gældende internationale regler og reguleringer for fastsættelse af takster for lufthavnenes ydelser, dels den gældende danske lovgivning i form af Luftfartslovens § 71 og § 72. Afsnittet omfatter

- Chicago-konventionen og luftfartslovens § 72
- ICAO's principper for lufthavnstakster
- Direktiv (2009/12/EF) om lufthavnsafgifter
- Forordning 1794 / 2006 om en fælles afgiftsordning for luftfartstjenester
- Direktiv (96/67/EF) om ground handling
- Luftfartslovens § 71

4.1 Chicago-konventionen

Baggrund

Danmark har sammen med i alt 190 lande tiltrådt Chicago-konventionen angående international luftfart, der er undertegnet i Chicago den 7. december 1944. Konventionen indeholder minimumsregler om international civil luftfart.

Danmark er endvidere medlem af den internationale civile luftfartsorganisation under FN, ICAO (International Civil Aviation Organization). ICAO har fastsat normer, standarder og anbefalinger inden for alle dele af luftfartsområdet. Formålet er først og fremmest at etablere et ensartet minimumssikkerhedsniveau for den internationale luftfart.

SLV er forpligtet til at underrette ICAO i tilfælde af, at en vedtaget ICAO-norm eller standard ikke er gennemført i dansk lovgivning. ICAO publicerer sådanne afvigelser for de øvrige kontraherende stater. Danmark er ikke forpligtet til at implementere ICAO's anbefalinger, men følger dem i vidt omfang.

Chicago-konventionens regler om lufthavnstakster

Chicago-konventionen indeholder i artikel 15 regler om lufthavns- og lignende takster. Formålet med artikel 15 er at sikre, at de nationale lufthavne står åbne for luftfartøjer fra andre lande (de kontraherende stater) på samme vilkår, som gælder for de nationale luftfartøjer. § 15 lyder således:

“Airport and similar charges

Every airport in a contracting State which is open to public use by its national aircraft shall likewise, subject to the provisions of Article 68, be open under uniform conditions to the aircraft of all other contracting States. The like uniform conditions shall apply to the use, by aircraft of every contracting State, of all air

navigation facilities, including radio and meteorological services, which may be provided for public use for the safety and expedition of air navigation.

Any charges that may be imposed or permitted to be imposed by a contracting State for the use of such airports and air navigation facilities by the aircraft of any other contracting State shall not be higher,

- a) as to aircraft not engaged in scheduled international air services, than those that would be paid by its national aircraft of the same class engaged in similar operations, and*
- b) as to aircraft engaged in scheduled international air services, than those that would be paid by its national aircraft engaged in similar international air services.*

All such charges shall be published and communicated to the International Civil Aviation Organization, provided that, upon representation by an interested contracting State, the charges imposed for the use of airports and other facilities shall be subject to review by the Council, which shall report and make recommendations for the consideration of the State or States concerned. No fees, dues or other charges shall be imposed by any contracting State in respect solely of the right of transit over or entry into or exit from its territory of any aircraft of a contracting State or persons or property thereon."

Det fremgår således af Chicago-konventionens artikel 15, at de nationale flyvepladser, der står åbne for offentligheden, skal stå åbne for luftfartøjer fra andre lande (de kontraherende stater) på samme vilkår, som gælder for nationale luftfartøjer. En afgift pålagt eller tilladt af de kontraherende stater, som opkræves fra udenlandske luftfartsselskaber for brug af lufthavnsydelser, må ikke overstige den afgift, som opkræves af et nationalt luftfartsselskab for brug af tilsvarende ydelser. Bestemmelsen gælder for såvel international "non-scheduled" flyvninger (charter- taxa- og privatflyvning) som for "scheduled" flyvninger (ruteflyvning), som angivet i henholdsvis pkt. a) og b).

Bestemmelsen er implementeret i luftfartslovens § 72, der lyder således:

"Flyvepladser og andre anlæg i luftfartens tjeneste, hvis benyttelse står åben for offentligheden, skal stå åbne til brug for udenlandske luftfartøjer på samme vilkår, som gælder for danske luftfartøjer i tilsvarende international luftfart, når der er truffet aftale i så henseende med vedkommende stat."

Der sondres i § 72 ikke mellem charter-, taxa- og privatflyvning på den ene side og ruteflyvning på den anden side, men begreberne er dækket af samlebetegnelsen "i tilsvarende international luftfart". Forpligtelsen til ligebehandling gælder kun, "når der er truffet aftale i så henseende med vedkommende fremmed stat". Dette indebærer, at det kun er luftfartøjer fra lande, med hvem Danmark har aftalt, at der skal gælde et sådant ligebehandlingsprincip. En sådan aftale kan være indgået multilateralt eller bilateralt. Chicago-konventionen er en multilateral aftale, hvorved de kontraherende stater har forpligtet sig til (aftalt), at følge konventionens bestemmelser herunder artikel

15. Derfor er Danmark forpligtet til i afgiftsmæssig henseende (lufthavnstakster) at stille luftfartøjer fra lande, der har tiltrådt Chicago-konventionen på samme måde som de tilsvarende danske.

Af bemærkningerne til forslaget til § 72 (1960-loven) fremgår følgende:

”Bestemmelsen foreskriver i overensstemmelse med Chicagokonventionens art. 15 og nuværende praksis, at fremmede luftfartøjer stilles lige med danske luftfartøjer med hensyn til benyttelse af flyvepladser og andre anlæg i luftfartens tjeneste. Dette har bl.a. betydning for de afgifter, der kræves af danske og fremmede luftfartøjer, og det af ministeriet for offentlige arbejder udfærdigede takstregulativ må derfor tillige finde anvendelse på udenlandske fartøjer. Bestemmelsen er dog næppe til hinder for, at der kan indføres en mængderabatordning, d.v.s. en ordning, hvorefter luftfartsselskaber med høj landingshyppighed på danske lufthavne får en vis rabat.”

Der henvises således i bemærkningerne udtrykkeligt til, at § 72 er fastsat i overensstemmelse med Chicago-konventions artikel 15, og til at de lufthavnstakster (afgifter), der er fastsat i takstregulativet, også gælder for udenlandske luftfartøjer.

De omhandlede provinslufthavne er alle flyvepladser ”hvis benyttelse står åben for offentligheden”, og de har fået udstedt tilladelse (koncession) efter luftfartslovens § 55 og 60. Tilladelserne er tidsbestemte og gjort afhængige af de vilkår, der skønnes påkrævet, jf. herved § 57, stk. 1.

Provinslufthavnene skal derfor overholde luftfartslovens § 72 om ligebehandling, når de fastsætter deres takster, også selvom hjemlen i luftfartslovens § 71 i relation disse lufthavne ikke udnyttes (der udstedes ikke nogen BL).

SLV fører efter luftfartslovens § 150 e tilsyn med bestemmelsens overholdelse, hvilket indebærer, at SLV i det omfang, det overhovedet måtte blive aktuelt, vil behandle konkrete klager, der specifikt går på, at en lufthavn ved sin takstfastsættelse ikke overholder § 72 og dermed Chicago-konventionens artikel 15.

Forholdet mellem konkurrencereglerne og Chicago-konventionen er behandlet under afsnit 6.2.7.

4.2 ICAO's principper for lufthavnstakster

4.2.1 ICAO's anbefalinger og principper

På baggrund af artikel 15 er der etableret et internationalt samarbejde mellem ICAO-landene om fastlæggelse af de principper, der gælder, når medlemslandene skal fastsætte regler for betaling for lufthavns- og lufttrafiktjenesteydelser. Disse principper,

som tager form af ikke-bindende anbefalinger, er fastsat bl.a. i *ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services*, (Doc 9082/8).³⁷

ICAO har herudover vedtaget mere detaljerede anbefalinger om brugen af ICAO's principper i en såkaldt manual (*Airport Economics Manual*) (Doc 9562/2), der sidst er revideret i 2004.

ICAO anbefaler anvendelsen af en lang række principper for organisering, drift og finansiering af lufthavne, herunder et detaljeret grundlag for, hvordan de enkelte lufthavnstakster hver især skal opkræves.³⁸ Disse anbefalinger kan i et vist omfang sammenfattes i 3 overordnede principper:

- Taksterne skal være omkostningsrelaterede.
- Taksterne skal være ikke-diskriminerende.
- Taksterne skal baseres på gennemsigthed.

At taksterne skal være *omkostningsrelaterede* betyder først og fremmest, at de skal basere sig på de udgifter, der er forbundet med at levere lufthavnsydelser, og at brugerne generelt set ikke skal betale for ydelser, som de ikke benytter. Indtægterne må ikke overstige omkostningerne – inklusive et rimeligt afkast af den investerede kapital – til at producere ydelserne, jf. nedenfor.

At taksterne skal være *ikke-diskriminerende* vil sige, at samme type brugere skal betale en afgift på samme grundlag. Eventuelle rabatter bør ikke finansieres af andre brugere, jf. nedenfor.

At taksterne skal være *gennemsigtige* betyder, at takstfastsættelsen skal være mulig at forstå og beregningsmåden mulig at efterprøve, jf. nedenfor. Det påhviler i sidste ende medlemsstaterne at føre tilsyn med lufthavnene, herunder om lufthavnenes takstfastsættelse sker i overensstemmelse med ICAO's principper.

Ad Taksterne skal være omkostningsrelaterede

A. Overordnede principper

Det er fastsat som generelt princip i "*ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services*" (Doc 9082/8)³⁹, at brugere af internationale lufthavne

"shall ultimately bear their full and fair share of the cost of providing the airport."

Det er endvidere angivet, at

³⁷ DOC 9082/8, Eighth Edition – 2009.

³⁸ Jf. DOC 9082 afsnit II, navnlig punkt 30 og 31. ICAO's anbefalinger kan findes og hentes på hjemmesiden www.icao.int

³⁹ Pkt. 29.

"The cost to be shared is the full cost of providing the airport and its essential ancillary services, including appropriate amounts for costs of capital and depreciation of assets, as well as the costs of maintenance, operation, management and administration, but allowing for all aeronautical revenues plus contributions from non-aeronautical revenues accruing from the operation of the airport to its operators."

ICAO's Doc 9082/8 indeholder i et bilag (Appendix 1) en vejledning i, hvilke faciliteter og ydelser, der kan indgå i beregningsgrundlaget (kostbasen). Kostbasen for lufthavnstakster efter ICAO-principper er meget bred.

Når en lufthavns omkostningsregnskab skal etableres i relation til reguleringsmodeller, skelnes der typisk mellem tre tilgange: Single till, dual till og hybrid.

Under *single till* indgår alle lufthavnens omkostninger i det omkostningsregnskab, der skal ligge til grund for takstfastsættelsen – herunder også omkostninger forbundet med ikke-luftfartsmæssige anlæg og aktiviteter. Indtægterne fra de ikke-luftfartsmæssige anlæg og aktiviteter, de kommercielle indtægter, fratrækkes de samlede omkostninger, og på baggrund af dette resultat beregnes de enkelte lufthavnstakster.

Provenuet fra lufthavnens kommercielle virksomhed – dvs. de ikke-luftfartsmæssige ydelser – kan efter ICAO-principperne indgå ved beregning af lufthavnstaksterne. Ved kommerciel virksomhed tænkes bl.a. på indtægter fra parkering samt forpagtnings-, koncessions- og udlejningsvirksomhed.

Under *dual till* er der fuld adskillelse mellem omkostningsgrundlaget for fastsættelse af lufthavnstakster og de ikke-luftfartsmæssige anlæg og aktiviteter. Omkostningsgrundlaget for beregning af lufthavnstakster indeholder således udelukkende omkostninger forbundet med luftfartsmæssige anlæg og aktiviteter. Der foretages derfor ikke modregning af indtægter fra ikke-luftfartsmæssige anlæg og aktiviteter, og lufthavnen er frit stillet i forhold til om – og i givet fald i hvilket omfang – den vil benytte provenu fra ikke-luftfartsmæssige anlæg og aktiviteter til at dække de luftfartsmæssige omkostninger ved driften af lufthavnen.

Hybrid modellen er en kombination af single till og dual till. Det betyder, at en nærmere angiven del af indtægter fra ikke-luftfartsmæssige anlæg og aktiviteter benyttes til dækning af specifikke omkostninger ved de luftfartsmæssige aktiviteter.

B. Overskud

I ICAO's principper indgår, at der ved fastsættelsen af taksterne blandt omkostningerne kan indregnes et rimeligt afkast til ejerne, fastsat i forhold til investeringerne på lufthavnen og den risiko, der er i denne branche.

C. Takstfastsættelsen

Lufthavnstaksterne (passagertakst, starttakst, landingstakst, m.v.) er almindeligvis fastsat ud fra en omkostningsbaseret model og er udtryk for gennemsnitspriser.

Det bemærkes, at der er tale om maksimumpriser i den forstand, at taksterne maksimalt kan dække de fulde omkostninger, inkl. forrentning af den investerede kapital. Heri ligger også, at der kan fastsættes lavere takster forudsat, at lufthavnen ikke diskriminerer dens brugere.

Den enkelte lufthavnstakst kan ligeledes i henhold til ICAO's manual⁴⁰ fastsættes således, at den kun dækker de ekstraomkostninger, der er ved at levere ydelsen (de marginale omkostninger). Fastsettelse af takster ud fra de marginale omkostninger skal dog i henhold til ICAO-anbefalinger bruges med største forsigtighed, være gennemskuelig, kun ske efter konsultation med brugerne af lufthavnen, og hvor der er en eksisterende effektiv økonomisk regulering af lufthavnen eller en konkurrencemyndighed, som sikrer, at der ikke sker misbrug af en dominerende markedsstilling.

Taksterne kan også fastsættes ud fra en incitamentskabende model, hvor takstfastsættelsen sker således, at den giver lufthavnen incitament til f.eks. øget effektivitet, produktivitet, investeringer, o. lign. Dette sker sædvanligvis som en flerårs-aftale, hvor taksterne kan fastsættes f.eks. som en funktion af forbrugerprisindekset.

Ad Taksterne skal være Ikke-diskriminerende

Det grundlæggende ICAO-princip er, at der ikke må diskrimineres mellem nationale og udenlandske luftfartsselskaber. Hvis lufthavnen yder rabatter, må det ikke gå ud over lufthavnens andre brugere på den måde, at de kommer til at finansiere rabatten.

I ICAO's manual (*Airport Economics Manual*) har man vedrørende rabatter udbygget dette princip og givet anbefalinger for, hvornår der kan ydes rabat.⁴¹ Der kan således efter ICAO anbefalinger ydes 2 former for rabatter – rabatter, der tager afsæt i forskelle i ydelsen (som eksempel nævnes skoleflyvning) og tidsmæssigt begrænsede introduktionsrabatter til luftfartsselskaber med henblik på at øge lufthavnens passagervolumen.

⁴⁰ Jf. pkt. 5.3 til 5.8 i Airport Economics Manual

⁴¹ Jf. pkt. 5.9 og 5.10 i Airport Economics Manual

Ad Taksterne skal baseres på gennemsigtighed

ICAO fastslår i "*Policies on Airports and Air Navigation Charges*"⁴² om "*Charges Collection*", at det er vigtigt, at systemet er:

"a transparent cost recovery system with a fair and equal treatment of all users".

Princippet om gennemsigtighed ligger som en grundlæggende forudsætning bag anbefalingerne. Hvis ICAO's principper om takstfastsættelsen skal kunne håndhæves, forudsætter det, at brugere og myndigheder har mulighed for at forstå, hvordan udgifterne fordeler sig i den enkelte lufthavn, og efterprøve kalkulationerne.

4.2.2 Tilsyn

ICAO fastslår i "*Policies on Airport and Air Navigation Charges*"⁴³, at staterne bl.a. er ansvarlige for det økonomiske tilsyn af disse enheder.

ICAO har ved den seneste revision af '*Policies in Airports and Air Navigation Charges*' i september 2008 inddraget den øgede kommercialisering af især lufthavne, og tilpasset sine anbefalinger således, at der opnås en balance mellem hensynet til lufthavnenes råderum for at udnytte kommercialiseringen og på den anden side de samfundsmæssige hensyn. Dette gælder både i forhold til, hvad målet med tilsynet er, hvordan og af hvem, det skal udføres:

"With reference to commercialization and privatization in the provision and operation of airports and air navigation services, the Council recommends that the main purpose of economic oversight should be to achieve a balance between the efforts of the autonomous or private entities to obtain the optimal effects of commercialization or privatization and those public policy objective that include, but are not limited to, the following:

- i. Minimize the risk of airports and ANSP's engaging in anti-competitive practices or abusing their dominant position;*
- ii. Ensure non-discrimination and transparency in the application of charges;*
- iii. Ascertain that investments in capacity meet current and future demand; and*
- iv. Protect the interests of passengers and other users."*⁴⁴

I naturlig følge af denne tilgang anbefaler ICAO også, at tilsynet tilrettelægges i forhold til de specifikke forhold, og at tilsynet holdes på et minimum. Ved beslutning om formen for tilsynet skal alternative former for tilsyn vurderes:

⁴² Doc 9082/8, pkt. 17.

⁴³ Doc 9082/8, pkt. 13.

⁴⁴ Doc. 9082/8, pkt. 19

“The Council also recommends that States should select the appropriate form of economic oversight according to their specific circumstances, while keeping regulatory interventions at a minimum and as required. When deciding on an appropriate form of economic oversight, the degree of competition, the costs and benefits related to alternative forms of oversight, as well as the legal, institutional and governance framework should be taken into consideration.”⁴⁵

4.3 Direktiv om lufthavnsafgifter

EU har den 11. marts 2009 udstedt et direktiv om lufthavnsafgifter (2009/12/EF).

Direktivet har til formål at fastsætte et sæt fælles minimumsbestemmelser for den betaling, som lufthavne kan opkræve hos luftfartsselskaber for at benytte lufthavnene i EU, således at både lufthavne og luftfartsselskaber sikres en fair behandling. Kommissionen benytter udtrykket lufthavnsafgifter, men det dækker over samme område som lufthavnstaksterne.

Direktivet fastslår, at størrelsen af lufthavnsafgifterne fastsættes ud fra en række grundliggende principper, som i vidt omfang er baseret på anbefalinger fra ICAO. Afgifterne skal i videst muligt omfang fastsættes på baggrund af forhandling mellem brugerne (luftfartsselskaberne) og lufthavnen.

Direktivet finder anvendelse på lufthavne med mere end 5 mio. passagerbevægelser om året og den lufthavn, som har det højeste antal passagerbevægelser i hvert medlemsland. Det betyder, at det i Danmark p.t. alene omhandler Københavns Lufthavn, Kastrup, og dermed ikke de af denne redegørelse omfattede lufthavne, hvorfor direktivets indhold ikke vil blive behandlet nærmere.

4.4 Fælles afgiftsordning for lufttrafiktjenester

Kommissionens forordning 1794/2006 af 6. december 2006 om en fælles afgiftsordning for luftfartstjenester gælder for etablering af omkostningsgrundlag og opkrævning af en route afgifter og for terminalafgifter i lufthavne med mere end 50.000 kommercielle flyvninger årligt. For tiden er Københavns Lufthavn, Kastrup og Billund Lufthavn over denne grænse.

Terminalafgifter (AACC-afgifter) har hidtil været behandlet som lufthavnstakster i forhold til godkendelse.

Forordningen er en del af Single European Sky regelkomplekset. Som en del af dette regelkompleks er SLV udpeget som National Supervisory Authority. Det vil sige den myndighed, som skal forestå den nationale overvågning af, at bestemmelserne

⁴⁵ Doc. 9082/8, pkt. 20

overholdes, herunder godkender omkostningsgrundlagene for terminalafgifter og dermed AACC-afgifterne.

Forordningen afgrænser de enkelte ydelser i forhold til hinanden og foreskriver, hvordan omkostningsgrundlagene skal beregnes, og hvordan taksterne på denne baggrund skal fastsættes. Dette indeholder bl.a. fordeling af omkostninger, oplysninger om omkostningsgrundlaget, fritagelse for afgifter, incitamentsordninger, opkrævning af afgifter, konsultation med brugerne, klageadgang, m.v.

4.5 Direktivet om ground handling

Ground handling er en samlebetegnelse for en række aktiviteter, der foregår i en lufthavn, og som har med håndteringen af luftfartøjer, passagerer og fragt på jorden at gøre som for eks. bagagesortering, lastning og losning af flyet og brændstoftopfyldning. Reglerne om ground handling er reguleret i Transportministeriets Bekendtgørelse nr. 933 af 9. december 1997, der implementerer EU's direktiv om ground handling (nr. 96/67/EF af 15. oktober 1996). En præcis fortegnelse over ground handling-ydelser fremgår af bilag I til bekendtgørelsen. Bekendtgørelsen er optaget som **Bilag 1** til denne redegørelse.

Reglerne om ground handling gælder for alle lufthavne i Danmark og betyder, at lufthavnene, afhængigt af deres størrelse, i nærmere bestemt omfang skal give luftfartsselskaberne mulighed for at handle sig selv - *egen handling* - samt give de leverandører, der ønsker at levere ground handling-ydelser - *leverandør handling* - adgang til dette.

Formålet med EU reguleringen er at gennemføre det indre marked og dermed mindske luftfartsselskabernes driftsomkostninger og at forbedre kvaliteten af den service, der ydes brugerne.⁴⁶ Reglerne bygger således på en antagelse om, at liberaliseringen sikrer, at markedet regulerer priserne.

Egen handling og leverandør handling

Efter bekendtgørelsen skal der være fri adgang til, at luftfartsselskaberne kan handle sig selv - *egen handling* - på alle lufthavne.

Det følger heraf, at samtlige de større danske provinslufthavne skal give luftfartsselskaber adgang til at foretage egen handling.

⁴⁶ Jf. betragtning 1, 2 og 5 i præamblen til direktivet.

For lufthavne med under 1 million passagerbevægelser eller 25.000 tons fragt årligt gælder denne pligt til at åbne markedet dog ikke for bagagehåndtering, forpladshandling, brændstof- og oliepåfyldning samt fysisk håndtering af post/fragt

Hvad angår levering af ground handling-ydelser til tredjemand - *leverandør handling* - er det kun lufthavne med en årlig trafik på mindst 2 millioner passagerbevægelser eller 50.000 tons fragt, som er omfattet af pligten til at sikre den fri adgang til markedet for levering af ground handling-ydelser⁴⁷.

Det følger heraf, at det i Danmark kun er Københavns Lufthavn, Kastrup og Billund Lufthavn, der er omfattet af pligten til at åbne deres markeder for levering af ground handling-ydelser til tredjemand og dermed de eneste lufthavne, som fuldt ud er omfattet af bekendtgørelsen.

For de øvrige provinslufthavne gælder, at de alene er forpligtede til at give luftfartsselskaberne lov til at handle sig selv på visse specifikke områder som f.eks. passagerbetjening, rengøring og servicering af flyet, vedligeholdelse af flyet, transport på jorden og catering.

Adgang til anlæg og centraliserede infrastrukturer

Lufthavnen skal sørge for, at leverandører af ground handling-ydelser og egen handlere, som ønsker at udføre egen handling, har adgang til *lufthavnsanlæggene*, ligesom lufthavnen skal stille *ground handling plads* til rådighed for disse, jf. bekendtgørelsens §§ 20 og 21, jf. **Bilag 1**.

Hvis der er krav om betaling for at få adgang til lufthavnsanlæggene, skal denne betaling efter § 21, stk. 2, fastsættes på grundlag af relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier.

Statens Luftfartsvæsen kan dog godkende, at en lufthavn har monopol på de såkaldte centraliserede infrastrukturer, hvis det af hensyn til kompleksitet, omkostninger eller miljøpåvirkninger ikke er muligt at have flere af disse typer infrastrukturer på lufthavnen, jf. bekendtgørelsens § 8. Dette indebærer, at leverandører af ground handling-ydelser og brugere, der udfører egen handling, er forpligtede til at anvende disse infrastrukturer.

I Københavns Lufthavn, Kastrup er bagagesorteringsanlægget, de-icing platforme, hydratanlæg, dirigering af fly ved ankomst og afgang og transport af passagerer mellem fly og terminal godkendt som centraliserede infrastrukturer.⁴⁸

⁴⁷ § 3, stk. 2, i bekendtgørelsen om ground handling.

⁴⁸ Jf. godkendelse af 26. august 1998.

Billund Lufthavn har fået tilladelse til at centralisere bagagesorteringsanlægget og dirigering af fly ved ankomst og afgang.⁴⁹

I de øvrige lufthavne er der i dag ikke godkendt centraliserede infrastrukturer.

Betaling

Bekendtgørelsen indeholder med en enkelt undtagelse (§ 21, stk. 2 om betaling for adgang til lufthavnsanlæggene) ikke bestemmelser om betaling. Det skyldes, at bekendtgørelsen bygger på en forudsætning om, at det er muligheden for konkurrence, der regulerer priserne.

Bestemmelsen vedrører kun betaling for adgang til *anlæg* og vedrører altså ikke *ydelser*. SLV fører tilsyn med, at betalingen fastsættes korrekt, jf. § 24, hvorimod Konkurrencestyrelsen er klageinstans for konkrete afgørelser om betaling for anlæg truffet af lufthavnens administration, jf. § 27.

For så vidt angår betaling for ground handling-*ydelser* reguleres denne ikke af bekendtgørelsen, men af den almindelige konkurrencelovgivning.

Den retstilstand, der var gældende før den seneste ændring af luftfartslovens § 71, indebar, at visse dele af ground handlingen i praksis blev reguleret efter luftfartsloven som en del af taktsreguleringen, mens andre dele af ground handlingen blev fastsat af lufthavnen selv i deres såkaldte handling tariffer. Den administrative praksis for hvilke ground handling-ydelser, der var omfattet af takstreguleringen og hvilke, der frit fastsattes af lufthavnene i deres handling-tariffer, varierede desuden fra lufthavn til lufthavn.

Med ændringen af luftfartslovens § 71 i 2007 (lov nr. 242 af 21. marts 2007) er der skabt hjemmel til, at transportministeren (Statens Luftfartsvæsen efter delegation) i en bekendtgørelse (BL - Bestemmelser for Civil Luftfart) kan fastsætte regler om, at ground handling skal indgå i lufthavnens takstregulering, men kun i det omfang, der ikke er mulighed for konkurrence i lufthavnen.

4.6 Luftfartslovens § 71

Luftfartslovens § 71 indeholder den overordnede legale ramme for reguleringen af taksterne i lufthavnene.⁵⁰

⁴⁹ Jf. godkendelse af 26. august 1998.

⁵⁰ Bestemmelsen fik sin nuværende udformning ved den seneste ændring af luftfartsloven, jf. lov nr. 242 af 21. marts 2007

I henhold til luftfartslovens § 71 kan Transportministeren fastsætte regler for betaling for start og landing, herunder ind- og udflyvning, luftfartøjers ophold, passagerflow gennem lufthavnen, security og i et vist omfang ground handling. Disse aktiviteter betegnes i praksis som de luftfartsmæssige aktiviteter i modsætning til den mere kommercielt betonedede del af lufthavnen, f.eks. forpagtningsvirksomhed, udleje af lokaler og parkering

Luftfartslovens § 71, stk. 1, lyder:

"Transport- og energiministeren kan fastsætte regler om betaling for benyttelsen af en offentlig flyveplads, herunder betaling for ground handling, jf. dog 4. pkt. Transport- og energiministeren kan i den forbindelse bestemme, at betaling for ground handling alene skal reguleres i det omfang, hvor der ikke er mulighed for konkurrence, og hvor ground handling-ydelserne er nødvendige for benyttelsen af den offentlige flyveplads. Betaling for benyttelse af statsejede flyvepladser skal godkendes af Folketingets Finansudvalg. Grønlands Landsstyre kan fastsætte regler om betaling for benyttelsen af en offentlig flyveplads i Grønland."

Hjemlen i luftfartslovens § 71 er alene udnyttet for så vidt angår adgangen til at fastsætte bestemmelser om betaling for lufthavnsydelser i Københavns Lufthavne A/S, men ikke i provinslufthavnene.

4.6.1 Ændring af luftfartslovens § 71

Luftfartslovens § 71 er senest blevet ændret i marts 2007. Formålet med ændringen af bestemmelsen var at modernisere og præcisere retsgrundlaget for lufthavnenes opkrævning af betaling hos luftfartsselskaberne for benyttelse af lufthavnene.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at lovforslaget er udarbejdet i overensstemmelse med anbefalingerne i Rapport om fastsættelse af lufthavnstakster i Danmark, der blev udarbejdet af en arbejdsgruppe med repræsentanter for Transportministeriet og SLV, som blev offentliggjort den 25. april 2006.⁵¹

Et overordnet budskab i rapporten var, at det er afgørende, at der er fair konkurrence på luftfartsmarkedet, og at lufthavnene ikke forskelsbehandler luftfartsselskaberne. Arbejdsgruppen anbefalede et tilsyn i de situationer, hvor der er risiko for, at en lufthavn misbruger en dominerende stilling på markedet. En bærende konklusion i rapporten var, at der på grund af den særlige monopolstilling, som lufthavnene i rapporten fandtes at indtage, fortsat fandtes at være behov for regulering af de store og mellemstore offentlige lufthavnes takster. Med hensyn til de mindre lufthavne anbefalede arbejdsgruppen, at der skulle ske en deregulering i forhold til disse.

⁵¹ Rapport om fastsættelse af lufthavnstakster i Danmark, april 2006, Transportministeriet

Det fremgår af forarbejderne til forslag til lov om luftfart, at Transport- og Energiministeriet på baggrund af arbejdsgruppens anbefalinger foreslog, at

"ground handling kun skal reguleres i den udstrækning, hvor der ikke er mulighed for konkurrence, og hvor ydelserne er nødvendige for benyttelse af lufthavnen".

Det fremgår endvidere af forarbejderne, at

"Der er eksempelvis mulighed for konkurrence i de lufthavne, som er omfattet af pligten til at åbne markedet for levering af ground handling-ydelser til tredjemand efter bekendtgørelsen om adgang til ground handling-markedet (bekendtgørelse nr. 933 af 9. december 1997 om adgang til ground handling-markedet i danske lufthavne). Formålet med ground handling-bekendtgørelsen, der gennemfører et EU-direktiv (Rådets direktiv nr. 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne), er at åbne markedet for levering af ground handling i de større lufthavne (målt ud fra passagertal mindst 2 mio. og fragtmængder mindst 50.000 tons), således at der kan indføres konkurrence på dette område af lufthavnens virksomhed."

Det fremgår endvidere af forarbejderne, at Transport- og Energiministeriet foreslog,

"at der skabes incitament til også at indføre konkurrence på disse områder [ground handling] i provinslufthavnene ved, at takstreguleringen ikke gælder for ground handlingen, hvis lufthavnen vælger at indføre konkurrence. Det kunne eksempelvis være i de situationer, hvor der aktivt er mere end én udbyder af den pågældende ydelse, hvis området udbydes i åben licitation, eller hvis der helt enkelt er fri adgang for udbydere til at etablere sig i lufthavnen"

Rapportens konklusioner om provinslufthavnenes monopolstatus og behovet for sektorspecifik regulering mødte kritik i såvel luftfartsbranchen, fra kommuner som bl.a. Konkurrencestyrelsen og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Transport- og Energiministeren angav herefter i et notat af 15. februar 2007 forelagt Folketinget under behandlingen af lovforslaget, at

"Der har i forbindelse med behandlingen af lovforslaget været stor fokus på forslaget om ændring af luftfartslovens § 71. Der har i den forbindelse været rejst en række spørgsmål om provinslufthavnenes samlede konkurrencesituation. Det er en langt bredere problemstilling, end lovforslagets § 71 omhandler. De problemstillinger, som bl.a. en række provinslufthavne har rejst, vedrører således også bl.a. kommunalfuldmagten og konkurrence lovgivningen ... Jeg vil derfor tage initiativ til at iværksætte et tværministerielt analysearbejde med inddragelse af lufthavne og luftfartsselskaber, der skal se på de samlede konkurrenceforhold i de større danske provinslufthavne, herunder spørgsmålet om offentlig støtte til de forskellige typer af lufthavne."

Luftfartslovens § 71 blev herefter vedtaget, således at bestemmelsen hjemler, at Transportministeren kan fastsætte bestemmelser om betaling for luftfartsselskabers benyttelse af de større danske provinslufthavne, herunder betaling for ground

handling, i det omfang der ikke i den pågældende lufthavn er mulighed for konkurrence på området.

Transportministeren har endnu ikke udnyttet hjemlen, idet en nærmere vurdering af konkurrencesituationen skal vise, om hjemlen bør udnyttes for så vidt angår de større danske provinslufthavne.

Luftfartslovens § 71 regulerer således spørgsmålet om, hvordan og efter hvilke principper lufthavstaksterne skal fastsættes, mens lovens § 72 i overensstemmelse med Chicago-konventionens artikel 15, fastslår, at taksterne, når de er fastsat, skal gælde for både danske og udenlandske luftfartsselskaber, der benytter en lufthavn på samme vilkår.

4.7 Konklusion

Den internationale regulering af lufthavnstaksterne omfatter en række regler, reguleringer og principper, når lufthavnenes takster skal fastsættes. Blandt de vigtigste anbefalinger er, at taksterne skal være omkostnings-relaterede, ikke-diskriminerende og gennemsigtige jf. herved også luftfartslovens § 72. Endvidere er ground handlingen i provinslufthavnene omfattet af Transportministeriets bekendtgørelse nr. 933 af 9. december 1997, der implementerer EU's direktiv om ground handling (nr. 96/67/EF af 15. oktober 1996).

Med ændringen af luftfartslovens § 71 i 2007 er der skabt hjemmel til, at transportministeren (Statens Luftfartsvæsen efter delegation) i en bekendtgørelse (BL - Bestemmelser for Civil Luftfart) kan fastsætte regler om, at ground handling skal indgå i lufthavnens takstregulering, men kun i det omfang, der ikke er mulighed for konkurrence i lufthavnen.

Formålet med ændringen af bestemmelsen var at modernisere og præcisere retsgrundlaget for lufthavnenes opkrævning af betaling hos luftfartsselskaberne for benyttelse af lufthavnene.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at det er afgørende, at der er fair konkurrence på luftfartsmarkedet, og at lufthavnene ikke forskelsbehandler luftfartsselskaberne. Der skal således være et effektivt tilsyn i de situationer, hvor der er risiko for, at en lufthavn misbruger en dominerende stilling på markedet.

Taksterne omfatter betaling for start og landing, herunder ind- og udflyvning samt ophold. Desuden kan centrale ground handling-ydelser, dvs. ydelser, der er centrale for en flyvnings gennemførelse, omfattes af reguleringen i det omfang, disse ydelser

ikke er konkurrenceudsatte på den pågældende lufthavn, eller der ikke er mulighed herfor. Det drejer sig som nævnt om bl.a. passagerbetjening, bagagesortering, forplads handling, brændstof- og olie handling mv. i modsætning til f. eks. rengøring af fly og catering, som ikke anses for så vigtige ydelser.

Fastsættelsen af taksterne skal ske på grundlag af ICAO's anbefalinger om, at taksterne skal være omkostningsrelaterede, ikke-diskriminerende og gennemskuelige.

Hidtil er lufthavnstaksterne blevet fastsat i de såkaldte takstregulativer, der for hver enkelt lufthavn skulle godkendes af SLV, og principperne for godkendelsen af takstfastsættelsen var også tidligere baseret på ICAO's principper om, at taksterne skulle være omkostningsrelaterede, ikke-diskriminerende og gennemskuelige. Taksterne for betaling for lufthavnsydelser, herunder ground handling, er fastsat af den enkelte lufthavn (idet hjemlen i luftfartslovens § 71 ikke er udnyttet).

I overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet i luftfartslovens § 72, der implementerer Chicago-konventionens artikel 15, skal de fastsatte takster gælde på lige vilkår, uanset om der er tale om danske eller udenlandske luftfartøjer.

5 Sektorreguleringen i udvalgte lande

Dette afsnit har til formål at gennemgå praksis for regulering af lufthavnstakster i andre lande. Der tages udgangspunkt i en hvem, hvad, hvordan analyse for England, Irland, Holland samt Norge og Sverige. For hvert land ses der således på hvem og hvad, der reguleres, samt hvordan reguleringen foretages.

5.1 England

Den engelske luftfartslov har i 1986 udpeget det britiske luftfartsvæsen CAA UK som myndighed på området for økonomisk regulering af britiske lufthavne. Enhver lufthavn, hvis årlige overskud overstiger 1 mio. pund, er som udgangspunkt underlagt regulering, hvilket vil sige, at de skal have en tilladelse fra CAA UK, før de kan opkræve lufthavnstakster.

CAA UK har mulighed for at undersøge praksis bag takstfastsættelsen i lufthavnene, og såfremt de finder, at taksterne er for høje (udnyttelse af monopolstatus), for lave (predator pricing) eller er diskriminerende, kan CAA UK pålægge lufthavnen at ændre taksterne.

CAA UK har foretaget markedsanalyser for at finde ud af hvilke lufthavne, det er nødvendigt at regulere. På nuværende tidspunkt vurderes det, at tre lufthavne har SMP (significant market power) og derfor bør være underlagt regulering. De regulerede lufthavne er de tre store London lufthavne: Heathrow, Gatwick, og Stansted. Disse tre lufthavne er underlagt en detaljeret priskontrol, i form af femårige price caps, der fastsættes efter single till princippet. CAA UK skal obligatorisk høre den britiske konkurrencestyrelse før endelig fastsættelse af price caps.

De regulerede lufthavne står for omkring 60 pct. af Storbritanniens samlede antal passagerer. Heathrow er den største med omkring 30 pct. af Storbritanniens samlede 235 mio. passagerer.

De resterende 40 pct. af Storbritanniens passagerer fordeler sig på mere end 50 mindre lufthavne, der alle – bortset fra Manchester med 10 pct. - har under 3,5 pct. af den samlede passagermængde. Edinburgh og Glasgow er de næststørste med henholdsvis 3,5 pct. (8 mio.) og 3,0 pct. (7 mio.) passagerer.

CAA UK blander sig ikke i takstfastsættelsen på de regionale lufthavne, med mindre de modtager klager fra brugerne. I givet fald vurderes det, om taksterne er ikke-

diskriminerende, gennemsikkelige og omkostningsrelaterede. CAA UK kan give en lufthavn et pålæg. CAA UK har efter det oplyste endnu aldrig givet en lufthavn, der ikke er underlagt regulering, et pålæg.

The UK Office of Fair Trading kan foretage en undersøgelse af enhver lufthavn efter EU-traktatens artikel 101 og 102. I praksis er alle lufthavne i UK, der ikke er underlagt regulering, underlagt den samme regulering i forhold til konkurrencelovningen som alle andre økonomiske sektorer i UK.

5.2 Irland

I Irland reguleres lufthavnstakster af Commission for Aviation Regulation (CAR), der er en selvstændig enhed under det irske transportministerium.

Den eneste lufthavn, der reguleres i Irland, er Dublin lufthavn. Lufthavnen er underlagt single till price cap regulering med 4-årige reguleringsperioder. Fastsættelsen af price cap foretages på baggrund af en model defineret i den irske lovgivning, der skal sikre rimelige takster samtidig med, at lufthavnen tillades et rimeligt afkast.

Dublin står for mere end 75 pct. af Irlands samlede passagerer. I nominelle tal står Dublin for 21 ud af i alt omkring 28 mio. passagerer. Der er ingen af de regionale lufthavne, der har mere end 5 pct. af den samlede passagermængde.

Som i Storbritannien reguleres de regionale lufthavne ikke, medmindre der modtages klager fra brugerne. ICAO's principper benyttes til vurdering.

5.3 Holland

I Holland fungerer Transportministeriet som den regulerende myndighed.

I Holland er alle lufthavne på nuværende tidspunkt underlagt regulering, men reguleringen hviler på forskellige principper afhængigt af hvilken lufthavn, der er tale om. Man skelner mellem lufthavne med SMP (kun Schiphol) og regionale lufthavne.

Schiphol står for mere end 85 pct. af den samlede passagermængde i Holland. I nominelle tal har Schiphol 44 ud af omkring 50 mio. passagerer. De regionale lufthavne har alle mindre end 3 pct. eller 1,5 mio. passagerer.

Schiphol fastsætter selv deres takster, der herefter godkendes før ikrafttræden af ministeriet. Før godkendelse kontrollerer ministeriet, at taksterne er fastsat efter principper i en forud defineret takstmodel. Modellen er en dual till cost plus model, der fastsætter omkostningsrelaterede takster. Konkurrencestyrelsen (NMa) fungerer som

en uafhængig supervisor, som interessenter, der er utilfredse med Transportministeriets afgørelse, kan klage til. NMa vurderer herefter, om Transportministeriets afgørelse er i overensstemmelse med de retningslinjer, reguleringsmodellen bygger på. Om nødvendigt har NMa bemyndigelse til at omstøde ministeriets afgørelse.

De regionale lufthavne fastsætter selv deres takster for 1-årige perioder. Taksterne skal godkendes af myndighederne, hvilket sker med udgangspunkt i ICAO's principper. Transportministeriet arbejder i øjeblikket på at fjerne denne godkendelsesprocedure og i stedet lade den almindelige konkurrencelovgivning være gældende på området.

5.4 Norge

I Norge drives og ejes hovedparten af alle lufthavne af Avinor, der er et 100 pct. statsejet selskab, der også står for udøvelse af flyvekontrolltjenesten i Norge. Lufthavnene – 46 i alt – drives som et lufthavnsnetværk, hvor der tillades krydssubsidiering mellem lufthavne. Således kan takstindtægter fra Gardemoen i Oslo være med til at finansiere driften af de regionale lufthavne.

Det er Samferselsdepartementet, der står for takstfastsættelsen for Avinors lufthavne. De samlede takster fastsættes efter single till princippet og er baseret på lufthavnenes samlede omkostninger.

5.5 Sverige

I Sverige er det Luftfartsstyrelsen, der har bemyndigelsen til at regulere lufthavnstakster. På nuværende tidspunkt foretages ikke regulering af nogen lufthavne.

Det statslige selskab Luftfartsverket – der også er flyvesikringstjeneste – driver lufthavnene og fastsætter taksterne efter single till princippet og efter omkostninger. Rent praktisk foregår dette ved en årlig regulering identisk med den generelle prisudvikling. 2001 er valgt som basis år, og lufthavnen korrigerer hvert år taksterne med forbrugerprisindekset. Som i Norge drives lufthavnene i Sverige som et lufthavnsnetværk.

5.6 Konklusion

Gennemgangen af praksis for regulering af lufthavnstakster i de udvalgte lande har vist, at man i de fleste lande koncentrerer reguleringen omkring de store lufthavne, mens man helt eller delvis undlader at regulere de regionale lufthavne.

Den generelle tendens er, at man overlader det til provinslufthavnene at fastsætte deres takster selv og udelukkende blander sig, såfremt man modtager klager over taksterne fra brugerne. I givet fald foretages vurderingen af taksterne med udgangspunkt i ICAO's principper og EU-traktatens artikel 101 og 102.

Ses der på størrelsen for de regulerede lufthavne, så er tendensen den, at udelukkende lufthavne med væsentlige andele af de samlede passagerer reguleres. Manchester i Storbritannien er med sine 10 pct. den relativt største lufthavn, der ikke reguleres. Grundet de store passagemængder i Storbritannien svarer Manchesters 10 pct. til mere end 20 mio. passagerer.

Til sammenligning har Kastrup med sine godt 21 mio. af Danmarks samlede 26 mio. passagerer over 80 pct. af den samlede passagemængde. Billund er med 8 pct. (ca. 2 mio.) den næststørste, mens de resterende lufthavne alle har under 3 pct. af den samlede mængde.

Situationen i Sverige og Norge er ikke umiddelbar sammenlignelig med situationen i Danmark i og med, at lufthavnene drives af statslige selskaber som lufthavnsnetværk.

6 Ikke sektorspecifik regulering

Den ikke sektorspecifikke regulering omfatter

- EU's konkurrenceregler
- Konkurrenceloven
- EU's statsstøttere

6.1 EU's konkurrenceregler

6.1.1 Indledning

I de følgende afsnit beskrives betingelserne for, hvornår EU-traktatens regler i artikel 101 og 102 finder anvendelse på en given lufthavn. Artiklerne er optrykt i **Bilag 3** til denne redegørelse.

EU-traktatens artikel 101 forbyder virksomheder at indgå aftaler, der begrænser konkurrencen mærkbart. Artikel 102 forbyder virksomheder at misbruge en dominerende stilling.

Begrebet "virksomhed" skal forstås bredt. Enhver økonomisk aktivitet, der foregår på et marked for varer eller tjenester, er omfattet af EU-traktatens bestemmelser. Det kræves ikke, at der opnås en økonomisk gevinst ved erhvervsvirksomheden, eller at denne udøves i en bestemt selskabsform.

EU-traktatens artikel 101 og 102 har det til fælles, at de kun finder anvendelse på virksomheders adfærd, der *kan påvirke handelen mellem medlemsstater mærkbart*.

Vurderingen af påvirkningen af samhandelen foretages bl.a. på baggrund af aftalens art og de implicerede virksomheders position og størrelse.⁵² Hvis en aftale eller en adfærd ikke påvirker samhandelen mellem medlemsstater mærkbart, kan de nationale konkurrenceregler finde anvendelse.

6.1.2 Artikel 101 - Forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler

Det følger af EU-traktatens artikel 101, stk. 1, at det er forbudt for virksomheder at indgå aftaler, der direkte eller indirekte har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen mellem medlemsstater.

⁵²Jf. Kommissionens meddelelse om retningslinjer vedrørende begrebet påvirkning af handelen i EU-traktatens artikel 101 og 102, 2004/C 101/07 og Kommissionens meddelelse om aftaler af ringe betydning, der ikke indebærer en mærkbar begrænsning af konkurrencen i henhold til EU-traktatens artikel 101, stk. 1 ("bagatelmeddelelsen") EFT C 368, af 22. december 2001.

Artikel 101 indeholder en ikke-udtømmende liste med eksempler på konkurrencebegrænsende aftaler, der kan være forbudt. Det kan således i medfør af bestemmelsen være forbudt for virksomheder at indgå aftaler, som vedrører:

- direkte eller indirekte fastsættelse af købs- eller salgspriser eller af andre forretningsbetingelser,
- begrænsning af eller kontrol med produktion, afsætning, teknisk udvikling eller investeringer,
- opdeling af markeder eller forsyningskilder,
- anvendelse af ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere, som derved stilles ringere i konkurrencen,
- at det stilles som vilkår for indgåelse af en aftale, at medkontrahenten godkender tillægsydelser, som efter deres natur eller ifølge handelssædvane ikke har forbindelse med aftalens genstand

Det er dog i alle tilfælde en betingelse, at konkurrencen påvirkes *mærkbart*.

Fritagelse fra forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler – artikel 101, stk. 3

En aftale omfattet af forbuddet i artikel 101, stk. 1, kan være fritaget fra forbuddet i medfør af artikel 101, stk. 3, selv om aftalen er konkurrencebegrænsende. Det vil dog kræve, at aftalen opfylder en række kumulative, kvalitative betingelser. Aftalen skal således bidrage til at forbedre produktionen eller fordelingen af varerne eller til at fremme den tekniske eller økonomiske udvikling, samtidig med at den sikrer forbrugerne en rimelig andel af fordelene herved, og uden at der: a) pålægges de pågældende virksomheder begrænsninger, som ikke er nødvendige for at nå disse mål; b) gives disse virksomheder mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer.

Hvorvidt en aftale rent faktisk begrænser konkurrencen, og hvorvidt fordelene i så fald opvejer de konkurrencebegrænsende virkninger, vil i mange tilfælde afhænge af markedsstrukturen. Det kræver i princippet en individuel vurdering - og i denne forbindelse er det nødvendigt at afgrænse det eller de relevante markeder, hvor den eller de pågældende virksomheders adfærd kan få virkninger.

Fritagelse fra forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler - gruppefritagelser

Kommissionen har endvidere hjemmel til at udstede forordninger, der fritager hele kategorier af aftaler fra forbuddet i artikel 101, stk. 1. Disse forordninger benævnes "gruppefritagelses-forordninger".

Kommissionen har eksempelvis vedtaget en gruppefritagelsesforordning – Kommissionens forordning (EF) nr. 2790/1999 – for leverings- og distributionsaftaler. Der har endvidere tidligere været gruppefritagelser på luftfartens område bl.a.

vedrørende luftsekskabers tarifkonsultationer, tildeling af slots i lufthavne og interlining.⁵³

6.1.3 Artikel 102 – Forbud mod misbrug af dominerende stilling

Det følger af EU-Traktatens artikel 102, at det er forbudt for virksomheder at misbruge en dominerende stilling. I henhold til artikel 102 kan et misbrug især bestå i

- direkte eller indirekte påtvingelse af urimelige købs- eller salgsspriser eller af andre urimelige forretningsbetingelser,
- begrænsning af produktion, afsætning eller teknisk udvikling til skade for forbrugerne,
- anvendelse af ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere, som derved stilles ringere i konkurrencen,
- at det stilles som vilkår for indgåelse af en aftale, at medkontrahenten godkender tillægsydelser, som efter deres natur eller ifølge handelssædvane ikke har forbindelse med aftalens genstand.

Oversigten over misbrugsformer i artikel 102 er ikke udtømmende, og en virksomheds adfærd kan således udgøre et misbrug omfattet af artikel 102, selvom den pågældende adfærd ikke er omfattet af artiklens ordlyd.

En virksomhed besidder en dominerende stilling, når virksomheden har en så stærk økonomisk position, at den har mulighed for at forhindre, at der opretholdes effektiv konkurrence på det relevante marked. Det vil være tilfældet, når virksomheden har mulighed for at handle uafhængigt af konkurrenter, kunder og forbrugere.⁵⁴

Ved vurderingen af, om en virksomhed besidder en dominerende stilling, skal der foretages en helhedsvurdering af samtlige relevante økonomiske og retlige forhold på det pågældende marked, herunder særligt den pågældende virksomheds markedsandel. En dominerende stilling forudsætter, at virksomhedens indflydelse kan opretholdes over en vis periode. En midlertidig markedsandel af betydelig størrelse er derfor ikke i sig selv nok til at statuere dominerende stilling,⁵⁵ medmindre der foreligger særlige forhold.

⁵³ Jf. eksempelvis Kommissionens forordning (EF) nr. 1459/2006 af 28. september 2006 om anvendelse af EU-traktatens artikel 101, stk. 3, på visse kategorier af aftaler og samordnet praksis vedrørende konsultationer om passagertakster inden for ruteflyvning og tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter (slots) i lufthavne, som blev endeligt ophævet den 31. oktober 2007.

⁵⁴ Jf. dom af 9. november 1983 i sag 32/81, Michelin mod Kommissionen, præmis 30 og dom af 13. februar 1979 i sag 85/76, Hoffmann-La Roche, præmis 38.

⁵⁵ Jf. sammenfatning af EU-praksis i Lovforslag L172 til konkurrencelov, fremsat 20. februar 1997, Folketingstidende, Tillæg A, spalte 3641, bemærkningerne til § 11.

6.1.4 Konklusion

EU-traktatens artikel 101 og 102 finder anvendelse, hvis samhandlen mellem medlemsstater påvirkes mærkbart. Hvis samhandlen ikke påvirkes mærkbart, finder de nationale konkurrenceregler anvendelse.

Efter artikel 101, stk. 1, er det forbudt for virksomheder at indgå aftaler, som mærkbart begrænser konkurrencen.

En aftale omfattet af forbuddet i artikel 101, stk. 1, kan være fritaget fra forbuddet i medfør af artikel 101, stk. 3, selv om aftalen er konkurrencebegrænsende. Det vil dog kræve, at aftalen opfylder en række kumulative, kvalitative betingelser.

Efter artikel 102 er det forbudt for en eller flere virksomheder at misbruge en dominerende stilling.

Ved vurderingen af, om en virksomhed besidder en dominerende stilling, skal der foretages en helhedsvurdering af samtlige relevante økonomiske og retlige forhold på det pågældende marked, herunder særligt den pågældende virksomheds markedsandel.

6.2 Konkurrenceloven

Den danske konkurrencelov indeholder forbudsbestemmelser i henholdsvis § 6 og § 11, som er parallelle med forbudsbestemmelserne i EU-traktatens artikel 101 om konkurrencebegrænsende aftaler og 102 om misbrug af dominerende stilling, jf. nedenfor. Efter konkurrenceloven stilles der dog ikke noget krav om, at samhandelen mellem medlemsstater påvirkes mærkbart.

Efter EU-traktatens artikel 10 er de nationale konkurrencemyndigheder forpligtede til at anvende og fortolke de EU-retlige regler i overensstemmelse med deres hensigt. De danske konkurrenceregler skal bl.a. derfor fortolkes i overensstemmelse med EU-retten og praksis fra Fællesskabets domstole og Kommissionen.⁵⁶

6.2.1 Forholdet mellem artikel 101 og 102 og national konkurrenceret

Når de danske konkurrencemyndigheder eller domstole anvender konkurrencelovens § 6 på aftaler som omhandlet i EU-traktatens artikel 101, stk. 1, – dvs. aftaler som kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater – skal de ligeledes anvende EU-

⁵⁶ Bestemmelsen er et udtryk for det almindelige loyalitetsprincip, der følger af art. 26 i Wienerkonventionen af 23. maj 1969 om traktatretten, hvorefter enhver traktat skal opfyldes i god tro. Anvendelsen af nationale bestemmelser må derfor ikke stride imod de formål, som søges opnået i EU-traktaten.

traktatens artikel 101 på aftalerne. Anvendelsen af konkurrenceloven må ikke føre til forbud mod aftaler, som kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater, men (i) som ikke begrænser konkurrencen som omhandlet i EU-traktatens artikel 101, stk. 1, (ii) som opfylder betingelserne i EU-traktatens artikel 101, stk. 3, eller (iii) som er omfattet af en gruppefritagelse.

Når de danske konkurrencemyndigheder eller domstole anvender konkurrencelovens § 11 på misbrug, der er forbudt i henhold til EU-traktatens artikel 102, skal de også anvende EU-traktatens artikel 102. Medlemsstaterne er imidlertid ikke afskåret fra at vedtage en mere restriktiv national lovgivning over for dominerende virksomheders adfærd.⁵⁷

6.2.2 Konkurrencelovens § 2

I medfør af konkurrencelovens § 2 er adfærd, som er en direkte og nødvendig følge af offentlig regulering, undtaget fra forbudsbestemmelserne i konkurrenceloven.

Hvis en konkurrencebegrænsende aftale eller adfærd – f.eks. en aftale om en fælles takstregulering – således er en direkte og nødvendig følge af f.eks. en lov eller en bekendtgørelse, vil konkurrencelovens § 6 ikke finde anvendelse.

EU-konkurrenceretten har imidlertid forrang frem for nationale danske reguleringer og beslutninger.⁵⁸ De EU-retlige regler finder således anvendelse, og virksomhederne er som hovedregel forpligtede til at overholde de EU-retlige regler, uanset om en virksomheds adfærd er undtaget konkurrencelovens forbud.⁵⁹

6.2.3 Konkurrencelovens § 6 – konkurrencebegrænsende aftaler

Konkurrencelovens § 6, stk. 1, indeholder ligesom artikel 101, stk. 1, et forbud mod, at virksomheder mv. indgår aftaler, som direkte eller indirekte har til formål eller følge at begrænse konkurrencen mærkbart.

Begrebet "virksomhed" skal forstås bredt. Enhver økonomisk aktivitet, der foregår på et marked for varer eller tjenester, er omfattet af loven. Det kræves ikke, at der opnås en økonomisk gevinst ved erhvervsvirksomheden, eller at denne udøves i en bestemt selskabsform. Konkurrenceloven finder således anvendelse på non-profit virksomhed

⁵⁷ Rådets Forordning (EF) Nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i EU-traktatens artikel 101 og 102.

⁵⁸ Jf. Van Gend & Loos, sag nr. 26/62, Saml. 1963, s. 1.

⁵⁹ Jf. dog Rettens dom af 30. marts 2000, CNSD, præmis 58-60, hvor Retten fastslog, at artikel 101 ikke finder anvendelse, hvis den konkurrencestridige adfærd er blevet pålagt virksomhederne ved national lovgivning, der berøver virksomhederne enhver mulighed for konkurrence (egen fremhævelse).

og uden hensyn til, om virksomheden er etableret som f.eks. aktieselskab, anpartsselskab, andelsselskab, en brancheforening eller en selvejende institution. Konkurrenceloven finder endvidere anvendelse, når staten, kommunen eller anden offentlig myndighed optræder som udbyder eller aftager af varer eller tjenesteydelser på et marked, og konkurrencen aktuelt eller potentielt påvirkes af denne virksomhed

Konkurrenceloven indeholder en række muligheder for, at en aftale kan undtages forbuddet i konkurrencelovens § 6, stk.1.

I medfør af § 7 gælder dele af forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler ikke, hvis de deltagende virksomheder har under en vis minimumsomsætning. Undtagelsen i § 7 gælder dog bl.a. ikke prisaftaler.

I medfør af konkurrencelovens § 8 kan aftaler endvidere fritages fra forbuddet i § 6, stk. 1, hvis aftalen opfylder en række kumulative, kvalitative betingelser. Disse betingelser modsvarer kriterierne i EU-traktatens artikel 101, stk. 3.

Til forskel fra de EU-retlige regler kan en virksomhed tillige anmelde en aftale til Konkurrencerådet efter konkurrencelovens § 9 med henblik på at opnå en individuel fritagelse fra forbuddet i § 6, stk. 1. Det er i fællesskabsretten ikke længere muligt at anmelde en aftale til Kommissionen.

Det følger endelig af konkurrencelovens § 10, at Økonomi- og erhvervsministeren kan fastsætte regler om gruppefritagelse fra forbudet i § 6, stk. 1, for grupper af aftaler, som opfylder betingelserne i § 8, stk. 1. Denne hjemmel er udnyttet til at udstede bekendtgørelser, der svarer til fællesskabsrettens "gruppefritagelsesforordninger".

6.2.4 Konkurrencelovens § 11 – misbrug af dominerende stilling

Konkurrencelovens § 11, stk.1, indeholder ligesom EU-traktatens artikel 102 et forbud mod, at virksomheder misbruger en dominerende stilling.

Både vurderingen af, om der foreligger en dominerende stilling, og vurderingen af, om denne stilling er misbrugt, skal foretages på samme måde som efter EU-traktatens artikel 102. Et misbrug kan således bestå i, at en dominerende virksomhed fastsætter urimelige priser, begrænser produktionen, afsætningen eller den tekniske udvikling til skade for forbrugerne, eller at den dominerende virksomhed diskriminerer sine handelspartnere, som derved stilles ringere i konkurrencen.

Konkurrencerådet kan efter anmeldelse fra en eller flere virksomheder erklære, at en given adfærd ikke efter de forhold, som Konkurrencerådet har kendskab til, er omfattet

af § 11, stk. 1, og at der derfor ikke er grundlag for at udstede påbud mod den pågældende adfærd.

6.2.5 Konkurrencelovens § 11a

Konkurrencelovens § 11a hjemler, at Konkurrencerådet kan udstede påbud om, at støtte, der er ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, skal bringes til ophør eller skal tilbagebetales. Påbud efter konkurrencelovens § 11a kan udstedes, når støtten direkte eller indirekte har til formål eller følge at forvride konkurrencen, og når støtten ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering.

Det er den relevante tilsynsmyndighed – og ikke Konkurrencerådet – der skal afgøre, om en støtte er lovlig efter offentlig regulering. Det er derimod Konkurrencerådet, der skal vurdere, om de øvrige kriterier for at udstede påbud efter konkurrencelovens § 11a er opfyldt.

6.2.6 Konkurrencereglerne betydning for de større danske provinslufthavne

Det er som nævnt ovenfor en betingelse for at anvende de EU-retlige konkurrenceregler, at den pågældende adfærd påvirker samhandelen mærkbart.

Ved vurderingen heraf er Fællesskabets praksis vejledende. Det fremgår af Kommissionens retningslinjer for finansiering af lufthavne, jf. afsnit 3.2, at der er en formodning for, at lufthavne med under 2 million passagerer årligt ikke har en mærkbar indflydelse på samhandelen.

Efter disse retningslinjer vil der således være en formodning for, at kun Københavns Lufthavn, Kastrup samt eventuelt Billund Lufthavns adfærd har en mærkbar påvirkning af samhandelen. Det skal dog vurderes konkret fra sag til sag, om en provinslufthavns adfærd påvirker samhandelen mærkbart.

Nedenstående gennemgang vil derfor tage udgangspunkt i konkurrencelovens bestemmelser (hvor der som førnævnt ikke er et krav om, at samhandelen påvirkes mærkbart).

Forbud mod at indgå konkurrencebegrænsende aftaler

Det følger som nævnt af konkurrencelovens § 6, stk. 1, at det er forbudt for virksomheder at indgå konkurrencebegrænsende aftaler.

F.eks. vil en aftale mellem to eller flere provinslufthavne om at anvende samme takster for lufthavnsydelser være i strid med konkurrencelovens forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler.

Ligeledes vil det være i strid med konkurrencelovens § 6, hvis to eller flere provinslufthavne aftaler at opdele luftfartsselskaber, passagerer eller leverandører imellem sig. Endvidere vil en aftale mellem to eller flere provinslufthavne om at begrænse antallet af slots umiddelbart stride mod konkurrencelovens forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler.

De nævnte eksempler på ulovlige aftaler kan dog konkret være undtaget fra forbudet i konkurrencelovens § 6. Det kan være tilfældet, fordi (i) aftalen er indgået mellem lufthavne med en tilpas lille samlet omsætning eller lille samlet markedsandel, jf. bl.a. konkurrencelovens § 7, (ii) aftalen er anmeldt og fritaget efter konkurrencelovens § 8, (iii) aftalen er meddelt en ikke-indgrebserklæring efter konkurrencelovens § 9, eller (iv) aftalen er omfattet af en gruppefritagelse, jf. konkurrencelovens § 10.

Forbud mod misbrug af dominerende stilling – urimelige priser

Fastsættelse af både urimeligt høje og urimeligt lave priser kan udgøre et misbrug af dominerende stilling i strid med konkurrencelovens § 11.

En dominerende provinslufthavn kan således misbruge sin dominerende stilling på markedet ved at fastsætte urimeligt høje eller lave priser. Hvorvidt en provinslufthavn er dominerende, skal undersøges konkret fra lufthavn til lufthavn.

En pris er urimeligt lav, hvis den over en længere periode er væsentlig lavere end den pågældende virksomheds gennemsnitlige variable omkostninger (AVC)⁶⁰, eller hvis den er fastsat under de gennemsnitlige totale omkostninger (ATC), men over AVC, og det samtidig kan godtgøres, at den dominerende virksomhed har haft til hensigt at ekskludere sine konkurrenter fra markedet.⁶¹

⁶⁰ Jf. Dom af 14. november 1996 i sag C-333/94, Tetra Pak International mod Kommissionen (Tetra Pak II), præmis 41 og 42.

⁶¹ Dom af 3. juli 1991 i sag C-62/86, AKZO Chemie.

EF-domstolen har fastslået, at en salgspris er urimelig høj (excessive pricing), når prisen ikke står i rimeligt forhold til den økonomiske værdi af den leverede vare eller ydelse.⁶²

Forbud mod misbrug af dominerende stilling – diskrimination

Ved diskrimination forstås forskelsbehandling af kunder eller forretningsforbindelser - der er i indbyrdes konkurrence - uden at denne forskelsbehandling sker på baggrund af objektive økonomiske, rimelige og proportionale forhold.⁶³

Det er således forbudt for en dominerende provinslufthavn at forskelsbehandle eksempelvis annoncører i lufthavnen eller at forskelsbehandle luftfartsselskaber med hensyn til priser for ground handling-ydelser, hvis de pågældende virksomheder er i konkurrence.

Omkostningsbegrundede rabat- og bonusformer (det vil sige prisnedslag, der er begrundet i omkostningsbesparelser) er som hovedregel lovlige, såfremt de baserer sig på objektive og rimelige kriterier og er kendte for køberne. Eksempler på omkostningsbegrundende rabatter kan være en kvantumsrabat, hvor prisen afhænger af køkets størrelse eller kontantrabat (hvor aftager betaler kontant).

Omvendt findes der kategorier af rabatter, som ofte har konkurrencebegrænsende virkninger, og som kan indebære en diskrimination af aftagerne. Det gælder især de såkaldte loyalitetsrabatter, hvor der ydes særrabat til aftagere, der forpligter sig til at foretage alle deres indkøb eller en stor del af deres indkøb hos den pågældende dominerende virksomhed. Sådanne rabatter vil som udgangspunkt ikke indebære effektivitetsfordele på markedet. Rabatten er knyttet til troskab og ikke til omkostningsbesparelse for sælgeren og vil ofte begrænse aktuelle og potentielle konkurrenters muligheder for at afsætte deres produkter og dermed adgangen til markedet.⁶⁴

Det er i hvert enkelt tilfælde nødvendigt at vurdere konkret, hvorvidt en rabat eller bonus udgør et misbrug af en dominerende stilling på det relevante marked.

⁶² Dom af 14. februar 1978, sag 27/76, United Brands, præmis 261-267. Kommissionen vurderede, at en takst, som overskred den gennemsnitlige *økonomiske værdi* af den leverede ydelse med mindst 25 pct., var urimelig.

⁶³ Dom af 6. oktober 1994 i sag T-83/91 (Tetra Pak II), præmis 160-173.

⁶⁴ Forarbejderne til konkurrencelovens § 11, stk. 3, nr. 3, Folketingstidende 1996-97, Tillæg A, side 3669.

Forbud mod konkurrenceforvridende støtte

Det følger som nævnt af konkurrencelovens § 11a, at Konkurrencerådet kan udstede påbud om, at støtte, der er ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, skal bringes til ophør eller skal tilbagebetales.

6.2.7 Forholdet mellem konkurrenceretten og ICAO's retningslinjer m.v.

Hvis en lufthavn overholder ICAO's principper for bl.a. prisfastsættelse af lufthavnsydelser, må det som udgangspunkt antages, at den pågældende lufthavn tillige overholder konkurrencelovens og EU-traktatens forbudsbestemmelser. Det skyldes, at ICAO's principper i et vist omfang hviler på samme grundlag som konkurrencereglerne.

Det skal imidlertid understreges, at vurderingen af en lufthavns adfærd efter konkurrencereglerne altid skal foretages i forhold til de konkrete forhold og ikke er baseret på eller forholder sig til ICAO's principper.

Denne vurdering efter konkurrencereglerne vil skulle foretages med henblik på at vurdere, om den pågældende takst er fastsat med det formål eller den følge direkte eller indirekte at begrænse konkurrencen.

Det følger heraf, at vurderingen af, om eksempelvis en landingsafgift er urimeligt høj, skal foretages på en anden baggrund efter konkurrencereglerne end en vurdering efter ICAO's principper. Det kan derfor ikke udelukkes, at en vurdering efter konkurrencereglerne kan falde anderledes ud end en vurdering i henhold til ICAO's principper.

Det fremgår f.eks. endvidere af Chicago-konventionens artikel 15, der er implementeret i luftfartslovens § 72, at det ikke er tilladt for en lufthavn at opkræve højere priser for lufthavnsydelser fra udenlandske selskaber end fra indenlandske selskaber, hvis denne forskel ikke er omkostningsbegrundet. Det skyldes, at nationale flyvepladser skal være åbne for luftfartøjer fra andre lande på samme vilkår, som gælder for nationale luftfartøjer.

En ikke-dominerende virksomhed kan derimod som udgangspunkt yde forskellige former for rabatter uden at overtræde konkurrencereglerne. Ligeledes kan en dominerende virksomhed under visse omstændigheder konkurrere på pris, hvis dette bl.a. sker som led i normal handelspraksis og ikke hindrer opretholdelsen eller skærpelsen af konkurrence på det pågældende relevante marked.

ICAO's principper og konkurrencereglerne er således ikke modstrid med hinanden, idet det er muligt for en lufthavn at overholde begge regelsæt. Chicago-konventionens artikel 15 og konkurrencereglerne er dog komplementære, idet der kan opstilles situationer, hvor en lufthavn overholder Chicago-konventionens artikel 15, men ikke overholder konkurrencereglerne – og vice versa.

6.3 EU's statsstøttere regler

6.3.1 Indledning

EU-traktatens artikel 107 er den grundlæggende regel om statsstøtte.⁶⁵ Artikel 107, stk. 1, fastlægger, at statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, er uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

Forbudet mod statsstøtte i artikel 107, stk. 1, gælder ikke i de tilfælde, hvor staten (mod kompensation) overdrager en forpligtelse til at udføre *tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse* til virksomheder. Sådanne overdragelser, der vil blive gennemgået i afsnit 6.3.3, reguleres i EU-traktatens artikel 106, stk. 2.

Artikel 107, stk. 2 og 3, fastlægger hvilke situationer, der er undtaget fra forbudet i artikel 107, stk. 1. I forhold til de danske lufthavne er alene bestemmelsen i artikel 107, stk. 3, relevant, jf. afsnit 6.3.4.

EU-retten har forrang for national ret, herunder lov om luftfart og hjemlen til at fastsætte lufthavnstakster i § 71. Det betyder, at der nationalt ikke kan fastsættes regler, der hjemler en adfærd eller kompetence, som er i strid med EU-rettens statsstøttere regler.

6.3.2 EU-traktatens artikel 107, stk. 1 – statsstøtteforbudet

Artikel 107, stk. 1, finder kun anvendelse på *økonomisk aktivitet*. Det indebærer, at det udelukkende er virksomheder, der opererer på et konkurrenceudsat marked, der er omfattet af reglerne.⁶⁶

⁶⁵ EU-traktatens artikel 106 – 89 er optrykt i **Bilag 3** til denne redegørelse.

⁶⁶ Definitionen af en økonomisk aktivitet vil ikke blive behandlet nærmere i nærværende rapport. Det nævnte i relation til økonomisk aktivitet, er således alene udtryk for en indledende og generel beskrivelse, der ikke er udtømmende.

Er der tale om en virksomhed, der udøver økonomisk aktivitet, skal følgende kumulative kriterier være opfyldt, førend der er tale om statsstøtte i henhold til EU-traktatens artikel 107, stk. 1:

1. støtten skal ydes af staten eller ved hjælp af statsmidler,
2. støtten skal indrømme virksomheden en fordel,
3. støtteordningen skal være selektiv og
4. støtten skal fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene og have samhandelspåvirkning.

Såfremt der er tale om statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, skal støtten anmeldes til og godkendes af Kommissionen.

De fire kriterier vil blive gennemgået i de følgende afsnit.

Ad 1) Støtten skal ydes af staten eller ved hjælp af statsmidler

Betingelsen om, at støtten skal hidrøre fra statsmidler, indebærer, at direkte finansielle tilskud, men også indirekte tilskud som f.eks. selektive skattelettelser, vil være statsstøtte i artikel 107, stk. 1's forstand. Det samme gælder støtte ydet af regionale eller lokale offentlige organer eller offentlige virksomheder⁶⁷ og støtte ydet ved hjælp af statsmidler eller ved hjælp af midler hidrørende fra lokale eller regionale offentlige myndigheder, som f.eks. kommuner.

Det forhold, at en offentlig virksomhed er organiseret i et privatretligt selskab, udelukker ikke, at en støtteforanstaltning, der iværksættes af et sådant selskab, kan *tilregnes* staten og dermed udgør statsstøtte.

Efter EF-domstolens afgørelse i Stardust-sagen⁶⁸ skal en vurdering af, om støtte kan tilregnes staten, tage udgangspunkt i følgende spørgsmål:

- Kan den pågældende offentlige virksomhed træffe den relevante beslutning uden at tage hensyn til offentlige myndigheder?
- Er den offentlige virksomhed integreret i den offentlige forvaltning?
- Hvad er karakteren af den offentlige virksomheds aktiviteter, og udøves disse på markedet under normale konkurrencevilkår med deltagelse fra private erhvervsdrivende?
- Hvad er udstrækningen af de offentlige myndigheders kontrol med administrationen af virksomheden?

Hvis et offentligt ejet aktieselskab således yder støtte, og støtten efter en samlet vurdering kan tilregnes staten, vil betingelsen om, at støtten ydes af statsmidler være opfyldt. En regional lufthavn, der er kommunalt ejet, kan således være omfattet af

⁶⁷ Se sag 248/84, Tyskland mod Kommissionen Sml. 1987, s. 4013, præmis 17, der fastslår, at ordlyden i artikel 107, stk. 1, omfatter enhver form for støtte, der finansieres af offentlige midler.

⁶⁸ C-482/99, Stardust, Saml. 2002 I, s. 4397

statsstøttere reglerne, hvis lufthavnen har givet støtte – f.eks. ved at give rabat på visse lufthavnstakster – og lufthavnen ikke er uafhængig af dens kommunale ejere (staten) således, at støtten kan tilregnes kommunen.

Fra praksis kan nævnes, at Kommissionen har åbnet procedure mod Danmark i forbindelse med eventuel ulovlig støtte fra Aarhus Lufthavn A/S til fordel for Ryanair.⁶⁹ Formålet med at åbne proceduren er, at Kommissionen vil undersøge, om de rabatter, som Aarhus Lufthavn har givet Ryanair, indebærer statsstøtte. Det er en del af undersøgelsen at vurdere, hvorvidt lufthavnens mistede indtægt ved tildelingen af rabatterne kan tilregnes lufthavnens kommunale ejere. Såfremt den mistede indtægt kan tilregnes de kommunale ejere, vil der være tale om statsmidler efter artikel 107, stk. 1.⁷⁰

Kommissionen har i den forbindelse bedt om oplysninger vedrørende selskabets organisatoriske struktur, beslutningsprocedurer, regler for udnævnelse af bestyrelsesmedlemmer samt aktionærkontrol med selskabets aktiviteter. Dette er sket med henblik på at undersøge, om aktieselskabet reelt er selvstændigt i forhold til selskabets offentlige aktionærer,⁷¹ eller om selskabet modsat er under bestemmende offentlig indflydelse, og der derfor er tale om tilregnelser.

Ad) 2 Støtten skal indrømme virksomheden en fordel

Betingelsen om, at virksomheden skal indrømmes en fordel, indebærer, at virksomheden via støtten opnår en fordel, som den ikke ville kunne opnå på almindelige markedsøkonomiske vilkår, dvs. på almindelige forretningsbetingelser.

Ved vurderingen af, om der er tildelt den pågældende virksomhed en fordel, er det *markedsøkonomiske investorprincip* af særlig interesse.

Ifølge det markedsøkonomiske investorprincip indebærer en foranstaltning ikke en fordel for den pågældende virksomhed, såfremt de vilkår, hvorpå en offentlig myndighed tilfører en virksomhed midler, svarer til de vilkår, som en privat investor, der handler under normale markedsøkonomiske vilkår, ville operere under. Det udgør således ikke statsstøtte, hvis staten indskyder penge i en virksomhed på markedsvilkår. Det skyldes, at virksomheden derved ikke opnår en fordel, idet virksomheden ville kunne opnå samme indskud på markedet.

⁶⁹ Statsstøttesag nr. C 5/2008 (ex NN 58/2007) - Danmark

⁷⁰ Det skal stadig vurderes, hvorvidt de andre kriterier i artikel 107, stk. 1 er opfyldt før det kan konstateres, at der er tale om statsstøtte.

⁷¹ Ibid, pkt. 37.

For de danske provinslufthavne indebærer det markedsøkonomiske investorprincip, at uanset om (i) der er tale om *offentlig finansiering af en lufthavn* eller (ii) indirekte eller direkte *støtte til et luftfartsselskab fra lufthavnen*, kan Kommissionen vurdere, om en foranstaltning udgør støtte ved at undersøge, om en privat virksomhed under lignende omstændigheder ville have foretaget den samme disposition (investering).⁷²

Kommissionen har i sine retningslinier for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne,⁷³ endvidere forholdt sig til det markedsøkonomiske investorprincip, jf. Bilag 2. Det fremgår bl.a. af Kommissionens retningslinjer:

"Det understreges, at anvendelsen af dette princip om den private investor og dermed formodningen om, at der ikke er tale om støtte, forudsætter, at hele den økonomiske model, der gælder for den operatør, som betragtes som investor, er pålidelig: en lufthavn, som ikke finansierer sine investeringer eller ikke afholder de dermed forbundne omkostninger eller hvis driftsomkostninger til dels afholdes via offentlige midler, uden at der er tale om almenyttige opgaver, kan almindeligvis ikke betragtes som en markedsøkonomisk operatør, idet der dog skal foretages en undersøgelse af hvert enkelt tilfælde; det vil derfor være yderst vanskeligt at anvende ovenstående ræsonnement på en sådan lufthavn".⁷⁴

Ved anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip i forbindelse med de danske provinslufthavne skal det således holdes for øje, at det markedsøkonomiske investorprincip er baseret på den ligestilling mellem offentlige og private virksomheder, der findes i statsstøtteren. Såfremt en lufthavn ikke afholder sine egne udgifter ved udøvelsen af økonomisk aktivitet, men disse helt eller delvist dækkes af offentlige midler, kan lufthavnen ikke umiddelbart ligestilles med en privat operatør. Det skyldes, at hele det økonomiske eksistensgrundlag for en sådan lufthavn ikke vil være sammenligneligt med den private aktørs.⁷⁵

Det følger heraf, at det i praksis kan være vanskeligt for visse af de danske provinslufthavne at gøre brug af det markedsøkonomiske investorprincip, jf. afsnit 2.2.2 ovenfor. Såfremt en kommunalt ejet provinslufthavn, der er organiseret som et aktieselskab, hævder at agere som en privat markedsinvestor, skal lufthavnen f.eks. i

⁷² Jf. sag 40/85 af 10. juli 1986, Kongeriget Belgien mod Kommissionen, Sml. 1986, s. 2321.

⁷³ (2005/C 312/01) Kommissionens retningslinier er en beskrivelse af, hvordan Kommissionen vil vurdere støtte til finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne. Retningslinierne beskriver bl.a. Kommissionens anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip i forhold til regionale lufthavne.

⁷⁴ Punkt 52) i Kommissionens retningslinier.

⁷⁵ Det bemærkes, jf. nedenfor, at såfremt en regional lufthavn modtager kommunale (eller på anden måde offentlige) midler til at dække omkostningerne ved ikke-økonomisk aktivitet eller som kompensation for udførelse af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som lufthavnen har fået pålagt at udføre, er dette ikke omfattet af statsstøtteregele.

forbindelse med en rabataftale kunne tilvejebringe tilstrækkeligt detaljerede oplysninger om, hvorfor den pågældende rabataftale med al rimelighed ville kunne forventes at have samme type positive virkning for lufthavnen, som en privat markedsinvestor ville regne med på tidspunktet for aftaleindgåelsen. En sådan dokumentation vil f.eks. kunne foreligge i form af en konkret forretningsplan.

Fra dansk praksis kan igen nævnes *Aarhus Lufthavn* - sagen,⁷⁶ hvor Kommissionen bl.a. overvejer, om Aarhus Lufthavn A/S har ageret i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip i forbindelse med, at lufthavnen har indgået rabataftaler med Ryanair.

Hvis lufthavnen kan redegøre for, at det private markedsøkonomiske investorprincip er opfyldt, er der ikke tale om en fordel i artikel 107, stk.1's forstand, og der vil ikke foreligge statsstøtte.⁷⁷

Ad 3) Støtteordningen skal være selektiv

Betingelsen om, at støtten skal være selektiv, indebærer, at det skal være en begrænset mængde af virksomheder, der opnår den pågældende fordel. Generelle foranstaltninger, der ydes på lige og objektive kriterier, vil ikke udgøre statsstøtte.

Kommissionen fortolker betingelsen om selektivitet strengt. Hvis der f.eks. foreligger et budgetloft på en foranstaltning (en begrænset pengepulje), indebærer dette som udgangspunkt, at foranstaltningen udgør statsstøtte. Hvis en foranstaltning endvidere tilsyneladende er generel, men i realiteten kun har relevans for en specifik branche, vil der ligeledes være tale om, at ordningen er selektiv.⁷⁸

Ad 4) Støtten skal fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene og have samhandelspåvirkning

Artikel 107, stk. 1, stiller ikke krav om, at formålet med støtten skal være at fordreje konkurrencen, eller at støtten har til følge at fordreje konkurrencen. Det er tilstrækkeligt, at støtten truer med at fordreje konkurrencen, dvs., at der foreligger en potentiel effekt.

⁷⁶ Statsstøttesag nr. C 5/2008 (ex NN 58/2007) - Danmark

⁷⁷ Det er Danmark, som medlemsstat, der har ansvaret for at fremsende relevant dokumentation til Kommissionen. Se i forbindelse hermed afsnit 6.3.6, Håndhævelse af statsstøttereglerne.

⁷⁸ Se EF-domstolens afgørelse i *Adria Wien Pipeline*-dommen, C143/99, saml. 2001 I, s. 8365, hvor det forhold, at alle forsyningsvirksomheder var omfattet af en støtteordning, ifølge EF-domstolen, stadig medførte, at der var tale om selektivitet, idet der var en hel gruppe af virksomheder, der opnåede en fordel frem for andre.

Det er derudover en betingelse for, at der foreligger ulovlig statsstøtte i strid med EU-traktatens artikel 107, stk. 1, at støtten påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.⁷⁹

6.3.3 De minimis – en nedre grænse

Der er mulighed for at tildele offentlige midler uden, at det omfattes af statsstøttere reglerne. Sådan støtte benævnes de minimis-støtte og reguleres i Kommissionens forordning (EF) nr. 1998/2006 af 15. december 2006.

De minimis-forordningen fastsætter en nedre grænse for, hvornår offentlig støtte omfattes af statsstøttere reglerne. Således vil offentlig støtte, der ikke overskrider 200.000 euro over en 3-årig regnskabsperiode ikke anses som værende statsstøtte efter EU-traktatens artikel 107, stk. 1, og kan derfor tildeles uden anmeldelse til og godkendelse af Kommissionen.

I Danmark er det dog et krav, at den støttemodtagende virksomhed underskriver en tro- og love- erklæring på, at virksomheden ikke har modtaget anden de minimis-støtte, der medfører, at 200.000 euro-tærsklen overskrides. Den støttetildelende myndighed har ansvaret for, at virksomheden underskriver erklæringen inden myndigheden tildeler de minimis-støtten.

6.3.4 EU-traktatens artikel 106, stk. 2 – Overdragelse af forpligtelser til at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse

Medlemsstaterne overdrager i et vist omfang forpligtelser til at udføre tjenesteydelser i det offentlige interesse til private og offentlige virksomheder. Sådanne forpligtelser, der f.eks. kan vedrøre forsyningsmæssige forpligtelser inden for transportområdet, betegnes *tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse* og reguleres i EU-traktatens artikel 106, stk. 2.

Medlemsstaterne kan yde kompensation til virksomheder, der udfører tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Denne kompensation udgør ikke statsstøtte i artikel 107, stk. 1's forstand.

⁷⁹ Kommissionen har i sin forordning 69/2001 af 12. januar 2007 om anvendelse af EU-traktatens artikel 107 og 88 på de minimis-støtte, fastsat en bagatelgrænse for, hvornår – en til Kommissionen anmeldt – støtte er så beskeden i omfang, at den ikke kan antages at påvirke samhandelen mellem medlemsstater.

EF-domstolen har i *Altmark Trans*-dommen⁸⁰ opstillet fire kumulative betingelser for, hvornår en tjenesteydelse kan henføres artikel 106, stk. 2, og dermed ikke udgør statsstøtte:

- 1) Lufthavnen skal *faktisk* være pålagt at opfylde de omtalte forpligtelser, og forpligtelserne skal være klart definerede, f.eks. i en skriftligt indgået kontrakt eller ved lov. Der skal således være belæg for, at staten reelt har *pålagt* lufthavnen at udøve forpligtelserne.
- 2) De kriterier, der ligger til grund for beregningen af kompensationen, skal være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde.
- 3) Kompensationen må ikke overskride, hvad der er nødvendigt for helt eller delvis at dække omkostningerne i forbindelse med opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.
- 4) Når udvælgelsen af den lufthavn, der skal pålægges forpligtelserne, sker uden for rammerne af et offentligt udbud, skal kompensationens størrelse fastlægges på baggrund af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med transportmidler til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjeneste, ville have ved at opfylde forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.

Efter Kommissionens opfattelse kan administrationen og forvaltningen af en lufthavn som helhed i nogle særlige tilfælde betragtes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.⁸¹

Kommissionen har endvidere udstedt en beslutning om, på hvilke betingelser kompensation kan erklæres for forenelig med fællesskabsmarkedet i de situationer, hvor *Altmark Trans*-betingelserne *ikke* er opfyldt, og hvor kompensationen derfor som udgangspunkt udgør statsstøtte.⁸² Det følger heraf, at små lufthavne med under 1 mio. passagerer om året, ikke har pligt til at anmelde støtten til Kommissionen og afvente

⁸⁰ C-280/00 af 24. juli 2003, *Altmark Trans* og *Regierungspräsidium Magdeburg*, Saml. 2003 I, s. 7747.

⁸¹ Kommissionens retningslinjer om finansiering af lufthavne, (2005 /C 312/01).

⁸² (2005/C 297/04). Hjemlen skal findes i art. 106, stk. 3, der giver Kommissionen beføjelser til nærmere at fastsætte, hvordan art. 106, stk. 2, skal fortolkes.

dennes eventuelle godkendelse, såfremt ansvaret for udførelsen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse er overdraget den pågældende virksomhed ved en eller flere officielle retsakter.⁸³ En sådan retsakt skal bl.a. klart angive:

- arten og varigheden af forpligtelserne til offentlig tjeneste
- de involverede virksomheder og det omfattede område
- arten af eventuelle eksklusive eller særlige rettigheder, virksomheden har fået indrømmet
- parametrene for beregning, kontrol og revision af kompensationen
- de foranstaltninger, der er truffet for at undgå og sikre tilbagebetaling af en eventuel overkompensation⁸⁴

Såfremt alle betingelser i Kommissionens ovenstående beslutning er opfyldt, kan de små lufthavne undlade at anmelde støtten til Kommissionen.⁸⁵ Hvis kompensationen for den pågældende tjenesteydelse hverken opfylder betingelserne i Altmark Transdommen eller Kommissionens beslutning, skal kompensationen anmeldes til og godkendes af Kommissionen.

Kommissionen har i sine rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste⁸⁶ endvidere beskrevet hvilke kriterier, der fra Kommissionens side vil blive lagt vægt på ved vurderingen af, om statsstøtte i sådan form kan godkendes. Kommissionen lægger herved overordnet bl.a. vægt på, om statsstøtten (kompensationen) er nødvendig for udførelsen af den pågældende tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse og ikke påvirker samhandelen på en måde, der strider mod Fællesskabets interesse.

6.3.5 Undtagelserne til statsstøtteforbudet i artikel 107, stk. 3

Efter EU-traktatens artikel 107, stk. 3, kan en støtteforanstaltning være forenelig med fællesskabsmarkedet, selv om støtten er omfattet af artikel 107, stk. 1. Det kræver imidlertid, at støtten anmeldes til og godkendes af Kommissionen.⁸⁷

⁸³ Beslutningen art. 2, stk. 1, litra d).

⁸⁴ Det følger videre af beslutningens art. 5 og 6, hvordan kompensationen skal beregnes og hvordan der skal føres kontrol med denne. Beslutningen trådte i kraft den 19. december 2005.

⁸⁵ Der følger dog stadig en rapporteringsforpligtelse efter beslutningens art. 8.

⁸⁶ Kommissionen har endvidere i sine rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste, (2005/C 297/04), beskrevet, hvilke kriterier der fra Kommissionens side vil blive lagt vægt på ved vurderingen af, om statsstøtte i sådan form kan godkendes. Kommissionen lægger herved overordnet bl.a. vægt på, at statsstøtten (kompensationen) er nødvendig for udførelsen af den pågældende tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse og ikke påvirker samhandelen på en måde, der strider mod Fællesskabets interesse.

⁸⁷ Ordlyden af artikel 107, stk. 3 kan findes i **Bilag 3** til denne rapport.

I forhold til de danske provinslufthavne er alene undtagelsen i artikel 107, stk. 3, litra c), relevant. Undtagelsen har følgende ordlyd:

"Som forenelig med fællesmarkedet kan betragtes:

c) støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse."

I følge Kommissionens retningslinjer⁸⁸ har bl.a. følgende former for støtte mulighed for at blive godkendt efter artikel 107, stk. 3, litra c):

1. finansiering af lufthavnsinfrastruktur
2. støtte til drift af lufthavnsinfrastruktur
3. støtte til ground handling
4. startstøtte

Det fremgår i endvidere af Kommissionens retningslinier, pkt. 15, at Kommissionen opdeler medlemsstaternes lufthavne i fire kategorier efter størrelse:

- Kategori A er lufthavne med årligt passagertal på over 10 millioner.
- Kategori B er lufthavne med et årligt passagerantal på mellem 5-10 millioner.
- Kategori C er lufthavne med et årlig passagertal på mellem 1-5 millioner.
- Kategori D er lufthavne med et årligt passagerantal på under 1 million.

Alle større provinslufthavne, med undtagelse af Billund Lufthavn, skal således på nuværende tidspunkt anses for "kategori D lufthavne" i henhold til Kommissionens retningslinier.

Det fremgår i den forbindelse af Kommissionens retningslinjer, at

"Offentlig støtte til nationale lufthavne og EF-lufthavne (kategori A og B) vil således normalt blive anset for at fordreje eller true med at fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Modsat er der ikke 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.

Udover disse generelle indikationer er det imidlertid ikke muligt at fastlægge en diagnosticeringsmetode for alle de mange forskellige situationer, der kan opstå, specielt hvad angår lufthavne i kategori C og D.

Derfor skal enhver foranstaltning, der vil kunne udgøre statsstøtte til en lufthavn, anmeldes, således at det bl.a. kan undersøges, hvordan den vil påvirke konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne, og i givet fald om den er forelig."

Det fremgår heraf, at Kommissionen generelt anlægger den formodning, at støtte til lufthavne, der er kvalificeret som kategori D lufthavne, sandsynligvis ikke kan fordreje konkurrencen eller begrænse samhandelen i et sådant omfang, at det strider mod EU-

⁸⁸ Kommissionens retningslinjer om finansiering af lufthavne, (2005 /C 312/01).

traktaten. Samtidig understreger Kommissionen dog, at det er nødvendigt med en individuel vurdering fra sag til sag.⁸⁹

Medlemsstaterne er ikke retligt bundet af Kommissionens retningslinier. Retningslinjerne er imidlertid udtryk for Kommissionens retspraksis og fortolkning af reglerne på området. Støtte, der følger retningslinjerne, vil derfor alt andet lige have større mulighed for at blive godkendt af Kommissionen end støtte, der ikke følger retningslinjerne.

I de følgende afsnit beskrives de fire former for støtte i henhold til Kommissionens retningslinier.

Ad 1. Finansiering af lufthavnsinfrastruktur

Det er det altovervejende udgangspunkt, at lufthavne ved egne midler skal dække de normale omkostninger, som lufthavnene har ved at være lufthavnsoperatør.

Hvis en region eller kommune således stiller en lufthavnsinfrastruktur - f.eks. baner, terminaler, forpladser, kontrolltårn, brandslukningsudstyr, sikkerhedsudstyr mv.⁹⁰ - til rådighed for en lufthavn under markedsprisen, kan der være tale om statsstøtte. Det samme gør sig gældende, såfremt lufthavnen modtager direkte støtte til at finansiere en infrastruktur.

Hvis det ikke er muligt at udelukke, at der foreligger statsstøtte, skal støtten anmeldes til Kommissionen. Kommissionen vil under sin vurdering af, om støtten kan godkendes, undersøge følgende forhold:

- om opførelsen eller driften af infrastrukturen svarer til en klart defineret almindelig interesse, som f. eks. regional udvikling eller adgangsmulighed,
- om infrastrukturen er nødvendig og står i forhold til det fastlagte mål,
- om der på mellemlang sigt er tilfredsstillende udsigter med hensyn til anvendelsen af infrastrukturen, bl.a. i betragtning af anvendelsen af den eksisterende infrastruktur,
- om alle potentielle brugere på lige vilkår og uden forskelsbehandling har adgang til infrastrukturen, og
- om udviklingen i samhandelen ikke påvirkes i et omfang, der strider mod Fællesskabets interesse.

Kommissionens retningslinier fremhæver ikke én eller flere af ovenstående elementer frem for andre. Det vil afhænge af den konkrete sag, hvordan Kommissionen foretager sin vurdering.

⁸⁹ Kommissionens retningslinier for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne (2005/C 312/01), punkt 39 og 40.

⁹⁰ Retningsliniernes afsnit 4.1

Ad 2. Støtte til drift af lufthavnsinfrastruktur

Driftsstøtte er som hovedregel altid forbudt inden for statsstøtteren. Kommissionen mener derfor også i relation til lufthavne, at en lufthavn skal dække de normale omkostninger ved forvaltningen og vedligeholdelsen af lufthavnsinfrastruktur, som enhver anden økonomisk operatør skal dække omkostningerne ved sin virksomhed.⁹¹ En finansiering af driftsomkostninger i forbindelse med lufthavnsinfrastruktur, udgør dog ikke statsstøtte, hvis der er tale om kompensation for forpligtelser af almindelig økonomisk interesse, jf. art. 106, stk. 2, og ovenfor.

Kommissionen vil under sin vurdering af, om støtte kan godkendes, undersøge følgende:

- den nøjagtige art af forpligtelsen til offentlig tjeneste,
- de berørte operatører og det pågældende område,
- arten af alle særlige eller eksklusive rettigheder, som indrømmes lufthavnen,
- parametrene for beregning, kontrol og revision af kompensationen, og
- midlerne til at undgå eventuelle over- eller underkompensationer og i givet fald at foretage en korrektion heraf.

Kommissionens retningslinier fremhæver ikke én eller flere af ovenstående elementer frem andre. Det vil afhænge af den konkrete sag, hvordan Kommissionen foretager sin vurdering.

Ad 3. Støtte til ground handling

Kommissionens retningslinier behandler ground handling i pkt. 68 og 69:

"68: Ground handling er en kommerciel aktivitet, der er åben for konkurrence over tærsklen på 2 millioner passagerer om året, jf. direktiv 96/67/EF."

"69: Under tærsklen på de 2 millioner passagerer kan en lufthavnsoperatør, der leverer ground handling-ydelser, eventuelt udligne sine forskellige indtægts- og tabskilder mellem rent kommercielle aktiviteter, med undtagelse af offentlige [kommunale] midler, som lufthavnsoperatøren har modtaget som lufthavnsmyndighed eller udbyder af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Hvis der ikke er konkurrence om handling-aktiviteten, skal operatøren imidlertid udvise særlig opmærksomhed om ikke at overtræde de nationale bestemmelser [de danske konkurrenceregler], og navnlig om ikke at udøve misbrug af dominerende stilling i strid med traktatens artikel 82[nuværende 102] (hvor det blandt andet forbydes virksomheder med en dominerende stilling på fællesskabsmarkedet eller en væsentlig del heraf at anvende ulige vilkår for samme ydelser over for forskellige luftfartsselskaber, som herved stilles ringere i konkurrencen)".

⁹¹ Støtte til drift af lufthavnsinfrastruktur behandles i Kommissionens retningslinier afsnit 4.2

Punkt 69 indebærer, at lufthavne, der modtager kommunale midler, ikke må bruge disse midler til at dække et eventuelt underskud, der skyldes, at lufthavnene yder rabatter på ground handling til luftfartsselskaberne. Dette gælder uanset, at lufthavnen har modtaget midlerne i kraft af dens virke som lufthavnsmyndighed eller som kompensation for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

Dette skal sikre, at der ikke kan ske en overførsel af statsmidler fra lufthavnes ikke-konkurrenceudsatte aktiviteter til lufthavnenes kommercielle aktiviteter, idet dette ville skabe ulige konkurrencevilkår.

Ad 4. Startstøtte

Mindre lufthavne kan have problemer med at tiltrække passagerer nok til at opnå rentabilitet. Der er som følge heraf accepteret, at der midlertidigt tildeles luftfartsselskaberne støtte, såfremt dette tilskynder dem til at oprette nye ruter eller indsætte flere afgang fra regionale lufthavne og dermed tiltrække passagerantal, der gør den pågældende lufthavn rentabel.

Provinslufthavnenes eneste mulighed for at give luftfartsselskaberne direkte startstøtte er beskrevet i Kommissionens retningslinier afsnit 5. Lufthavne, der yder introduktionsrabat efter ICAO anbefalingerne, selvom disse er baseret på omkostningsrelation, ikke-diskrimination og gennemsigtighed, kan ikke vide sig sikre på, at Kommissionen vil godkende rabatten som forenelig støtte. Hvis en lufthavn yder rabat, der udelukkende er vurderet til at være i overensstemmelse med ICAO anbefalingerne, bør en sådan rabat ligeledes anmeldes til Kommissionen efter statsstøttere reglerne. Det skyldes, at kravene til at yde introduktionsrabat (startstøtte) i Kommissionens retningslinier er mere omfattende end dem, der gælder efter ICAO-anbefalingerne.

6.3.6 Håndhævelse af EU-statsstøttere reglerne⁹²

Ansvar for at overholde EU-statsstøttere reglerne ligger hos de enkelte medlemsstater, hvilket vil sige hos de støttetildelende myndigheder. Det er derfor den støttetildelende myndighed, der skal sørge for at anmelde og indhente godkendelse fra Kommissionen angående en støtteordning.

⁹² Kommissionens retningslinier stiller krav om at adskille ikke-kommercielle fra kommercielle aktiviteter samtidig med, at der skal tages hensyn til både nationale og EU-retlige konkurrenceregler. Konkurrencestyrelsen har kompetence til at kontrollere lufthavnenes regnskaber for at sikre, at der sker en regnskabsmæssig adskillelse mellem aktiviteterne. Denne kompetence indeholder ikke en tilsynsfunktion.

Det har ingen betydning i forhold til EU-statsstøttere reglerne, at den pågældende kommune hjemler sin støttetildeling i national lovgivning eller i kommunalfuldmagten.

6.3.7 Konklusion i forhold til statsstøttere reglerne

Fastsættes lufthavnstaksterne for lavt i forhold til de reelle omkostninger, vil der være tale om statsstøtte efter EU-traktatens art. 107, stk. 1, hvis følgende fire kumulative betingelser er opfyldt:

1. støtten ydes af staten eller ved hjælp af statsmidler,
2. virksomheden indrømmes en fordel,
3. støtteordningen er selektiv og
4. støtten fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og har samhandelspåvirkning.

Såfremt der er tale om statsstøtte, skal støtten anmeldes og godkendes af Kommissionen.

Kommissionen vil under sin vurdering af, om støtten er forenelig med fællesmarkedet særligt undersøge, om det private markedsinvestor princip er opfyldt, eller om der er tale om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

Såfremt det markedsøkonomiske investorprincip er opfyldt, eller der er tale om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, er der ikke tale om statsstøtte efter art. 107, stk. 1. Det skyldes, at fordelskriteriet ikke er opfyldt.

Foreligger der statsstøtte, vil Kommissionen vurdere, om støtten kan erklæres som forenelig efter undtagelsesbestemmelserne i EU-traktatens art. 107, stk. 3. I denne forbindelse vil Kommissionen lægge vægt på de elementer, der er fremhævet i retningslinierne for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartselskaber, som opererer fra regionale lufthavne. Kommissionen vil bl.a. lægge vægt på, om der er tale om ulovlig offentlig finansiering af lufthavnsinfrastruktur samt drift af denne, ground handling eller startstøtte. Hvis lufthavnstaksterne fastsættes for højt i forhold til de reelle omkostninger, vil der ud fra en statsstøtteretlig vurdering ikke foreligge statsstøtte. Det skyldes, at den første betingelse i artikel 107, stk.1, om statsmidler ikke er opfyldt.

7 Kommunalretlige regler

7.1 Lovgivning om kommuners adgang til at eje og drive lufthavne

Som nævnt i afsnit 2 er de større provinslufthavne organiserede vidt forskelligt. Det kommunale engagement i disse lufthavne har eksisteret i mere end 35 år.

Lov om luftfart indeholder i kapitel 6 en række bestemmelser om flyvepladser, herunder om at Transportministeriet skal give tilladelse til etablering af en lufthavn. Loven indeholder ikke nærmere regler om, hvem der kan etablere og eje en lufthavn⁹³, og på hvilke vilkår lufthavne kan drives.

Der er heller ikke udtrykkelig hjemmel andet steds i den skrevne lovgivning til kommunalt engagement i lufthavne.

Kommunerne har i et vist omfang adgang til at varetage opgaver på ulovbestemt grundlag efter de såkaldte kommunalfuldmagtsregler. Kommunalfuldmagtsreglerne er ulovbestemte grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse. Grundsætningerne er udviklet på baggrund af de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og kan således være et hjemmelsgrundlag for opgavevaretagelse ud over det, der følger af den lovgivning, som Folketinget har vedtaget.

Hvis der er hjemmel til at varetage en opgave efter den skrevne lovgivning, eller hvis lovgivningen direkte eller indirekte er til hinder for kommunal opgavevaretagelse, antages lovgiver at have taget stilling til det kommunale engagement, og det er ikke relevant at vurdere spørgsmålet på grundlag af kommunalfuldmagtsreglerne.

Nedenfor redegøres for i hvilket omfang, kommunal opgavevaretagelse vedrørende lufthavne må antages at være reguleret af henholdsvis kommunalfuldmagtsregler og/eller i den skrevne lovgivning.

7.2 Lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter

Traditionelt har det været en kommunal opgave at etablere og vedligeholde infrastrukturer i lokalsamfundet samt varetage opgaver vedrørende kollektiv trafik, og hjemlen hertil har været kommunalfuldmagtsreglerne, jf. nærmere herom nedenfor.

Ved lov nr. 383 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter blev kommunernes mulighed for at deltage i

⁹³ Se dog § 57 om flyvepladser af vital betydning for Danmarks trafikforbindelser.

erhvervsudviklingsaktiviteter imidlertid udvidet. Lovens formål var ifølge § 1 således at præcisere kommunernes udvidede muligheder for at deltage i et erhvervspolitisk samarbejde med erhvervslivet inden for 4 områder: erhvervsudviklingsprojekter, systemeksport, regionale erhvervsudviklingsprogrammer og finansiering af EF-programmer.

Kommunernes adgang til at eje og drive lufthavne nævnes hverken direkte i loven eller i bemærkningerne til lovforslaget. Denne ret er imidlertid blevet udledt af § 2, hvorefter kommuner og amtskommuner blandt andet havde hjemmel til at udvikle den lokale og regionale erhvervsmæssige infrastruktur⁹⁴.

Efter § 2, stk. 3, kan en kommune alene eller sammen med andre varetage aktiviteter efter stk. 1, i selskabsform. Det indebærer, at en kommune kan have bestemmende indflydelse i et selskab efter denne bestemmelse. Det er i modsætning til det almindelige udgangspunkt for udskillelse af opgaver i et aktieselskab, hvor det antages, at en kommune ikke uden lovhjemmel må have bestemmende indflydelse i aktieselskabet.

Loven fra 1992 om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter, som blev administreret af det daværende Industriministerium, blev ophævet pr. 1. januar 2007 og erstattet af Økonomi- og Erhvervsministeriets erhvervsfremmelov, jf. lov nr. 602 af 24. juni 2005 om erhvervsfremme.

Hverken selve erhvervsfremmeloven eller bemærkninger til lovforslaget omtaler direkte kommunernes etablering og drift af infrastruktur i forbindelse med kommunernes deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter og herunder kommunernes ret til at eje og drive lufthavne.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har i udtalelse af 12. juni 2008 blandt andet anført, at det ikke har været hensigten i forbindelse med ophævelse af loven, at kommuner ikke længere må være engageret i lufthavnsdrift, og at spørgsmålet herefter må afgøres efter kommunalfuldmagtsreglerne.

7.3 Kommunalfuldmagtsreglerne

I det omfang lovgivningen ikke regulerer kommuners ejerskab og drift af lufthavne samt varetagelse af opgaver i tilknytning hertil, må spørgsmålet antages på ny at bero på kommunalfuldmagtsreglerne.

⁹⁴ jf. herved Karsten Revsbech, *Kommunernes Opgaver*, side 203 og 287, samt Frederik Gammelgaard, *Kommunal erhvervsvirksomhed*, side 44, 241 og 243.

Før vedtagelsen af lov om kommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter blev det antaget, at kommuner i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne kunne yde generel erhvervsstøtte gennem tilvejebringelse og vedligeholdelse af en god infrastruktur i kommunen. Desuden har det traditionelt været en kommunal opgave efter kommunalfuldmagtsreglerne at varetage kollektiv trafik. Det er antaget i den juridiske litteratur og det kommunale tilsyns praksis, at sådan støtte til infrastrukturer og kollektiv trafik også har omfattet etablering og drift af lufthavne. Kommunerne har herved tilgodeset lokalsamfundets transportbehov, herunder ikke mindst erhvervsvirksomhedernes transportbehov.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at kommuner i overensstemmelse med de principper, der lå til grund for den tidligere gældende retsopfattelse herom, på ny med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan være engageret i lufthavne. Spørgsmålet er, i hvilket omfang henholdsvis opgavevaretagelsen og betaling fra brugerne er reguleret af kommunalfuldmagtsreglerne.

7.3.1 Hvilke opgaver?

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse er der hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til, at en kommune kan etablere og eje en lufthavn. Det indebærer, at en kommune kan afholde udgifter til anlæg af lufthavnen og drift og vedligeholdelse heraf.

For så vidt angår ground handling-ydelser lægges det til grund, at kommuners varetagelse heraf er reguleret af bekendtgørelsen herom (bekendtgørelse nr. 933 af 9. december 1997). Spørgsmål om kommuners varetagelse af ground handling-ydelser skal således ikke afgøres efter kommunalfuldmagtsreglerne.

For så vidt angår andre opgaver så som udlejning af lokaler til tøjbutikker, biludlejning, café- og restaurationsvirksomhed i tilknytning til lufthavnsdrift m.v. er disse opgaver ikke reguleret af ovennævnte lovgivning. Efter kommunalfuldmagtsreglerne kan kommuner som hovedregel ikke drive erhvervsvirksomhed, og det betyder, at kommuner som udgangspunkt ikke lovligt kan varetage de nævnte opgaver. Det antages imidlertid, at en kommune i meget begrænset omfang kan varetage *accessoriske opgaver*, dvs. opgaver som i princippet ikke er kommunale, men som knytter sig så tæt og naturligt til varetagelsen af kommunale opgaver, at det ville være urimeligt ikke at give kommunerne adgang til at varetage disse opgaver. Det er en forudsætning, at den accessoriske virksomhed er underordnet i forhold til den kommunale hovedvirksomhed, og at opgaven ikke på forhånd varetages på rimelig

måde af private erhvervsdrivende. Endelig er det som udgangspunkt en betingelse, at den accessoriske virksomhed søges bortforpagtet på markedsmæssige vilkår.

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis antaget, at café- og restaurationsvirksomhed knytter sig så naturligt og tæt til lufthavnsdriften, at kommunen kan varetage aktiviteterne som accessorisk virksomhed efter kommunalfuldmagtsreglerne. Det betyder, at kommunen kan sørge for, at de fysiske rammer for varetagelse af opgaven er til stede. Det er muligt, at tillige udlejning af lokaler til biludlejning må anses for at knytte sig så tæt og naturligt til lufthavnsdrift, at dette i et vist begrænset omfang ligeledes kan ske med hjemmel i reglerne om accessorisk virksomhed. Det må imidlertid anses for tvivlsomt, om udlejning af lokaler til for eksempel salg af tøj o. lign. vil være omfattet af reglerne om accessorisk virksomhed, idet denne opgavevaretagelse ikke knytter sig naturligt og tæt til lufthavnsdrift.

Det bemærkes, at selv i de tilfælde, hvor aktiviteter i sig selv må anses for at være accessorisk virksomhed, stilles der som ovenfor nævnt krav om, at omfanget heraf er meget begrænset.

For så vidt angår parkeringsanlæg bemærkes, at kommunale parkeringsanlæg har hjemmel i § 107 i lov om offentlige veje. Det er efter bestemmelsen forudsat, at kommunen af brugerne højst må tage en kostbestemt pris herfor. Der er således ikke hjemmel til, at kommunen etablerer og driver parkeringsanlæg med henblik på fortjeneste. Dette må også antages at være tilfældet for parkeringsanlæg i kommunale lufthavne.

7.3.2 Betaling fra brugerne

Der kan efter kommunalfuldmagtsreglerne ikke stilles krav om, at kommunen skal have dækning for sine udgifter til anlæg, drift og vedligeholdelse fra brugerne. Tværtimod kan kommunen med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne fuldt ud finansiere anlæg og vedligeholdelse, og således vederlagsfrit stille anlæg til rådighed for brugerne. Omvendt må det antages, at kommunen ikke kan kræve en pris, der er højere end omkostningerne (se dog ovenfor om accessorisk virksomhed). Det skyldes, at det som altovervejende hovedregel ikke er en kommunal opgave at opnå fortjeneste ved sin virksomhed.

Det er imidlertid tvivlsomt, om spørgsmålet om kommunens opkrævning af betaling fra brugerne er reguleret af kommunalfuldmagtsreglerne.

Det skyldes, at den tidligere gældende § 71 i lov om luftfart har indeholdt hjemmel til takstregulering i forhold til lufthavne, herunder kommunalt ejede lufthavne.

Det må endvidere antages, at lufthavnenes takstfastsættelse skal være i overensstemmelse med konkurrence- og statsstøttereglerne samt de sektorspecifikke regler for fastsættelse af lufthavnstakster, herunder blandt andet luftfartslovens § 72, ground handling bekendtgørelsen og forordningen om lufttrafiktjenester.. Der forekommer således at være et behov for at præcisere, hvilke regler der skal iagttages i forbindelse med takstfastsættelsen.

7.3.3 Kommuners mulighed for at deltage i selskaber efter kommunalfuldmagtsreglerne

Kommuner har, hvor den skrevne særlovgivning ikke regulerer spørgsmålet, efter kommunalfuldmagtsreglerne en vis adgang til at deltage i aktieselskaber og andre privatretlige selskabsdannelser. Der er dog knyttet en række betingelser til denne adgang.

For det første må lovgivningen ikke være til hinder for, at opgaven udføres uden for det kommunale system. Det indebærer primært, at myndighedsopgaver ikke uden lovhjemmel kan overlades til f.eks. aktieselskaber eller andelsselskaber. Baggrunden herfor er, at det normalt er forudsat i lovgivningen, at myndighedsbeføjelser skal udøves af kommunalbestyrelsen.

Det er for det andet efter kommunalfuldmagtsreglerne en betingelse for kommunal deltagelse i en privatretlig selskabsdannelse, at selskabet udelukkende varetager opgaver, som de deltagende kommuner selv kan varetage. Kommunen kan således ikke udvide sit lovlige opgaveområde ved at deltage i et aktieselskab. Betingelsen indebærer, at en kommune er afskåret fra at deltage i selskaber, der har et erhvervsøkonomisk formål, idet kommuner ikke må drive virksomhed med henblik på at opnå en fortjeneste. Sikring heraf kan i praksis ske ved, at der i vedtægterne indføres en bestemmelse om, at der ikke kan udbetales højere udbytte, end hvad der svarer til almindelig forrentning af den investerede kapital.

Det er for det tredje normalt en betingelse, at én kommune ikke har bestemmende indflydelse i selskabet. Baggrunden herfor er, at kommunal virksomhed som udgangspunkt skal udøves i overensstemmelse med det styrelsessystem, der er fastlagt i den kommunale styrelseslov. Kommunens anliggender styres således af kommunalbestyrelsen, jf. § 2, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, der er kommunens øverste myndighed med det overordnede ansvar for hele den kommunale

virksomhed. En kommunalbestyrelse kan derfor ikke lade en opgave varetage i selskabsform og samtidig bevare rådigheden over opgavevaretagelsen. Kommunalbestyrelsen ville herved bringe sin virksomhed uden for reglerne i den kommunale styrelseslov og den øvrige lovgivning, der gælder for kommunal forvaltning, herunder forvaltningsloven og offentlighedsloven, jf. herved tillige I Østre Landsrets dom af den 17. april 2009 (B-531-08) om bestyrelsessammensætningen i den erhvervsdrivende fond Vedbæk Havn.

Derimod vil flere kommuner tilsammen kunne udøve bestemmende indflydelse i et selskab, uden at dette vil være i strid med lov om kommunernes styrelse.

Det antages dog, at der for visse opgavetyper foreligger særlige hensyn, der kan begrunde en opgavevaretagelse i privatretlige organisationsformer, uanset at kommunen bevarer rådigheden over opgavevaretagelsen. Dette er navnlig tilfældet, hvor den pågældende opgave har mindre sammenhæng med den øvrige kommunale virksomhed, eller hvor hensynet til en forretningsmæssig ledelse af opgavevaretagelsen er fremtrædende. Som eksempler på tilfælde, hvor der foreligger sådanne særlige hensyn, kan nævnes forarbejdning og afsætning af biprodukter fra en kommunal virksomhed og udførelse af kommunal forsyningsvirksomhed. Det skyldes, at disse virksomheder overvejende drives ud fra forretningsmæssige principper.

Det må som ovenfor nævnt antages, at kommunalt ejerskab til en lufthavn – igen – beror på kommunalfuldmagtsreglerne.

Det betyder, at kommunalt engagement i lufthavnsaktie- eller -andelsselskaber kan ske, hvis ovenstående betingelser er opfyldte.

7.4 Kommunale fællesskaber

Kommunale fællesskaber, der alene kan have kommuner som deltagere, betragtes som en art "specialkommuner", dvs. selvstændige kommunale enheder, hvis kompetence er begrænset til løsning af de opgaver, som fællesskabet omfatter.

§ 60 i den kommunale styrelseslov giver således adgang til, at der mellem kommuner indgås aftaler om samarbejde, som vil medføre en indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter lov om kommunernes styrelse. Sådanne aftaler skal godkendes af den kommunale tilsynsmyndighed.

Den mest normale samarbejdsform i kommunale fællesskaber er interessentskabsformen, men samarbejdet kan f.eks. også etableres i et andelsselskab.

Det følger af det ovenstående, at en lufthavn kan organiseres som et kommunalt fællesskab efter den kommunale styrelseslovs § 60.

7.5 Opsummering og vurdering af de kommunalretlige regler

Der er ikke i dag en egentlig lovgivning for lufthavne, hvori der er bestemmelser, som udtrykkeligt tager stilling til spørgsmål, om hvem der må eje lufthavne, de opgaver ejeren må varetage og de nærmere vilkår herfor.

Traditionelt har det været en kommunal opgave efter kommunalfuldmagtsreglerne at eje og drive lufthavne.

Der har i en længere periode – ca. 14 år – dog været en lov - lov om kommuners og amtskommuners erhvervsudviklingsaktiviteter - som har givet kommuner hjemmel til at eje og drive lufthavne,

Efter ophævelsen af lov om kommuners og amtskommuners erhvervsudviklingsaktiviteter må det antages, at kommuners hjemmel til at eje og yde støtte til en lufthavn herefter – igen - er reguleret af kommunalfuldmagtsreglerne. Kommunalfuldmagtsreglerne regulerer imidlertid ikke præcist de nærmere forhold vedrørende dette ejerskab eller fastsætter vilkår for den støtte, kommuner kan yde til lufthavnen, og som tager højde for de særlige forhold, der gør sig gældende for lufthavne.

Reguleringen efter kommunalfuldmagtsreglerne indebærer endvidere, at de kommunale lufthavne kun i meget begrænset omfang vil kunne udleje lokaler til kommercielle aktiviteter. Det betyder, at kommuners mulighed dels for at sikre, at der er sådanne faciliteter i lufthavnen, dels for at opnå fortjeneste herved, er yderst indskrænkede.

Af andre problemstillinger i forhold til kommuners varetagelse af opgaver i tilknytning til lufthavne bemærkes endelig, at kommuner ikke i den eksisterende lovgivning har hjemmel til at etablere og drive parkeringsanlæg med fortjeneste for øje, hvilket ellers må anses for et naturligt indtjeningsgrundlag for en lufthavn.

Der kan endvidere opstå tvivl med hensyn til, hvilke regler en kommune skal iagttage ved takstfastsættelse for andre lufthavnsydelser. Det skyldes, at kommunalfuldmagtsreglerne om opkrævning af betaling fra brugerne tager udgangspunkt i, at kommunal virksomhed ikke kan eller skal ske med et erhvervsøkonomisk formål. En kommune kan derfor efter kommunalfuldmagtsreglerne fastsætte taksterne til nul kroner. Lufthavne, herunder kommunale lufthavne, er

imidlertid også forpligtet til at følge såvel de sektorspecifikke regler for fastsættelse af lufthavnstakster som generelle statsstøtte- og konkurrenceregler i forbindelse med takstfastsættelse. Det har også været forudsat i luftfartslovens § 71. Disse regelsæt kan for eksempel indebære, at en kommune ikke vil kunne fastsætte takster for lufthavnsydelser til nul kroner.

Lufthavne har betydning i den nationale (og internationale) trafikinfrastruktur. Der er endvidere stor opmærksomhed fra konkurrencemyndighedernes og EU's side på lufthavne og de økonomiske vilkår for deres opgavevaretagelse. Kommunalfuldmagtsreglerne indeholder ikke en præcis og klar regulering, som tager direkte sigte på de særlige forhold, der gør sig gældende i forhold til lufthavne, herunder det forhold, at de i meget vidt omfang bør operere på erhvervsøkonomiske vilkår.

Der bør på den baggrund og i lyset af de uklarheder og uhensigtsmæssigheder i retstilstanden, der er redegjort for ovenfor, efter arbejdsgruppens opfattelse tilvejebringes en generel hjemmel for det kommunale ejerskab og drift af de danske provinslufthavne således, at kommuner eller kommunale fællesskaber direkte eller i selskabsform kan eje og drive lufthavne og tilknyttet virksomhed så som parkeringsanlæg og cafeteria på et forretningsmæssigt grundlag. Det bør i den forbindelse slås fast, at i det omfang, at bemyndigelsen i luftfartslovens § 71 ikke udnyttes, kan lufthavnenes takstfastsættelse ske frit, men med respekt for konkurrence- og statsstøttereglerne samt de sektorspecifikke regler for fastsættelse af takster i lufthavne, herunder blandt andet luftfartslovens § 72, ground handling bekendtgørelsen og forordningen om lufttrafiktjenester. Herved undgås, at kommuner er omfattet af modsatrettede regelsæt vedrørende takstfastsættelse for lufthavnsydelser.

8 Arbejdsgruppens samlede konklusioner og anbefalinger

8.1 Arbejdsgruppens anbefalinger

Det kan konstateres, at der ikke er et klart hjemmelsgrundlag for kommunernes ejerskab og drift af de danske provinslufthavne.

For så vidt angår fastsættelse af takster for lufthavnsydelser, indebærer en takstfastsættelse efter kommunalfuldmagtsreglerne ikke nødvendigvis, at konkurrencereglerne er overholdt. Kommunalfuldmagtsreglerne indeholder endvidere ikke en præcis og klar regulering, som tager direkte sigte på de særlige forhold, der gør sig gældende i forhold til lufthavne, herunder det forhold at de i meget vidt omfang bør operere på erhvervsøkonomiske vilkår.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der tilvejebringes en generel hjemmel for det kommunale ejerskab og drift af de danske provinslufthavne således, at kommuner eller kommunale fællesskaber direkte eller i selskabsform kan eje og drive lufthavne og tilknyttet virksomhed så som parkeringsanlæg og cafeteria på et forretningsmæssigt grundlag. Det bør i den forbindelse slås fast, at i det omfang, bemyndigelsen i luftfartslovens § 71 ikke udnyttes, kan lufthavnenes takstfastsættelse ske frit, men med respekt for konkurrence- og statsstøttere reglerne samt de sektorspecifikke regler for fastsættelse af takster i lufthavne, herunder blandt andet luftfartslovens § 72, ground handling bekendtgørelsen og forordningen om luftrafik tjenester. Herved undgås, at kommuner er omfattet af modsatrettede regelsæt vedrørende takstfastsættelse for lufthavnsydelser.

Det er vurderingen, at reglerne og de konkurrencemæssige forhold for provinslufthavnene herefter vil sikre, at lufthavnene generelt set ikke prisfastsætter taksterne for lufthavnsydelser uhensigtsmæssigt.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der ikke indføres et system, hvorefter Statens Luftfartsvæsen skal godkende provinslufthavnenes takstfastsættelse. Arbejdsgruppen anbefaler således, at hjemlen i luftfartslovens § 71 til at regulere provinslufthavnenes fastsættelse af takster for benyttelse af lufthavne ikke udnyttes bortset fra, at der alene fastsættes en pligt for provinslufthavnene til at offentliggøre deres takster.

Selv om hjemlen i luftfartsloven § 71 ikke udnyttes, hvorfor Statens Luftfartsvæsen ikke skal godkende takstfastsættelsen, skal provinslufthavnene overholde

luftfartslovens § 72 om ligebehandling, således at der ikke opkræves højere takster for de udenlandske end for de danske, når de opererer på lige vilkår.

Arbejdsgruppens konklusioner og anbefalinger bygger på følgende opsummerede forhold.

8.2 Fastsættelse af lufthavnstakster

Når provinslufthavnene fastsætter taksterne for benyttelse af lufthavnene, skal de iagttage en række sektorspecifikke og ikke sektorspecifikke regler, herunder

- Chicago-konventionens regler om ligebehandling, jf. Luftfartslovens § 72
- Forordning 1794 om den fælles ordning for lufttrafiktjenester
- Direktivet og bekendtgørelsen om ground handling
- Reglerne om konkurrence i EU og konkurrenceloven
- Reglerne om statsstøtte

8.2.1 Den sektorspecifikke regulering af lufthavnstakster

Det følger af *Chicago-konventionens artikel 15*, at de nationale flyvepladser skal stå åbne for luftfartøjer fra andre lande (de kontraherende stater) på samme vilkår, som gælder for nationale luftfartøjer. En afgift, som opkræves af provinslufthavnene fra udenlandske luftfartsselskaber for lufthavnsydelser, må derfor ikke overstige den afgift, som opkræves af et nationalt luftfartsselskab for brug af tilsvarende ydelser. Chicago-konventionens artikel 15 er implementeret i luftfartslovens § 72.

Direktiv om lufthavsafgifter, der i Danmark kun gælder for Københavns Lufthavne A/S, fastsætter et sæt fælles minimumsbestemmelser for betaling for lufthavnsydelser, således at både lufthavne og luftfartsselskaber sikres en fair behandling. Dette direktiv omfatter kun allerstørste lufthavne, da en regulering af de øvrige lufthavne ikke blev anset for nødvendig. Videre bemærkes, at reglerne i *Forordning 1794 / 2006 om den fælles ordning for lufttrafiktjenester*, som bl.a. fastsætter grundlaget for beregning af omkostningsgrundlaget for en række lufthavnstakster, opkræves af lufthavne med over 50.000 kommercielle operationer pr år, hvilket i dag kun omfatter Københavns Lufthavne, Kastrup og Billund Lufthavn.

Direktivet og bekendtgørelsen om ground handling regulerer på hvilke betingelser og i hvilket omfang, konkurrerende aktører som minimum kan få adgang til markedet for ground handling i den enkelte lufthavn, herunder adgangen til anlæg og centraliserede infrastrukturer. Også for disse reguleringer er det især de største lufthavne, der er omfattet. Desuden indeholder regelsættet en bestemmelse om, at den pris en lufthavn tager for benyttelse af sine ground handling-anlæg, skal være fastsat på kriterier, der er objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende

8.2.2 Den ikke-sektorspecifikke regulering af lufthavnstakster

Det følger af *konkurrencereglerne*, at provinslufthavnene ikke må indgå konkurrencebegrænsede aftaler. Provinslufthavne må derfor f.eks. ikke aftale indbyrdes, at de tager samme pris for deres lufthavnsydelser, eller at de fordeler luftfartsselskaberne imellem sig for derved at kunne sikre et højere takstniveau.

Det følger endvidere af konkurrencereglerne, at en virksomhed ikke må misbruge sin dominerende stilling (hvis virksomheden måtte besidde en sådan stilling). Dette indebærer, at en dominerende provinslufthavn f.eks. ikke må tage urimeligt høje priser for sine lufthavnsydelser. En dominerende provinslufthavn må heller ikke diskriminere mellem handelspartnere ved prisfastsættelsen således, at én eller flere af handelspartnerne stilles ringere i konkurrencen.

Det følger af *statsstøttere reglerne*, at det offentlige ikke må give støtte til en lufthavn eller til et luftfartsselskab, hvis denne støtte indrømmes selektivt til fordel for støttemodtageren, og støtten fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen. En kommunalt ejet provinslufthavn må derfor f.eks. ikke give rabat til ét – men ikke alle – luftfartsselskaber i lufthavnen, hvis rabatten kan tilregnes kommunen (for eksempel fordi kommunen dækker lufthavnens tab som følge af rabatten), og rabatten ikke kan (i) begrundes efter det markedsøkonomiske investorprincip, (ii) ikke udgør en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, eller (iii) ikke konkret kan fritages, fordi støtten ikke kan antages at fordreje konkurrencen.

Det følger af kommunalfuldmagtsreglerne, at kommuner med hjemmel i disse regler kan eje og drive lufthavne, herunder i selskabsform. Efter kommunalfuldmagtsreglerne skal en kommune ikke have dækning for sine udgifter til anlæg og vedligeholdelse fra brugerne. Tværtimod kan kommunen med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne fuldt ud finansiere anlæg og vedligeholdelse og således vederlagsfrit stille anlæg til rådighed for brugerne. Omvendt må det antages, at kommunen ikke kan kræve en pris, der er højere end omkostningerne. Det skyldes, at det som altovervejende hovedregel ikke er en kommunal opgave at opnå fortjeneste ved sin virksomhed. Det er imidlertid tvivlsomt, om spørgsmålet om kommunens opkrævning af betaling fra brugerne er reguleret af kommunalfuldmagtsreglerne. Det skyldes, at den tidligere gældende § 71 i lov om luftfart har indeholdt hjemmel til takstregulering i forhold til lufthavne, herunder kommunalt ejede lufthavne. Det må endvidere antages, at lufthavnenes takstfastsættelse skal være i overensstemmelse med såvel de sektorspecifikke regler for fastsættelse af lufthavnstakster som de generelle statsstøtte og konkurrenceregler.

8.2.3 Konsekvenserne af den sektorspecifikke og ikke-sektorspecifikke regulering for fastsættelsen af lufthavnstakster og kommuners ejerskab og drift af lufthavne

Hvis en lufthavns takstfastsættelse sker med respekt for de sektorspecifikke regler for fastsættelse af lufthavnstakster og de generelle statsstøtte- og konkurrenceregler i forbindelse med takstfastsættelse, vurderes det, at det vil indebære, at provinslufthavnene ikke prisfastsætter taksterne for lufthavnsydelser uhensigtsmæssigt. Det gælder både i den situation, hvor de markedsmæssige forhold tilsiger, at en provinslufthavn er udsat for et reelt konkurrencemæssigt pres fra andre aktører som, hvor der ikke foreligger et sådan konkurrencemæssigt pres, og hvor lufthavnen derfor må anses for dominerende.

I det omfang, en provinslufthavn *er udsat for et reelt konkurrencemæssigt pres*, sikrer denne konkurrence, at lufthavnens priser fastsættes hensigtsmæssigt. Det skyldes, at hver provinslufthavn – som på andre konkurrenceudsatte markeder – netop må fastsætte sine priser henset til konkurrencen på markedet. Konkurrenceloven sikrer endvidere – som på alle andre markeder – at provinslufthavnene ikke indgår indbyrdes aftaler, der begrænser konkurrencen på markedet, og som kan medføre højere priser end, hvad der ville have været tilfældet, hvis markedet havde fungeret frit (dvs. uden aftalerne). Endelig sikrer den sektorspecifikke regulering, at prisfastsættelsen på betalingen for lufthavnsydelser fastsættes uden, at der sker forskelsbehandling mellem indenlandske og udenlandske aktører.

Hvis en provinslufthavn *ikke er udsat for et tilstrækkeligt konkurrencemæssigt pres*, og lufthavnen som følge heraf må anses for dominerende, vil prisfastsættelsen som udgangspunkt kunne ske uden hensyn til – den utilstrækkelige – konkurrence på markedet. Markedsforholdene giver således i sig selv mulighed for en uhensigtsmæssig prisfastsættelse. Konkurrenceloven sikrer imidlertid også i denne situation – som på alle andre markeder – at den dominerende lufthavn ikke tager en urimelig høj pris eller diskriminerer sine kunder. Endvidere sikrer den sektorspecifikke regulering også i denne situation, at prisfastsættelsen på betalingen for lufthavnsydelser fastsættes uden, at der sker forskelsbehandling mellem indenlandske og udenlandske aktører.

Endvidere sikrer statsstøttereglerne, at grundlaget for konkurrencen mellem de enkelte provinslufthavne ikke forrykkes som følge af offentlige støtteforanstaltninger.

For så vidt angår fastsættelse af takster for lufthavnsydelser indebærer *en takstfastsættelse efter kommunalfuldmagtsreglerne* ikke nødvendigvis, at

konkurrencereglerne er overholdt. Kommunalfuldmagtsreglerne indeholder endvidere ikke en præcis og klar regulering, som tager direkte sigte på de særlige forhold, der gør sig gældende i forhold til lufthavne, herunder det forhold at de i meget vidt omfang bør operere på erhvervsøkonomiske vilkår.

Der forekommer således at være et behov for at præcisere, hvilke regler der skal iagttages i forbindelse med takstfastsættelsen. Det er arbejdsgruppens vurdering, at det vil være hensigtsmæssigt, at der tilvejebringes en generel hjemmel for det kommunale ejerskab og drift af de danske provinslufthavne, og at det i den forbindelse bør slås fast, at i det omfang bemyndigelsen i luftfartslovens § 71 ikke udnyttes, kan lufthavnenes takstfastsættelse ske frit, men med respekt for konkurrence- og statsstøttereglerne samt de sektorspecifikke regler for fastsættelse af takster i lufthavne, herunder luftfartslovens § 72, ground handling bekendtgørelsen og forordningen om luftrafiktjenester.

Reglerne og de konkurrencemæssige forhold for provinslufthavnene vil herefter sikre, at lufthavnene generelt set ikke prisfastsætter taksterne for lufthavnsydelser uhensigtsmæssigt.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der ikke indføres et system, hvorefter Statens Luftfartsvæsen skal godkende provinslufthavnenes takstfastsættelse. Arbejdsgruppen anbefaler således, at hjemlen i luftfartslovens § 71 til at regulere provinslufthavnenes fastsættelse af takster for benyttelse af lufthavne ikke udnyttes bortset fra, at der alene fastsættes en pligt for provinslufthavnene til at offentliggøre deres takster.

Arbejdsgruppens gennemgang af praksis for regulering af lufthavnstakster i udvalgte lande har i den forbindelse vist, at de fleste lande koncentrerer reguleringen om de større lufthavne, mens de regionale lufthavnes takster ikke reguleres eller kun reguleres delvist. Den generelle tendens er således, at de regionale lufthavne selv kan fastsætte taksterne, og at myndighederne kun skrider ind, hvis brugerne klager over fastsættelsen.

Endelig gælder, at arbejdsgruppen anbefaler at bibeholde bemyndigelsen i luftfartslovens § 71 for så vidt angår provinslufthavnene. Transportministeren vil således fortsat have det redskab til rådighed i givet fald at kunne fastsætte regler for benyttelse af provinslufthavnene i form af en bekendtgørelse,

Bilag 1

Bekendtgørelse nr. 933 af 9.december 1997 om adgang til ground handling-markedet i danske lufthavne ^(*)

I medfør af luftfartslovens §§ 1, litra a, 152 og 152, litra a, jf. lovbekendtgørelse nr. 373 af 4. juni 1997, fastsættes:

Anvendelsesområde

§ 1. Bekendtgørelsen finder anvendelse på lufthavne, der er åbne for erhvervsmæssig trafik, jf. dog § 30.

Definitioner

§ 2. I denne bekendtgørelse er følgende ord defineret således:

Bruger af en lufthavn: Enhver fysisk eller juridisk person, der ad luftvejen transporterer passagerer, post og/eller fragt fra eller til den pågældende lufthavn.

Egen-handling: Det forhold, at en bruger selv udfører en eller flere former for ground handling-ydelser og ikke indgår nogen form for kontrakt med tredjemand om levering af sådanne tjenesteydelser. I denne definition anses brugere ikke indbyrdes som tredjemand

- hvis den ene har en majoritetsbesiddelse i den anden, eller

- hvis eet selskab eller een enhed har majoritetsbesiddelsen i dem begge.

Ground handling-ydelser: De ydelser, som er beskrevet i bilaget til bekendtgørelsen, og som foregår i en lufthavn i forhold til en bruger.

Lufthavnens administration: Enhed, der eventuelt i tilknytning til andre aktiviteter på lufthavnen har fået til opgave at administrere og forvalte lufthavnens infrastruktur og at koordinere og kontrollere de aktiviteter, der udføres af de forskellige virksomheder, der opererer i lufthavnen eller det pågældende lufthavnssystem.

Leverandør af ground handling-ydelser: Enhver fysisk eller juridisk person, der leverer en eller flere former for ground handling-ydelser til tredjemand.

Lufthavn: Et område, der er specielt indrettet til landing, start og manøvrering af luftfartøjer, herunder også eventuelle anlæg, der er tilknyttet af hensyn til trafikken og servicering af luftfartøjer, samt nødvendige anlæg til betjening af den erhvervsmæssige lufttrafik.

Lufthavnssystem: To eller flere lufthavne, der udgør en enhed, som trafikmæssigt dækker samme by eller bygruppe, jf. bilag II til Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet.

Levering af ground handling-ydelser til tredjemand

§ 3. Med virkning fra den 1. januar 1999 skal lufthavnens administration i lufthavne, der er åbne for erhvervsmæssig trafik,

- 1• 1) med en årlig trafik på mindst 3 mio. passagerbevægelser eller 75.000 tons fragt eller
- 2• 2) med en registreret trafik på mindst 2 mio. passagerbevægelser eller 50.000 tons fragt i den seks måneders periode, der går forud for den 1. april eller den 1. oktober i det foregående år

sikre leverandører af ground handling-ydelser fri adgang til markedet for levering af ground handling-ydelser til tredjemand.

Stk. 2. Med virkning fra den 1. januar 2001 omfatter den fri adgang til markedet for levering af ground handling-ydelser til tredjemand alle lufthavne med en årlig trafik på mindst 2 mio. passagerbevægelser eller 50.000 tons fragt.

Stk. 3. Såfremt lufthavnen alene har en fragtmængde på minimum det i stk. 1 eller i stk. 2 nævnte, men som ikke samtidig har passagerbevægelser på minimum de i stk. 1 eller i stk. 2 nævnte, gælder bekendtgørelsen ikke for de former for ground handling-ydelser, der udelukkende vedrører passagertrafik.

§ 4. Den fri adgang til markedet for levering af ground handling-ydelser til tredjemand omfatter alene leverandører af ground handling-ydelser, der er etableret i Det Europæiske Fællesskab eller i lande, som ved aftale har tilsluttet sig Rådets direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne.

§ 5. Statens Luftfartsvæsen kan efter indstilling fra lufthavnens administration begrænse antallet af leverandører, som har tilladelse til at levere følgende kategorier af ground handling-ydelser,

- 1• 1) bagagehåndtering
- 2• 2) forpladshandling
- 3• 3) brændstof- og oliepåfyldning
- 4• 4) fysisk håndtering af fragt og post mellem lufthavnsbygningen og luftfartøjet i forbindelse med såvel indgående og udgående fragt og post som fragt og post i transit.

Stk. 2. Antallet af leverandører, der begrænses i henhold til stk. 1, kan dog ikke begrænses til mindre end to for hver kategori.

Stk. 3. Med virkning fra den 1. januar 2001 må endvidere mindst een af leverandørerne hverken direkte eller indirekte kontrolleres af

- 1• 1) lufthavnens administration,
- 2• 2) en bruger, som i året forud for udvælgelsen af leverandørerne har transporteret mere end 25 % af de passagerer eller den fragt, der er registreret i lufthavnen, eller
- 3• 3) en organisation, der direkte eller indirekte kontrollerer eller kontrolleres af lufthavnens administration eller af en bruger, som nævnt i nr. 2.

§ 6. Såfremt Statens Luftfartsvæsen begrænser antallet af leverandører i medfør af § 5 må der ikke derved lægges hindringer i vejen for, at en bruger af en lufthavn, uanset hvilken del af lufthavnen vedkommende har fået tildelt, for hver enkelt kategori af ground handling-ydelser, der er underlagt begrænsninger, reelt kan vælge mellem mindst to leverandører.

Egen-handling

§ 7. Med virkning fra den 1. januar 1998 skal lufthavnens administration i alle lufthavne, der er åbne for erhvervsmæssig trafik, og uanset trafikmængden sikre fri udøvelse af egen-handling bortset fra følgende kategorier af handling-ydelser

- 1• 1) bagagehåndtering
- 2• 2) forpladshandling

3• 3) brændstof- og oliepåfyldning

4• 4) fysisk håndtering af fragt og post mellem lufthavnsbygningen og flyet i forbindelse med såvel indgående og udgående fragt og post som fragt og post i transit.

Stk. 2. Med virkning fra den 1. januar 1998 skal lufthavnens administration i lufthavne, der er åbne for erhvervsmæssig trafik, med en årlig trafik på mindst 1 mio. passagerbevægelser eller 25.000 tons fragt sikre fri udøvelse af egen-handling for så vidt angår de i stk. 1, nr. 1 - 4, nævnte kategorier af ground handling-ydelser.

Stk. 3. Statens Luftfartsvæsen kan dog begrænse udøvelsen af hver af de i stk. 2, jf. stk. 1, nr. 1 - 4, omfattede kategorier af egen-handling, men til mindst to brugere på betingelse af, at de udvælges på grundlag af relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier.

Centraliserede infrastrukturer

§ 8. Uanset bestemmelserne i §§ 3 - 7 kan Statens Luftfartsvæsen tillade, at forvaltningen af visse centraliserede infrastrukturer på en lufthavn forestås af lufthavnens administration, som kan kræve, at leverandører af ground handling-ydelser og brugere, der udfører egenhandling, skal anvende disse infrastrukturer.

Stk. 2. De i stk. 1 nævnte infrastrukturer omfatter sådanne infrastrukturer, der bruges ved levering af ground handling-ydelser, og hvis kompleksitet, omkostninger eller miljøpåvirkning ikke giver mulighed for, at de opdeles eller for, at der forefindes flere af dem, herunder bagagesortering, afisning, vandrensningsanlæg og brændstofdistribution.

Stk. 3. Konkurrencestyrelsen påser, at forvaltningen af disse infrastrukturer er gennemsigtig, objektiv og ikke-diskriminerende, og især at den ikke hindrer leverandører af ground handling-ydelser og brugere, der udfører egenhandling, i at få adgang til disse infrastrukturer inden for de i bekendtgørelsen fastlagte betingelser.

Dispensation

§ 9. Såfremt specifikke plads- og kapacitetshensyn i en lufthavn, navnlig på grund af pladsmangel og arealets udnyttelsesgrad, umuliggør åbning af markedet og/eller udøvelse af egen-handling i det ved bekendtgørelsen fastsatte omfang, kan Konkurrencestyrelsen dispensere fra bestemmelserne i bekendtgørelsen og træffe afgørelse om følgende

- 1• 1) at begrænse antallet af leverandører for en eller flere andre kategorier af ground handling-ydelser end de, der er nævnt i § 5, stk. 1, i hele lufthavnen eller i dele af denne, jf. stk. 2,
- 2• 2) kun at lade en enkelt leverandør levere de i § 5, stk. 1, nævnte ground handling-ydelser,
- 3• 3) kun at lade et begrænset antal brugere udøve egen-handling for alle andre kategorier end de, der er nævnt i § 7, stk. 1,
- 4• 4) at forbyde udøvelse af egen-handling for de kategorier af ground handling-ydelser, der er nævnt i § 7, stk. 1, eller at begrænse udøvelsen til en enkelt bruger.

Stk. 2. Såfremt der dispenseres i henhold til stk. 1, nr. 1, finder reglerne i § 5, stk. 2 og 3, tilsvarende anvendelse. Såfremt der dispenseres i henhold til stk. 1, nr. 3, skal dispensationen betinges af, at brugerne udvælges på grundlag af relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier.

§ 10. Enhver dispensation i henhold til § 9 skal

- 1• 1) præcisere, hvilken eller hvilke kategorier af ground handling-ydelser undtagelsen gælder for, og de særlige plads- og kapacitetsproblemer, der ligger til grund for dispensationen, og
- 2• 2) være ledsaget af en plan med relevante foranstaltninger, som tager sigte på at afhjælpe de i nr. 1 nævnte problemer.

Stk. 2. Enhver dispensation i henhold til § 9 skal desuden opfylde følgende krav

- 1• 1) dispensationen må ikke forårsage konkurrenceforvridning mellem leverandører af ground handling-ydelser og brugere, der udfører egen-handling, og
- 2• 2) dispensationen skal i overensstemmelse med formålet med direktiv nr. 96/67/EF af 15. oktober 1996 begrænses til det strengt nødvendige.

§ 11. En dispensation i henhold til § 9, stk. 1, nr. 1, 3 og 4, kan maksimalt have en gyldighed på 3 år. Senest tre måneder inden denne periodes udløb skal Konkurrencestyrelsen på ny træffe afgørelse, såfremt der senest seks måneder forinden anmodes om dispensation i henhold til reglerne i §§ 9 og 10.

Stk. 2. En dispensation i henhold til § 9, stk. 1, nr. 2, kan maksimalt have en gyldighed på to år. Konkurrencestyrelsen kan dog på grundlag af kriterierne i § 9, stk. 1, og efter godkendelse fra Europa-Kommissionen træffe afgørelse om en enkelt gang at forlænge denne periode med yderligere to år.2)

Fremgangsmåde ved udvælgelse af leverandører

§ 12. Såfremt der sker begrænsninger i antallet af leverandører i henhold til §§ 5 og 9 skal en udvælgelse af leverandører foretages på grundlag af en udbudsprocedure efter reglerne i §§ 13 og 14.

§ 13 . Lufthavnens administration skal sørge for, at der iværksættes en udbudsprocedure, som offentliggøres i De Europæiske Fællesskabers Tidende, og som alle interesserede leverandører kan reagere på.

Stk. 2. De udvælgelseskriterier, der skal indgå i udbudsbetingelserne eller i tekniske specifikationer, skal opstilles efter høring i det i § 18 nævnte brugerudvalg og være relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende.

§ 14. Leverandørerne udvælges af lufthavnens administration efter høring af det i § 18 nævnte brugerudvalg, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Såfremt lufthavnens administration selv leverer tilsvarende ground handling-ydelser eller direkte eller indirekte kontrollerer en virksomhed, der leverer sådanne tjenesteydelser, eller har en andel i en sådan virksomhed, udvælges leverandørerne i stedet for af Statens Luftfartsvæsen efter høring af brugerudvalget og den pågældende lufthavns administration.

Stk. 3. Leverandørerne udvælges for en periode på maksimalt syv år.

Stk. 4. I tilfælde hvor en leverandør ophører med sin virksomhed før udløbet af den periode, vedkommende har fået tildelt, udvælges afløseren efter samme procedure.

§ 15. Såfremt antallet af leverandører begrænses i henhold til § 5 eller §§ 9 - 11 har lufthavnens administration adgang til at levere ground handling-ydelser uden selv at skulle gennemgå den i §§ 12 -14 fastsatte udvælgelsesprocedure.

Stk. 2. Lufthavnens administration kan endvidere, såfremt antallet af leverandører begrænses i henhold til § 5 eller §§ 9 - 11, give en virksomhed tilladelse til at levere ground handling-ydelser i lufthavnen uden at lade den pågældende virksomhed gennemgå den fastsatte udvælgelsesprocedure, såfremt

- 1• 1) lufthavnens administration direkte eller indirekte kontrollerer den pågældende virksomhed, eller
- 2• 2) den pågældende virksomhed direkte eller indirekte kontrollerer lufthavnens administration.

§ 16. Lufthavnens administration underretter det i § 18 nævnte brugerudvalg om afgørelser, der træffes i henhold til §§ 12 - 15.

Høring

§ 17. Lufthavnens administration skal mindst en gang om året gennemføre en høring om ground handling i lufthavnen med deltagelse af lufthavnens administration, brugerudvalget og

de virksomheder, der leverer ground handling-ydelser, herunder om priser for og udførelsen af de ground handling-ydelser, for hvilke der er dispenseret i henhold til § 9, stk. 1, nr. 2.

Brugerudvalg

§ 18. Lufthavnens administration skal nedsætte et brugerudvalg bestående af brugerrepræsentanter eller repræsentative brugerorganisationer.

Stk. 2. Enhver bruger af lufthavnen har ret til at være medlem af brugerudvalget eller være repræsenteret af en organisation, som vedkommende vælger at overdrage denne opgave til.

Forskrifter m.v. for leverandører og egen-handlere

§ 19. Statens Luftfartsvæsen kan fastsætte forskrifter for leverandører af ground handling-ydelser eller brugere, som anvender egen-handling, med henblik på at sikre en hensigtsmæssig drift af lufthavnen.

Stk. 2. Disse forskrifter skal være baseret på følgende principper

- 1• 1) de skal anvendes på de forskellige leverandører og brugere uden forskelsbehandling,
- 2• 2) de skal være relevante i forhold til det tilstræbte formål,
- 3• 3) de må ikke resultere i en faktisk indskrænkning af adgangen til markedet eller af udøvelsen af egen-handling i forhold til, hvad der følger af denne bekendtgørelse.

Adgang til anlæg

§ 20. Lufthavnens administration skal sørge for, at leverandører af ground handling-ydelser og brugere, som ønsker at udføre egen-handling, har adgang til lufthavnsanlæggene i det omfang, denne adgang er nødvendig for udøvelsen af deres virksomhed.

Stk. 2. Såfremt lufthavnens administration stiller betingelser for en sådan adgang, skal disse være relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende.

§ 21. Lufthavnens administration skal fordele den disponible ground handling-plads i lufthavnen på grundlag af regler og kriterier, der er relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende mellem de forskellige leverandører af ground handling-ydelser og de forskellige brugere, der udfører egen-handling, herunder nytilkomne leverandører og brugere, i det omfang det er nødvendigt for, at de kan udøve deres rettigheder, og for at sikre reel og loyal konkurrence.

Stk. 2. Såfremt der stilles krav om betaling for adgang til lufthavnsanlæggene, skal denne betaling fastsættes på grundlag af relevante, objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier.

Sikkerhed, herunder security

§ 22. Denne bekendtgørelses bestemmelser berører ikke den til enhver tid gældende lovgivning med hensyn til offentlig orden og sikkerhed, herunder security, i lufthavnene.

Regnskaber m.v.

§ 23. Lufthavnens administration og leverandører, der leverer ground handling-ydelser, skal foretage en nøjagtig, regnskabsmæssig adskillelse efter gældende forretningspraksis af de aktiviteter, der er forbundet med levering af disse ground handling-ydelser, og deres øvrige aktiviteter.

Stk. 2. En af lufthavnene og leverandørerne udpeget statsautoriseret revisor skal for hvert regnskabsår afgive erklæring om, hvorvidt den i stk. 1 angivne regnskabsmæssige adskillelse er overholdt, og om der føres finansielle midler mellem de under lufthavnens administration henhørende ground handling aktiviteter og øvrige lufthavnsaktiviteter. Konkurrencestyrelsen skal på grundlag af de således udarbejdede revisorerklæringer kontrollere og påse, at bestemmelserne overholdes.

Tilsyn

§ 24. Statens Luftfartsvæsen fører tilsyn med overholdelsen af denne bekendtgørelse, jf. dog §§ 8, stk. 3, 9 - 11 og 23.

Overholdelse af gældende lovgivning, herunder arbejdsretlige, miljømæssige og arbejdsmiljømæssige regler

§ 25. En leverandør, der udfører ground handling-aktiviteter i en lufthavn, og en bruger, der udøver egen-handling, skal overholde gældende regler, herunder om arbejdstagernes rettigheder og arbejdsmiljø.

Gensidighed

§ 26. Statens Luftfartsvæsen kan med fornøden hensyntagen til De Europæiske Fællesskabers internationale forpligtelser og i overensstemmelse med fællesskabsretten helt eller delvis suspendere adgangen til egen-handling for brugere fra et land uden for De Europæiske Fællesskaber, såfremt dette land

- 1• 1) ikke retligt eller faktisk indrømmer Fællesskabets egen-handlingbrugere en behandling, der svarer til den, som medlemsstaterne giver det pågældende lands egen-handlingbrugere, eller
- 2• 2) ikke retligt eller faktisk indrømmer en medlemsstats egen-handlingbrugere en behandling svarende til den, der ydes landets nationale egen-handlingbrugere, eller
- 3• 3) indrømmer egen-handlingbrugere fra andre lande uden for De Europæiske Fællesskaber en gunstigere behandling end egen-handlingbrugere fra en medlemsstat i De Europæiske Fællesskaber.

Stk. 2. Statens Luftfartsvæsen skal underrette Europa-Kommissionen om enhver afgørelse efter stk. 1.

Klageadgang

§ 27. Statens Luftfartsvæsens afgørelser eller foranstaltninger, der træffes efter denne bekendtgørelse, kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Afgørelser eller foranstaltninger, der træffes af lufthavnens administration efter §§ 12 - 16, §§ 17 og 18 samt §§ 20 og 21, kan påklages til Konkurrencestyrelsen, hvis afgørelse ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed. Afgørelser eller foranstaltninger truffet i medfør af denne bekendtgørelse kan i øvrigt efter almindelige regler indbringes for domstolene.

Forbud

§ 28. I tilfælde af overtrædelse af gældende regler, herunder eventuelt særligt fastsatte forskrifter for leverandører af ground handling-ydelser eller udøvere af egen-handling, kan Statens Luftfartsvæsen eventuelt efter anmodning fra lufthavnens administration forbyde en leverandør at levere en tjenesteydelse eller en bruger at anvende egen-handling.

Ikrafttræden

§ 29. Bekendtgørelsen træder i kraft den 20. december 1997.

Færøerne og Grønland

§ 30. Bekendtgørelsen gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Trafikministeriet, den 9. december 1997

Bjørn Westh

Bilag I

FORTEGNELSE OVER GROUND HANDLING-YDELSER

1. Administrativ ground handling og overvågning omfatter:

1.1. Repræsentation af og forbindelse til de lokale myndigheder eller andre relevante organer eller personer, betaling af udgifter for brugeren og tilvejebringelse af lokaler til brugerens repræsentanter

1.2. kontrol med lastning og losning samt fornøden kommunikation

1.3. behandling, lagring, håndtering og administration af lasteenheder

1.4. alle andre overvågningsaktiviteter før, under eller efter flyvningen og enhver anden administrativ service, brugeren har behov for.

2. Passagerbetjening omfatter enhver form for betjening af passagerer ved afgang, ankomst, transit eller tilsluttende flyforbindelse, bl.a. billetkontrol, rejsedokumentkontrol, indcheckning af bagage og transport af denne til sorteringsområderne.

3. Bagagehåndtering omfatter behandling af bagagen i sorteringsområdet, sortering af den, forberedelse til forsendelse på transportsystemer, der fører den til flyet fra sorteringsområdet og omvendt, samt transport af bagagen fra sorteringsområdet til udleveringen.

4. Håndtering af fragt og post omfatter:

4.1. Fragt: Den fysiske håndtering af eksport-, import- og transitfragt, behandling af dermed forbundne dokumenter, toldbehandling og enhver sikkerhedsforanstaltning, der er aftalt mellem parterne eller påkrævet af omstændighederne.

4.2. Post: Den fysiske håndtering af indgående og udgående post, behandling af de dermed forbundne dokumenter og enhver sikkerhedsforanstaltning, der er aftalt mellem parterne eller påkrævet af omstændighederne.

5. Forpladshandling omfatter:

5.1. Dirigering af flyet ved ankomst og afgang³⁾

5.2. assistance ved parkering af flyet og levering af det nødvendige handlingsudstyr ³⁾

5.3. kommunikation mellem flyet og leverandøren af forpladshandling³⁾

5.4. lastning og losning af flyet, herunder levering og drift af det nødvendige udstyr, og transport af besætning og passagerer mellem flyet og terminalen samt transport af bagage mellem flyet og terminalen

5.5. assistance ved start og levering af det nødvendige udstyr i forbindelse hermed

5.6. manøvrering af flyet ved afgang og ved ankomst, levering og drift af det nødvendige udstyr

5.7. transport af mad- og drikkevarer til og fra flyet samt lastning og losning heraf.

6. Rengøring og servicering af flyet omfatter:

6.1. Udvendig og indvendig rengøring af flyet, toilettømning, vandpåfyldning

6.2. luftkonditionering og opvarmning af kabinen, fjernelse af sne og is, afisning af flyet

6.3. anbringelse i kabinen af kabineudstyr, oplagring af dette udstyr.

7. Brændstof- og oliehandling omfatter:

7.1. Påfyldning og tømning af brændstof, herunder oplagring, kvalitetskontrol og kontrol med de leverede mængder

7.2. påfyldning af olie og andre vækster.

8. Vedligeholdelse af flyet omfatter:

8.1. De forskriftsmæssige aktiviteter inden flyvningen

8.2. specifikke aktiviteter, som kræves af brugeren

8.3. levering og forvaltning af det nødvendige vedligeholdelsesmateriel og af reservedele

8.4. anmodning om eller bestilling af en standplads og/eller hangar, hvor vedligeholdelsen kan finde sted.

9. Operationel assistance og administration af flybesætninger omfatter:

1• 3) Såfremt disse tjenester ikke varetages af lufttrafiktjenesten.

9.1. Forberedelse af flyvningen i afgangslufthavnen eller ethvert andet sted

9.2. assistance under flyvningen, herunder efter omstændighederne omlægning af flyets rute

9.3. aktiviteter efter endt flyvning

9.4. administration af flybesætninger.

10. Transport på jorden omfatter:

10.1 transport af passagerer, besætning, bagage, fragt og post mellem forskellige terminaler i samme lufthavn, men ikke transport mellem flyet og ethvert andet punkt inden for samme lufthavnsområde

10.2. enhver særtransport på brugerens anmodning.

11. Catering omfatter:

11.1. Forbindelse med leverandørerne og administration

11.2. oplagring af mad- og drikkevarer og det nødvendige udstyr til tilberedning deraf

11.3. rengøring af udstyr

11.4. forberedelse og levering af materiel samt af mad- og drikkevarer.

(* 1) Bekendtgørelsen indeholder bestemmelser, der gennemfører Rådets direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne.

(* 2) Europa-Kommissionen træffer afgørelse herom efter reglerne i EU-direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996. Konkurrencestyrelsen underretter Europa-Kommissionen om enhver dispensation, der træffes i henhold til § 9, og om begrundelsen herfor mindst tre måneder før dispensationens ikrafttræden. Europa-Kommissionen foretager efter nærmere regler i EU-direktiv 96/67/EF en efterprøvelse af afgørelsen om dispensation. Europa-Kommissionen kan godkende eller komme med indvendinger imod dispensationen. Europa-Kommissionen kan endvidere kræve, at Konkurrencestyrelsen ændrer omfanget af

dispensationen, eller at den begrænses til kun at gælde for de dele af en lufthavn eller et lufthavnssystem, hvor de pågældende plads- og kapacitetsproblemer er konstateret. Senest tre måneder efter at have modtaget meddelelsen fra Konkurrencestyrelsen træffer Europa-Kommissionen en afgørelse, som offentliggøres i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Bilag 2.

Kommissionens retningslinier for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, der opererer fra regionale lufthavne

I

(Meddelelser)

KOMMISSIONEN

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

EF-RETNINGSLINJER FOR FINANSIERING AF LUFTHAVNE OG STATSIG STARTSTØTTE TIL
LUFTFARTSSELSKABER, SOM OPERERER FRA REGIONALE LUFTHAVNE

(2005/C 312/01)

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

1.1. Den generelle baggrund

- 1) Disse retningslinjer skal ses på baggrund af den generelle kontekst med åbning af det europæiske luftrum, som Kommissionen har arbejdet for i over ti år. De liberaliseringsforanstaltninger, der har været i kraft siden 1993, og som betegnes »tredje pakke«, har betydet, at alle luftfartsselskaber, som har en EF-licens, siden april 1997 har haft adgang til markedet inden for Fællesskabet uden nogen form for restriktioner, end ikke med hensyn til rater ⁽¹⁾. Side om side hermed har de medlemsstater, som ønskede det, for at sikre borgerne en kvalitetsservice til en overkommelig pris på et varigt grundlag på hele deres territorium og inden for klare retlige rammevilkår kunnet indføre en forpligtelse til offentlig tjeneste med hensyn til hyppighed, punktlighed, adgang til pladser og rabattakster for visse brugerkategorier. Med disse forpligtelser til offentlig tjeneste har luftfarten til fulde kunnet bidrage til regionernes økonomiske og sociale samhörighed og afbalancerede udvikling.

- 2) Derudover er der truffet en række foranstaltninger f.eks. vedrørende tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter ⁽²⁾, groundhandling ⁽³⁾ og edb-reservationssystemer ⁽⁴⁾ for at bakke denne liberalisering op og skabe konkurrence efter retfærdige spilleregler mellem sektorens operatører. Der vil om kort tid blive fremsat nye målrettede forslag vedrørende tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter (hvor der for første gang foreslås en markeds mekanisme for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter for at skabe større mobilitet i overtrafikerede lufthavne), lige adgang til edb-reservationstjenester og groundhandling. Sidstnævnte forslag sigter mod at øge konkurrencen mellem serviceleverandører gennem bedre markedsadgangs-muligheder.

- 3) Sideløbende hermed er liberaliseringen af luftfartssektoren, som naturligvis har haft stor indvirkning på de traditionelle nationale luftfartsselskabers aktiviteter og adfærd, også blevet fulgt op af strenge retningslinjer for statsstøtte. Princippet om engangsstøtte til omstrukturering (»one time, last time«) har således gjort det muligt for de mest hurtigtreagerende selskaber at skifte fra en forholdsvis beskyttet driftsform til at optræde som

⁽¹⁾ Rådets forordninger af 23. juli 1992: (EØF) nr. 2407/92 om udstedelse af licenser til luftfartsselskaber (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 1), (EØF) nr. 2408/92 om EF-luftfartsselskabers adgang til lufruter inden for Fællesskabet (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 8) og (EØF) nr. 2409/92 om billetpriser og rater inden for luftfart (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 15).

⁽²⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 95/93 af 18. januar 1993 om fælles regler for tildeling af ankomst- og afgangstidspunkter i Fællesskabets lufthavne (EFT L 14 af 22.1.1993, s. 1).

⁽³⁾ Rådets direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne (EFT L 272 af 25.10.1996, s. 36).

⁽⁴⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 2299/89 af 24. juli 1989 om en adfærdskodeks for edb-reservationssystemer (EFT L 220 af 29.7.1989, s. 1).

almindelige økonomiske aktører. Luftfartssektoren som helhed har således kunnet omstrukturere sig i væsentligt omfang, hvilket var så meget mere nødvendigt efter begivenhederne den 11. september 2001, som havde meget mærkbare konsekvenser for luftfartssektoren. Konsolideringen fortsætter gennem nylige alliancer som f.eks. Air France/Alitalia, Lufthansa/Austrian Airlines eller Iberia/British Airways og den nylige sammenlægning af Air France og KLM.

- 4) Domstolen har desuden med sine domme under betegnelsen *Open skies*⁽¹⁾ givet en ny impuls til luftfartssektoren ved at bekræfte, at Fællesskabet har beføjelse til at føre internationale forhandlinger inden for civil luftfart. Disse domme har betydelige konsekvenser, fordi de også fremmer konsolideringen af de europæiske aktører og deres evne til at imødegå konkurrencen fra tredjelands luftfartsselskaber på et fællesskabsgrundlag.
- 5) Der er således sket to vigtige udviklinger på det europæiske lufttransportmarked i de seneste år. Der er bl.a. dukket nye selskaber op, som er af europæisk dimension, og som tilbyder favorable priser baseret på en såkaldt lavprisindestruktur. Den anden udvikling vedrører lufthavnene, som i de seneste år har været meget aktive for at tiltrække nye luftruter.

1.2. Udviklingen i lufthavnssektoren

- 6) Der ligger ofte rent geografiske eller i visse tilfælde militære hensyn til grund for den oprindelige udvikling af en lufthavn. Denne arealplanlægningslogik gælder endnu i visse tilfælde, men mange lufthavne er nu ikke længere i statsligt, men i regionalt regi som offentlige selskaber, eller også er de omdannet til private virksomheder. Overgangen til den private sektor er som regel sket i form af privatisering eller gradvis åbning for kapitaltilførsler.
- 7) EF's lufthavnsindustri har således undergået dybtgående organisatoriske forandringer, som afspejler ikke blot private investorers aktive interesse for lufthavnssektoren, men også en holdningsændring hos de offentlige myndigheder til privat deltagelse i udviklingen af lufthavnene. Denne udvikling har ført til en større diversificering af og kompleksitet i de opgaver, som lufthavnene varetager.

- 8) Udviklingen har dog ikke været ens i de forskellige lufthavne i EU. De syv største lufthavne i EU tegner sig således for over en tredjedel af trafikken i EU og de 23 største for over to tredjedele⁽²⁾; lufthavnene er stadig i første række leverandører af infrastruktur til lufttransport, men flere lufthavne har omdannet sig til yderst præstationsdygtige kommercielle aktører. Størstedelen af de små lufthavne i EU ejes og drives derimod stadig af de offentlige myndigheder i offentlighedens kollektive interesse. Den indflydelse, som en lufthavns aktivitet har for andre lufthavns aktivitet og for markedet mellem medlemsstaterne, varierer derfor kraftigt, alt efter hvilken lufthavnskategori der er tale om (se lufthavnstyper i afsnit 1.2.1).
- 9) Det er desuden almindeligt anerkendt, at lufthavnene i en vis grad kan bidrage til en positiv udvikling af lokaløkonomierne og opretholdelse af lokale ydelser såsom undervisning og sundhedsvæsen; de spiller ligeledes en vigtig rolle i integrationen af de mest fjernliggende regioner i Europa. Person- og godstrafikken kan faktisk være af største betydning for visse regioners konkurrenceevne og udvikling. Hvis lufthavnene er godt betjent, kan det tiltrække luftfartsselskaber og dermed stimulere erhvervsvirksomhed og den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed i Den Europæiske Union.
- 10) Hvad angår regionernes tilgængelighed, bemærker Kommissionen dog, at lufttransport ikke er den eneste kilde til udvikling. Højhastighedstogforbindelser er også af største betydning for den sociale og økonomiske samhørighed i EU, særlig mellem større regionale byer. Omladning mellem transportformer, mellem jernbanetransport og lufttransport, vil sandsynligvis som fremhævet i hvidbogen fra 2001⁽³⁾ give en betydelig kapacitetsgevinst derved, at tog og fly ikke længere konkurrerer mod hinanden men bliver komplementære i forbindelserne mellem større byer, som betjenes af højhastighedstog.

1.2.1. Lufthavnstyper

- 11) I lufthavnssektoren findes der i dag forskellige konkurrenceniveauer mellem forskellige typer lufthavne. Dette er et grundlæggende element i undersøgelsen af statsstøtte, som indebærer, at det skal fastslås, i hvilket omfang konkurrencen kan fordrejes og det indre marked påvirkes. Konkurrencesituationen skal vurderes fra sag til sag afhængigt af de pågældende markeder. Det fremgår dog af en undersøgelse⁽⁴⁾, at de store internationale hovedlufthavne konkurrerer med lignende lufthavne — eller i visse tilfælde (se nedenfor) med store regionale lufthavne — om alle berørte transportmarkeder, og at konkurrenceniveauet kan afhænge af faktorer som overbelastning og alternative transportformer. Store regionale lufthavne kan konkurrere ikke blot med andre store regionale lufthavne, men også med store internationale hovedlufthavne og landtransport, især hvis der er god adgang til lands til de pågældende lufthavne. Ifølge

⁽¹⁾ Domstolens domme af 5. december 2002 i sag C-466/98-C-469/98 og sag C-470/98-C-472/98, Kommissionen mod henholdsvis Det Forenede Kongerige, Danmark, Sverige, Finland, Belgien og Luxembourg, Sml. 2002 I, s. 9427-9741.

⁽²⁾ På basis af Airport Council Internationals data for 2004, tal for EU-25.

⁽³⁾ Den europæiske transportpolitik frem til 2010 — De svære valg (KOM(2001) 370) offentliggjort 12.9.2001.

⁽⁴⁾ 'Study on competition between airports and the application of State aid rules' — Cranfield University, juni 2002.

- samme undersøgelser konkurrerer *små lufthavne* generelt ikke med andre lufthavne, undtagen i visse tilfælde med nabolufthavne af samme størrelse, når deres markeder overlapper hinanden.
- 12) I Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet⁽¹⁾ er der i praksis defineret tre kategorier af lufthavne:
- internationale lufthavne (generelt med en årlig passagermængde på mindst 5 000 000)
 - fællesskabslufthavne (generelt med en årlig passagermængde på mellem 1 000 000 og 4 999 999) og endelig
 - regional- og tilbringerlufthavne (generelt med en årlig passagermængde på mellem 250 000 og 999 999).
- 13) Regionsudvalget har på sin side foreslået fem kategorier af europæiske lufthavne i sin perspektivudtalelse af 2. juli 2002 om regionale lufthavns kapacitet⁽²⁾:
- større fordelingslufthavne (over 25 millioner passagerer, 4 lufthavne) og ca. 30 % af europæisk lufttrafik
 - nationale lufthavne (mellem 10 og 25 millioner passagerer, 16 lufthavne) og ca. 35 % af europæisk lufttrafik
 - 15 lufthavne med mellem 5 og 10 millioner passagerer og ca. 14 % af europæisk lufttrafik
 - 57 lufthavne med mellem 1 og 5 millioner passagerer og ca. 17 % af europæisk lufttrafik
 - 67 lufthavne med mellem 200 000 og 1 million passagerer og ca. 4 % af europæisk lufttrafik⁽³⁾.
- 14) Ifølge Regionsudvalget er det typisk lufthavne i de sidste to kategorier, der er regionale, men enkelte lufthavne i midterkategorien kan også betragtes som regionale lufthavne.
- 15) Kommissionen mener, at de to kategorier i vid udstrækning overlapper hinanden og har med henblik på disse retningslinjer lagt sig fast på følgende fire kategorier:
- kategori A, som i det følgende benævnes »store EF-lufthavne«, med et årligt passagertal på over 10 millioner
 - kategori B består af »nationale lufthavne« med et årligt passagertal på mellem 5 og 10 millioner
 - kategori C består af »store regionale lufthavne« med et årligt passagertal på mellem 1 og 5 millioner
 - kategori D, som i det følgende benævnes »små regionale lufthavne«, med et årligt passagertal på under 1 million.

1.3. Lavprisselskaber

- 16) Lavprisselskabernes andel af sektoren i forhold til de traditionelle luftfartsselskaber er steget fra blot 4,0 % i 1998 til 20,8 % i 2004, dog med store forskelle medlemsstaterne imellem⁽⁴⁾. I 2004 transporterede de tre største lavprisselskaber over 62 millioner passagerer inden for EU⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1692/96/EF af 23. juli 1996 om Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet (EFT L 228 af 9.9.1996, bilag II, afsnit 6).

⁽²⁾ Perspektivudtalelse fra Regionsudvalget af 2. juli 2002 om regionale lufthavns kapacitet (CdR 393/2002 fin).

⁽³⁾ Det skal bemærkes, at der findes henved 200 lufthavne med mindre end 200 000 passagerer om året.

⁽⁴⁾ Over 40 % i Det Forenede Kongerige, Irland og Slovakiet, 38 % i Spanien, over 25 % i Belgien, Tyskland, Italien, Østrig, Ungarn og Sverige, 19 % i Frankrig og Grækenland, 18 % i Tjekkiet og under 15 % i de øvrige medlemsstater. Kilde: OAG Summer Schedules 2004, disponible sæder på flyvninger inden for EU.

⁽⁵⁾ Ryanair, Easyjet, AirBerlin. Kilde: Airclaims.

17) Det kan Kommissionen selvfølgelig kun være tilfreds med, og den glæder sig over, at disse aktører har bidraget til en generel sænkning af priserne på lufttransport inden for Europa og til at diversificere udbuddet og gøre denne transportform mere bredt tilgængelig. Som traktatens vogter har Kommissionen imidlertid også pligt til at sørge for, at reglerne for det indre marked overholdes, og først og fremmest at reglerne om lige konkurrencevilkår iværksættes korrekt, navnlig i forbindelse med statsstøtte. Den måde, hvorpå disse lavprisselskaber inden for lufttransport i øjeblikket forhandler om tilskud fra de offentlige myndigheder enten direkte eller gennem lufthavnsoperatøren, har rejst spørgsmål med berøring til EF-traktatens konkurrenceregler og affødt flere klager til Kommissionen. Kommissionen har for nylig i den forbindelse vedtaget en beslutning om etableringen af Ryanair⁽¹⁾ i Charleroi. Det har skabt en forventning på markedet om klare juridiske rammer med regler, der gælder for disse nye praksisformer.

2. FORMÅLET MED NÆRVÆRENDE RETNINGSLINJER OG SITUATIONEN I FORHOLD TIL RETNINGSLINJERNE FRA 1994

18) Kommissionens retningslinjer fra 1994 vedrørende anvendelsen af artikel 92 og 93 i EF-traktaten og artikel 61 i EØS-aftalen på statsstøtte i luftfartssektoren⁽²⁾, i det følgende benævnt »retningslinjerne for luftfartssektoren«, omfatter ikke alle de nye aspekter af finansiering af lufthavne og startstøtte til nye ruter.

19) De har næsten udelukkende at gøre med vilkårene for statsstøtte til luftfartsselskaber, idet de fastsætter, at der kun må ydes direkte driftsstøtte til luftfartsselskaber i forbindelse med forpligtelser til offentlig tjeneste og som støtte af social karakter. For lufthavnes vedkommende vedrører del II.3 i retningslinjerne offentlige investeringer i infrastruktur. Her hedder det, at »opførelse af infrastrukturprojekter (såsom lufthavne [...]) udgør en almen foranstaltning i økonomisk politik, der ikke kan kontrolleres af Kommissionen i medfør af traktatens statsstøtteregler (...). Dette generelle princip gælder kun for medlemsstaternes opførelse af infrastrukturer og vedrører ikke vurderingen af mulige støtteelementer som resultat af specifikke selskabers fortrinsbehandling ved brug af infrastrukturen.« Nærværende retningslinjer supplerer således retningslinjerne fra 1994 uden at erstatte dem, idet det præciseres, hvordan konkurrencereglerne skal anvendes på de forskellige former for finansiering af lufthavne (se afsnit 4) og på startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne (se afsnit 5).

20) Med henblik herpå tager Kommissionen hensyn til, i hvor høj grad udviklingen af regionale lufthavne bidrager til flere af EU's politikker. Situationen er følgende:

— En stigende udnyttelse af de regionale lufthavne er et godt middel til at bekæmpe overbelastningen på lufttransportområdet i de store europæiske hovedlufthavne. Kommissionen har i sin »Hvidbog — Den europæiske transportpolitik frem til 2010«⁽³⁾ forklaret, at »nok foreligger der allerede nu en konkret handlingsplan for afhjælpning af overbelastningen af luftrummet, men man er stadigvæk ikke tilstrækkeligt opmærksom på eller interesseret i overbelastningen på jorden, og det selv om næsten halvdelen af de 50 største europæiske lufthavne allerede har nået eller er tæt ved at nå mætningspunktet for kapaciteten på jorden«.

— Flere adgangspunkter til intereuropæiske flyvninger fremmer de europæiske borgeres mobilitet.

— Desuden bidrager udviklingen af disse lufthavne også til udviklingen af de pågældende regionale økonomier.

For at udvide deres udbud befinder de regionale lufthavne sig imidlertid ofte i en mindre gunstig situation end store europæiske hovedlufthavne som London, Paris og Frankfurt. De har ikke noget førende luftfartsselskab, som har samlet sin virksomhed dér for at kunne tilbyde sine passagerer det maksimale antal tilslutningsmuligheder og udnytte de stordriftsfordele, der er forbundet med denne struktur. De har ikke nødvendigvis opnået en tilstrækkelig kritisk størrelse til at være tilstrækkeligt attraktive. Problemet for en regional lufthavn er desuden, at den ikke har det samme image og ikke er så kendt på grund af f.eks. sin isolerede beliggenhed i fællesskabets yderste periferi (f.eks. Azorerne) eller midt i et område, der er ramt af økonomisk krise (f.eks. Charleroi, som er et gammelt kulmineområde).

21) Det er baggrunden for, at Kommissionen i nærværende retningslinjer går 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 konkurrencefordrejning, som strider mod den fælles interesse, hvad angår offentlig finansiering til regionale lufthavne og statsstøtte til luftfartsselskaber.

⁽¹⁾ Kommissionens beslutning 2004/393/EF af 12. februar 2004 om de fordele, som regionen Vallonien og Brussels South Charleroi Airport har indrømmet luftfartsselskabet Ryanair ved selskabets etablering i Charleroi (EUT L 137 af 30.4.2004, s. 1).

⁽²⁾ Kommissionens retningslinjer om anvendelse af EF-traktatens artikel 92 og 93 og EØS-aftalens artikel 61 på statsstøtte i luftfartssektoren (EFT C 350 af 10.12.1994, s. 5).

⁽³⁾ Hvidbog — Den europæiske transportpolitik frem til 2010 — De svære valg (KOM (2001) 370 endelig).

- 22) En sådan politik skal ligeledes harmonere med de generelle mål for transportpolitikken, herunder navnlig intermodalitet med jernbanerne. Fællesskabet har i de seneste år bidraget betydeligt både politisk set og finansielt til ambitiøse programmer for udvikling af et højhastighedstog. Højhastighedstog er et meget attraktivt alternativ til fly i henseende til rejsetid, pris, komfort og bæredygtig udvikling. Selv om at der fortsat skal gøres en indsats for at udbygge netværket af højhastighedstog på hele EU's område, vil det derfor være hensigtsmæssigt at søge at udnytte kapaciteten inden for højhastighedstog, sikre effektive forbindelser af høj kvalitet og ansøre operatørerne i jernbane- og luftfartssektoren til at samarbejde i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 81 for at udvikle en kompetitativitet mellem jernbaner og luftfart i brugernes interesse.
- 23) I det omfang der heri tages stilling til elementer, der vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der forekommer støtte eller ej, er disse retningslinjer vejledende for Kommissionens generelle fortolkning af disse spørgsmål på nuværende tidspunkt. Denne stillingtagen er vejledende og foregriber ikke den fortolkning, som Domstolen og Retten i Første Instans fastlægger for dette begreb.
- 27) Kommissionen har i sine meddelelser og andre bestemmelser om regionalstøtte angivet, på hvilke betingelser regionalstøtte kan anses for at være forenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 3, litra a) og c). Ifølge disse bestemmelser vil driftsstøtte ⁽¹⁾, der tilstås lufthavne eller luftfartsselskaber (som f.eks. startstøtte), kun kunne anses for at være forenelig i særlige undtagelsestilfælde og på meget strenge betingelser i de fattigste områder i Europa, dvs. regioner, der berøres af undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra a), i EF-traktaten, regionerne i EU's yderste periferi og tyndt befolkede regioner ⁽²⁾.
- 28) På grundlag af artikel 87, stk. 3, litra b), kan støtte, der kan fremme virkeliggørelsen af store projekter af fælleseuropæisk interesse, anses for at være forenelig med fællesmarkedet. Der henvises særlig til projekter, som indgår i de transeuropæiske net, og som kan omfatte lufthavnsprojekter.
- 29) Hvis ovennævnte bestemmelser ikke finder anvendelse, vurderer Kommissionen, om den pågældende støtte til lufthavne eller startstøtte er forenelig i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c). Nedenstående bestemmelser angiver, hvilke principper Kommissionen vil følge under denne undersøgelse.

3. ANVENDELSESOMRÅDE OG FÆLLES REGLER VEDRØRENDE FORENELIGHED

3.2. Statsstøtte

3.1. Anvendelsesområde og retsgrundlag

3.2.1. Lufthavnenes økonomiske virksomhed

- 24) I nærværende rammebestemmelser fastlægges det, i hvilket omfang og på hvilke betingelser offentlig finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til lufruter vil blive vurderet af Kommissionen under hensyntagen til EF-reglerne og -procedurerne for statsstøtte. Kommissionen vil ved sin undersøgelse anvende traktatens artikel 86, stk. 2, eller artikel 87, stk. 3, litra a), b) eller c).
- 25) I henhold til traktatens artikel 86, stk. 2, kan medlemsstaterne med hensyn til virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, indrømme undtagelser fra EF-reglerne for statsstøtte, hvis anvendelsen heraf retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem, og udviklingen i samhandelen ikke påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesse.
- 26) I traktatens artikel 87, stk. 3, er opstillet en liste over støtte, der kan betragtes som forenelig med det indre marked. I litra a) og c) i dette stykke tillades undtagelser i form af støtte til at fremme eller lette udviklingen i visse regioner og/eller erhvervsgrene.
- 30) Traktaten er neutral med hensyn til medlemsstaternes valg i forbindelse med offentlig eller privat ejendom. I statsstøttestensende er hovedsagen, om modtageren udøver en økonomisk virksomhed eller ej ⁽³⁾. Der er ikke tvivl om, at luftfartsselskaber udøver en økonomisk virksomhed. På samme måde er en lufthavn, når den

⁽¹⁾ Driftsstøtten defineres i retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte som støtte »med henblik på at nedbringe en virksomheds løbende udgifter« (punkt 4.15), medens støtte til initialinvestering vedrører »en investering i fast kapital i forbindelse med oprettelse af en ny virksomhed, udvidelse af en eksisterende virksomhed eller iværksættelse af en aktivitet, der indebærer en fundamental ændring af en eksisterende virksomheds produkt eller produktionsmetode« (punkt 4.4).

⁽²⁾ Jf. punkt 4.15 ff i retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte.

⁽³⁾ Ifølge Domstolens retspraksis udgør enhver virksomhed, som består i at udbyde goder og tjenesteydelser på et givet marked, en økonomisk virksomhed, jf. sag C-35/96, dom af 18. juni 1998, Kommissionen mod Italien (Sml. 1998, s. 3851) og i sag C-180/98-184/98, Pavlov (Sml. 2000 I, s. 6451).

beskæftiger sig med økonomisk virksomhed, uanset sin juridiske status og finansieringsmåde en virksomhed efter artikel 87, stk. 1, i EF-traktaten, og statsstøttere reglerne finder derfor anvendelse ⁽¹⁾.

- 31) Domstolen kender i sagen »Aéroports de Paris (2)« for ret, at udøvelse af virksomhed med forvaltning og drift af lufthavne, som omfatter levering af lufthavstjenesteydelser til luftfartsselskaber og forskellige tjenesteydere i lufthavnen, er former for virksomhed af økonomisk karakter, idet de dels består i tilrådgivningsstillelse af lufthavnsanlæg for luftfartsselskaber og forskellige tjenesteydere mod betaling af en afgift, som driftsselskabet frit fastsætter, dels er de nævnte former for virksomhed ikke afledt af udøvelsen af beføjelser som offentlig myndighed, og de kan adskilles fra aktiviteter i forbindelse med udøvelsen af disse beføjelser. Lufthavnens driftsselskab udøver således i princippet økonomisk virksomhed efter EF-traktatens artikel 87, stk. 1, som statsstøttere reglerne finder anvendelse på.
- 32) Ikke alle lufthavnsoperatørens aktiviteter i en lufthavn er dog nødvendigvis af økonomisk karakter. Det er nødvendigt at sondre mellem de forskellige former for virksomhed for at fastslå, om de er af økonomisk karakter eller ej ⁽³⁾.
- 33) Som Domstolen påpeger, er virksomhed, som normalt henhører under statens ansvar i udøvelsen af beføjelser som offentlig myndighed, ikke af økonomisk karakter og er ikke omfattet af statsstøttere reglerne anvendelsesområde. Sådan virksomhed omfatter sikkerhed, flyvekontrol, politi, toldvæsen osv. Generelt set skal støtte, der ydes til denne form for virksomhed, begrænses strengt til kompensation for de dermed forbundne omkostninger, og må ikke anvendes til andre former for virksomhed af økonomisk art ⁽⁴⁾. Som Kommissionen har forklaret i sin meddelelse af 10. oktober 2001 efter begivenhederne den 11. september 2001, er det »indlysende, at selv om visse foranstaltninger pålægges luftfartsselskaberne og andre aktører inden for sektoren som f.eks. lufthavne, udbydere af groundhandling-service og flyveledelse, må offentlig finansiering heraf ikke give anledning til, at der ydes driftsstøtte, der er uforenelig med traktaten«.

3.2.2. Lufthavnenes tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse

- 34) Visse former for virksomhed, som lufthavnene varetager, kan af den kompetente offentlige myndighed anses for at være en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Myndigheden pålægger derved lufthavnsoperatøren en række forpligtelser til offentlig tjeneste for at sikre, at almenhedens interesse tilgodeses på passende måde. Under sådanne omstændigheder kan lufthavnsoperatøren kompenseres af de offentlige myndigheder for de ekstra omkostninger, som forpligtelsen til offentlig tjeneste medfører. Det kan i denne forbindelse ikke udelukkes, at administrationen af en lufthavn i undtagelsestilfælde kan betragtes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Den offentlige myndighed kan således pålægge en sådan lufthavn forpligtelser til offentlig tjeneste — hvis den f.eks. ligger i en isoleret region — og eventuelt beslutte at kompensere den herfor. Det skal dog bemærkes, at forvaltningen af en lufthavn som helhed som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse ikke bør omfatte aktiviteter, der ikke er direkte forbundet med dens grundlæggende aktiviteter som anført under punkt 53, nr. iv).

- 35) Kommissionen skal i denne sammenhæng henvise til Domstoles dom i Altmark-sagen ⁽⁵⁾, som har skabt retspraksis på dette område. Domstolen har kendt for ret, at kompensation for forpligtelser til offentlig tjeneste ikke udgør statsstøtte efter artikel 87 i EF-traktaten, når følgende fire kriterier er opfyldt:

- 1) Den pågældende virksomhed skal faktisk være pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser skal være klart defineret.
- 2) De kriterier, der vil være grundlag for beregningen af kompensation, skal være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde.
- 3) Kompensationen må ikke overstige, hvad der er nødvendigt for helt eller delvis at dække omkostningerne i forbindelse med opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.

⁽¹⁾ Sag C-159/91 og C-160/91; dom af 17. februar 1993, Poucet og Pistre/AGF og Cancava (Sml. 1993 I, s. 637).

⁽²⁾ Sag T-128/98, dom af 12. december 2000, Aéroports de Paris mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (Sml. 2000 II, s. 3929), stadfæstet ved sag C-82/01, dom af 24. oktober 2002 (Sml. 2002 I, s. 9297), præmis 75-79.

⁽³⁾ Sag C-364/92, dom af 19. januar 1994, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol (Sml. 1994 I, s. 43).

⁽⁴⁾ Sag C-343/95, dom af 18. marts 1997, Calì & Figli/Service Ecologici Porto di Genova (Sml. 1997 I, s. 1547). Kommissionens beslutning af 19. marts 2003, N 309/02, sikkerhed i luften — kompensation for omkostninger som følge af attentaterne den 11. september 2001. Kommissionens beslutning af 16. oktober 2002, N 438/02, subsidier til havne-myndighederne for udøvelse af beføjelser som offentlig myndighed.

⁽⁵⁾ Sag C-280/00, dom af 24. juli 2003, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg (Sml. 2003 I, s. 7747).

- 4) Når udvælgelsen af den virksomhed, der skal overdrages en forpligtelse til offentlig tjeneste, i et konkret tilfælde ikke gennemføres inden for rammerne af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, som giver mulighed for at udvælge den ansøger, der kan levere de pågældende ydelser til de laveste omkostninger for samfundet, skal størrelsen af den nødvendige kompensation fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med transportmidler til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjeneste, ville have ved at opfylde forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.
- 36) Hvis de betingelser, der er fastsat i Altmark-dommen, overholdes, udgør kompensation for forpligtelser til offentlig tjeneste, som pålægges en lufthavnsoperatør, ikke statsstøtte.
- 37) Andre former for offentlig finansiering af lufthavne end de ovenfor nævnte kan eventuelt udgøre statsstøtte efter artikel 87, stk. 1, når de påvirker konkurrencen og samhandelen inden for Fællesskabet.
- 3.2.3. *Virkninger af støtte til lufthavne for konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne*
- 38) Konkurrencen mellem lufthavne kan vurderes på baggrund af luftfartsselskabernes valgkriterier og navnlig ved at sammenligne elementer som f.eks. arten af den tilbudte lufthavnservice og af de berørte kunder, befolkning eller økonomisk aktivitet, overbelastning, adgang over land og endvidere størrelsen af afgifterne for benyttelse af lufthavnsinfrastruktur og -service. Afgiftsniveauet er et væsentligt element, fordi offentlig finansiering af en lufthavn vil kunne anvendes til at holde lufthavnsafgifterne på et kunstigt lavt niveau for at tiltrække trafik og i betydelig grad kan fordreje konkurrencen.
- 39) Kommissionen skønner dog i forbindelse med disse retningslinjer, at de kategorier, der er beskrevet i afsnit 1.2.1, kan tjene som indikator for, i hvilket omfang lufthavne er i konkurrence med hinanden og dermed i hvilket omfang en offentlig finansiering af en lufthavn kan have en fordrejende virkning på konkurrencen inden for Fællesskabet.
- Offentlig støtte til nationale lufthavne og EF-lufthavne (kategori A og B) vil således normalt blive anset for at fordreje eller true med at fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Modsat er der ikke 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.
- 40) Ud over disse generelle indikationer er det imidlertid ikke muligt at fastlægge en diagnosticeringsmetode for alle de mange forskellige situationer, der kan opstå, specielt hvad angår lufthavne i kategori C og D.
- Derfor skal enhver foranstaltning, der vil kunne udgøre statsstøtte til en lufthavn, anmeldes, således at det bl.a. kan undersøges, hvordan den vil påvirke konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne, og i givet fald om den er forenelig.
- 41) Når lufthavne i kategori D har til opgave at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, har Kommissionen derfor undtagelsesvis besluttet at indrømme fritagelse for forpligtelsen til forudgående anmeldelse og anse kompensationer for offentlig tjeneste, der udgør statsstøtte, for at være forenelige, forudsat at visse betingelser er opfyldt ⁽¹⁾.
- 3.2.4. *Det markedsøkonomiske invest princip*
- 42) I Rom-traktatens artikel 295 fastsættes det, at de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne ikke berøres af traktaten. Det betyder, at medlemsstaterne kan eje og lede virksomheder og erhverve aktier eller andre andele i offentlige eller private virksomheder.
- 43) Dette princip medfører, at Kommissionen hverken må straffe eller begunstige offentlige myndigheder, som erhverver kapitalandele i visse selskaber. Det er heller ikke Kommissionens opgave at udtale sig om virksomhedernes valg mellem forskellige finansieringsformer.
- 44) Derfor skelnes der i disse retningslinjer ikke mellem de forskellige typer begunstigede med hensyn til deres juridiske struktur eller deres tilhørsforhold til enten den offentlige eller den private sektor, og alle henvisninger til lufthavne eller virksomheder, som administrerer dem, omfatter alle typer juridiske enheder.
- 45) Disse principper om ikke-diskrimination og lighed fritager i øvrigt ikke de offentlige myndigheder eller de offentlige virksomheder for at anvende konkurrencereglerne.
- 46) Uanset om der er tale om offentlig finansiering af lufthavne eller finansiering, som offentlige myndigheder direkte eller indirekte har ydet luftfartsselskaber, vil Kommissionen derfor vurdere, om der forekommer støtte, ved at undersøge, om »en privat virksomhed ud

⁽¹⁾ Kommissionens beslutning af 13. juli 2005 om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 86, stk. 2, på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

fra udsigterne til rentabel drift under lignende omstændigheder ville have foretaget en sådan kapitalforhøjelse, idet der herved skal ses bort fra ethvert socialt, politisk eller regionalt hensyn til den pågældende sektor ⁽¹⁾.

- 47) Domstolen har præciseret, at »det lighedsprincip, som regeringerne har påberåbt sig som et almindeligt gældende princip i forholdet mellem de offentlige og de private virksomheder, forudsætter, at de to grupper af virksomheder befinder sig i sammenlignelige situationer. Inden for rammerne af den til enhver tid bestående lovgivning fastlægger de private virksomheder imidlertid deres produktions- og handelsstrategi ud fra navnlig rentabilitetshensyn. Derimod kan faktorer af anden art øve indflydelse på de offentlige virksomheders beslutninger, nemlig når de offentlige myndigheder søger at varetage samfundsinteresser på en måde, som kan påvirke de nævnte beslutninger« ⁽²⁾. Begrebet udsigt til rentabel drift for den virksomhed, der som økonomisk aktør reelt yder midlerne, er derfor centralt.
- 48) Domstolen har ligeledes præciseret, at en offentlig investors handlemåde skal sammenlignes med den forventede handlemåde hos en privat investor, (...) som følger en global eller sektorbestemt strukturpolitik, og som lader sig lede af mere langsigtede rentabilitetsudsigter ⁽³⁾. Disse betragtninger passer særligt godt på situationen med investeringer i infrastruktur.
- 49) Enhver anvendelse af statsmidler, som medlemsstaterne eller de offentlige myndigheder yder til lufthavnsoperatører eller luftfartsselskaber, skal derfor analyseres i lyset af disse principper. Hvis medlemsstaterne eller myndighederne handler ligesom en privat økonomisk aktør i ovennævnte betydning, udgør de pågældende fordele ikke statsstøtte.
- 50) Hvis de offentlige midler derimod stilles til rådighed for en virksomhed på vilkår, der er lempeligere (dvs. med lavere omkostninger) end de vilkår, en privat økonomisk aktør ville tilbyde en virksomhed i en sammenlignelig finansiell og konkurrencemæssig situation, vil førstnævnte virksomhed opnå en fordel, som har karakter af statsstøtte.
- 51) Hvad angår startstøtte, er det muligt, at en offentlig lufthavn tilstår et luftfartsselskab finansielle fordele af sine egne midler fra sin økonomiske aktivitet, og at dette ikke udgør statsstøtte, hvis den offentlige lufthavn beviser, at den handler som privat investor ved hjælp af f.eks. en virksomhedsplan, hvori rentabilitetsudsigterne

for lufthavnens økonomiske aktivitet godtgøres. Hvis en privat lufthavn modsat yder finansieringer, som i virkeligheden blot er en redistribution af offentlige midler, som den har modtaget af en offentlig enhed med henblik herpå, betragtes disse tilskud som statsstøtte, i og med at beslutningen om at redistribuere de offentlige midler må tilskrives de offentlige myndigheder.

- 52) Det skal understreges, at anvendelsen af dette princip om den private investor og dermed formodningen om, at der ikke er tale om støtte, forudsætter, at hele den økonomiske model, der gælder for den operatør, der betragtes som investor, er pålidelig: en lufthavn, som ikke finansierer sine investeringer eller ikke afholder de dermed forbundne omkostninger eller hvis driftsomkostninger til dels afholdes via offentlige midler, uden at der er tale om almenyttige opgaver, kan almindeligvis ikke betragtes som en markedsøkonomisk privat operatør, idet der dog skal foretages en undersøgelse af hvert enkelt tilfælde; det vil derfor være yderst vanskeligt at anvende ovennævnte ræsonnement på en sådan lufthavn.

4. FINANSIERING AF LUFTHAVNE

- 53) En lufthavns aktiviteter kan opdeles i følgende kategorier:

- i) opførelse af lufthavnsinfrastruktur og -udstyr i egentlig forstand (baner, terminaler, forpladser, kontroltårn) eller direkte støttefaciliteter (brand-slukningsudstyr, sikkerhedsudstyr)
- ii) drift af infrastruktur, som omfatter vedligeholdelse og forvaltning af lufthavnsinfrastruktur
- iii) levering af lufthavnstjenester i tilslutning til lufttransport, bl.a. groundhandling og brug af dermed forbunden infrastruktur, brandvæsen, udryknings-tjenester, sikkerhedstjenester osv. og
- iv) kommercielle aktiviteter, der ikke er direkte forbundet med en lufthavns grundlæggende aktiviteter, og som bl.a. omfatter bygning, finansiering, drift og udlejning af lokaler og fast ejendom, ikke blot til kontor- og lagerbrug, men også til hoteller og industrivirksomheder på lufthavnsområdet samt forretninger, restauranter og parkeringsfaciliteter. Da disse aktiviteter ikke indgår i »transportaktiviteter«, er den offentlige finansiering heraf ikke omfattet af disse retningslinjer og vil blive undersøgt på baggrund af de relevante sektorspecifikke og horisontale regler.

⁽¹⁾ Dom af 10. juli 1986, Kongeriget Belgien mod Kommissionen, (Sag 40/85; Sml. 1986, s. 2321).

⁽²⁾ Dom af 6. juli 1982. Den Franske Republik, Den Italienske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, forenede sager 188/80 og 190/80. Saml. 1982, s. 2571, præmis 21).

⁽³⁾ Dom af 21. marts 1991, Italien mod Kommissionen (»Alfa Romeo«) (C-305/89, Sml. 1989 I s. 1603, præmis 20); Dom af 6. marts 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale mod Kommissionen (T-228/99, Sml. 2003 II, s. 435, præmis 250 til 270).

54) Nærværende retningslinjer gælder for samtlige lufthavnsaktiviteter, undtagen sikkerhedsopgaver, flyvekontrol eller enhver anden aktivitet, som påhviler en medlemsstat inden for rammerne af dens beføjelser som offentlig myndighed ⁽¹⁾.

4.1. Finansiering af lufthavnsinfrastruktur

55) I dette afsnit behandles støtte til opførelse af lufthavnsinfrastruktur og -udstyr i egentlig forstand eller direkte støttefaciliteter som defineret i ovenstående punkt 53, nr. i), og punkt 54.

56) Infrastruktur er grundlaget for lufthavnsadministrations økonomiske virksomhed. Men i den forbindelse kan en stat også spille på f.eks. regional økonomisk udvikling, politikken for fysisk planlægning og transportpolitikken.

57) En lufthavnsoperatør bør, i og med at den udøver en økonomisk virksomhed i den betydning, der er fastlagt i Domstolens dom (jf. punkt 30), finansiere omkostningerne til anvendelsen eller opførelsen af infrastruktur, som den forvalter, med sine egne midler. Derfor kan der, hvis en medlemsstat (også på regionalt eller lokalt niveau) uden at handle som en privat investor stiller lufthavnsinfrastruktur til rådighed for en operatør uden nogen passende finansiel modydelse, eller hvis en operatør modtager offentlig støtte til at finansiere infrastruktur, være tale om, at operatøren opnår en økonomisk fordel til skade for sine konkurrenter, hvorfor en sådan foranstaltning skal anmeldes og undersøges på baggrund af statsstøttere reglerne.

58) Det skal bemærkes, at Kommissionen allerede tidligere har haft lejlighed til at præcisere, på hvilke betingelser transaktioner som f.eks. salg af jord og bygninger ⁽²⁾ eller privatisering af en virksomhed ⁽³⁾ efter dens opfattelse ikke rejser problemet med statsstøtte. Det er almindeligvis tilfældet, hvis salget finder sted til markedspris, navnlig hvis prisen fremkommer efter et tilstrækkelig publiceret, offentligt, betingelsesløst og ikke-diskriminerende udbud, som sikrer ligebehandling af potentielle tilbudsgivere. Med forbehold af forpligtelserne i forbindelse med de gældende regler og principper for offentlige indkøb og koncessioner, der måtte finde anvendelse, gælder samme ræsonnement i princippet tilsvarende for offentlige myndigheders salg eller tilrådighedsstillelse af infrastruktur.

59) Det er imidlertid ikke muligt på forhånd at udelukke forekomsten af støtteelementer i absolut alle tilfælde. Der kan f.eks. forekomme støtte, hvis det viser sig, at infrastrukturen er tildelt en forudbestemt operatør, som derved opnår en uberettiget fordel, eller at en uforklarlig forskel mellem salgsprisen og en nylig opførelsespris giver køberen en uberettiget fordel.

60) Især vil det, hvis der stilles ekstra infrastruktur, der ikke var forudset på tidspunktet for tildelingen af den eksisterende infrastruktur, til rådighed for lufthavnsoperatøren, være nødvendigt, at operatøren betaler en leje, som svarer til markedsværdien og bl.a. afspejler omkostningerne til denne nye infrastruktur og den periode, i hvilken den udnyttes. Hvis der i den oprindelige kontrakt desuden ikke var forudset en udbygning af infrastrukturen, vil det bl.a. være nødvendigt, at den ekstra infrastruktur er nøje forbundet med driften af den eksisterende infrastruktur, og at formålet i operatørens oprindelige kontrakt fortsat er det samme.

61) Hvis det ikke er muligt at udelukke, at der forekommer statsstøtte, skal foranstaltningen anmeldes. Hvis det bekræftes, at der er tale om støtte, vil det være muligt at erklære den pågældende støtte forenelig, bl.a. i henhold til artikel 87, stk. 3, litra a), b) eller c), og artikel 86, stk. 2, og eventuelt gennemførelsesbestemmelserne dertil. Med henblik herpå undersøger Kommissionen bl.a., om:

— opførelsen eller driften af infrastrukturen svarer til en klart defineret almindelig interesse (regionaludvikling, adgangsmulighed osv.)

— infrastrukturen er nødvendig og står i forhold til det fastlagte mål

— der på mellemlang sigt er tilfredsstillende udsigter med hensyn til anvendelsen af infrastrukturen, bl.a. i betragtning af anvendelsen af den eksisterende infrastruktur

⁽¹⁾ Se Kommissionens beslutning N 309/02 — Frankrig: Sikkerhedsforanstaltninger for luftfarten — kompensation for omkostninger som følge af terroristangrebene den 11. september 2001 (EUT C 148 af 25.6.2003, s. 7).

⁽²⁾ Meddelelse fra Kommissionen om statsstøtteelementer i forbindelse med offentlige myndigheders salg af jord og bygninger (EFT C 209 af 10.7.1997, s. 3).

⁽³⁾ Europa-Kommissionen beretning om konkurrencepolitikken, 1993, punkt 402 og 403.

— alle potentielle brugere på lige vilkår og uden forskelsbehandling har adgang til infrastrukturen

— udviklingen i samhandelen ikke påvirkes i et omfang, der strider mod Fællesskabets interesse.

4.2. Støtte til drift af lufthavnsinfrastruktur

62) Kommissionen mener i princippet, at en lufthavnsoperatør som enhver anden økonomisk aktør skal dække de normale omkostninger ved forvaltningen og vedligeholdelsen af lufthavnsinfrastruktur med egne midler. Enhver offentlig finansiering af disse tjenesteydelser vil således betyde, at lufthavnsoperatøren aflastes for udgifter, som han normalt ville skulle påtage sig som led i sin daglige virksomhed.

63) En sådan finansiering udgør ikke statsstøtte, hvis den udgør kompensation for forpligtelser til offentlig tjeneste, som er pålagt inden for rammerne af lufthavnsforvaltningen i overensstemmelse med de betingelser, der er fastslået i Altmærk-retspraksis ⁽¹⁾. I andre tilfælde udgør driftstilskud stats- eller driftsstøtte. Som anført under afsnit 3.1 i disse retningslinjer, kan denne form for støtte kun betragtes som forenelig på grundlag af artikel 87, stk. 3, litra a) eller c), på visse betingelser og i ugunstigt stillede regioner, eller på grundlag af artikel 86, stk. 2, hvis der iagttages visse betingelser, som sikrer, at den er nødvendig for udførelsen af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse og ikke påvirker handelen i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesse.

64) Med hensyn til anvendelsen af artikel 86, stk. 2, har Kommissionen (jf. punkt 40 i disse retningslinjer) besluttet at anse kompensationer for offentlig tjeneste, der udgør statsstøtte til lufthavne i kategori D, for at være forenelige, forudsat at visse betingelser er opfyldt. Enhver form for kompensation for offentlig tjeneste, der udgør statsstøtte til store lufthavne (kategori A, B, C), eller ikke opfylder de ovennævnte betingelser, skal anmeldes og undersøges i hvert enkelt tilfælde.

65) Ved denne undersøgelse kontrollerer Kommissionen, om lufthavnen faktisk har fået overdraget at udføre en tjenesteydelse af almindelig interesse, og at kompensationen ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at dække omkostningerne i forbindelse med opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste.

66) Overdragelsen til lufthavnen af forpligtelser til offentlig tjeneste skal være omfattet af en eller flere officielle akter,

idet de enkelte medlemsstater kan beslutte, hvilken form disse skal antage. Disse akter skal indeholde alle de nødvendige oplysninger til at identificere de specifikke omkostninger i forbindelse med den offentlige tjeneste og navnlig angive:

- den nøjagtige art af forpligtelsen til offentlig tjeneste
- de berørte operatører og det pågældende område
- arten af alle særlige eller eksklusive rettigheder, som indrømmes lufthavnen
- parametrene for beregning, kontrol og revision af kompensationen
- midlerne til at undgå eventuelle over- eller underkompensationer og til i givet fald at foretage en korrektion heraf.

67) Ved beregningen af kompensationsbeløbet skal de omkostninger og indtægter, der skal tages i betragtning, inkludere alle omkostninger og indtægter i forbindelse med udførelsen af tjenesteydelserne af almindelig økonomisk interesse. Hvis den pågældende lufthavnsoperatør har andre særlige eller eksklusive rettigheder i forbindelse med den pågældende tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, skal indtægterne herfra også medregnes. Der kræves derfor et gennemslagsregnskabssystem og regnskabsadskillelse mellem operatørens forskellige aktiviteter ⁽²⁾.

4.3. Tilskud til lufthavnstjenesteydelser

68) Groundhandling er en kommerciel aktivitet, der er åben for konkurrence over tærsklen på 2 millioner passagerer om året, jf. direktiv 96/67/EF ⁽³⁾.

En lufthavnsoperatør, der handler som leverandør af groundhandling-ydelser, kan anvende forskellige tariffer for de groundhandling-afgifter, der faktureres luftfartsselskaberne, hvis disse forskelle afspejler omkostningsforskelle i relation til arten eller omfanget af den service, der er ydet ⁽⁴⁾.

69) Under tærsklen på 2 millioner passagerer kan en lufthavnsoperatør, der leverer groundhandling-ydelser, eventuelt udligne sine forskellige indtægts- og tabskilder

⁽²⁾ Selv om de ikke gælder for transportsektoren, kan EF-rammebestemmelserne af 13. juli 2005 for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste eventuelt være vejledende for anvendelsen af punkt 65-67.

⁽³⁾ Se fodnote 3 på side 1.

⁽⁴⁾ Betragtning 85 i beslutningen om at indlede proceduren i sagen vedrørende Ryanair i Charleroi har følgende ordlyd: »Hvad angår groundhandling-afgifter er det Kommissionens opfattelse, at der kan opnås stordriftsbesparelser, hvis en af lufthavnens brugere i vid udstrækning gør brug af en virksomheds groundhandling-tjenester. Det er nemlig ikke overraskende, at visse selskaber skal betale en lavere pris end den gennemsnitlige, eftersom disse selskaber har behov for mindre service end andre kunder.«.

⁽¹⁾ Se fodnote 3 på side 8.

mellem rent kommercielle aktiviteter (som f.eks. sin »handling«-aktivitet og forvaltning af en parkerings-facilitet), med undtagelse offentlige midler, som lufthavnsoperatøren har modtaget som lufthavnsmyndighed eller udbyder af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Hvis der ikke er konkurrence om »handling«-aktiviteten, skal operatøren imidlertid udvise særlig opmærksomhed om ikke at overtræde de nationale bestemmelser eller EF-bestemmelserne, og navnlig om ikke at udøve misbrug af dominerende stilling i strid med traktatens artikel 82 (hvor det bl.a. forbydes virksomheder med en dominerende stilling på fællesskabsmarkedet eller en væsentlig del heraf at anvende ulige vilkår for samme ydelser over for forskellige luftfartsselskaber, som derved stilles ringere i konkurrencen).

- 70) Over tærsklen på 2 millioner passagerer skal ground-handling-aktiviteterne være selv bærende uafhængigt af lufthavnens andre kommercielle indtægter eller offentlige midler, som lufthavnsoperatøren har modtaget som lufthavnsmyndighed eller udbyder af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.

5. STARTSTØTTE

5.1. Mål

- 71) De mindre lufthavne har ofte ikke passagerer nok til at nå op på den kritiske størrelse og rentabilitetstærsklen.
- 72) Der findes ingen præcise tal for, hvor rentabilitetstærsklen ligger. Regionsudvalget skønner, at tærsklen ligger på 1 1/2 mio. passagerer om året, hvorimod Cranfield Universitys undersøgelse peger på, at der er behov for mellem 500 000 og 1 million passagerer om året, og at der er forskel på de enkelte lande og på den måde, lufthavnene organiseres på ⁽¹⁾.
- 73) Selv om visse lufthavne kan klare sig godt, fordi de tilføres passagerer fra luftfartsselskaber, der varetager forpligtelser til offentlig tjeneste ⁽²⁾, eller fordi de nationale myndigheder har iværksat støtteordninger af social karakter, foretrækker selskaberne velfungerende og velplacerede hovedlufthavne, som kunderne hurtigt kan komme videre fra, og som de er vant til at benytte, og hvor selskaberne har fået tildelt ankomst- og afgangstider, som de ikke ønsker at miste. Desuden har den

lufthavns- og luftfartspolitik, som er ført i mange år, ofte koncentreret trafikken omkring storbyerne.

- 74) Derfor er luftfartsselskaberne ikke altid indstillet på at løbe den risiko, der er forbundet med at åbne ruter fra ukendte og uafprøvede lufthavne, hvis de ikke tilskyndes til det. Kommissionen vil på den baggrund kunne acceptere, at der midlertidigt ydes offentlig støtte til luftfartsselskaberne på visse betingelser, hvis de dermed tilskyndes til at oprette nye ruter eller indsætte flere afgange fra regionale lufthavne og kan tiltrække et passagertal, som gør det muligt for dem at nå op på rentabilitetstærsklen inden for et begrænset tidsrum. Kommissionen vil sørge for, at denne form for støtte ikke begunstiger store lufthavne, der allerede har en betydelig international trafik og i det store og hele drives på markedsmæssige vilkår.
- 75) I betragtning af det generelle mål om intermodalitet og optimeret udnyttelse af infrastruktur, der er forklaret ovenfor, vil det imidlertid ikke kunne accepteres, at der ydes startstøtte til en ny luftrute, der svarer til en højhastighedstogroute.

- 76) I overensstemmelse med Kommissionens faste praksis på dette område vil visse faciliteter kunne accepteres for regionerne i den yderste periferi, som lider under, at de er vanskeligt tilgængelige.

Kommissionen har fastlagt ⁽³⁾ retningslinjerne for en harmonisk udvikling af disse regioner. Strategien for udvikling heraf er opdelt i tre hoveddele: bidrag til at afhjælpe de vanskelige adgangsforhold, forbedring af konkurrenceevnen og fremme af den regionale integration for at mindske konsekvenserne af den store afstand mellem den europæiske økonomi og disse regioner, som er tættere på Caribiens, Amerikas og Afrikas geografiske markeder.

Det er baggrunden for, at Kommissionen accepterer, at startstøtte til ruter fra regionerne i den yderste periferi kan være omfattet af mere lempelige forenelighedskriterier, bl.a. hvad angår intensitet og varighed, og ikke vil komme med indvendinger mod denne form for støtte til ruter til nabotredjelande. Der vil blive tilladt lignende bestemmelser vedrørende intensitet og varighed for de regioner, der er omhandlet i artikel 87, stk. 3, litra a), og for tyndt befolkede regioner.

⁽¹⁾ »Study on Competition between airports and the application of State Aid Rules«, Cranfield University, september 2002, punkt 5.33 og 6.11.

⁽²⁾ Ibid. s. 5-27: »To some extent, subsidisation of air services within the PSO framework can be interpreted as an indirect subsidy to an airport. In relation to some remote airports in Scotland and Ireland, they are almost exclusively reliant on subsidised PSO air services«.

⁽³⁾ Kommissionen meddelelse af 26. maj 2004 (KOM(2004) 343 endelig) og af 6. august 2004 (SEK(2004) 1030) om et styrket partnerskab for regionerne i EU's yderste periferi.

5.2. Forenelighedskriterier

77) De finansielle startincitamenter giver, undtagen i de tilfælde hvor de offentlige myndigheder handler, ligesom en privat økonomisk aktør handler i markedøkonomisk sammenhæng (se afsnit 3.2.4), modtagerselskaberne en række fordele og kan dermed direkte skabe fordrejninger mellem selskaberne, i og med at de mindsker modtagernes driftsomkostninger.

78) De kan således indirekte påvirke konkurrencen mellem lufthavnene ved at medvirke til, at lufthavne udvikles, eller tilmed ved at anspore et selskab til at flytte fra en lufthavn til en anden og til at overføre en rute fra en EF-lufthavn til en regional lufthavn. Derfor vil de normalt udgøre statsstøtte og skulle anmeldes til Kommissionen.

79) På baggrund af ovennævnte mål og de store vanskeligheder, som lanceringen af en ny rute kan medføre, vil Kommissionen kunne godkende denne form for støtte, hvis følgende betingelser er opfyldt:

- a) Modtagere: Støtten udbetales til luftfartsselskaber, som har en gyldig licens, der er udstedt af en medlemsstat i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 2407/92 om udstedelse af licenser til luftfartsselskaber.
- b) Regionale lufthavne: Der ydes støtte til ruter, der forbinder en regional lufthavn i kategori C og D med en anden lufthavn i EU. Der kan kun undtagelsesvis ydes støtte til ruter mellem nationale lufthavne (kategori B) i behørigt begrundede situationer, især hvis en af de to lufthavne befinder sig i en ugunstig stillet region. Disse betingelser vil eventuelt ikke kunne gælde for ruter med afgang fra lufthavne beliggende i regioner i den yderste periferi og med bestemmelsessted i nabotredjelande, idet der dog skal foretages en undersøgelse af hvert enkelt tilfælde.
- c) Nye ruter: Støtten gælder kun lancering af nye luftruter eller indsættelse af nye afgang som defineret ovenfor, som bidrager til at øge nettoantallet af passagerer ⁽¹⁾.

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. Den må navnlig ikke medføre en trafikomlægning, der ikke er berettiget i forhold til de eksisterende afgang og de eksisterende tjenesteydelsers bæredygtighed, fra en lufthavn, der befinder

sig i samme by, samme byområde ⁽²⁾ eller samme lufthavnsystem ⁽³⁾, og som betjener det samme eller et sammenligneligt bestemmelsessted på samme betingelser.

Der kan heller ikke ydes startstøtte til en ny luftrute, hvis den pågældende rute allerede dækkes af en sammenlignelig højhastighedstogtjeneste på samme betingelser.

Kommissionen accepterer ikke tilfælde af misbrug, hvor et selskab søger at omgå startstøttens midlertidige karakter ved at erstatte en rute, der støttes, af en rute, som påstås at være ny, men for hvilken der tilbydes en sammenlignelig service. Der vil især ikke kunne ydes støtte til et luftfartsselskab, som, eftersom det ikke længere kan få støtte til en bestemt rute, søger at opnå startstøtte i en anden lufthavn i samme by eller byområde eller lufthavnsystem til en konkurrerende rute, der betjener det samme eller et sammenligneligt bestemmelsessted. At en rute i den periode, hvor støtten gives, ganske enkelt erstattes af en anden rute, som også beflyves fra samme lufthavn, og som vil tilføre lufthavnen et tilsvarende antal passagerer eller flere, har derimod ingen betydning for den videre udbetaling af støtte i hele den oprindeligt forudsete periode, såfremt denne erstatning ikke berører iagttagelsen af de øvrige kriterier, der har ligget til grund for den oprindelige støttetildeling.

- d) Langsigtet bæredygtighed og gradvis degression: Den rute, der støttes, skal forekomme at være bæredygtig på lang sigt, dvs. at den mindst skal kunne dække sine omkostninger, uden offentlig finansiering. Det er grunden til, at startstøtte bør være degressiv og tidsmæssigt begrænset.
- e) Kompensation for ekstra startomkostninger: Støttebeløbet skal hænge nøje sammen med de ekstra startomkostninger, der er forbundet med lanceringen af en ny rute eller indsættelsen af en ny afgang, og som operatøren ikke længere skal afholde senere i forløbet. Disse omkostninger omfatter bl.a. udgifter til markedsførings- og reklametiltag, der iværksættes i starten for at oplyse om den nye rute; de kan også omfatte de etableringsudgifter, som luftfartsselskabet betaler i den pågældende regionale lufthavn i forbindelse med rutens lancering, for så vidt der er tale om en lufthavn i kategori C eller D og der ikke allerede er ydet støtte til de pågældende omkostninger. Omvendt må der ikke ydes støtte til dækning af almindelige driftsomkostninger til leje af eller betaling af afdrag på fly, brændstof, aflønning af mandskab, lufthavnsafgifter, proviantering (cate-

⁽¹⁾ Dette vedrører især overgangen fra en sæsonbestemt rute til en fast rute eller fra en ikke-daglig afgang til en afgang mindst én gang om dagen.

⁽²⁾ Forordning (EØF) Nr. 2408/92.

⁽³⁾ Som defineret i artikel 2, litra m), i forordning (EØF) nr. 2408/92.

ring) osv. De omkostninger, der kan ydes støtte til, skal svare til de faktiske omkostninger under normale markedsøkonomiske vilkår.

- f) Intensitet og varighed: Den degressive støtte kan ydes for en periode på højst tre år. Støttebeløbet pr. år må ikke overstige 50 % af de støtteberettigede omkostninger i det pågældende år og for hele støtteperioden ikke nå op over gennemsnitligt 30 % af de støtteberettigede omkostninger.

For ruter fra ugunstigt stillede regioner, dvs. i EU's yderste periferi, de regioner, der er omhandlet i artikel 87, stk. 3, litra a), og tyndt befolkede regioner, kan den degressive støtte ydes for en periode på højst fem år. Støttebeløbet pr. år må ikke overstige 50 % af de støtteberettigede omkostninger i det pågældende år og for hele støtteperioden ikke nå op over gennemsnitligt 40 % af de støtteberettigede omkostninger. Hvis støtten faktisk ydes i fem år, kan den i de første tre år opretholdes på 50 % af det støtteberettigede omkostningsbeløb.

Der må under alle omstændigheder kun ydes startstøtte til et selskab i en periode, der er betydeligt kortere end den periode, for hvilken det har forpligtet sig til at operere fra den pågældende lufthavn, som angivet i den virksomhedsplan, der er omtalt under punkt 79, nr. i). Støtten skal desuden ophøre, så snart målene med hensyn til passagertal er nået eller ruten viser sig at være rentabel, også selv om dette sker før udløbet af den oprindeligt forudsatte periode.

- g) Sammenhæng med udviklingen af ruten: Udbetalingen af støtten skal knyttes nøje sammen med den faktiske udvikling i passagertallet. For at sikre, at støtten fortsat virker tilskyndende, og undgå en forskydning af lofterne bør enhedsbeløbet pr. passager f.eks. nedsættes i takt med den faktiske forøgelse af trafikken.
- h) Ikke-diskriminerende tildeling: Enhver offentlig enhed, der planlægger at yde et selskab startstøtte (evt. via en lufthavn) til en ny rute, skal offentliggøre sit projekt med en tilstrækkelig frist og offentlighed til, at alle interesserede luftfartsselskaber kan udbyde deres tjenester. Den offentliggjorte meddelelse skal bl.a. indeholde en beskrivelse af ruten og de objektive kriterier for støttens størrelse og varighed. Det betyder i givet fald, at reglerne og principperne for offentlige indkøb og koncessioner skal overholdes.

- i) Konsekvenser for andre ruter og virksomhedsplan: Alle luftfartsselskaber, der udbyder en tjeneste til en offentlig enhed, som ønsker at yde startstøtte, skal ved indgivelsen af sin ansøgning forelægge en virksomhedsplan, hvori det godtgøres, at ruten efter støttens ophør vil være bæredygtig i en betydelig periode. Den offentlige enhed bør foretage en analyse af den nye routes konsekvenser for de konkurrerende ruter, før den yder startstøtte.
- j) Offentlighed: Medlemsstaterne sørger for, at der hvert år og for hver lufthavn offentliggøres en liste over de ruter, der ydes støtte til, med angivelse for hver rute af den offentlige finansieringskilde, modtagerselskabet, de udbetalte støttebeløb og antallet af berørte passagerer.
- k) Klageadgang: Foruden klageprocedurerne i direktiverne vedrørende offentlige indkøb 89/665/EØF og 92/13/EØF ⁽¹⁾, der kan bringes i anvendelse, når det er relevant, skal der også forudses procedurer i medlemsstaterne til at afhjælpe enhver forskelsbehandling, som måtte finde sted i forbindelse med støtteydelse.
- l) Sanktioner: Der bør fastlægges sanktionsordninger for det tilfælde, at et transportselskab ikke overholder de tilsagn, det afgav over for den pågældende lufthavn, da støtten blev udbetalt. Lufthavnen vil ved hjælp af en ordning for tilbagesøgning af støtte eller tilbagetrækning af den garanti, transportselskabet oprindeligt gav, kunne sikre, at luftfartsselskabet overholder sine forpligtelser.
- 80) Kumulation: Startstøtte kan ikke kumuleres med andre former for støtte, der ydes til driften af en rute som f.eks. støtte af social karakter eller kompensationer for forpligtelser til offentlig tjeneste. Der må heller ikke ydes en sådan støtte, hvis adgangen til en rute er begrænset til et enkelt luftfartsselskab i henhold til artikel 4 i forordning (EØF) nr. 2408/92, navnlig stk. 1, litra d). I overensstemmelse med proportionalitetsreglerne må støtten heller ikke sammenlægges med andre former for støtte til finansiering af de samme omkostninger, heller ikke hvis denne støtte udbetales i en anden stat.
- 81) Startstøtte skal anmeldes til Kommissionen. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at anmelde startstøtteordninger snarere end individuel støtte, således at der kan opnås større geografisk kohærens. Kommissionen vil i hvert enkelt tilfælde kunne undersøge, om en

⁽¹⁾ Rådets direktiv 89/665/EØF af 21. december 1989 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende anvendelsen af klageprocedurerne i forbindelse med indgåelse af offentlige indkøbs- samt bygge- og anlægskontrakter (EFT L 395 af 30.12.1989, s. 33). Rådets direktiv 92/13/EØF af 25. februar 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende anvendelse af EF-reglerne for fremgangsmåden ved tilbudsgivning inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation (EFT L 76 af 23.3.1992, s. 14).

støtte eller en støtteordning eventuelt ikke fuldstændigt opfylder ovenstående kriterier, men vil føre til en tilsvarende situation.

6. VIRKSOMHEDER, DER TIDLIGERE HAR MODTAGET ULOVLIG STØTTE

- 82) Hvis en virksomhed er blevet tilstået en ulovlig støtte, hvorom Kommissionen har truffet en negativ afgørelse med et påbud om tilbagebetaling, og tilbagebetalingen ikke har fundet sted i henhold til artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 ⁽¹⁾, skal der ved undersøgelsen af enhver form for støtte til lufthavnsfinansiering eller startstøtte tages hensyn til for det første den kumulerede virkning af tidligere og ny støtte og for det andet den omstændighed, at den tidligere støtte ikke er blevet tilbagebetalt ⁽²⁾.

7. FORANSTALTNINGER I HENHOLD TIL ARTIKEL 88, STK. 1

- 83) Kommissionen foreslår i overensstemmelse med traktatens artikel 88, stk. 1, at medlemsstaterne ændrer deres eventuelle ordninger for statsstøtte, der falder ind under disse retningslinjer, for at bringe dem i overensstemmelse hermed senest den 1. juni 2007. Medlemsstaterne opfordres til skriftligt inden den 1. juni 2006 at bekræfte, at de er indforstået med disse forslag.

- 84) Hvis en medlemsstat ikke skriftligt inden denne dato har bekræftet sin accept, vil Kommissionen anvende artikel 19, stk. 2, i forordning (EF) nr. 659/1999 og on nødvendigt indlede den i denne artikel omhandlede procedure.

8. ANVENDELSES DATO

- 85) Kommissionen anvender nærværende retningslinjer fra det tidspunkt, hvor de er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. Anmeldelser, der indgår til Kommissionen før denne dato, vil blive vurderet på grundlag af de på anmeldelsestidspunktet gældende regler.

Kommissionen undersøger foreneligheden af enhver form for støtte til finansiering af lufthavnsinfrastruktur eller startstøtte, som ydes uden bemyndigelse og dermed i strid med traktatens artikel 88, stk. 3, på grundlag af nærværende retningslinjer, hvis man er begyndt at yde støtten, efter at retningslinjerne er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. I andre tilfælde vil den gennemføre sin undersøgelse på grundlag af de regler, der gælder på det tidspunkt, hvor man begynder at yde støtten.

- 86) Kommissionen skal oplyse medlemsstaterne og de berørte parter om, at den agter at foretage en tilbunds gående evaluering af anvendelsen af disse retningslinjer fire år efter, at de er taget i anvendelse. Resultaterne af evalueringen vil eventuelt føre til, at Kommissionen reviderer nærværende retningslinjer.

⁽¹⁾ EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1. Ændret ved tiltrædelsesakten af 2003.

⁽²⁾ Sag C-355/95 P, *Textilwerke Deggendorf mod Kommissionen*, Sml. 1997 I, s. 2549.

Bilag 3

Uddrag af: Lissabontraktaten (Folketinget 2008)

AFSNIT VII (tidl. afsnit VI, hhv. V)

DE FÆLLES REGLER OM KONKURRENCE, FISKALE SPØRGSMÅL OG INDBYRDES TILNÆRMELSE AF LOVGIVNINGERNE

Kapitel 1

Konkurrencereglerne

1. Afdeling

Regler for virksomhederne

Artikel 101 (tidl. artikel 85, hhv. 81 EF)

1. Alle aftaler mellem virksomheder, alle vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder og alle former for samordnet praksis, der kan påvirke handelen mellem medlemsstater, og som har til formål eller til følge at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen inden for det fælles marked, er uforenelige med det indre marked og er forbudt, navnlig sådanne, som består i:

- a) direkte eller indirekte fastsættelse af købs- eller salgspriser eller af andre forretningsbetingelser
- b) begrænsning af eller kontrol med produktion, afsætning, teknisk udvikling eller investeringer
- c) opdeling af markeder eller forsyningskilder
- d) anvendelse af ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere, som derved stilles ringere i konkurrencen

e) at det stilles som vilkår for indgåelse af en aftale, at medkontrahenten godkender tillægsydelser, som efter deres natur eller ifølge handelssædvane ikke har forbindelse med aftalens genstand.

2. De aftaler eller vedtagelser, som er forbudt i medfør af denne artikel, har ingen retsvirkning.

3. Bestemmelserne i stk. 1 kan dog erklæres uanvendelige på:

- enhver aftale eller kategori af aftaler mellem virksomheder
- enhver vedtagelse eller kategori af vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder, og
- enhver samordnet praksis eller kategori deraf,

som bidrager til at forbedre produktionen eller fordelingen af varerne eller til at fremme den tekniske eller økonomiske udvikling, samtidig med at de sikrer forbrugerne en rimelig andel af fordelene herved, og uden at der:

a) pålægges de pågældende virksomheder begrænsninger, som ikke er nødvendige for at nå disse mål

b) gives disse virksomheder mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer.

Artikel 102 (tidl. artikel 86, hhv 82 EF)

En eller flere virksomheders misbrug af en dominerende stilling på det indre marked eller en væsentlig del heraf er uforenelig med det indre marked og forbudt i den udstrækning, samhandelen mellem medlemsstater herved kan påvirkes.

Misbrug kan især bestå i:

- a) direkte eller indirekte påtvingelse af urimelige købs- eller salgspriser eller af andre urimelige forretningsbetingelser
- b) begrænsning af produktion, afsætning eller teknisk udvikling til skade for forbrugerne
- c) anvendelse af ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere, som derved stilles ringere i konkurrencen

d) at det stilles som vilkår for indgåelse af en aftale, at medkontrahenten godkender tillægsydelser, som efter deres natur eller ifølge handelssædvane ikke har forbindelse med aftalens genstand.

Artikel 103 - 105

Udeladt her

Artikel 106 (tidl. artikel 90, hhv. EF 86)

1. Medlemsstaterne afstår, for så vidt angår offentlige virksomheder og virksomheder, som de indrømmer særlige eller eksklusive rettigheder, fra at træffe eller opretholde foranstaltninger, som er i strid med traktaternes bestemmelser, navnlig de i artiklerne 12 og 101 – 109 nævnte.
2. Virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, eller som har karakter af fiskale monopoler, er underkastet traktaternes bestemmelser, navnlig konkurrencereglerne, i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem. Udviklingen af samhandelen må ikke påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Unionens interesse.
3. Kommissionen påser, at bestemmelserne i denne artikel bringes i anvendelse, og meddeler, såfremt det er påkrævet, medlemsstaterne passende direktiver eller afgørelser.

2. Afdeling

Statsstøtte

Artikel 107 (tidl. artikel 92, hhv. 87 EF)

1. Bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under 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 samhandelen mellem medlemsstaterne.
2. Forenelige med det indre marked er:
 - a) støtte af social karakter til enkelte forbrugere, forudsat at den ydes uden forskelsbehandling med hensyn til varernes oprindelse

b) støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder

c) støtteforanstaltninger for økonomien i visse af Forbundsrepublikken Tysklands områder, som er påvirket af Tysklands deling, i det omfang de er nødvendige for at opveje de økonomiske ulemper, som denne deling har forårsaget. Fem år efter Lissabontraktatens ikrafttræden kan Rådet på forslag af Kommissionen vedtage en afgørelse om ophævelse af denne litra.

3. Som forenelige med det indre marked kan betragtes:

a) støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse samt i de områder, der nævnt i artikel 349, under hensyn til deres strukturelle, økonomiske og sociale situation

b) støtte, der kan fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse eller afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi

c) støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse

d) støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i Unionen i et omfang, der strider mod de fælles interesser

e) andre former for støtte, hvorom Rådet på forslag af Kommissionen træffer afgørelse.

Artikel 108 (tidl. artikel 93, hhv. 88 EF)

1. Kommissionen foretager sammen med medlemsstaterne en løbende undersøgelse af de støtteordninger, som findes i disse stater. Den foreslår dem sådanne foranstaltninger, som det indre markeds funktion eller gradvise udvikling kræver.

2. Finder Kommissionen - efter at have givet de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger - at en støtte, som ydes af en stat eller med statsmidler, ifølge artikel 107 ikke er forenelig med det indre marked, eller at denne støtte misbruges, træffer den afgørelse om, at den pågældende stat skal ophæve eller ændre støtteforanstaltningen inden for den tidsfrist, som Kommissionen fastsætter.

Såfremt den pågældende stat ikke retter sig efter denne afgørelse inden udløbet af den fastsatte frist, kan Kommissionen eller en anden interesseret stat, uanset bestemmelserne i artiklerne 258 og 259, indbringe sagen direkte for Den Europæiske Unions Domstol.

På begæring af en medlemsstat kan Rådet med enstemmighed træffe afgørelse om, at en af denne stat ydet eller planlagt støtte, uanset bestemmelserne i artikel 107 eller de i artikel 109 nævnte forordninger, skal betragtes som forenelig med det indre marked, hvis ganske særlige omstændigheder berettiger en sådan afgørelse. Har Kommissionen indledt den i dette stykkes første afsnit fastsatte fremgangsmåde med hensyn til denne støtteforanstaltning, bevirker den pågældende stats begæring til Rådet, at sagens behandling udsættes, indtil Rådet har taget stilling til spørgsmålet.

Dog træffer Kommissionen afgørelse, såfremt Rådet ikke har taget stilling inden tre måneder efter, at begæringen er fremsat.

3. Kommissionen skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Er Kommissionen af den opfattelse, at det påtænkte er uforeneligt med det indre marked i henhold til artikel 107, iværksætter den uopholdeligt den i stk. 2 fastsatte fremgangsmåde. Den pågældende medlemsstat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig afgørelse.

Artikel 109 (tidl. artikel 9, hhv. 89 EF)

Rådet, på forslag fra Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, kan udstede de fornødne forordninger med henblik på anvendelsen af artikel 107 og 108 og især fastlægge betingelser for anvendelsen af artikel 108, stk. 3, og de former for støtte, som skal være undtaget fra denne fremgangsmåde.

BILAG 4 A

Oversigt over relevante myndigheder og regulering af betaling for ground handling ydelser og benyttelse af anlæg på danske lufthavne hvis luftfartslovens § 71 udnyttes, henholdsvis IKKE udnyttes. Ground handling-ydelser, der har central betydning for at belyvningen kan gennemføres (Gruppe I)

GRUPPE I Central betydning	Hjemlen i Luftfartslovens §71 udnyttes				Hjemlen i Luftfartslovens §71 udnyttes IKKE			
	Der er IKKE konkurrence	Tilsynsmyndighed	Der er konkurrence	Myndighed	Der er IKKE konkurrence	Myndighed	Der er konkurrence	Myndighed
Ground handling ydelse •Passagerbetjening •Bagagehåndtering •Håndtering af fragt og post •Forpladshandling ekskl. pkt. 5.7 •Servicering af flyet – kun pkt. 6.2 •Brændstof- og oliehandling •Vedligeholdelse af flyet – kun pkt. 8.1 •Operationel assistance og administration af flybesætning ekskl. pkt. 9.4	Betaling reguleres af Luftfartslovens § 71	SLV	Betaling fastsættes i overensstemmelse med Konkurrencelovens § 11	Konkurrencestyrelsen	Betaling fastsættes i overensstemmelse med Konkurrencelovens § 11	Konkurrencestyrelsen	Betaling fastsættes i overensstemmelse med Konkurrencelovens § 11	Konkurrencestyrelsen
Ground handling anlæg i relation til Gruppe I	Betaling reguleres af Luftfartslovens § 71	SLV	Betaling reguleres af Ground handling bekendtgørelsen § 21, stk. 2	SLV, jf. Ground handling bekendtgørelsen § 24, jf. § 21, stk. 2	Betaling reguleres af Ground handling bekendtgørelsen § 21, stk. 2	SLV, jf. Ground handling bekendtgørelsen § 24, jf. § 21, stk. 2	Betaling reguleres af Ground handling bekendtgørelsen § 21, stk. 2	SLV, jf. Ground handling bekendtgørelsen § 24, jf. § 21, stk. 2

BILAG 4 B

Oversigt over regulering af og tilsyn med betaling for ground handling ydelser og benyttelse af anlæg på danske lufthavne, hvis luftfartslovens § 71 udnyttes, henholdsvis IKKE udnyttes. Ground handling-ydelser, der IKKE har central betydning for at beflyvningen kan gennemføres (Gruppe II)⁹⁵

⁹⁵ Ground handling-ydelser i gruppe II er ydelser, der ikke er centrale for en flyvnings gennemførelse og som derfor under ingen omstændigheder vil skulle reguleres efter luftfartslovens § 71