

UDKAST

Forslag til

Lov om ændring af lov om luftfart

(Service- og kapacitetsmål, oplysningspligt for flyvepladser, investeringspulje til mindre regionale lufthavne m.v.)

§ 1

I lov om luftfart, jf. lovbekendtgørelse nr. 1149 af 13. oktober 2017, foretages følgende ændringer:

1. I § 55, *stk. 1*, indsættes efter »§ 60«: »eller certificering efter EU-forordninger på flyvepladsområdet« og »ændring« ændres til: »væsentlig ændring«.
2. I § 57, *stk. 2, nr. 8, litra a*, indsættes efter »driften«: »eller fysiske ændringer, der ikke er omfattet af § 55, *stk. 1*«.
3. I § 57 indsættes efter *stk. 2*, som nyt stykke:
»*Stk. 3.* Transport-, bygnings- og boligministeren kan fastsætte nærmere regler om service- og kapacitetsmål for flyvepladser, som er af vital betydning for Danmarks nationale og internationale trafikforbindelser, herunder regler om tilsyn og håndhævelse heraf.«
4. I § 60, *stk. 1*, indsættes efter »offentligheden«: »og som ikke skal certificeres i henhold til EU-forordninger på flyvepladsområdet«.
5. I § 71, *stk. 1, 1. pkt.* indsættes efter »regler om«: »takstperioder og«.
6. I § 71 indsættes efter *stk. 5*, som nyt stykke:
»*Stk. 6.* Transport-, bygnings- og boligministeren kan fastsætte nærmere regler om indhentning af oplysninger fra flyvepladserne til brug for administrationen af regler udstedt i medfør af *stk. 1*. Transport-, bygnings- og boligministeren kan endvidere fastsætte regler om, at flyvepladser regelmæssigt skal levere oplysninger til brug for transport-, bygnings- og boligministerens tilsyn med lufthavnstaksterne, herunder, at lufthavnstaksterne overholder de til enhver tid gældende nationale regler og EU-retlige regler på området.«
7. I § 148, *stk. 1, 2. pkt.* indsættes efter »luftfartspassagerernes sikkerhed«: »samt finansiering af en investeringspulje, der kan yde tilskud til investeringer til forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed målrettet mindre regionale flyvepladser, der driver rutetrafik og har færre end 200.000 passagerer årligt.«
8. I § 148 indsættes efter *stk. 7*, som nyt stykke:
»*Stk. 8.* Transport-, bygnings- og boligministeren kan fastsætte nærmere regler om gennemførelsen af ordningen vedrørende en investeringspulje nævnt i *stk. 1*, herunder nærmere regler for administration af ordningen. Ministeren kan herunder fastsætte bestemmelser om ansøgning, ansøgningsfrist, betingelser der skal være opfyldt for at opnå tilskud, modtagerkreds, kontrol, regnskab og revision vedrørende udbetalt tilskud, tilbagebetaling af tilskud, herunder betaling af renter og lignende.

9. I § 149, stk. 10, indsættes efter 1. pkt.: »Det er en betingelse for bødeansvar efter regler fastsat i medfør af § 57, stk. 3, at overtrædelsen kan tilregnes en eller flere til virksomheden knyttede personer eller virksomheden som sådan.«

10. I § 149 indsættes efter stk. 17, som nyt stykke:

»Stk. 18. Transport-, bygnings- og boligministeren kan fastsætte regler om, at ministeren i sager om overtrædelse af regler fastsat i medfør af § 57, stk. 3, der ikke skønnes at ville medføre højere straf end bøde, i et bødeforelæg kan tilkendegive, at sagen kan afgøres uden retssag, hvis den, der har begået overtrædelsen, erklærer sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til inden en nærmere angiven frist at betale en i bødeforelægget angivet bøde. Reglerne i retsplejelovens § 834, stk. 1, nr. 2 og 3, og stk. 2, om krav til indholdet af et anklageskrift og om, at en sigtet ikke er forpligtet til at udtale sig, finder tilsvarende anvendelse på bødeforelæg efter 1. pkt. Vedtages bødeforelægget, bortfalder videre forfølgning. Vedtagelsen har samme virkning som en dom.«

§ 2

Loven træder i kraft den 1. juli 2018.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes helt eller delvis i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indhold

1. Indledning.....	4
2. Ændringer og udbygninger af flyvepladser.....	5
2.1. Gældende ret	5
2.2. Transport-, Bygnings- og Boligministeriets overvejelser og den foreslåede ordning.....	6
3. Service- og kapacitetsmål	8
3.1. Gældende ret.....	8
3.2. Transport-, Bygnings- og Boligministeriets overvejelser og den foreslåede ordning.....	9
4. Efterregulering af lufthavnstakster	10
4.1. Gældende ret	10
4.2. Transport-, Bygnings- og Boligministeriets overvejelser og den foreslåede ordning.....	10
5. Oplysningspligt for flyvepladser	12
5.1. Gældende ret.....	12
5.2. Transport-, Bygnings- og Boligministeriets overvejelser og den foreslåede ordning.....	12
6. Investeringsstøtte til udgifter forbundet med forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed for mindre regionale flyvepladser	13
6.1 Gældende ret.....	13
6.2 Transport-, Bygnings- og Boligministeriets overvejelser og den foreslåede ordning.....	14
7. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige	15
8. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.	15
9. Økonomiske konsekvenser for borgerne.....	15
10. Miljømæssige konsekvenser.....	15
11. Forholdet til EU-retten	15
12. Hørte myndigheder og organisationer m.v.	16
13. Sammenfattende skema.....	17

1. Indledning

Med offentliggørelsen af regeringens luftfartsstrategi for Danmark den 3. juli 2017 ønsker regeringen at styrke grundlaget for, at der bliver etableret flere ruter og flere daglige afgangene til og fra Danmark og internt i Danmark. Det øger Danmarks nationale og internationale tilgængelighed til gavn for den økonomiske vækst, beskæftigelsen og sammenhængskraften mellem landsdelene.

Regeringens luftfartsstrategi for Danmark indeholder i alt 38 initiativer. Baggrunden for udarbejdelsen af strategien var et ønske fra den danske luftfartsbranche, som i et fælles udspil ”Danmark som attraktivt luftfartsland” fra maj 2016, opfordrede til udarbejdelsen af en luftfartspolitisk strategi. Med lovforslaget foreslås gennemført en række konkrete initiativer, som udspringer af luftfartsstrategien og som kræver justering af gældende regler i lov om luftfart.

Luftfartsloven er en rammelov, som fastsætter de grundlæggende bestemmelser for den civile luftfart. Derudover indeholder loven en række bemyndigelsesbestemmelser, som giver transport-, bygnings- og boligministeren mulighed for at fastsætte nærmere regler på forskellige områder.

Lovforslagets primære formål er at sikre, at reguleringen i luftfartsloven skaber det fornødne grundlag for at drive flyvepladser med højest mulig national og international tilgængelighed. Reglerne i luftfartsloven skal medvirke til at sikre, at der sker en transparent og ligeværdig fastsættelse af takst-, service- og kapacitetsniveau mellem en flyveplads og lufthavnsselskaberne. Nedenfor gennemgås i hovedtræk de væsentligste ændringer, som foreslås gennemført ved lovforslaget.

Lovforslaget indeholder en hjemmel for transport-, bygnings- og boligministeren til at fastsætte nærmere regler om service- og kapacitetsmål på passagervendte områder i flyvepladser. De konkrete service- og kapacitetsmål skal fastsættes efter dialog med flyvepladserne og brugerne heraf. Bemyndigelsen har i første omgang primært sigte på at skabe hjemmel til, at der kan fastsættes regler om servicemål for ventetid i flyvepladseres sikkerhedskontrol. Sådanne servicemål skal sikre passagererne en vis forudsigelighed om ventetiden og en minimumsservice i form af konkrete mål for maksimale ventetider. Derudover skal det vurderes, om det er muligt og hensigtsmæssigt at fastsætte regler om servicemål for ventetider ved flyvepladseres bagageudlevering. Ligeledes kan hjemlen udnyttes til at fastsætte nærmere regler om kapacitetsmål for grænsekontrol. Endelig indeholder lovforslaget en hjemmel til, at der kan fastsættes nærmere regler om tilsyn og håndhævelse af disse regler. På den måde sikres det, at der kan etableres et proportionalt sanktionssystem i tilfælde af, at målene ikke overholdes. I yderste konsekvens vil der være tale om en bøde eller et påbud fra Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

Lovforslaget indeholder ligeledes en hjemmel for transport-, bygnings- og boligministeren til at fastsætte nærmere regler om, at flyvepladser regelmæssigt skal levere bestemte oplysninger vedrørende flyvepladsens økonomi og lufthavnstakster til brug for transport-, bygnings- og boligministerens tilsyn med lufthavnstaksterne. Formålet med bestemmelsen er hovedsageligt at sikre, at myndighederne løbende kan føre tilsyn med, at flyvepladsens takster lever op til EU-reglernes krav om, at disse skal være omkostningsrelaterede. Reglerne skal indeholde nærmere bestemmelser om det konkrete indhold og opgørelsesprincipper for de oplysninger flyvepladsen regelmæssigt skal levere samt processen for leveringen af oplysningerne. Omfang og indhold af de oplysninger, som flyvepladsen regelmæssigt skal levere til transport-, bygnings- og boligministeren, skal i sidste ende ske i dialog med den pågældende flyveplads og luftfartsbranchen, således det sikres, at der ikke skabes unødige ressourcetunge regler for flyvepladserne.

Lovforslaget indeholder desuden en hjemmel for transport-, bygnings- og boligministeren til at fastsætte nærmere regler om en efterfølgende reguleringsmekanisme af lufthavnstaksterne som følge af, at de skønnede indtægter og omkostninger for en flyveplads ved udgangen af en taksperiode konstateres ikke at svare til det, som er beregnet ved fastsættelsen af taksterne. Bemyndigelsen kan udnyttes til at udstede regler om, at der kan foretages en generel reduktion af taksterne i den kommende takstperiode for at modsvare et eventuelt overskud i den tidligere takstperiode eller omvendt. Det kan for eksempel være som følge af at den realiserede udvikling i antallet af passagerer og flyvepladsens investeringsniveau afviger fra de oprindelige forudsætninger. Det er Transport-, Bygnings- og Boligministeriets forventning, at der med ikrafttræden af den ændrede reguleringsmodel i BL 9-15, 4. udgave, 1. januar 2018 er indført de fornødne retlige rammer for takstfastsættelse eller takstforhandlinger af lufthavnstakster. Denne hjemmel vil derfor alene blive udnyttet såfremt det efter en periode på mere end én taksperiode mod forventning viser sig, at dette ikke er tilfældet.

Endelig indeholder lovforslaget en hjemmel for transport-, bygnings- og boligministeren til at fastsætte nærmere regler om en statslig investeringspulje, der er målrettet de mindre regionale flyvepladsers særlige finansieringsudfordringer i forbindelse med, at implementering af øget regulering vedrørende forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed (security) medfører behov for anskaffelse af nyt materiel, ombygning eller udbygning af infrastruktur. Ordningen afgrænses til flyvepladser med færre end 200.000 årlige passagerer for at sikre, at ordningen kan administreres indenfor de EU-retlige regler om statsstøtte til flyvepladser. Passagertallet opgøres som den faktiske gennemsnitlige årlige passagertrafik i de to regnskabsår forud for det år, hvori støtten tildeles. Derudover skal flyvepladserne have regelmæssig rutetrafik hele året for at kunne få del i puljeordningen, således at de bidrager til den nationale og internationale tilgængelighed. Puljeordningen finansieres via det overskud som genereres i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen fra den opkrævede afgift, som luftfartsselskaberne betaler til dækning af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens opgaver vedrørende tilsyn med den civile luftfart.

Lovforslaget indeholder derudover en præcisering af de gældende regler for tilladelse til og godkendelse af udbygninger og ændringer af eksisterende flyvepladser. Det drejer sig primært om at gøre det klart i loven, hvilke regler der gælder for forskellige typer af udvidelser og ændringer af en flyveplads.

2. Ændringer og udbygninger af flyvepladser

2.1. Gældende ret

Luftfartslovens § 55, stk. 1, bestemmer, at til at indrette og drive en flyveplads, hvis benyttelse til flyvning står åben for offentligheden, udkræves, foruden godkendelse efter lovens § 60, særlig tilladelse af transport-, bygnings- og boligministeren. Tilladelse udkræves ligeledes til ændring af en sådan flyveplads, jf. § 55, stk. 1, 2. pkt. Efter luftfartslovens § 57, stk. 1, skal tilladelsen gives på bestemt tid og gøres afhængig af de vilkår, som skønnes påkrævet. Luftfartslovens § 57, stk. 2, indeholder regler om de særlige vilkår, som kan fastsættes i en tilladelse til flyvepladser, som er af vital betydning for Danmarks nationale og internationale trafikforbindelser.

Det følger af forarbejderne til § 57, stk. 2, jf. Folketingstidende 2004-2005, 2. samling, Tillæg A, side 1413 ff., at der i vurderingen af, om en flyveplads er af vital betydning for Danmarks nationale og internationale trafikforbindelser, vil indgå:

- Flyvepladsens placering, herunder i forhold til landets samlede trafiksystem, f.eks. om flyvepladsen er vigtig i forbindelse med trafikbetjeningen af hovedstadsområdet eller anden storby.
- Om der er eller vil blive foretaget større infrastrukturinvesteringer begrundet i flyvepladsens placering og betydning, f.eks. i vej- og tognet med henblik på at sikre flyvepladsens rolle i trafiksystemet.

Det anføres ligeledes i forarbejderne til bestemmelsen, at det på daværende tidspunkt alene var Københavns Lufthavn i Kastrup (herefter Københavns Lufthavn), der som trafikknudepunkt for flytrafikken i Danmark havde en sådan betydning, at den var af vital betydning for Danmarks nationale og internationale trafikforbindelser. Det anføres ligeledes i lovforslaget, at bestemmelsen ikke udelukker, at andre flyvepladser end Københavns Lufthavn med tiden kan få en sådan betydning, at de ligeledes vil være af vital betydning for Danmark. Det må dog ud fra en fortolkning af forarbejderne antages fortsat alene at være Københavns Lufthavn, som falder indenfor denne kategori af flyvepladser.

Det fremgår af § 57, stk. 2, nr. 6, at der kan fastsættes vilkår om, at selskabet skal sikre, at flyvepladsen til enhver tid opfylder Danmarks behov for nationale og internationale, herunder interkontinentale, trafikforbindelser ved at kunne tilbyde den nødvendige kapacitet med hensyn til afvikling af lufttrafik. Ifølge § 57, stk. 2, nr. 7 kan der fastsættes vilkår om, at transport-, bygnings- og boligministeren for at tilgodese væsentlige samfundsmæssige eller overordnede trafikale hensyn med en rimelig frist kan meddele selskabet et begrundet pålæg om at gennemføre foranstaltninger, der sikrer, at flyvepladsen kan opfylde den i § 57, stk. 2, nr. 6 nævnte nødvendige kapacitet. Efter § 57, stk. 2, nr. 8 kan der endelig fastsættes vilkår om, at transport-, bygnings- og boligministeren bl.a. skal have forudgående underretning om ethvert forslag til beslutning, disposition eller omlægning af driften, der indebærer en væsentlig risiko for, at flyvepladsen ikke vil kunne tilbyde den i § 57, stk. 2, nr. 6 beskrevne nødvendige kapacitet. Transport-, bygnings- og boligministeren kan afgive en begrundet indsigelse imod sådanne foranstaltninger, hvis ministeren finder, at de indebærer en væsentlig risiko for, at flyvepladsen ikke til enhver tid vil kunne tilbyde den i stk. § 57, stk. 2, nr. 6 beskrevne nødvendige kapacitet, således at væsentlige samfundsmæssige eller overordnede trafikale hensyn ikke tilgodeses, jf. § 57, stk. 2, nr. 9. En indsigelse efter nr. 9 kan også bestå i en tilkendegivelse af, at foranstaltningerne efter nr. 8 har en karakter der medfører, at der i stedet kræves tilladelse efter § 55, stk. 1, 2. pkt.

Udbygninger og ændringer af Københavns Lufthavn er i dag desuden reguleret ved lov om udbygning af Københavns Lufthavn, Kastrup, jf. lovbekendtgørelse nr. 252 af 9. april 1992 (udbygningsloven). Udbygningslovens § 3, litra a til e, indeholder overordnede retningslinjer for ændring af placeringen af Københavns Lufthavns tværbane og anvendelsen af de enkelte afsnit i Københavns Lufthavn. Afsnittene er angivet på en kortskitse og defineret ved placeringen i forhold til start- og landingsbaner. Det følger af § 3, litra a, at placeringen af Københavns Lufthavns tværbane (12-30) ændres ved en forskydning af denne ca. 500 m mod kystlinjen samtidig med, at der foretages en drejning af banen 6 grader mod vest. Denne ændring af tværbanen er ikke gennemført. Udbygninger og ændringer af Københavns Lufthavn, hvis gennemførelse kræver tilpasning af udbygningsloven, vil således ikke kunne gennemføres alene efter reglerne i luftfartslovens § 57, stk. 2 eller med tilladelse efter lovens § 55, stk. 1, 2. pkt.

Med ikrafttrædelse af Kommissionens forordning (EU) nr. 139 af 12. februar 2014 om fastsættelse af krav og administrative procedurer for flyvepladser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008 (flyvepladsforordningen), vil flyvepladser, som benytter instrumentindflyvnings- eller udflyvningsprocedurer og har en asfalteret landingsbane på mindst 800 m, som udgangspunkt ikke længere blive godkendt efter luftfartslovens § 60, men i stedet certificeret i henhold til flyvepladsforordningen. Der er tale om 14 danske flyvepladser, som bliver omfattet heraf, herunder Københavns Lufthavn.

2.2. Transport-, Bygnings- og Boligministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Med de foreslåede justeringer af bestemmelserne i luftfartslovens §§ 55, stk. 1, 2. pkt. og 57, stk. 2, nr. 8, litra a, tydeliggøres reguleringen vedrørende udbygninger og ændringer af flyvepladser, som er af vital betydning for Danmarks nationale og internationale trafikforbindelser. Reglerne bliver således mere tydelige omkring, hvilke

typer af udbygninger og ændringer, som kræver henholdsvis en tilladelse efter luftfartslovens § 55, stk. 1, 2. pkt., forudgående underretning efter luftfartslovens § 57, stk. 2 og/eller godkendelse efter lovens § 60 eller flyvepladsforordningen.

For Københavns Lufthavn gælder endvidere, som ligeledes nævnt ovenfor, at gennemførelsen af visse ændringer og udbygninger kan kræve en ændring af udbygningsloven. Selskabet der driver Københavns Lufthavn, vil skulle ansøge om tilladelse til ændringen efter luftfartslovens § 55, stk. 1, 2. pkt., hvorefter Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen må vurdere, om den ændring eller udbygning der ansøges om, kan rummes indenfor rammerne i udbygningsloven. Hvis den ændring eller udbygning der ansøges om ikke kan rummes indenfor rammerne af udbygningsloven, så skal udbygningsloven ændres førend en eventuel tilladelse kan gives. I almindelighed vil grundlaget for behandlingen af ansøgningen om tilladelse i vidt omfang være tilvejebragt ved en forudgående ændring af udbygningsloven. I forbindelse med udstedelse af en eventuel tilladelse vil der endvidere blive fastsat de fornødne vilkår efter § 57, stk. 1 og 2.

Ændringer eller udbygninger af infrastrukturen i Københavns Lufthavn, som medfører ændringer i placeringen af for eksempel flyvepladsens banekonfiguration eller afgrænsningen af flyvepladsens afsnit, vil – ud over at nødvendiggøre en ændring af udbygningslovens § 3 med kortbilag - kræve tilladelse efter luftfartslovens § 55, stk. 1, men ved ændringer af mindre omfang end dette kan der opstå tvivl om, hvorvidt disse kan gennemføres efter reglerne i vilkår udstedt efter luftfartslovens § 57, stk. 2, eller med tilladelse efter luftfartslovens § 55, stk. 1.

Derfor foreslås det med bestemmelsen, at væsentlige udbygninger og ændringer altid skal godkendes efter luftfartslovens § 55, stk. 1.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at der opstilles en klarere afgrænsning mellem de ændringer i flyvepladser af vital betydning for Danmarks nationale og internationale trafikforbindelser, der kræver separat tilladelse efter § 55, og de ændringer, der kan ske efter vilkår fastsat i den gældende tilladelse efter § 57, stk. 2. Efter den foreslåede ændring vil ”væsentlige ændringer” af en flyveplads kræve tilladelse efter § 55, stk. 1, 2. pkt. Her tænkes primært på større fysiske ændringer, som eksempelvis ændringer af en flyveplads’ banekonfiguration eller større ombygninger og ændringer af hovedbygninger, terminaler m.v.

Driftsmæssige ændringer samt mindre fysiske ændringer vil fortsat kunne foretages, men vil efter omstændighederne være omfattet af indsigelsesretten efter vilkår fastsat i medfør af § 57, stk. 2, nr. 9. Sådanne vilkår er kun relevante for flyvepladser af vital betydning for Danmarks nationale og internationale trafikforbindelser. Andre flyvepladser kan gennemføre disse ændringer uden tilladelse og uden forudgående underretning. Ved driftsmæssige ændringer forstås ændringer, der ikke vedrører flyvepladsens fysiske rammer i væsentligt omfang. Det kan eksempelvis være indretning og/eller ombygning af terminaler med kapacitetsmæssige konsekvenser. Selskabet, der driver flyvepladsen, skal vurdere, om en driftsbeslutning kræver underretning efter vilkår fastsat i medfør af § 57, stk. 2, nr. 8. Det forventes, at selskabet i den forbindelse vil iagttage et forsigtighedsprincip.

I forhold til luftfartslovens § 60 anvender de gældende regler alene begrebet godkendelse. Med ikrafttrædelse af Kommissionens forordning (EU) nr. 139 af 12. februar 2014 om fastsættelse af krav og administrative procedurer for flyvepladser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008 (flyvepladsforordningen), vil flyvepladser, som benytter instrumentindflyvnings- eller udflyvningsprocedurer og har en asfalteret landingsbane på mindst 800 m, som udgangspunkt ikke længere blive godkendt efter luftfartslovens § 60, men certificeret i henhold til flyvepladsforordningen. Det foreslås derfor, at det præciseres i § 60, at godkendelseskraet alene vedrører de flyvepladser, der ikke certificeres i henhold til flyvepladsforordningen. Det gælder således de flyvepladser, der ikke er omfattet af den pågældende forordnings

regler, eller som er omfattet af reglerne, men af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen bliver undtaget fra forordningens regler i henhold til forordningens artikel 5.

3. Service- og kapacitetsmål

3.1. *Gældende ret*

Luftfartslovens gældende regler indeholder ikke en tilstrækkelig hjemmel til at fastsætte nærmere regler om service- og kapacitetsmål for passagervendte områder for flyvepladser, som er af vital betydning for Danmarks nationale og internationale trafikforbindelser. Ved passagervendte områder tænkes i denne sammenhæng særligt på sikkerhedskontrollen, bagageudleveringen samt grænsekontrollen.

Luftfartslovens § 55 bestemmer blandt andet, at der til at indrette og drive en flyveplads, hvis benyttelse til flyvning står åben for offentligheden, udkræves særlig tilladelse af transport-, bygnings- og boligministeren. Denne tilladelse har karakter af en driftstilladelse. Luftfartslovens § 57 regulerer vilkår for sådanne driftstilladelser. Efter § 57, stk. 2 kan der i tilladelser til flyvepladser, som er af vital betydning for Danmarks nationale og internationale trafikforbindelser, stilles særlige vilkår i forbindelse med udstedelsen af en driftstilladelse efter luftfartslovens § 55. Sådanne særlige vilkår er dels opregnet i bestemmelsens stk. 2, nr. 1-10, men herudover kan der i medfør af § 57, stk. 2, nr. 11 fastsættes andre særlige vilkår for at tilgodese væsentlige samfundsmæssige og overordnede trafikale interesser for så vidt angår den i nr. 6 beskrevne nødvendige kapacitet.

Adgangen til at meddele pålæg efter § 57, stk. 2, nr. 7, er reguleret i § 57, stk. 2, nr. 6, hvorefter flyvepladsen er forpligtet til at opfylde Danmarks behov for nationale og internationale, herunder interkontinentale, trafikforbindelser ved at kunne tilbyde ”den nødvendige kapacitet” med hensyn til afviklingen af lufttrafik til enhver tid. Kapaciteten skal efter forarbejderne forstås i forhold til at sikre daglige start- og landingsmuligheder for direkte flyforbindelser til de større hovedstæder og andre vigtige trafikknudepunkter i Europa samt vigtige interkontinentale destinationer. Vilkår og påbud skal have til formål at sikre en sådan kapacitet. Efter de gældende bestemmelser i § 57, stk. 2, nr. 1-11, er det en betingelse for fastsættelse af særlige vilkår eller udstedelse af påbud, at det pågældende vilkår eller påbud er begrundet i ”væsentlige samfundsmæssige eller overordnede trafikale hensyn”.

Hvis selskabet ikke opfylder et vilkår udstedt i medfør af luftfartslovens § 57, stk. 2, nr. 6, eller et pålæg efter § 57, stk. 2, nr. 7, kan transport-, bygnings- og boligministeren uden varsel tilbagekalde tilladelsen til at drive flyveplads, jf. luftfartslovens § 58, stk. 2. Det samme gælder, hvis selskabet ikke underretter ministeren om en foranstaltning omfattet af § 57, stk. 2, nr. 8, eller hvis selskabet gennemfører en foranstaltning på trods af transport-, bygnings- og boligministerens indsigelse i medfør af § 57, stk. 2, nr. 9. Overtrædelse af vilkår og betingelser fastsat i medfør af luftfartslovens § 57 straffes desuden med bøde eller fængsel indtil 4 måneder, jf. luftfartslovens § 149, stk. 12.

Luftfartslovens § 71 indeholder bestemmelser om fastsættelse af regler om betaling for benyttelsen af en offentlig flyveplads (lufthavnstakster). Som led i fastsættelsen af lufthavnstakster indgås endvidere en aftale om serviceniveauer mellem flyvepladsen og luftfartsselskaberne for at sikre en sammenhæng mellem takstniveau og serviceniveau, jf. lufthavnsafgiftsdirektivets artikel 9, som er gennemført i dansk ret i medfør af luftfartslovens § 1 a og § 71 ved BL 9-15 om betaling for benyttelse af lufthavne, 3. udgave. I tilfælde af uenighed fastsættes målepunkter og principper for indregning af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen orienteres om disse serviceniveauaftaler i forbindelse med godkendelse af taksterne.

Hverken §§ 55, 57 eller 71 indeholder således tilstrækkelig hjemmel til, at der kan fastsættes nærmere regler om service- og kapacitetsmål for udvalgte passagervendte områder i flyvepladser, som er af vital betydning for Danmarks nationale og internationale trafikforbindelser, herunder for sikkerhedskontrollen, bagageudleveringen samt grænsekontrollen.

3.2. Transport-, Bygnings- og Boligministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

En flyveplads attraktivitet for flyvepladsens brugere bestemmes ikke alene af takstniveauet, men ligeledes i høj grad af det service- og kapacitetsniveau som flyvepladsen tilbyder. For passagerne og samfundet er det afgørende, at flyvepladsen løbende udvikler og foretager udbygninger af infrastrukturen, således at service- og kapacitetsniveauet følger med passagerudviklingen. Med indførsel af service- og kapacitetsmål for centrale passagervendte områder sikres passagererne en vis minimumsservice.

En gennemgang af det nuværende tilsyn som Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen gennemfører med kapaciteten i Københavns Lufthavn viser, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens muligheder for at udstede et påbud om for eksempel øget bemanning i sikkerhedskontrollen er begrænset i den nuværende lovgivning. Således har det som udgangspunkt ikke været muligt for myndighederne at udstede et påbud til flyvepladsen når der har været et aktuelt behov herfor, da den nuværende påbudsmulighed alene dækker helt ekstraordinære tilfælde.

Som følge af udviklingen i passagertallene og sammenlægningen af sikkerhedskontrollen for indenrigs- og udenrigsflyvninger, er der i perioder i andet halvår 2015 og første halvår 2016 blevet konstateret væsentligt forlængede ventetider i sikkerhedskontrollen i Københavns Lufthavn. Herudover viser en analyse fra DTU fra 2017 om forholdet mellem passagerernes omkostninger ved ventetid og uforudsigelighed sammenlignet med flyvepladsens omkostninger ved øget bemanning af eksisterende kontrolspor, at der vil være en klar samfundsøkonomisk gevinst ved, at flyvepladsen bemandede flere spor i den centrale sikkerhedskontrol. De samfundsøkonomiske gevinster følger af en reduktion i den gennemsnitlige ventetid for passagererne og en reduktion i uforudsigeligheden vedrørende ventetiden for passagererne. Analysen blev udarbejdet på baggrund af data for ventetider og bemanning for dele af 2016.

Hensynene til passagererne som gruppe på tværs af de forskellige luftfartsselskaber kan ikke sikres tilstrækkeligt gennem aftaler om serviceniveau mellem flyvepladsen og brugere heraf. Sådanne forhandlinger vil udelukkende være baseret på kommercielle overvejelser, hvori passagerernes omkostninger ved ventetid og uforudsigelighed ikke nødvendig indgår fuldt ud i fastlæggelsen af serviceniveauet. Der vurderes imidlertid at være store samfundsmæssige gevinster forbundet med at sikre, at visse centrale service- og kapacitetsmål kan fastsættes administrativt af hensyn til passagererne frem for af kommercielle hensyn. Der vurderes derfor, at være behov for at kunne fastsætte overordnede service- og kapacitetsmål, som sikrer et passende service- og kapacitetsniveau på de områder inden for flyvepladsen, som er af størst betydning for passagererne. Det skal i den forbindelse blandt andet sikres, at myndighederne har en klar hjemmel til at udstede konkrete påbud, som er nødvendige for at sikre realiseringen af service- og kapacitetsmålene.

Det foreslås derfor med bestemmelsen, at transport, bygnings- og boligministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om service- og kapacitetsmål på udvalgte passagervendte områder for flyvepladser, som er af vital betydning for Danmarks nationale og internationale trafikforbindelser, herunder for sikkerhedskontrollen, bagageudleveringen samt grænsekontrollen.

Der vil alene kunne fastsættes service- og kapacitetsmål på de områder, som er under flyvepladsens kontrol. Reglerne skal udelukkende tjene samfundets interesser i flyvepladsen som trafikknudepunkt og skal ikke regulere

adgangen til, at der af kommercielle hensyn gives en bedre service til passagererne. Service- og kapacitetsmålene skal være begrundede i samfundsmæssige hensyn samt være proportionale i forhold til de opgaver, som pålægges flyvepladsen. Det vil naturligvis fortsat være muligt for luftfartsselskaber og flyvepladser at indgå aftaler om servicemål til brug for fastsættelse af lufthavnstakster m.m. på områder, som ikke er omfattet af udstedte regler om passagervendte service- og kapacitetsmål. Parterne kan ligeledes indgå aftaler, som indebærer et højere serviceniveau for passagerer end det, der fastsættes i regler udstedt af transport-, bygnings- og boligministeren.

Det er afgørende at sikre en effektiv og proportional mulighed for håndhævelse af fastsatte service- og kapacitetsmål. De gældende regler i luftfartslovens § 58 om håndhævelse af overtrædelser af vilkår udstedt i medfør af § 57, stk. 2, nr. 6-9, giver mulighed for at tilbagekalde selskabets tilladelse til at drive flyveplads efter § 55. Det vil imidlertid ikke være hensigtsmæssigt at indføre en tilsvarende håndhævelse af overtrædelser af service- og kapacitetsmål, da disse overtrædelser som udgangspunkt ikke vil have tilstrækkelig alvorlig karakter til at nødvendiggøre en sådan tilbagekaldelse. Samtidig forventes overtrædelser af service- og kapacitetsmål at kunne konstateres nemt og uden bevismæssige tvivlsspørgsmål. Det vurderes på den baggrund hensigtsmæssigt at indføre en bemyndigelse til under visse betingelser at udstede administrative bødeforelæg og påbud.

4. Efterregulering af lufthavnstakster

4.1. Gældende ret

I medfør af luftfartslovens § 71 kan transport-, bygnings- og boligministeren fastsætte regler om betaling for benyttelsen af en offentlig flyveplads. Det følger forarbejderne til § 71, jf. Folketingstidende 2006-2007, Tillæg A, side 1248 ff., at takstreguleringen skal sikre, at taksterne er omkostningsrelaterede, ikke-diskriminerende og gennemsikkelige. Dette følger også af det bagvedliggende direktiv, jf. Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2009/12/EF af 11. marts 2009 om lufthavnsafgifter (herefter "lufthavnsafgiftsdirektivet").

Reglerne om takstfastsættelse er i dag fastsat i BL 9-15, 3. udgave, som også gennemfører lufthavnsafgiftsdirektivet. Lufthavnstakster fastsættes og beregnes i praksis blandt andet efter en prognose over trafikudviklingen i flyvepladsen (trafikprognosen) og en opgørelse af flyvepladsens aktiver og forventede investeringer (aktivbasen). Trafikprognosen benyttes til at fastsætte den forventede takst pr. passager i takstperioden, og opgørelsen af flyvepladsens aktiver og forventede investeringer benyttes til at fastsætte flyvepladsens forventede kapitalomkostninger.

Den nuværende regulering indeholder ikke hjemmel til, at myndighederne kan indføre en mekanisme, som sikrer en efterregulering (ex-post) af lufthavnstaksterne, som følge af en forskel mellem den realiserede udvikling i antallet af passagerer og flyvepladsens investeringsniveau sammenlignet med de forudsætninger, som lå til grund for takstniveauet.

4.2. Transport-, Bygnings- og Boligministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Til brug for takstfastsættelse eller takstforhandlinger er der brug for en række prognoser. To væsentlige prognoser, som kan have central betydning for takstudviklingen, er trafikprognosen og de kommende års forventede investeringsniveau på flyvepladsen. Dette er samtidig to prognoser, hvori der kan være en betydelig usikkerhed, og hvor den faktiske udvikling kan vise sig at være betydelig forskellig for de prognoser, som ligger til grund for det takstniveau, som lufthavnsbrugerne betaler flyvepladsen.

Trafikprognosen omfatter typisk en prognose for det årlige antal af passagerer enten i form af det samlede antal passagerer eller i form af antallet af afgående passagerer. Ved en relativt høj trafikprognose bliver flyvepladsens omkostninger fordelt på flere passagerer end ved en relativt lav trafikprognose. Hvis den faktisk passagerudvikling viser sig mere positiv end det er blevet lagt til grund i trafikprognosen, så risikerer lufthavnsbrugerne at betale en højere enhedspris per passagerer end flyvepladsens faktiske omkostninger per passagerer. Omvendt kan en flyveplads, som oplever en faktisk trafikudvikling, som er lavere end trafikprognosen risikere, at lufthavnsbrugerne betaler mindre per passagerer end de faktiske omkostninger. Desto længere en takstperiode er, desto mere usikker bliver den trafikprognose, som ligger til grund for takstniveauet, og dermed desto større risikerer afvigelserne at være for flyvepladsen og lufthavnsbrugerne.

Der skal ligeledes foreligge en prognose for de forventede investeringer, som flyvepladsen forventer at foretage i den kommende takstperiode, således at investeringerne kan medregnes i takstniveauet. Såfremt at det faktiske investeringsniveau afviger fra grundlaget for takstniveauet, så risikerer lufthavnsbrugerne at have betalt for investeringer, som ikke er blevet realiseret, eller flyvepladsen har foretaget investeringer, som ikke bliver modsvaret af et højere takstniveau. Sidstnævnte kan give et incitament for flyvepladsen til ikke at investere mere end det investeringsniveau, som ligger til grund for takstafbalancen.

For at sikre den størst mulige grad af omkostningsrelation i lufthavnstaksterne og mindske usikkerheden for flyvepladsen og lufthavnsbrugerne, er det relevant at skabe muligheden for en efterregulering af taksterne på baggrund af en konstateret systematisk og væsentlig forskel mellem de oprindelige forudsætninger for taksterne i en takstperiode og den faktiske trafikudvikling i samme periode. Tilsvarende gælder en efterregulering af taksterne, såfremt det reelle investeringsniveau og afskrivninger afviger systematisk og væsentligt fra det prognosticerede. En sådan efterregulering af lufthavnstaksterne eller ”risikodelingsmodel” kan bidrage til at mindske risikoen hos flyvepladsen og lufthavnsbrugerne. For at ordningen kan administreres er det hensigten, at en eventuel efterregulering skal ske ved indregning i den følgende reguleringsperiode og dette skal så vidt muligt ske ved efterregulering af den tilsvarende takst i den følgende periode.

Derfor foreslås det med bestemmelsen, at indføre en hjemmel for transport-, bygnings- og boligministeren til at fastsætte nærmere regler om takstperioder og herved indføre en mekanisme, som sikrer en efterregulering (ex-post) af lufthavnstaksterne, som følge af en konstateret systematisk og væsentlig forskel mellem den realiserede udvikling i antallet af passagerer og flyvepladsens investeringsniveau sammenlignet med de forudsætninger, som lå til grund for takstniveauet. Det er dog Transport-, Bygnings- og Boligministeriets forventning, at der med ikrafttræden af den ændrede reguleringsmodel i BL 9-15, 4. udgave, 1. januar 2018 er indført de fornødne retlige rammer for takstfastsættelse eller takstforhandlinger af lufthavnstakster. Denne hjemmel vil derfor alene blive udnyttet såfremt det efter en periode på mere end én takstperiode mod forventning viser sig, at dette ikke er tilfældet.

Skulle det mod forventning vise sig relevant, at udnytte hjemlen til at fastsætte regler af denne karakter, så vil den konkrete anvendelse af en sådan efterregulering ske efter nærmere konsultation med luftfartsbranchen. Branchen har tidligere givet udtryk for, at der i fremtiden kan være behov for en mekanisme, som indeholder en efterregulering af lufthavnstaksterne.

5. Oplysningspligt for flyvepladser

5.1. *Gældende ret*

I medfør af luftfartslovens § 71 kan transport-, bygnings- og boligministeren fastsætte regler om betaling for benyttelsen af en offentlig flyveplads. Det følger af forarbejderne til § 71, jf. Folketingstidende 2006-2007, Tillæg A, side 1248 ff., at takstreguleringen skal sikre, at taksterne er omkostningsrelaterede, ikke-diskriminerende og gennemskuelige.

De nærmere regler om takstfastsættelse er i dag fastsat i BL 9-15, 3. udgave, bestemmelser om betaling for benyttelse af lufthavne (lufthavnstakster), som bl.a. gennemfører lufthavnsafgiftsdirektivet i dansk ret. Det følger heraf, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan bestemme, om fastsættelsen af lufthavnstakster skal baseres på en omkostningsrelateret model eller en incitamentsskabende model. I praksis gælder den incitamentsskabende model alene for Københavns Lufthavne A/S.

Vilkårene for den incitamentsskabende model er fastsat i BL 9-15, 3. udgave, bilag 1. Efter disse vilkår skal taksterne så vidt muligt fastsættes ved forhandling. Hvis parterne ikke kan fastsætte taksterne ved forhandling, så udmelder Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen årlige indtægtsrammer som grundlag for takstfastsættelsen. Flyvepladsen udarbejder herefter forslag til takster. Lufthavnstakster skal - uanset om de fastsættes efter forhandling eller af lufthavnsdriftsorganet efter indtægtsramme - godkendes af Trafik, Bygge- og Boligstyrelsen. Det er en forudsætning for godkendelsen, at taksterne er omkostningsrelaterede, ikke-diskriminerende og gennemskuelige.

BL 9-15, 3. udgave, indeholder regler om, at flyvepladsen skal udarbejde informationspakker i forbindelse med samråd om lufthavnstaksterne. Disse informationspakker indeholder bl.a. en opgørelse over de forskellige tjenesteydelser og infrastrukturanlæg, som stilles til rådighed til gengæld for den lufthavnstakst, der opkræves, og en opgørelse over indtægterne fra de forskellige lufthavnstakster og den samlede udgift til de tjenesteydelser, der dækkes af disse. BL 9-15 indeholder ligeledes muligheden for, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen fra flyvepladsen kan anmode om eksempelvis oversigter for flerårige perioder over flyvepladsens samlede omkostninger og indtægter samt udviklingen i efterspørgslen inden for hvert takstområde, ligesom flyvepladsen kan anmodes om at dokumentere sammenhængen til flyvepladsens årsrapport.

Der er ikke i dag mulighed for at stille krav om at flyvepladser regelmæssigt skal levere konkrete og detaljerede oplysninger vedrørende flyvepladsens økonomi og lufthavnstakster, herunder drifts- og anlægsomkostninger, som medgår inden for de enkelte takstområder til vurderingen af, om taksterne er omkostningsrelaterede, gennemskuelige og ikke-diskriminerende.

5.2. *Transport-, Bygnings- og Boligministeriets overvejelser og den foreslåede ordning*

Det er blandt andet en forudsætning for godkendelse af lufthavnstakster, at de er omkostningsrelaterede. Det betyder, at taksterne skal relatere sig til de udgifter, der er forbundet med at levere flyvepladssydelser, og at fastsættelsen af taksterne skal tage sigte på, at luftfartsselskaberne ikke skal betale for faciliteter og ydelser, som de ikke benytter.

Med de gældende regler har det vist sig vanskeligt for myndighederne at få indsigt i, om lufthavnstaksterne inden for det enkelte takstområde og for de enkelte ydelser reelt relaterer sig til de omkostninger, der er forbundet med leveringen af tjenester på det pågældende område. Reglerne i den nuværende BL 9-15, 3. udgave, om indholdet af

den information, der gives i forbindelse med samråd, overlader i vidt omfang de konkrete regnskabstekniske opgørelser til flyvepladserne. Der er en betydelig informationsasymmetri, da flyvepladserne er i besiddelse af alle oplysninger om de reelle drifts- og anlægsomkostninger, som medgår inden for de enkelte takstområder.

Det foreslås derfor med bestemmelsen, at transport- bygnings- og boligministeren bemyndiges til at kunne fastsætte nærmere regler om, at flyvepladser regelmæssigt skal levere disse oplysninger til brug for transport- bygnings- og boligministerens tilsyn med lufthavnstaksterne. Det vil medvirke til at sikre indsigt i de reelle omkostninger forbundet med levering af ydelser inden for hvert enkelt takstområde og i gennemførelsen af de investeringsplaner, som ligger til grund for taksterne. De regelmæssige oplysninger fra flyvepladsen skal således kunne indgå som en del af grundlaget for fastsættelsen af og tilsynet med lufthavnstakster efter reglerne udstedt i medfør af luftfartslovens § 71, stk. 1, dvs. i dag BL 9-15, 3. udgave.

Regelmæssig levering af oplysninger med en nærmere opgørelse af omkostninger og indtægter på hvert enkelt lufthavnstakstområde kan således være med til at sikre, at taksterne på det pågældende område er objektive, gennemsigtige og omkostningsrelaterede. Formålet med, at flyvepladser skal levere sådanne regelmæssige oplysninger er således hovedsageligt, at dokumentere, at opkrævningen af den enkelte lufthavnstakst i regnskabsåret er anvendt til dækning af udgifter, der er relateret til det pågældende takstområde. Hertil kommer, at det er muligt for myndighederne at følge udviklingen i de forudsætninger, der er lagt til grund for takstaftalen mellem flyvepladsen og brugerne heraf eller i tilfælde af, at parterne ikke har indgået en takstaftale (fall-back).

6. Investeringsstøtte til udgifter forbundet med forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed for mindre regionale flyvepladser

6.1 Gældende ret

Luftfartslovens § 148 regulerer de gebyrer og afgifter, som vedrører Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens opgaver vedrørende civil luftfart. For udførelse af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens opgaver vedrørende tilsyn med den civile luftfart betaler et luftfartsselskab en afgift for hver passager, som selskabet befordrer. Afgiften betales for passagerer, som rejser med et luftfartøj, der er godkendt til mere end 10 passagersæder, eller som har en maksimal startvægt på mere end 5.700 kg, og som afgår fra en dansk flyveplads, hvis benyttelse til flyvning står åben for offentligheden. Afgiften betales dog ikke for passagerer under 2 år, transit- og transferpassagerer samt luftfartsselskabets personale på tjenesterejse.

Afgiften reguleres en gang årligt med 2 pct. tillagt tilpasningsprocenten for det pågældende finansår, jf. lov om satsreguleringsprocent, og fratrukket passagervækstprocenten mellem de to perioder på 12 måneder, der begynder henholdsvis 36 og 24 måneder før det pågældende finansår. Det herefter fremkomne beløb afrundes til nærmeste 25 øre. Transport-, bygnings- og boligministeren bekendtgør reguleringen hvert år.

I forarbejderne til den gældende § 148 fremgår det blandt andet, at afgiften skal dække omkostninger forbundet med Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens tilsyn med civil luftfart i bred forstand. Den nuværende regulering indeholder ikke tilstrækkelig hjemmel til, at et overskud kan anvendes til andre formål, herunder etablering af en investeringspulje målrettet de mindre flyvepladsers særlige finansieringsudfordringer i forbindelse med, at implementering af ny regulering til forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed medfører behov for anskaffelse af nyt materiel, ombygning eller udbygning af infrastruktur.

6.2 Transport-, Bygnings- og Boligministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

De mindre regionale flyvepladser er strategisk vigtig infrastruktur i forhold til den nationale og internationale tilgængelighed, og flyvepladserne har stor betydning for vækst, beskæftigelse og sammenhængskraften mellem landsdelene. Selv de mindre regionale flyvepladser forbinder en stor gruppe af passagerer med resten af verden. Det betyder, at selvom flyvepladserne er væsentligt mindre end de store knudepunkter, så skal sikkerhedsniveauet være lige så højt.

Securityindsatsen på luftfartsområdet er hovedsageligt reguleret af EU-regler og internationale standarder. De løbende nye krav til security medfører forpligtelser for flyvepladserne til at investere i materiel og infrastruktur. De mindre regionale flyvepladser vurderes relativt set at have højere udgifter til security per passager end de store flyvepladser, og de nye krav til security opleves derfor generelt som en stor udfordring for de mindre regionale flyvepladser. Dette skyldes ikke mindst, at flyvepladser, der har en lavere passagergennemstrømning, ikke kan udnytte kapaciteten af indkøbt materiel og infrastruktur fuldt ud.

Vurdering af de mindre lufthavnes udfordringer deles af EU-kommissionen, der i meddelelse om statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (2014/C 99/03) oplyser, at behovet for offentlig finansiering til investeringer i infrastruktur på grund af de høje faste omkostninger varierer efter flyvepladsens størrelse, og at behovet normalt vil være større for mindre flyvepladser. Kommissionen vurderer, at flyvepladser med op til 200.000 passagerer om året i vidt omfang måske ikke er i stand til selv at dække deres kapitalomkostninger.

Det foreslås derfor, at der i luftfartslovens § 148 skabes hjemmel til, at et overskud hos Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen i forbindelse med opkrævning af afgifter i henhold til bestemmelsens stk. 1 og 2, anvendes til oprettelse af en statslig investeringspulje, der er målrettet de mindre flyvepladsers særlige finansieringsudfordringer i forbindelse med, at implementering af ny security regulering medfører behov for anskaffelse af nyt materiel, ombygning eller udbygning af infrastruktur.

Afgiften per passager er af flere omgange blevet reduceret, da der har været en passagertilvækst og er oparbejdet et overskud på ordningen, således var afgiften i 2015 6,25 kroner per passager, mens den i 2017 er 5,25 kroner per passager. Fra 2017 til 2018 reduceres afgiften til 4,75 kroner per passager svarende til en afgiftslettelse på omkring 7 mio. kroner per år. Med en investeringspulje på 1-3 mio. kroner årligt er det forventningen, at puljen og administrationen af den kan finansieres af dette overskud uden, at det i sig selv fører til en forøgelse af afgiftssatsen.

Flyvepladserne skal have rutetrafik for at kunne få del i puljeordningen, således at de bidrager til den nationale og internationale tilgængelighed. Ordningen afgrænses derudover til lufthavne med færre end 200.000 årlige passagerer, idet det vurderes at være den kategori af flyvepladser, som har størst behov for investeringsstøtte, jf. ovenfor. Hertil kommer, at denne afgrænsning sikrer, at ordningen kan administreres indenfor de EU-retlige regler om statsstøtte til flyvepladser. Det er i tillæg hertil en generel forudsætning, at tildeling af midler er ikke-diskriminerende. Passagertallet opgøres som den faktiske gennemsnitlige årlige passagertrafik i de to regnskabsår forud for det år, hvori støtten tildeles. Hvis det drejer sig om en nyoprettet flyveplads, der står åben for offentligheden, så skal den prognosticerede gennemsnitlige årlige passagertrafik i de to regnskabsår efter, at den erhvervsmæssige passagerlufttrafik påbegyndes, lægges til grund. Afgrænsningen er baseret på tælling af enkeltrejser. Det betyder, at flypassagerer, der f.eks. flyver til og fra flyvepladsen, bliver talt to gange.

Transport-, bygnings- og boligministeren kan ved bekendtgørelse fastsætte nærmere regler om gennemførelsen af investeringspuljen, herunder nærmere regler for administration af puljen. Ministeren kan herunder fastsætte

bestemmelser om ansøgning, ansøgningsfrist, betingelser der skal være opfyldt for at opnå tilskud, modtagerkreds, kontrol, regnskab og revision vedrørende udbetalt tilskud, tilbagebetaling af tilskud, herunder betaling af renter og lignende. Den nærmere fastlæggelse af investeringspuljen skal ske under iagttagelse af de EU-retlige regler om statsstøtte til flyvepladser.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget vurderes ikke at have økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget kan få betydning for flyvepladser af vital betydning for Danmarks nationale og internationale trafikforbindelser, og de luftfartsselskaber, som benytter disse flyvepladser. Disse flyvepladser kan blive mødt med krav vedrørende passagervendte service- og kapacitetsmål. Det øvrige erhvervsliv pålægges ikke yderligere økonomiske og administrative byrder.

9. Økonomiske konsekvenser for borgerne

Lovforslaget vurderes ikke at have økonomiske konsekvenser for borgere.

10. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget vurderes ikke at have miljømæssige konsekvenser.

11. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget vedrører Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2009/12/EF af 11. marts 2009 om lufthavnsafgifter (herefter "Lufthavnsafgiftsdirektivet"). Direktivet bestemmer i artikel 9, stk. 1, at medlemsstaterne for at opnå en smidig og effektiv lufthavnsdrift træffer de nødvendige foranstaltninger for at gøre det muligt for flyvepladsen og de repræsentanter eller sammenslutninger, der repræsenterer brugere af flyvepladser, at indlede forhandlinger med henblik på at indgå en serviceniveauaftale om kvaliteten af de tjenester, der ydes i flyvepladsen. I alle serviceniveauaftaler fastsættes hvilket serviceniveau, der skal stilles til rådighed under hensyntagen til det faktiske lufthavnsafgiftssystem og det serviceniveau, som brugere af flyvepladsen er berettiget til på baggrund af lufthavnstaksterne, jf. artikel 9, stk. 2. Den foreslåede bemyndigelse til transport- bygnings- og boligministeren til at udstede regler om service- og kapacitetsmål m.v. vedrører ikke direkte serviceniveauet mellem flyvepladsen og luftfartsselskaberne, men derimod serviceniveauet mellem flyvepladsen og passagererne. Regler om service- og kapacitetsniveau fastsat efter bemyndigelsen berører endvidere ikke flyvepladsens og luftfartsselskabernes adgang til at aftale et serviceniveau mellem sig, der afspejler et højere serviceniveau for passagererne end det, der følger af de udstedte regler. Det skal desuden fortsat være muligt for luftfartsselskaber og flyvepladser at indgå aftaler om servicemål til brug for fastsættelse af lufthavnstakster m.m. på områder, som ikke er omfattet af udstedte regler om passagervendte servicemål samt for eksempel på lavprisområder eller lignende. Den foreslåede bemyndigelse vedrører således ikke den implementering af Lufthavnsafgiftsdirektivet, som allerede foreligger i form af luftfartslovens regler og BL 9-15, 3. udgave.

Efter artikel 3 i lufthavnsafgiftsdirektivet skal medlemsstaterne sikre, at lufthavnstaksterne ikke medfører forskelsbehandling af brugere af flyvepladsen i overensstemmelse med fællesskabsretten. Dette udgør ikke en hindring for, at lufthavnstaksterne kan gradueres i almenhedens og samfundets interesse, herunder af miljøhensyn.

Kriterierne for en sådan graduering skal dog være relevante, objektive og gennemskuelige. Efter lufthavnsafgiftsdirektivets artikel 10, stk. 1, skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at gøre det muligt for flyvepladsen at variere kvaliteten og omfanget af bestemte lufthavnsydelser, terminaler eller terminaldele, med det formål at tilbyde skræddersyede tjenesteydelser eller en terminal eller terminaldel til særlige formål. Lufthavnstakstniveauet kan differentieres på grundlag af kvaliteten og omfanget af sådanne ydelser samt omkostningerne ved dem eller enhver anden objektiv og gennemskuelig begrundelse. Med forbehold for artikel 3 kan flyvepladsen, frit fastsætte sådanne differentierede lufthavnstakster.

Lufthavnsafgiftsdirektivet artikel 7, stk. 1 bestemmer, at medlemsstaterne skal sikre, at flyvepladsen under samråd efter direktivets artikel 6 fremlægger en række oplysninger for luftfartsselskaberne om, hvilke elementer der tjener som grundlag for fastsættelsen af systemet eller niveauet for samtlige lufthavnstakster, flyvepladsen opkræver. Disse oplysninger er opregnet i bestemmelsens litra a til h og omfatter bl.a. en opgørelse over de forskellige tjenesteydelser og infrastrukturanlæg, som stilles til rådighed til gengæld for den lufthavnstakst, der opkræves, samt oplysninger om indtægterne fra de forskellige lufthavnstakster og den samlede udgift til de tjenesteydelser. Artikel 7 i lufthavnsafgiftsdirektivet er gennemført ved bestemmelserne i afsnit 7 i BL 9-15. Den foreslåede bemyndigelse til at fastsætte regler om regelmæssig oplysningspligt for flyvepladser har til formål at understøtte tilsynet med, at flyvepladsens takster lever op til lufthavnsafgiftsdirektivets krav, det vil blandt andet sige, at disse er objektive, omkostningsrelaterede og ikke-diskriminerende. Forslaget berører ikke flyvepladsers forpligtelser efter lufthavnsafgiftsdirektivets artikel 7. Det er fortsat tanken, at flyvepladser i forbindelse med samråd skal give de oplysninger, som fremgår af bestemmelserne i afsnit 7 i BL 9-15, der gennemfører artikel 7 i lufthavnsafgiftsdirektivet.

Direktivet indeholder ikke bestemmelser om regulering af lufthavnstaksterne som følge af afvigelser mellem de opstillede prognoser og forudsætninger og det realiserede trafik- eller investeringsniveau. En sådan regulering vil medvirke til at sikre, at den fastsatte lufthavnstakst faktisk svarer til lufthavnens reelle omkostninger som forudsat i takstaftalen. Reguleringen vil således understøtte direktivets krav om gennemsigtighed ved takstfastsættelsen, jf. artikel 3 og 10.

Ikrafttrædelse af Kommissionens forordning (EU) nr. 139 af 12. februar 2014 om fastsættelse af krav og administrative procedurer for flyvepladser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008 får betydning for de flyvepladser, som benytter instrumentindflyvnings- eller udflyvningsprocedurer og har en asfalteret landingsbane på mindst 800 m. De flyvepladser, som bliver omfattet af de EU regler på flyvepladsområdet, skal ikke længere følge de nationale tekniske bestemmelser i medfør af § 60. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har mulighed for at dispensere fra forordningens regler, såfremt en flyveplads betjener højst 10.000 passagerer og højst håndterer 850 fragt bevægelser årligt. Styrelsen har efter nærmere vurdering besluttet, at 5 af de omfattede flyvepladser opfylder undtagelseskriterierne, hvorfor de skal undtages og fortsat skal følge de nationale sikkerhedsregler på området. Forordningens regler erstatter alene de nationale tekniske godkendelser efter luftfartslovens § 60. De ikke-sikkerhedsrelaterede aspekter af de eksisterende nationale tilladelser for flyvepladser berøres derfor ikke ved konvertering til EU certifikater, jf. præambel, pkt. 9 i forordningen (EU) 139/2014. Det betyder, at parallelt med EU-certifikaterne skal flyvepladserne tillige have en tilladelse efter luftfartslovens § 55 med tilhørende vilkår, da denne tilladelse er baseret på ikke-tekniske forhold.

12. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 8. december 2017 til den 8. januar 2018 været sendt i høring hos følgende organisationer m.v.: Se høringsliste.

13. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindre udgifter (Hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/merudgifter (Hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Puljeordning for mindre regionale flyvepladser medfører en positiv økonomisk konsekvens for de relevante flyvepladser, som kan få del i puljens midler.	Lovforslaget kan få betydning for flyvepladser af vital betydning for Danmarks nationale og internationale trafikforbindelser, og de luftfartsselskaber, som benytter disse flyvepladser. Disse flyvepladser kan blive mødt med krav vedrørende passagervendte service- og kapacitetsmål.
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Lovforslaget kan få betydning for flyvepladser af vital betydning for Danmarks nationale og internationale trafikforbindelser, og de luftfartsselskaber, som benytter disse flyvepladser. Disse flyvepladser kan blive mødt med krav vedrørende passagervendte service- og kapacitetsmål.
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget implementerer ikke nye EU-regulering.	
Overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser	JA	NEJ X

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Ændringen indebærer, at det fremover kun er ”væsentlige ændringer” af en flyveplads, hvortil der udkræves tilladelse efter luftfartslovens § 55, stk. 1, 2. pkt. Ved ”væsentlige ændringer” skal i denne sammenhæng bl.a. forstås større fysiske ændringer af flyvepladsens centrale bygninger og anlæg m.v., som samlet set må forventes at påvirke afviklingen af flytrafik på flyvepladsen i større grad, eller som må forventes at påvirke flyvepladsens omgivelser og samfundet i væsentlig grad. Eksempler på ’væsentlige ændringer’ kan være lukning af eksisterende start- og landingsbaner eller ændring af start- og landingsbaner, der medfører betydende ændringer for afviklingen af flytrafikken. Tilsvarende udkræves tilladelse til anlæg af nye start- og landingsbaner eller terminaler. ’Væsentlige ændringer’ vil således ofte have karakter af at være fysiske ændringer, men bestemmelsen er ikke begrænset hertil. Det centrale i denne sammenhæng er den påtænkte dispositions betydning for samfundet, tilgængeligheden og de almene hensyn, som skal varetages i tilladelsen jf. lov om luftfarts § 56, herunder hensynet til omkringliggende flyvepladser. Kravet om tilladelse efter luftfartslovens § 55, stk. 1, 2. pkt., gælder uafhængigt af, om der er stillet vilkår i en eksisterende tilladelse efter lovens § 57, stk. 2. Det er således ikke tilstrækkeligt for ændringer omfattet af § 55, stk. 1, 2. pkt., at give underretning efter vilkår meddelt i medfør af lovens § 57, stk. 2, nr. 8.

Det følger af den gældende § 55, at der, for at indrette og drive en flyveplads, der står åben for offentligheden, foruden godkendelse efter § 60, skal meddeles en særlig tilladelse. Med ikrafttrædelse af flyvepladsforordningen (forordning (EU) nr. 139 af 12. februar 2014 om fastsættelse af krav og administrative procedurer for flyvepladser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008), vil flyvepladser, som benytter instrumentindflyvnings- eller –udflyvningsprocedurer og har en asfalteret landingsbane på mindst 800 m, som udgangspunkt ikke længere blive godkendt efter luftfartslovens § 60, men certificeret i henhold til flyvepladsforordningen. Flyvepladsforordningen rummer mulighed for, at nationale krav om tilladelser, der ikke vedrører sikkerhedsrelaterede aspekter ved en certificeret flyveplads, kan opretholdes sideløbende med certificeringskravet. Det foreslås på den baggrund, at det præciseres i § 55, at den særlige tilladelse både skal gives til pladser, der skal godkendes i medfør af luftfartslovens § 60 og flyvepladser, der skal certificeres i henhold til flyvepladsforordningen.

Til nr. 2

Ved ændringen præciseres det for det første, at vilkår efter bestemmelsen i luftfartslovens § 57, stk. 2, nr. 8, også gælder for fysiske ændringer, der ikke har en så væsentlig karakter, at deres gennemførsel kræver tilladelse efter § 55. For det andet præciseres det, at vilkår om, at en flyveplads af vital betydning for Danmarks nationale og internationale trafikforbindelser skal give forudgående underretning om ethvert forslag til beslutning, disposition, omlægning af driften eller fysiske ændringer, der indebærer en væsentlig risiko for, at flyvepladsen ikke vil kunne tilbyde den nødvendige kapacitet, kun gælder for beslutninger, dispositioner, omlægning af driften eller fysiske ændringer, der ikke er omfattet af § 55, stk. 1, 2. pkt.,

Væsentlige ændringer, der er omfattet af kravet om tilladelse efter luftfartslovens § 55, stk. 1, 2. pkt., kan således alene foretages efter forudgående tilladelse, hvorfor reglen om frist for transport- bygnings- og boligministerens indsigelse efter § 57, stk. 2, nr. 9, ikke gælder for sådanne ændringer. Mindre væsentlige driftsmæssige eller

fysiske ændringer, der ikke indebærer en væsentlig risiko for, at flyvepladsen ikke vil kunne tilbyde den i § 57, stk. 2, nr. 6, beskrevne nødvendige kapacitet, kan fortsat foretages uden tilladelse eller varsel.

Til nr. 3 (service- og kapacitetsmål)

Bestemmelsen indfører et nyt stk. 3 i luftfartslovens § 57, hvorefter transport-, bygnings- og boligministeren kan fastsætte nærmere regler om service- og kapacitetsmål for flyvepladser, som er af vital betydning for Danmarks nationale og internationale trafikforbindelser, herunder regler om tilsyn og håndhævelse heraf. Bestemmelsen kan anvendes til at fastsætte service- og kapacitetsmål i forhold til centrale parametre for flyvepladsens passagervendte områder. Der vil blandt andet kunne fastsættes regler om service- og kapacitetsmål ved gennemførelse af sikkerhedskontrol, grænsekontrol og bagagehåndtering.

I forhold til sikkerhedskontrollen har Danmarks Tekniske Universitet (DTU) har udført en analyse af ventetiderne i Københavns Lufthavn fra 2017, som konkluderer, at der vil være en klar samfundsøkonomisk gevinst ved, at Københavns Lufthavn bemander mindst yderligere tre kontrolspor igennem en hel dag sammenlignet med den nuværende bemanning. Med indførelsen af servicemål for ventetiden i sikkerhedskontrollen sikres passagererne i Københavns Lufthavn således en vis minimumsservice. De konkrete servicemål bliver fastsat af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen efter konsultation med luftfartsbranchen og servicemålene bliver meldt ud forud for takstforhandlingerne mellem Københavns lufthavn og luftfartsselskaberne. Udgangspunktet for Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens konsultation med luftfartsbranchen vil være følgende tre måltal for ventetiden i sikkerhedskontrollen i Københavns Lufthavn:

- Den gennemsnitlige ventetid for passagererne på en kalenderuge skal være under 5 minutter.
- Maksimalt 5 pct. af tidsintervallerne i en kalenderuge må have en ventetid over 10 minutter, svarende til, at minimum 95 pct. af alle ventetider skal være under 10 minutter.
- Ingen tidsintervaller set over en kalenderuge må have en ventetid over 15 minutter.

Ovenstående måltal opgøres på baggrund af den gennemsnitlige ventetid i tidsrummet 05-23 målt i 15 minutters intervaller.

Bestemmelsen kan ligeledes udnyttes til at fastsætte regler om kapacitetsmål i forbindelse med grænsekontrol på flyvepladsen område. I den forbindelse forventes den foreslåede bemyndigelse udnyttet til at udstede regler, der skal fastlægge flyvepladsens forpligtelse til aktivt at sikre rammerne om grænsekontrollen. Reglerne om kapacitetsmål vil eksempelvis kunne indebære krav til de fysiske installationer og faciliteter samt transportveje, som flyvepladsen skal sikre for at muliggøre politiets kontrolmæssige foranstaltninger. Det forventes, at flyvepladsen i vidt omfang fortsat vil søge at fastlægge behovet for fysisk infrastruktur i samarbejde med den politimyndighed, som gennemfører grænsekontrollen, men hvor dette ikke viser sig tilstrækkeligt til at gennemføre grænsekontrollen vil bestemmelsen kunne udnyttes til at fastsætte nærmere regler herom.

Et andet centralt passagervendt område er bagageudleveringen. Her udgør ventetiden for passagererne ligeledes en samfundsøkonomisk omkostning for passagererne. Til forskel fra for eksempel sikkerhedskontrollen, udgøres værdikæden i bagageudleveringen dog ikke alene af flyvepladsen, men også af luftfartsselskaber og handlingsselskaber. Denne mere komplicerede værdikæde vanskeliggør en umiddelbar indførelse af servicemål samt tilsyn og håndhævelse heraf. Der kan dog efter behov iværksættes en nærmere analyse af værdikæden med henblik på at klarlægge behovet og muligheden for servicemål. Såfremt det findes relevant og realiserbart kan bestemmelsen ligeledes udnyttes til at fastsætte regler om servicemål i forbindelse med bagageudleveringen på flyvepladsens område.

De nærmere regler som fastsættes skal indebære, at kravene til service- og kapacitetsmålene skal fastsættes efter forudgående konsultation med flyvepladserne og brugerne heraf. Service- og kapacitetsmålene skal endvidere fastsættes efter eventuelt foreliggende internationalt anerkendte branchestandarder, og der skal i den forbindelse foretages afvejning af den samfundsøkonomiske effekt af det pågældende service- og kapacitetsniveau i forhold til de afledte omkostninger for flyvepladsen, brugerne heraf og passagererne. Der vil kun kunne udstedes regler om service- og kapacitetsmål, som efter en konkret vurdering er nødvendige for at sikre grundlæggende trafikale og samfundsmæssige hensyn, herunder særligt hensynene til passagererne. I det omfang det konkrete service- og kapacitetsniveau, som opleves af passageren, i sidste ende beror på et samarbejde mellem flyvepladsen og andre parter, vil de fastsatte service- og kapacitetsmål alene vedrøre flyvepladsens forpligtelse til at stille den fornødne service og kapacitet til rådighed.

Herudover vil der efter bestemmelsen kunne fastsættes regler om tilsyn og håndhævelse af de opstillede service- og kapacitetsmål. Bemyndigelsen til at udstede regler om tilsyn og håndhævelse skal ses i sammenhæng med lovforslagets § 1, nr. 7 og 8, om administrative bødeforelæg. Formålet med bemyndigelsen er at give ministeren mulighed for at indføre en effektiv håndhævelse af fastsatte service- og kapacitetsmål, hvor de enkelte håndhævelsesskridt står i rimeligt forhold til overtrædelsen. Reglerne om håndhævelse skal afspejle, at en overtrædelse af fastsatte servicemål som udgangspunkt ikke har samme alvorlige karakter som en tilsidesættelse af vilkår fastsat efter luftfartslovens § 57, stk. 2, nr. 6-9, som efter lovens § 58, stk. 2, kan føre til tilbagekaldelse af tilladelsen til at drive en flyveplads efter § 55.

Regler om tilsyn kan eksempelvis omfatte en indberetningspligt for flyvepladsen. I det omfang der fastsættes service- og kapacitetsmål i form af konkrete ventetider, vil der i den forbindelse kunne fastsættes regler om periodisk indberetning af oplysninger herom.

Til nr. 4

Ændringen i § 60 er foranlediget af, at der er kommet nye EU-regler på flyvepladsområdet. Med ikrafttrædelse af Kommissionens forordning (EU) nr. 139 af 12. februar 2014 om fastsættelse af krav og administrative procedurer for flyvepladser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008 (flyvepladsforordning) vil flyvepladser, som benytter instrumentindflyvnings- eller udflyvningsprocedurer og har en asfalteret landingsbane på mindst 800 m som udgangspunkt ikke blive godkendt efter de nationale godkendelsesregler i luftfartsloven, men certificeret i henhold til flyvepladsforordningen.

Det foreslås derfor, at det præciseres i § 60, at godkendelseskravet alene vedrører de flyvepladser, der ikke certificeres i henhold til flyvepladsforordningen. Flyvepladser, der ikke er omfattet af den pågældende forordningens regler, eller som er omfattet af reglerne, men af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen bliver undtaget i henhold til forordningens artikel 5, skal ikke følge forordning (EU) nr. 139/2014.

Til nr. 5 (Efterregulering af takster)

Den gældende bestemmelse i luftfartslovens § 71 er blandt andet anvendt til at udstede BL 9-15 Bestemmelser om betaling for udnyttelse af lufthavne (lufthavnstakster). Efter disse regler skal taksterne være omkostningsrelaterede, og efter nærmere regler skal taksterne afspejle flyvepladsens skøn over indtægter og udgifter i den kommende takstperiode. Den gældende bestemmelse i luftfartslovens § 71 skønnes ikke at indeholde klar hjemmel til, at der kan fastsættes regler om efterfølgende regulering af taksterne for betaling som følge af, at de skønnede indtægter og omkostninger ved udgangen af en takstperiode konstateres ikke at svare til det, som er forudsat og beregnet ved fastsættelsen af taksterne.

For at sikre den størst mulige grad af omkostningsrelation i lufthavnstaksterne og mindske usikkerheden for flyvepladsen og lufthavnsbrugerne kan det vise sig relevant, at skabe muligheden for en efterregulering (ex-post) af taksterne på baggrund af en konstateret forskel mellem de oprindelige forudsætninger for taksterne i en takstperiode og den faktiske trafikudvikling i samme periode. Tilsvarende gælder en efterregulering af taksterne, såfremt det reelle investeringsniveau og afskrivninger afviger fra det prognosticerede. En sådan efterregulering af lufthavnstaksterne eller ”risikodelingsmodel” kan bidrage til at mindske risikoen hos flyvepladsen og brugerne heraf.

Den foreslåede ændring har til formål at sikre, at der er den fornødne hjemmel til at indføre regler om efterregulering af lufthavnstaksterne, som følge af en forskel mellem den realiserede udvikling i antallet af passagerer og flyvepladsens investeringsniveau sammenlignet med de forudsætninger, som lå til grund for takstniveauet. Der ændres ikke i øvrigt på anvendelsesområdet for luftfartslovens § 71. Det er dog Transport-, Bygnings- og Boligministeriets forventning, at der med ikrafttræden af den ændrede reguleringsmodel i BL 9-15, 4. udgave, 1. januar 2018 er indført de fornødne retlige rammer for takstfastsættelse eller takstforhandlinger af lufthavnstakster. Denne hjemmel vil derfor alene blive udnyttet såfremt det efter en periode på mere end én takstperiode mod forventning viser sig, at dette ikke er tilfældet.

For at ordningen kan administreres er det hensigten, at en eventuel efterregulering skal ske ved indregning i den følgende reguleringsperiode, så vidt muligt ved regulering af den tilsvarende takst i den følgende periode. En regulering skal derfor som udgangspunkt – efter konsultation af den omhandlede flyveplads - meddeles umiddelbart inden afslutningen af en takstperiode, så de opgjorte differencer kan indregnes i flyvepladsens forslag til takster for den kommende periode. Den konkrete anvendelse af en sådan efterregulering vil ske efter nærmere konsultation med luftfartsbranchen. Mulighederne for udnyttelsen af bemyndigelsen skal desuden ses i sammenhæng med den foreslåede bemyndigelse til at fastsætte regler om oplysningspligt for flyvepladser, jf. nedenfor.

Til nr. 6 (oplysningspligt for flyvepladser)

Bestemmelsen, der er ny, indebærer, at transport-, bygnings- og boligministeren kan fastsætte regler om, at flyvepladser regelmæssigt skal levere bestemte oplysninger vedrørende flyvepladsens økonomi og lufthavnstakster til brug for transport-, bygnings- og boligministerens tilsyn med lufthavnstaksterne. En sådan oplysningspligt skal sikre tilsynsmyndigheden løbende indsigt i og tilsyn med flyvepladsernes omkostninger og investeringer ved levering af de forskellige tjenester. Det er blandt andet en forudsætning for godkendelse af lufthavnstakster, at de er omkostningsrelaterede. Det betyder, at taksterne skal relatere sig til de udgifter, der er forbundet med at levere flyvepladsydelser, og at fastsættelsen af taksterne skal tage sigte på, at luftfartsselskaberne ikke skal betale for faciliteter og ydelser, som de ikke benytter.

Med den foreslåede bestemmelse får transport-, bygnings- og boligministeren blandt andet hjemmel til at udstede regler om, at flyvepladser regelmæssigt skal levere oplysninger om flyvepladsens enkelte takstområder. Reglerne skal indeholde nærmere bestemmelser om det konkrete indhold, opgørelsesprincipper og processen for levering af oplysningerne. Det kan herudover bestemmes, at der ved vurderingen af, om en afholdt udgift medgår direkte til drift af et bestemt takstområde, skal anlægges en restriktiv bedømmelse. Udgifter til medarbejdere, der udfører opgaver, som i almindelighed må antages at være i flyvepladsens egen interesse, fordeles efter et konkret og rimeligt skøn på de takstområder, som må antages at få mest gavn af de pågældende medarbejdere.

Til nr. 7 og 8 (Investeringsstøtte til udgifter forbundet med forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed for mindre regionale flyvepladser)

Den nuværende regulering i luftfartslovens § 148 indeholder ikke tilstrækkelig hjemmel til, at et overskud i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen fra den opkrævede afgift til dæknings af styrelsens tilsyn med den civile luftfart i bred forstand, kan anvendes til andre formål, herunder etablering af en investeringspulje målrettet de mindre flyvepladser særlige finansieringsudfordringer i forbindelse med nye krav vedrørende forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed (security), der kræver anskaffelse af nyt materiel, ombygning eller udbygning af infrastruktur.

Det foreslås derfor, at der i luftfartslovens § 148 skabes hjemmel til, at et overskud hos Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen i forbindelse med opkrævning af afgifter i henhold til bestemmelsens stk. 1 og 2, anvendes til oprettelse en statslig investeringspulje, der er målrettet de mindre flyvepladser særlige finansieringsudfordringer i forbindelse med, at implementering af ny security regulering medfører behov for anskaffelse af nyt materiel, ombygning eller udbygning af infrastruktur.

Afgiften per passager er af flere omgange blevet reduceret, da der har været en passagertilvækst og er oparbejdet et overskud på ordningen, således var afgiften i 2015 6,25 kroner per passager, mens den i 2017 er 5,25 kroner per passager. Fra 2017 til 2018 reduceres afgiften til 4,75 kroner per passager svarende til en afgiftslettelse på omkring 7 mio. kroner per år. Med en investeringspulje på 1-3 mio. kroner årligt er det forventningen, at puljen og administrationen af den kan finansieres af dette overskud uden, at det i sig selv fører til en forøgelse af afgiftssatsen.

Flyvepladserne skal have rutetrafik for at kunne få del i puljeordningen, således at de bidrager til den nationale og internationale tilgængelighed. Ordningen afgrænses derudover til lufthavne med færre end 200.000 årlige passagerer, idet det vurderes at være den kategori af flyvepladser, som har størst behov for investeringsstøtte, jf. ovenfor. Hertil kommer, at denne afgrænsning sikrer, at ordningen kan administreres indenfor de EU-retlige regler om statsstøtte til flyvepladser. Det er i tillæg hertil en generel forudsætning, at tildeling af midler er ikke-diskriminerende. Passagertallet opgøres som den faktiske gennemsnitlige årlige passagertrafik i de to regnskabsår forud for det år, hvori støtten tildeles. Hvis det drejer sig om en nyoprettet flyveplads, der står åben for offentligheden, så skal den prognosticerede gennemsnitlige årlige passagertrafik i de to regnskabsår efter, at den erhvervsmæssige passagerlufttrafik påbegyndes, lægges til grund. Afgrænsningen er baseret på tælling af enkeltrejser. Det betyder, at flypassagerer, der f.eks. flyver til og fra flyvepladsen, bliver talt to gange.

Transport-, bygnings- og boligministeren kan ved bekendtgørelse fastsætte nærmere regler om gennemførelsen af investeringspuljen, herunder nærmere regler for administration af puljen. Ministeren kan herunder fastsætte bestemmelser om ansøgning, ansøgningsfrist, betingelser der skal være opfyldt for at opnå tilskud, modtagerkreds, kontrol, regnskab og revision vedrørende udbetalt tilskud, tilbagebetaling af tilskud, herunder betaling af renter og lignende. Den nærmere fastlæggelse af investeringspuljen skal ske under iagttagelse af de EU-retlige regler om statsstøtte til flyvepladser.

Til nr. 9

Det følger af luftfartslovens § 149, stk. 10, at det i øvrigt i de forskrifter, der fastsættes i medfør af loven, kan bestemmes, at overtrædelser af forskrifterne medfører straf af bøde eller fængsel indtil 4 måneder.

Det foreslås, at der i luftfartslovens § 149, stk. 10, indsættes et nyt pkt. efter 1. pkt., hvorefter det er en betingelse for bødeansvar efter regler fastsat i medfør af § 57, stk. 3, at overtrædelsen kan tilregnes en eller flere til virksomheden knyttede personer eller virksomheden som sådan.

Efter den foreslåede bestemmelse vil strafbestemmelser for overtrædelse af regler fastsat i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 57, stk. 3, alene kunne omfatte bødestraf til virksomheder. Der kan dog pålægges bødeansvar for overtrædelser, selv om overtrædelsen ikke kan tilregnes virksomheden som forsætlig eller uagtsom. Strafansvaret er betinget af, at en eller flere personer inden for virksomheden uagtsomt eller forsætligt har overtrådt regler fastsat i medfør af § 57, stk. 3, eller at overtrædelsen er begået af virksomheden som sådan. Det er ikke en betingelse, at en bestemt person kan gøres ansvarlig for den pågældende overtrædelse. Anonyme eller kumulative overtrædelser er således også omfattet af strafansvaret.

For så vidt angår strafniveauet, vil det efter Transport-, Bygnings- og Boligministeriets opfattelse ikke være hensigtsmæssigt eller proportionalt at håndhæve sådanne overtrædelser på samme måde som ved vilkårsovertrædelser m.v., det vil sige gennem en mulighed for administrativ tilbagekaldelse af flyvepladsens tilladelse til at drive flyveplads, jf. luftfartslovens § 58, stk. 2. Ministeriet finder derimod, at bødestraf for sådanne overtrædelser vil være egnet til at sikre en effektiv håndhævelse af de foreslåede regler.

Det forudsættes i den forbindelse, at overtrædelse af regler fastsat i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 57, stk. 3, i udgangspunktet straffes med en bøde på 12.000 kr. Ved vurderingen af bødens størrelse er der først og fremmest lagt vægt på, at der er tale om sanktionering af en virksomhed. Derudover er det lagt til grund, at det skal kunne betale sig for virksomheden, at iværksætte de relevante initiativer for at undgå en bøde for på den måde at skabe det rette incitament til at overholde de fastsatte mål. Der er taget udgangspunkt i sanktionering af overskridelse af servicemål for sikkerhedskontrollen, hvor det at åbne et ekstra spor i sikkerhedskontrollen kan afværge en overskridelse af den gennemsnitlige ventetid og dermed afværge et bødeforlæg. Bødens størrelse er således beregnet til at være højere end den udgift, som en flyveplads vil have i forbindelse med åbning af et ekstra spor i sikkerhedskontrollen. Den endelige bødestørrelse vil blive fastsat ved bekendtgørelse i forbindelse med fastlæggelsen af de konkrete service- og kapacitetsmål samt sanktionering for overskridelse heraf.

Fastsættelsen af straffen vil dog fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne strafniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Til nr. 10

Overtrædelse af de regler, som vil kunne fastsættes i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 1, nr. 3, (service- og kapacitetsmål) vil kunne strafbelægges efter luftfartslovens § 149, stk. 10, hvorefter det i de forskrifter, der fastsættes i medfør af loven, kan bestemmes, at overtrædelser af forskrifterne medfører straf af bøde eller fængsel indtil 4 måneder.

Det foreslås i lovforslagets § 1, nr. 8, at der indføres et nyt stk. 18 i § 149, hvorefter transport-, bygnings- og boligministeren bemyndiges til at fastsætte regler om, at ministeren i sager om overtrædelse af regler fastsat i medfør af § 57, stk. 3, der ikke skønnes at ville medføre højere straf end bøde, i et bødeforelæg kan tilkendegive, at sagen kan afgøres uden retssag, hvis den, der har begået overtrædelsen, erklærer sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til inden en nærmere angiven frist at betale en i bødeforelægget angivet bøde.

Formålet med bemyndigelsen er at give transport-, bygnings- og boligministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, mulighed for at reagere hurtigt og effektivt over for visse overtrædelser af fastsatte servicemål. Sådanne overtrædelser vil efter ministeriets opfattelse i almindelighed kunne betegnes som ukomplicerede og uden bevismæssige tvivlsspørgsmål. Overtrædelser af servicemål i form af eksempelvis maksimale ventetider i sikkerhedskontrollen vil således kunne konstateres meget enkelt og sikkert gennem digitale, periodiske indberetninger fra flyvepladsen.

Det vil være en betingelse for bødeansvaret, at overtrædelsen af det konkrete servicemål kan tilregnes virksomheden, jf. nærmere herom i § 1, nr. 7, og bemærkningerne hertil. Dette kriterium vil efter ministeriets opfattelse heller ikke i almindelighed give anledning til bevismæssige tvivlsspørgsmål.

Vurderingen af, om der i det enkelte tilfælde er tale om en overtrædelse af fastsatte servicemål, vil bero på generelt klare og umiddelbart konstaterbare forhold. Sagens afgørelse beror således som udgangspunkt ikke på skønsmæssige elementer af betydning.

En betingelse for, at sagen kan afsluttes med et administrativt bødeforelæg, vil efter den foreslåede ordning være, at den pågældende virksomhed erklærer sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig indforstået med, at sagen afgøres administrativt med betaling af bøden. Vedtagelsen har samme virkning som en dom. Såfremt den pågældende ikke vil vedtage bødeforelægget, overgår sagen til politiet med henblik på indbringelse af sagen for domstolene.

Retsplejelovens regler om krav til indholdet af et anklageskrift og om, at en sigtet ikke er forpligtiget til at udtale sig, finder tilsvarende anvendelse for bødeforelæg, jf. det foreslåede 2. pkt.

Som det fremgår ovenfor af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 7, forudsættes det, at overtrædelse af regler fastsat i medfør af den foreslåede bestemmelse i udgangspunktet straffes med en bøde på 12.000 kr., jf. § 1, nr. 7, og bemærkningerne hertil.

Fastsættelsen af straffen vil dog fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne strafniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Til § 2

Loven træder i kraft den 1. juli 2018.

Til § 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes helt eller delvis i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Bilag 1

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende lov

Lovforslaget

§ 1

§ 55. Til at indrette og drive en flyveplads, hvis benyttelse til flyvning står åben for offentligheden, udkræves, foruden godkendelse efter § 60, særlig tilladelse af transportministeren, jf. dog stk. 2. Tilladelse udkræves ligeledes til ændring af en sådan flyveplads.

§ 57. - -

Stk. 2. I tilladelser til flyvepladser, som er af vital betydning for Danmarks nationale og internationale trafikforbindelser, kan der herudover stilles følgende særlige vilkår:

1-7) - -

8) Transport-, bygnings- og boligministeren skal have forudgående underretning om følgende foranstaltninger:

- a) Ethvert forslag til beslutning, disposition eller omlægning af driften, der indebærer en væsentlig risiko for, at flyvepladsen ikke vil kunne tilbyde den i nr. 6 beskrevne nødvendige kapacitet, og
- b) ethvert forslag om ændring af selskabets vedtægter, der indebærer en væsentlig risiko for, at flyvepladsen ikke vil kunne tilbyde den i nr. 6 beskrevne nødvendige kapacitet.

§ 60. Flyvepladser, hvis benyttelse til flyvning står åben for offentligheden, skal være godkendt af

1. I § 55, *stk. 1*, ændres »ændringer« til: »væsentlige ændringer« og efter »§ 60« indsættes »eller certificering efter EU-forordninger på flyvepladsområdet«.

2. I § 57, *stk. 2, nr. 8, litra a*, indsættes efter »driften«: »eller fysiske ændringer, der ikke er omfattet af § 55, *stk. 1*«

3. I § 57 indsættes efter *stk. 2*, som nyt stykke:
»*Stk. 3.* Transport-, bygnings- og boligministeren kan fastsætte nærmere regler om service- og kapacitetsmål for flyvepladser, som er af vital betydning for Danmarks nationale og internationale trafikforbindelser, herunder regler om tilsyn og håndhævelse heraf.«

4. I § 60, *stk. 1* indsættes efter »for offentligheden«: »og som ikke skal certificeres i henhold til EU-forordninger

transport-, bygnings- og boligministeren. Også ændringer af sådanne flyvepladser kræver godkendelse. Ministeren fastsætter, i hvilket omfang der kræves godkendelse af andre flyvepladser og andre anlæg.

§ 71. Transport-, bygnings- og boligministeren kan fastsætte regler om betaling for benyttelsen af en offentlig flyveplads, herunder betaling for ground handling, jf. dog 4. pkt. Transport-, bygnings- og boligministeren 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.

Stk.2-5 - -

§ 148. For udførelse af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens opgaver vedrørende civil luftfart betales afgifter og gebyrer i overensstemmelse med stk. 2-7. Afgiften dækker omkostninger forbundet med Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens tilsyn med civil luftfart, herunder tilsyn med aktører, der ikke er pålagt afgiften i medfør af stk. 2, men hvis aktivitet har betydning for luftfartspassagerernes sikkerhed.

Stk.2-7 - -

på flyvepladsområdet.«

5. I § 71, stk.1, 1. pkt. indsættes efter »regler om«: »takstperioder og«

6. I § 71 indsættes efter stk.5, som nyt stykke:
»Stk. 6. Transport-, bygnings- og boligministeren kan fastsætte nærmere regler om indhentning af oplysninger fra flyvepladserne til brug for administrationen af regler udstedt i medfør af stk. 1. Transport-, bygnings- og boligministeren kan endvidere fastsætte regler om, at flyvepladser regelmæssigt skal levere oplysninger til brug for transport-, bygnings- og boligministerens tilsyn med lufthavnstaksterne, herunder, at lufthavnstaksterne overholder de til enhver tid gældende nationale regler og EU-retlige regler på området.«

7. I § 148, stk. 1, 2. pkt. indsættes efter »luftfartspassagerernes sikkerhed«: »samt finansiering af en investeringspulje vedrørende tilskud til security-relaterede investeringer målrettet mindre regionale lufthavne, der driver rutetrafik og har færre end 200.000 passagerer årligt.«

8. I § 148 indsættes efter stk. 7, som nyt stykke:
»Stk. 8. Transport-, bygnings- og boligministeren kan fastsætte nærmere regler om gennemførelsen af ordningen vedrørende en investeringspulje nævnt i stk. 1, herunder nærmere regler for administration af

ordningen. Ministeren kan herunder fastsætte bestemmelser om ansøgning, ansøgningsfrist, betingelser der skal være opfyldt for at opnå tilskud, modtagerkreds, kontrol, regnskab og revision vedrørende udbetalt tilskud, tilbagebetaling af tilskud, herunder betaling af renter og lignende«

§ 149. - -

Stk. 2-9 - -

Stk. 10. I øvrigt kan det i de forskrifter, der fastsættes i medfør af loven, bestemmes, at overtrædelser af forskrifterne medfører straf af bøde eller fængsel indtil 4 måneder. I de forskrifter, der udfærdiges i medfør af kapitel 4 A, kan det endvidere fastsættes, at en arbejdsgiver, der overtræder forskrifterne eller påbud eller forbud udstedt i medfør af disse, kan pålægges bødeansvar, selv om overtrædelsen ikke kan tilregnes ham som forsætligt eller uagtsom. For sådant bødeansvar fastsættes ingen forvandlingsstraf.

Stk. 11-17

9. I § 149, stk. 10, indsættes efter 1. pkt.: »Det er en betingelse for bødeansvar efter regler fastsat i medfør af § 57, stk. 3, at overtrædelsen kan tilregnes en eller flere til virksomheden knyttede personer eller virksomheden som sådan.«

10. I § 149 indsættes efter stk. 17, som nyt stykke:

»*Stk. 18.* Transport-, bygnings- og boligministeren kan fastsætte regler om, at ministeren i sager om overtrædelse af regler fastsat i medfør af § 57, stk. 3, der ikke skønnes at ville medføre højere straf end bøde, i et bødeforelæg kan tilkendegive, at sagen kan afgøres uden retssag, hvis den, der har begået overtrædelsen, erklærer sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til inden en nærmere angiven frist at betale en i bødeforelægget angivet bøde. Reglerne i retsplejelovens § 834, stk. 1, nr. 2 og 3, og stk. 2, om krav til indholdet af et anklageskrift og om, at en sigtet ikke er forpligtet til at udtale sig, finder tilsvarende anvendelse på bødeforelæg efter 1. pkt. Vedtages bødeforelægget, bortfalder videre forfølgning. Vedtagelsen har samme virkning som en dom.«

§ 2

Loven træder i kraft den 1. juli 2018.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes helt eller delvis i kraft

for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.