

Høringssvar modtaget i forbindelse med høring over udkast til 4. udgave af BL 9-15 om betaling for brug af lufthavne (lufthavnstakster)

Indhold

Luftfartsselskaber og disses organisationer

IATA.....	2
Erhvervsflyvningens sammenslutning	7
SAS.....	9
IAG	19
Thomas Cook Airlines.....	20
Finnair	26
Norwegian.....	27
Ryanair	29
EasyJet	32

Lufthavne og disses organisationer

ACI	37
Københavns Lufthavne A/S	39

Myndigheder

Erhvervsministeriet.....	105
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen	109

Organisationer og øvrige

DI	110
Dansk Erhverv	112
KL.....	118
Dansk Metal	119
Vækstforum Hovedstanden	120
Svenska Industri- og Handelskammaeren	121
KKR.....	122
Horesta.....	123

IATA submission in response to the consultation on the draft BL 9-15

**Request for comments by the Danish Transport,
Construction and Housing Agency**

04 September 2017

This submission presents the response of the International Air Transport Association (IATA). IATA is the trade association for the world's airlines, representing some 275 airlines or 83% of total air traffic.

IATA welcomes the opportunity to provide comments on the draft BL 9-15.

Please find below our responses, addressing the elements on which we have comments individually.

General Comments:

We welcome the approach by the Danish Transport, Construction and Housing Agency (DTCH) to consult with all stakeholders on the new regulation. Furthermore, we see the new regulation as a general improvement compared with the current regulation. The reason for this is that the new BL 9-15 addresses several of the elements, which have put airlines at a clear disadvantage towards the airport that holds significant market power.

In the highly competitive environment in which the airlines operate, it is evident that competition has decreased airfares to the benefit of the passenger and the Danish economy. Copenhagen airport (CPH) on the other side is, like most other airports, a natural monopoly that was able to use the existing regulation BL 9-15 to its advantage. Overall, we are convinced that the new regulation shall create a more balanced situation between such unequal partners as CPH and airlines. While the new BL 9-15 is a certain improvement, some elements however give rise to concern, which we will address in more detail in the following section.

Specific Comments:

The following remarks apply the principle that comments are provided only for the articles where we identified concerns, require clarifications or wish to express our support.

2.1

We support the approach to define the WACC as the return on invested aeronautical capital using the CAPM. This article should however be amended by mentioning to use the EU Thessaloniki recommendations to determine the parameter values. In our view, these recommendations provide valuable guidance to an often-contested subject.

2.13

We appreciate that the new regulatory period is now defined for the calendar year, which should facilitate any financial analysis and forecasting. However, we see as critical that the new regulation stipulates that charges are set for two years where no agreement can be reached. The EU Airport Charges Directive foresees annual consultations and this should not be ruled out by the regulation as is currently the case.

3.3

The airport should link variable airport services to an equal and identical criteria to ensure being objective, non-discriminatory and transparent.

3.6.1

It should be clearly stated that start up discounts should not be funded by airlines not benefitting from them.

4.1

We suggest adding to the arguments that the incentive based model shall incentivize efficient operations at the airport.

4.4

In case of non-agreement between the parties on KPIs, the authority will take the lead and will ultimately decide on the subject. We recommend that the relevant timeframe by when a decision has to be taken will be added to this article.

5.4

We recommend adding here that such consultations should start from the master plan stage. This is important as the master plan defines the future detailed investments. Furthermore, it should be described how disputes can be settled, e.g. a dispute resolution process shall be implemented if users do not agree with the airports decision

6.3

Also seen in connection to 17.5.5 we find it very challenging that the required comprehensive traffic information can be provided in the optimal quality on such short notice. Effectively, it means airlines should already be directly informed that they need to provide such data by the end of 2017. However, this difficulty will subside for the second tariff period under the new regulation.

6.4

The decision that DTCH shall provide the determination of the aeronautical and the commercial WACC addresses the current imbalance of having the airport dictate its WACC value. It does however not eliminate the existing risk that the airport influences the final decision as happened last time. To that evidence, IATA had proven that PwC had used airport input towards the WACC without further validation (on the debt premium determination) which led to PwC deciding for a higher than justified figure.

As the WACC can be a complex subject, we propose that once any external company has provided a proposal after seeking input from the airport and its users, each party is given equal chance to present its views towards the proposal without further direct engagement from the external party.

In addition, the cost allocation and allocation keys should be communicated.

6.5.2

We support the proposal describing the extent to which information shall be provided as this should in future facilitate negotiations. Increased transparency should eliminate the situation in which the airport presents only rudimentary data and the users have to constantly request further data, leading to ineffective meetings.

6.5.4.1

This article should be improved by describing in more detail which information is required. At its current state, the article is open to interpretation. Better would be for instance to require cost information based on aggregated chart of account categories, staffing numbers and staffing categories. The latter is important as we often see that airports present a staffing plan with multiple positions not filled at the beginning but full cost is calculated for. In essence, airlines are being asked to pay for empty seats. Therefore, staff numbers planned and actuals/current data should be provided.

6.5.4.2

The plan for depreciation and amortization should separate between existing assets and new ones. In addition, asset lives should be explained per category.

7.3

We appreciate that the threshold for participation has been reduced, which shall allow more airlines to participate. The text however does not specify that airlines, should they exceed the 5% threshold in cumulative terms, can ask organization such as IATA to represent them. In our view, the regulation should clearly state that organizations such as IATA can represent airlines should the cumulative traffic of the mandates exceeds the threshold.

Moreover, the text should be clear in that it indicates how the 5% threshold shall be calculated, e.g. if it is an annual average minimum. As well, this article allows airlines with a very small traffic share to participate because they have a physical presence at the airport while others, without being physically present, could reach multiples of those smaller airlines but cannot participate as they fall short of the 5%.

Furthermore, we note that the Airport Charges Directive has no limit in terms of user participation, an example which should be adhered to. In this regard, we recommend to remove the threshold altogether.

7.5

We recommend amending the regulation in that the regulator should always attend the consultations and all related meetings. We find it important that in the course of the consultations and for any potential disagreement the authority stays well informed via participation as well that the authority can act as a mediator to facilitate the outcome.

8.3.3

Assets under construction should not be allowed to be included. Financing cost typically is included as interest payments as part of the operational cost base. If infrastructure shall be paid for before it is ready to use, this will effectively translate into a form of pre-funding of infrastructure. While pre-funding is considered by ICAO as an exceptional means to collect funding for infrastructure, it then has to follow strict rules for those funds. In countries with developed capital markets pre-funding almost never happens and as such should be excluded in the regulation. Airlines shall only pay for infrastructure with depreciation and cost of capital once they can actually use the new infrastructure.

9.5.2

We see the need that this article is adjusted in order to avoid the discrimination of airlines with smaller traffic share. In effect, a 20% threshold even if presented in a group with mandates towards an organization, a 20% minimum cannot be justified in our view. If any single airline no matter what traffic share has individual and serious concerns with the result of the negotiations, they should be allowed to file an appeal. From our global experience, the filing of an appeal with the consolidation and preparation of arguments and evidence is a time consuming process, which no airline would be expected to undertake unless needed.

In this regard, we urge the DTCH to reconsider this threshold and lower it significantly or eliminate it altogether. If an airline has valid grounds to escalate to the regulator, it should not be limited by regulation to do so. As the Airport Charges Directive sets no limits in this regard, we are convinced that this line should be followed.

9.6

The period of two months after which charges become effective after a decision by the authority is too short. Airlines sell tickets often long before such a period, which is why we recommend to prolong the two months to result in a total of preferably four months.

15

We note that once DTCH has made a decision, the parties have no legal means other than addressing the courts to express disagreement. We recommend to consider including a further escalation procedure at the DTCH before a court case.

17.5

We note that the explanations describing the information provision process and details might be challenging for the interim period when the first consultations are starting under the new regulation. We recommend therefore considering a strict timeline description for this period to identify who has to provide which information until when and to whom.

We remain at your disposal to further discuss the subject and to explain IATA's view.

For additional information or clarification, please contact:

Hendrik Stansch

Manager, Industry Charges
Airport Infrastructure & Fuel
Tel. +41 22 770 2571
stanschh@iata.org

International Air Transport Association

Route de l'Aéroport 33, P.O. Box 416
1215 Geneva 15 Airport
Switzerland

Mette Mosgaard

Fra: ES-DAA <es@es-daa.dk>
Sendt: 8. september 2017 10:04
Til: ts Info
Cc: Mette Mosgaard; ES-DAA
Emne: Bemærkninger til høring over BL 9-15, j.nr. TS31200-00312: ES 198-17

Sag: TS31200-00312
Sagsdokument: 4744764

ES 198-17

Erhvervsflyvningens Sammenslutning (ES) takker for muligheden for at deltage i høring over BL 9-15 om betaling for benyttelse af lufthavne (lufthavnstakster).

ES noterer sig, at BL 9-15 fastsætter bestemmelser om lufthavnstakster for benyttelse af de lufthavne i Danmark, som er åbne for erhvervsmæssig lufttrafik, og hvor den årlige trafik overstiger 5 mio. passagerbevægelser. ES kan herefter konstatere, at det for tiden kun er CPH, som omfattes af denne BL.

CPH indgår i begrebet "lufthavnsdriftsorgan", men CPH ejer også Roskilde Lufthavn (RKE).

Så vidt ES kan konstatere, opfatter TBBST RKE som en selvstændig lufthavn, som i 2015 havde 21.000 passagerer.

ES anmoder om, at TBBST tydeliggør, om RKE - som ejet af CPH - omfattes af denne BL 9-15 som selvstændig lufthavn eller indgår som del af CPH.

ES kan tilslutte sig, at den samlede justering af BL 9-15 sikre en mere ligeværdig og transparent forhandling mellem et lufthavnsdriftsorgan og luftfartsselskaberne.

Overordnet set kan ES tilslutte sig de vigtigste ændringer i BL 9-15, men har nogle mere konkrete bemærkninger, som anføres nedenfor.

Ad pkt. 3.7:

I punkt 3.6 anføres, at lufthavnstaksterne kan gradueres i almenhedens og samfundets interesse. I pkt. 3.7 anføres, at differentierede lufthavnstakster skal godkendes af TBBST. I Luftfartsstrategien er det fortrinsvis CPH, som man fokuserer på, og hermed også et fokus på København. ES ønsker imidlertid at få sikkerhed for, at også regionale interesser indgår i TBBST overvejelser. Det anbefales at justere BL teksten, så også regionale interesser indgår i TBBST vurdering, og at det ikke kun er Københavns interesser, defineret som "samfundet".

Ad pkt. 4.3:

Her omtales aftale om serviceniveauer (SLA). I pkt. 4.3.1 anmodes om en kvantificering af KPI for hvert udvalgt område. Spørgsmålet er, hvilke udvalgte områder, som BL henviser til. De ses ikke umiddelbart beskrevet. Er det op til lufthavnsdriftsorganet og brugerne selv at definere KPI eller vil TBBST definere disse?

Ad pkt. 4.4:

Pkt. 4.4.1 og 4.4.2 eksisterer ikke. Skal nok være 4.3.1 og 4.3.2.

Ad pkt. 6.3:

Det forventes, at disse oplysninger fra lufthavnsbrugerne behandles fortroligt og ikke drøftes i "plenum".

I pkt. 6.4 er det TBBST, som fremlægger prognoserne. Hvorfor skal lufthavnsdriftsorganet så have disse informationer, som TBBST alligevel ønsker at samle til en samlet prognose?

Ad pkt. 6.5:

Dette punkt retfærdiggør, at lufthavnsdriftsorganet skal have baggrundsmateriale til at udarbejde sin udviklingsplan. Men er det de samlede TBBST informationer eller er det informationer fra de enkelte selskaber, der menes?

Læsermæssigt fremgår det ikke umiddelbart, hvorledes det skal foregå.

Ad pkt. 6.5.3.2:

Nævner det ikke-eksisterende pkt. 4.4.1.

Ad pkt. 6.5.6:

Sendes forslag til nye takster kun til TBBST eller også samtidigt til selskaberne? Det kunne tydeliggøres.

Ad pkt. 7.3:

Er det TBBST eller lufthavnsdriftsorganet, som afgør, hvem der kan defineres som parterne i forhandlingerne? Bør tydeliggøres.

Med venlig hilsen / Best Regards

Dan Banja

Oberstløjtnant / Lt. Colonel

Generalsekretær / Secretary-General

Vice chair ECOGAS & Member of EASA GA.STRAC

Blålersvej 51

DK-2990 Nivå

Mobil: +45 2480 2256

www.es-daa.dk





Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen
Att.: Jan Albrecht
Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S.

Telefon +45 32 32 30 31

Telefax [Click here to enter text.](#)

Mobil +45 32 32 30 31

e-mail lars-w.andersen@sas.dk

CPHAZ/LWA

12. september 2017

Trafik- Bygge- og Boligstyrelsen (TBBST) har med brev af 3. juli d.å. anmodet om SAS' bemærkninger til Styrelsens udkast til BL 9-15 om betaling for benyttelse af lufthavne (lufthavnstakster).

Udkastet udspringer af regeringens luftfartsstrategi af juli 2017, hvor det fastslås, at Københavns Lufthavn (CPH) er udhulet som trafikknudepunkt i forhold til sammenlignelige lufthavne. Dette går ud over tilgængeligheden. Regeringen ønsker med en justering af reguleringen at sikre en mere ligeværdig og transparent fastsættelse af takst-, service- og kapacitetsniveau mellem luftfartsselskaberne og Københavns Lufthavn, som resulterer i et samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt resultat. Det vil i følge strategien skabe grundlaget for en fortsat vækst i den nationale og internationale tilgængelighed til Danmark.

SAS er enig i, at CPH som hub har tabt terræn, hvilket bl.a. skyldes en benhård konkurrence på luftfartsmarkedet. Mens billetpriserne gennem en del år er styrtet ned, og trafikken er vokset betydeligt, er Københavns Lufthavns priser kontinuerligt steget samtidig med, at investeringerne i kapaciteten ikke er fulgt med væksten. CPH er derfor blevet en uforholdsmæssigt dyr lufthavn at operere i for SAS, som i vidt omfang bl.a. af den grund har valgt at udvikle sit netværk i Stockholm og Oslo. Dette har også været tilfældet over sommeren, hvor hub-funktionen yderligere er udhulet med nedgang i antallet af transferpassagerer.

SAS er derfor enig i behovet for en mere balanceret regulering med det sigte at forbedre CPHs konkurrenceevne og forbedre tilgængeligheden og kan tilslutte sig, at udkastet på væsentlig vis bidrager hertil. En gennemførelse af udkastet i dets nuværende form og et resultat af forhandlingerne med CPH, som afspejler intentionerne i udkastet, vil betyde, at SAS i videre omfang vil udbygge sit netværk i Københavns Lufthavn særligt med fokus på interkontinentale ruter.

Udkastet fastholder konceptet, at CPH og luftfartsselskaberne fastsætter takstniveauet gennem forhandlinger, og at TBBST i fraværet af enighed fastsætter taksterne i henhold til retningslinjerne for en fall-back. Erfaringsmæssigt er retningslinjerne for fall-back af helt central betydning for forhandlingsresultatet.

I det følgende vil SAS indledningsvis forholde sig til de væsentligste problemstillinger i udkastet (pkt. 1-5) for derefter at adressere øvrige forhold (pkt. 6).

1. Forud for forhandlingerne

Essensen af udkastet i forhold til forhandlingerne er, at TBBST forud herfor fastsætter niveauet for en række meget væsentlige parametre – trafikvækst, afkast på det luftfartsmæssige og det kommercielle område såvel som det relative niveau for transfertaksten. På trods af at disse parametre kan fastlægges på et sagligt og tilnærmelsesvis objektivt grundlag, har de hidtil været genstand for endeløse og ufrugtbare diskussioner, da de enten har væsentlig indflydelse på takstniveauet eller har været brugt i et uskønt forhandlingstaktisk spil fra CPHs side.

Da TBBSTs fastsættelse af parametrene i princippet ikke influerer på takstniveauet, og da forhandlingerne bør handle om kapacitet, kvalitet og det deraf følgende takstniveau, kan SAS fuldt ud tilslutte sig, at TBBST fastsætter de nævnte parametre så præcist som muligt, så der ikke efterfølgende gives mulighed for udsigtsløs fortolkning og forhandling.

2. Overførsel af merafkast fra det kommercielle område

Essensen af udkastet i forhold til fall-back er, at minimumsgrænsen for overførsel fra det kommercielle til det luftfartsmæssige område i henhold til pkt. 8.3.4, jfr. pkt. 17.5.10 er justeret bl.a. på baggrund af, at der her er sket en udvikling stik mod intentionerne i den gældende regulering. Der er således ikke sket en overførsel de seneste to år, og det vil næppe heller være tilfældet i år.

Minimumsgrænsen ændres fra i første omgang 10% af merafkastet til 30% og i anden omgang til 40% formentlig tidligst fra 2021. Dette svarer i store træk til tidligere tiders niveauer for de faktiske overførsler. Maksimumsgrænsen på 50% ændres ikke. Ligeledes er det værd at understrege, at der i omkostningsbasen for afgifterne indgår et rimeligt afkast for det luftfartsmæssige område, mens der for overførselens vedkommende indregnes en del af merafkastet – altså den del af afkastet, der ligger ud over et rimeligt afkast. CPH kan således beholde minimum halvdelen af merafkastet på det kommercielle område, hvilket i realiteten betyder, at CPH er garanteret et samlet merafkast for hele sin virksomhed.

Som bekendt er det SAS' synspunkt, at hele afkastet for det kommercielle område bør indgå i beregningen af lufthavnstaksterne (single till), da indtægterne herfra udelukkende er betinget af luftfartsselskabernes virke og risiko gennem store milliardinvesteringer i fly samt i åbning, udvikling og markedsføring af flyruter i Københavns Lufthavn. Single till er også fundamentet for de øvrige nordiske hovedstadslufthavne, hvor afkastet tilmed er med til at finansiere en række mindre regionale lufthavne. CPH vil således med den foreslåede model næppe blive fuldt ud konkurrencedygtig i forhold til de nordiske hovedstæders lufthavne.

Alt i alt er der altså tale om en justering af minimumsgrænsen til mere eller mindre tidligere tiders niveau, en gradvis justering over minimum fire år og endelig en model, der sikrer CPH et merafkast på sin virksomhed. Efter SAS' opfattelse er der tale om en nænsom regulering og ikke så vidtgående, at CPH vil kunne matche de øvrige nordiske lufthavne. Det klinger derfor hult, når CPH dramatiserer den foreslåede regulering ved at

udtale, at man må overveje, om et sådant indgreb på negativ vis kan influere investeringerne i og udbygningen af Københavns Lufthavn.

3. Transfertaksten

Af udkastets pkt. 6.4.4 fremgår, at TBBST forud for forhandlingerne fastsætter transfertaksten for transferpassagerer i forhold til taksten for lokalt afgående passagerer bl.a. baseret på CPHs oplysninger om de respektive omkostningsniveauer og en beregnet tilgængelighedseffekt.

SAS er enig i, at transferpassagerer bidrager ekstra til tilgængeligheden for Danmark, da disse passagerer udgør en del af grundlaget for, at en lang række ruter, særligt de interkontinentale, kan betjenes, og at en del ruter kan betjenes med et større antal frekvenser, end det ellers ville have været muligt. Omvendt er konkurrencen mellem luftfartsselskaberne om disse passagerer særdeles hård, da billetpriserne fastsættes på marginalen. Derfor er luftfartsselskaber med base i de store befolkningscentre i Central- og Vesteuropa med store markeder for lokalt afgående passagerer som udgangspunkt bedre stillet end en lufthavn som CPH med et begrænset opland.

Derfor er det vigtigt, at CPH bl.a. via SAS og SAS' samarbejdspartneres netværk kan udvide sit optageområde og markedsgrundlag gennem konkurrencedygtige afgifter for transferpassagerer, hvilket vil sige et lavere niveau end de store europæiske hubs og som minimum på niveau med de øvrige nordiske lufthavne, hvor SAS kan vælge mellem de tre skandinaviske hubs, og hvor Finnairs operation i Helsinki udgør den største konkurrence om langdistanceruter til Asien.

Takster for transferpassagerer sammenholdt med lokalt afgående passagerer har under afgiftsforhandlingerne ofte været bragt op af CPH, idet man gennem årene under det nuværende reguleringsregime både har foreslået og – om man vil – truet med at forhøje transferafgiften til samme niveau som afgiften for lokalt afgående. SAS har modsat sig dette med henvisning til de oplagte fordele for CPH, netværket og tilgængeligheden, som transferpassagererne er forbundet med. SAS er lykkedes med at afværge CPHs udspil, hvilket omvendt har betydet, at man har været nødt til at acceptere samlet set mindre attraktive afgiftsaftaler.

Derfor er det positivt, at TBBST på forhånd fastsætter transferafgiftens niveau i forhold til afgiften for lokalt afgående. Herved kan transferafgiften ikke benyttes i et uvedkommende forhandlingstaktisk spil fra CPHs side.

Afgiftsfastsættelsen vil ske på grundlag af CPHs indberetning til TBBST om de omkostninger, der er forbundet med de to typer af passagerer. CPH har tidligere postuleret, at omkostningerne til transferpassagerer er højere end for lokalt afgående. CPH har dog aldrig dokumenteret dette på trods af SAS' anmodning herom.

Efter SAS' opfattelse bør CPHs indberetning vedrørende omkostningerne sendes i høring blandt luftfartsselskaberne, hvilket ikke er indeholdt i udkastet. SAS finder, at en vurdering af omkostningsallokeringen kan blive mere retvisende med luftfartsselskabernes viden og input. Såfremt der ikke bliver inkorporeret en obligatorisk høring, skal SAS allerede på nuværende tidspunkt overordnet forholde sig til de respektive omkostningsniveauer.

Det bør holdes for øje, at den lokalt afgående passager, som næsten uden undtagelse benytter lufthavnen også ved hjemrejsen, kun betaler ved udrejsen, mens transferpassageren betaler per gennemrejse – typisk to gennemrejser ved en returrejse. Strategien fastslår, at en transferpassager betaler 62% i forhold til en lokalt afgående. Heri er ikke indregnet, at transferpassageren betaler per gennemrejse altså typisk to gange for en returrejse. Realiteten er derfor, at transferpassageren betaler 62% for én gennemrejse sammenholdt med en lokal passagers ud- og hjemrejse eller for en returrejse 125% (afrundet) af en returrejse for en lokal passager.

Dertil kommer, at en lokal passager bruger og genererer omkostninger til alle dele af CPHs infrastruktur både på landside og airside til overfladetransport (ud og hjem), til check-in (hvis ikke hjemmefra eller hvis medbragt bagage), bagagedrop (hvis medbragt bagage), bagagesortering og security-screening (hvis medbragt bagage), sikkerhedskontrol, terminalområder (ud og hjem), fingre (ud og hjem), gates (ud og hjem), paskontrol (non-Schengen ud og hjem) og ved indrejse desuden til særskilte ankomstfaciliteter til eksempelvis ankomende bagage, ankomsthale og toldsluse.

En typisk returrejsende transferpassager med en gennemgående billet derimod anvender kun airside, dvs. terminalområder (ud og hjem) delvist security (non-EU til EU) og delvist paskontrol (non-Schengen ud og hjem). I visse tilfælde vil transferpassageren end ikke bevæge sig ud af fingeren, da begge fly er parkeret i samme finger. Transferbagagen anvender samme faciliteter som øvrige bagage. Kun en del af bagagen bliver security-screenet (non-EU til EU), og en del af bagagen bliver håndteret manuelt (SAS: 9-12%), da CPHs bagagesortering ikke kan håndtere korte transfertider.

SAS er således overbevist om, at en transferpassager genererer langt færre omkostninger end en lokalt afgående passagers returrejse. Som det er nu, betaler en transferpassager langt mere for en returrejse. SAS er derfor tryk ved, at der er belæg for at reducere transfertaksten betydeligt.

Ovenstående regnestykke gælder kun, hvis transferpassageren rejser på en gennemgående billet. Hvis derimod en passager rejser via København på to uafhængige billetter, er der ikke på tilsvarende vis belæg for en omkostningsbaseret reduktion af afgifterne. En sådan passager vil på samme vis som en lokalt afgående i omvendt rækkefølge benytte hele lufthavnens infrastruktur først som lokalt ankomende og siden som lokalt afgående – to gange på en returrejse. En sådan passager bør derfor i afgiftsmæssig henseende sidestilles med en lokalt afgående.

Dette bør reflekteres i udkastets pkt. 2.17, hvor det bør præciseres, at en transferpassager er defineret som en passager, der rejser på samme gennemgående flybillet, hvilket godt kan være inden for 24 timer, som det er praksis i dag, og med to forskellige flyselskaber.

Det er desuden næppe muligt at registrere en passager som transferpassager, såfremt denne rejser på to uafhængige billetter og er henvist til at rejse på samme vis som en lokal passager.

4. Præfinansiering

I en fall-back fastsætter TBBST i henhold til pkt. 8.2 taksterne på grundlag af de årlige indtægtsrammer, som indberettes af CPH. Det fremgår herunder, at aktiver under

opførelse kun kan medregnes, hvis der ikke indregnes finansieringsomkostninger i aktiverede anlægsomkostninger, jfr. pkt. 8.3.3, sidste sætning. SAS er umiddelbart uforstående over for denne formulering, da den synes uklar, og da der herved åbnes op for præfinansiering, hvilket ikke er muligt i henhold til gældende bestemmelser bl.a. på grundlag af ICAOs Airport Economics Manual (Manualen), appendix 4, som er nævnt som referencedokument i bilag 1.

Af appendix 4, pkt. 1, fremgår, at hovedreglen er, at kapitalomkostninger til infrastrukturfaciliteter indgår i omkostningsbasen for afgiftsfastsættelsen, når faciliteterne rent faktisk tages i brug. Det har også været det hidtil gældende princip i den gældende BL 9-15. Appendix 4, pkt. 2, fremhæver desuden, at præfinansiering kun bør ske undtagelsesvis:

"Pre-funding should only be employed where aircraft operators will benefit from the provision of needed, improved, or lower cost service, which could not otherwise be provided because regular sources of financing are insufficient and it is not possible or it is too costly to access capital markets."

Denne undtagelse synes næppe aktuelt eller fremover at gælde for CPHs vedkommende. Adgangen til indregning af kapitalomkostninger forud for ibrugtagelse bør derfor udgå eller som minimum kvalificeres i overensstemmelse med Manualens bestemmelser.

Der henvises desuden til vedlagte IATA-dokument vedrørende præfinansiering.

5. Omkostningsallokering

I og med der i udkastet fortsat opereres med såkaldt "hybrid till" samt differentierede og graduerede takster, er det helt afgørende, at omkostningsallokeringen er entydig og transparent. Vi har tidligere under forhandlinger m.v. set forskellige principper for omkostningsallokering for differentierede ydelser for at underbygge forskelle i afgifterne.

Hele grundlaget for afgiftsfastsættelsen er en korrekt opgørelse af omkostninger allokeret henholdsvis til de luftfartsmæssige og de kommercielle anlæg og ydelser. Dette er erfaringsmæssigt både behæftet med definitions- og fortolkningstvivel og konkret usikkerhed om grænsedragningen mellem de to områder.

Efter SAS' opfattelse bør omkostningsallokeringen mellem de to områder, således som det i praksis også har været tilfældet tidligere, ske forud for forhandlingerne og senest forud for CPHs første indberetning om omkostninger om lokalt afgående og transferpassagerer. Omkostningsallokeringen bør kvalitetssikres af TBBST formentlig i praksis med assistance af en uafhængig tredjepart.

På tilsvarende vis skal det være muligt at inddrage TBBST i omkostningsallokeringen i forhold til differentierede ydelser, da det er vigtigt, at de samme principper anvendes fremover, og at de reelle omkostninger allokeres til de omhandlede ydelser.

For at sikre TBBSTs muligheder for at sikre ensartede og transparente principper for omkostningsallokering forud for og under forhandlingsforløbet, bør der indskrives en særskilt hjemmel hertil.

6. Bemærkninger til enkeltbestemmelser og konkrete forhold

Pkt. 2.1: SAS foreslår, at der her henvises til Thessaloniki Forums anbefalinger af december 2016 vedrørende fastsættelse og vurdering af lufthavnes WACC, alternativt at de medtages som referencedokument i bilag 1. Det bemærkes, at man fra dansk side gennem deltagelse i Thessaloniki Forum må formodes at have tilsluttet sig anbefalingerne.

Pkt. 2.13: Selv om SAS helst så, at reguleringsperioden i fall-back er 1 år i overensstemmelse med EU's afgiftsdirektiv, kan SAS leve med 2 år.

Pkt. 3.6.2: Som redegjort for i forbindelse med TBBSTs godkendelse af opstartrabatter i CPH bør det for at undgå konkurrenceforvridning fastslås, at definitionen af en ny rute bør baseres på, om destinationen og ikke lufthavnen i forvejen er betjent.

Pkt. 3.6.3: Hvis opstartrabatter er en del af en afgiftsaftale, jfr. pkt. 7.8.2, følger det, at sådanne rabatter kun kan ændres efter aftale mellem aftalens parter. Dette bør reflekteres i bestemmelsen, som giver indtryk af, at aftalte rabatter også kan ændres efter høring. Såfremt rabatterne er fastsat i forbindelse med en fall-back, bør høringen i overensstemmelse med god forvaltningsskik gennemføres af TBBST og ikke overlades til CPH som kommerciel part i sagen.

Pkt. 3.7: Pkt. 3.5 bør rettes til pkt. 3.4.

Pkt. 5.4: Erfaringen med CPHs høringer om infrastrukturplaner og -projekter, herunder den gældende Master Plan, er, at de ofte præsenteres på et tidspunkt, hvor mulighederne for ændringer af betydning er forpasset. Det er derfor nødvendigt, at brugerne i en tidlig fase inddrages i den overordnede konceptuelle og strukturelle planlægning også for at sikre, at delprojekter ikke er fastlåst på tidspunktet for høringen.

Pkt. 6.3: SAS gør opmærksom på, at særligt de opregnede 10-årige prognoser vil være behæftet med betydelig usikkerhed henset til dynamikken i luftfartsbranchen, som betyder, at luftfartsselskaber opererer med betydeligt kortere tidshorisonter. Ligeledes vil mindre selskaber næppe bidrage med data.

Pkt. 6.5: For forståelsens skyld bør "...et år forud for..." måske erstattes af "...i året forud for...". SAS støtter den øgede transparens, som bestemmelsen er udtryk for. Transparens er afgørende for luftfartsselskabernes muligheder for at deltage i et forhandlingsforløb på kvalificeret vis.

Pkt. 6.5.1 og 6.5.6: Hvis en investeringsplan skal have tilnærmelsesvis værdi og troværdighed, bør den identificere de trafikvolumener, som forventes at udløse investeringerne fordelt på passagertyper, bagagetyper samt flyoperationstyper.

Pkt. 6.5.4.1: Driftsomkostninger er en bredt sammensat post, som er central for fastsættelsen af afgifterne. Der bør derfor være mere indgående krav til postens nedbrydning, herunder ikke mindst på forskellige kategorier af personale.

Pkt. 6.5.4.2: Bestemmelsen bør sondre mellem eksisterende og nye aktiver, ligesom forskellige afskrivningshorisonter bør beskrives.

Pkt. 7.3: Det bør indføres, at lufthavnsbrugerne kan medbringe rådgivere. Det bør ligeledes præciseres, at lufthavnsbrugere med mere end 5% af trafikvolumen kan lade sig repræsentere af udenforstående, herunder luftfartsorganisationer.

Pkt. 7.5.1: For at skabe de bedst mulige forudsætninger for TBBSTs myndighedsudøvelse, herunder fastsættelsen af taksterne i en fall-back, bør TBBSTs deltagelse i forhandlingerne være obligatorisk.

Pkt. 7.8.1: Det fremgår, at parterne kan aftale, hvilke takstområder der skal indgå i den kommende takstafte. SAS er usikker på, hvad der menes hermed. Efter SAS' opfattelse skal selvsagt alle takster indgå i en aftale, hvis der skal være tale om enighed. Formuleringen synes heller ikke at harmonere med pkt. 7.8, hvoraf fremgår, at aftalen som minimum skal indeholde de i bestemmelsen opregnede forhold.

Pkt. 8.2: Henvisningen til pkt. 4.3 bør formentlig være pkt. 4.2.

Pkt. 8.6 og 9.3.2: Det bør være et uomgængeligt krav, at CPHs forslag i henhold til pkt. 8.4 i overensstemmelse med god forvaltningsskik af TBBST sendes i høring hos luftfartsselskaberne forud for fastsættelsen af taksterne, og at høringen ikke overlades til CPH som kommerciel part i sagen.

17.5.3: Det er SAS' forståelse, at den første reguleringsperiode i fall-back udløber med udgangen af 2020. SAS er enig, i at dette bør være tilfældet. Det kan muligvis udlæses af pkt. 17.5.1, men kunne måske præciseres.

Aftalefortolkning: Med udkastets fokus på aftale og med krav om TBBSTs efterfølgende godkendelse af taksterne består der stadig det indbyggede paradoks, at en aftale givetvis vil indeholde en række forhold og forudsætninger, som i henhold til udkastet ikke henhører under TBBSTs godkendelseskompetence. TBBST vil derfor formentlig ikke kunne tage stilling til efterlevelse af en række forhold i aftalen. Luftfartsselskaberne er i visse sammenhænge således henvist til de civile domstole for afklaring af forhold, som er afgørende for aftalens indhold i almindelighed og afgifterne i særdeleshed.

Luftfartsselskaberne vil typisk være tilbageholdende med at stævne CPH, idet det er ressourcekrævende og vil blive mødt med en massiv ressourceindsats fra CPHs side. Dette skaber en skævvridning og ubalance mellem lufthavn og luftfartsselskaber og kan underminere hensigten med BL 9-15 og aftalekonceptet. Ideelt set bør TBBST således godkende hele den mellem parterne indgåede aftale med mulighed for administrativ klage over parternes eventuelle misligholdelse.

Proces: Efter SAS' opfattelse er der afsat mere end rigeligt tid til at forhandle en aftale – faktisk er der afsat et halvt år. Tre måneder burde være tilstrækkeligt. Den herved overskydende tid kunne i stedet eksempelvis afsættes til perioden fra TBBSTs fremlæggelse i henhold til pkt. 6.4, til CPHs fremlæggelse i henhold til pkt. 6.5, som synes vel presset og til høring af luftfartsselskaberne, jfr. ovenfor pkt. 8.6 og 9.3.2.

---o0o---

SAS er opmærksom på, at en ændret BL 9-15 meget gerne skal kunne træde i kraft inden påbegyndelsen af forhandlingsprocessen for den næste reguleringsperiode – dvs. 1. januar 2018. Dette vægter SAS højt. Omvendt ønsker SAS at have mulighed for at

kommentere på eventuelle påtænkte væsentlige ændringer af det nuværende udkast som følge af høringen inden disses gennemførelse. SAS er indstillet på at efterleve korte tidsfrister i den henseende. SAS står selvsagt til rådighed for de yderligere oplysninger eller spørgsmål, som måtte opstå som følge af nærværende høringssvar, gerne ved et møde.

Med venlig hilsen

Scandinavian Airlines System

Public Affairs & Infrastructure



Lars Wigelstorp Andersen
Direktør



Pre-funding

Pre-funding capital projects through charges is costly, unreasonable and it does not reflect the most efficient use of airline investments in airports. A properly structured financing package for new investments will ensure that the costs of financing are kept to a minimum and that airlines only pay for agreed investments on an "as and when used" basis.

SITUATION

Airports and air navigation services providers (ANSPs) should recover their investment costs through user charges, for instance by including amortization or depreciation in the cost basis for charges once the assets become operational. Nonetheless, some airports and ANSPs impose additional infrastructure development/improvement charges in order to pre-fund capital projects that are not yet in use. Airlines and their passengers could therefore be paying for facilities not yet in use and/or could be paying for the same facilities twice through both infrastructure improvement/development charges and depreciation costs already included in charges.

IATA POSITION

Pre-funding through user charges challenges ICAO's key charging principle of cost-relatedness¹, whereby airlines and their passengers are only charged for the cost of services actually provided. In addition, major capital investments require external financing and airlines should only pay for agreed investments on an "as and when used" basis. Airports and ANSPs have access to more efficient and more cost-effective means of financing.

KEY REASONS TO ELIMINATE PRE-FUNDING OF INVESTMENTS THROUGH USER CHARGES

1. Pre-funding through user charges is more expensive for airlines because of the higher cost of capital for airlines, compared to airports which have a lower risk and therefore lower financing options.
2. Pre-funding is unreasonable as there is no guarantee that the airlines paying for future facilities today will still be using the service when the facilities become operational.
3. Providing an upfront pool of money does not encourage investments to be delivered in a cost effective and timely manner.
4. Pre-funding through user charges is unnecessary and is generally not applied in other transport sectors where either public funding through governments or private sector financing is available for sound business cases. There are better and more cost-effective financing options, such as loan/borrowing, institutional lending or subsidies, or closely monitored public-private partnerships (PPPs)².

¹ICAO Doc 9082 (ninth edition), paragraph 1 of Foreword refers.

²An exhaustive list of sources of bilateral and international sources of financing is provided in ICAO Doc 9562, Appendix 5.

The Danish Transport, Construction and Housing Authority,
Edvard Thomsens Vej 14,
DK-2300 Copenhagen S

8th September 2017

Submission in response to the consultations on the draft BL 9-15

General comments:

International Airlines Group SA (IAG) is the owner of Aer Lingus, British Airways, Iberia, Iberia Express, Vueling, and Level. Below submission is made on behalf of above mentioned airlines.

We highly welcome opportunity to submit our comments to the new Danish Regulation for Civil Aviation BL 9-15, edition 4.

This response will address only those issues where IAG's views and those of the DTCH differ, or when the DTCH has introduced a new concept which requires comment. For ease of reference, it broadly follows the same structure as BL-15 draft.

Specific comments:

Re: 2.1

We support an approach to defining WACC using the CAPM method, on the basis that it should take into consideration the Thessaloniki recommendation to determine the parameter values. Speaking from experience we would encourage to hold dedicated consultation meeting or have opportunity to submit written views on given parameters on WACC.

Re: 2.4

See comment 2.1

.

Registered Office

International Consolidated Airlines Group, S.A.
El Caserío, Iberia Zona Industrial nº 2 (La Muñoza)
Camino de La Muñoza s/n, 28042 Madrid, Spain

Registro Mercantil de Madrid,
tomo 27312, folio 11, hoja M-492129
C.I.F. A85845535

UK Branch Registered Address

International Airlines Group
2 World Business Centre Heathrow,
Newall Road, London Heathrow Airport,
Hounslow, Middlesex, TW6 2SF

Registered in England & Wales BR014868

Re: 3.6.1

In highly competitive airline industry incentives are valuable and can help in facilitating decision to start service to given airport. Nonetheless they **cannot** be funded by users who do not benefit from them. This is also a question for investors. If they want growth, they have to invest in it. It is unreasonable to believe that incumbent airlines should do so, given that all the risk is borne by the airline.

Re: 4.1

In general incentive model should encourage efficient use of the airport and its facilities.

Re: 4.4

As mentioned before we believe in reaching consensus, although if that can't be reached on KPI's we should have sufficient time to submit our concerns and receive back written response with arguments from DTCH supporting their decision.

Re: 5.4

We are fully supportive of this argument. All major projects should be tracked and available to see progress at any given time. As well as they should not be pre-financed by the users until the time they 'come to live'. Consideration should be given to the use/introduction of agreed CAPEX triggers as a method for validating future investment needs.

Re: 6.44

Any adjustment in Transfer Passenger relief will, of, course, be to the benefit of incumbent hub carriers and not the many point to point carriers, including IAG. We would stress that we need to understand better how this reduction is going to be recovered, and that we would oppose it merely being added back in to the regular PSC.

Re: 6.4.2

See comment 2.1

Re: 6.4.3

See comment 2.1

Re: 6.5.2

We fully support and encourage transparency especially point stating that: "The specification **must** show a connection to audited annual reports and describe principles applied to allocate revenue, operating costs, depreciation and amortisation between aeronautical and commercial activities.

Re: 6.5.4.1

Registered Office

International Consolidated Airlines Group, S.A.
El Caserío, Iberia Zona Industrial nº 2 (La Muñoza)
Camino de La Muñoza s/n, 28042 Madrid, Spain

Registro Mercantil de Madrid,
tomo 27312, folio 11, hoja M-492129
C.I.F. A85845535

UK Branch Registered Address

International Airlines Group
2 World Business Centre Heathrow,
Newall Road, London Heathrow Airport,
Hounslow, Middlesex, TW6 2SF

Registered in England & Wales BR014868

This article should be more precise and in our view categories and activities should be determined and agreed with the users for the sake of common understanding.

Re: 7.3

In our view the 5% threshold should be removed. Every airline user should have a voice if they so choose to use it. For their part, the Airport can take account of market share in an objective manner, without excluding airport users. We welcome the approach that a group of airlines will be recognized as well – not only individual ones.

Re: 8 (in general)

As mentioned previously we highly believe in reaching the consensus. In this case users and IAG should have opportunity to use appeal mechanism. In our view looking at the proposed approach: decision made by DTCH are un-appealable; in our view this is unacceptable.

Re: 15.1

See comment 8.

Registered Office

International Consolidated Airlines Group, S.A.
El Caserío, Iberia Zona Industrial nº 2 (La Muñoza)
Camino de La Muñoza s/n, 28042 Madrid, Spain

Registro Mercantil de Madrid,
tomo 27312, folio 11, hoja M-492129
C.I.F. A85845535

UK Branch Registered Address

International Airlines Group
2 World Business Centre Heathrow,
Newall Road, London Heathrow Airport,
Hounslow, Middlesex, TW6 2SF

Registered in England & Wales BR014868

Thomas Cook Group Airlines
c/o Condor Flugdienst GmbH
FRA HI/C (Condor)
Condor Platz
D-60549 Frankfurt am Main
Germany

Arne Kirchhoff
Director Commercial Airport Relations
& Ground Handling Procurement

Direct Tel: +49 (0)6107 939 7301
e-mail: arne.kirchhoff@thomascook.com

Trafik Bygge og Boligministeriet
Mrs. Mette Mosgaard
Edvard Thomsens Vej 14
DK-2300 Copenhagen S
Denmark

Comments on consultation of draft BL 9-15.

Dear Mrs Mosgaard,

Thank you very much for the opportunity to comment on your consultation draft BL 9-15 for setting the Airport charges 2018. We welcome the approach by the Danish Transport, Construction and Housing Agency (DTCH) to consult on the new regulation. We see the new regulation as a general improvement compared with the current regulation.

We would like to comment on the following parts:

- Change of cross-subsidization
- Introduction of a transfer charge in fall back
- §4 Incentive model for setting airport charges

Thomas Cook Group Airlines as part of Europe's 2nd largest tour operator, Thomas Cook, operates four airlines across Europe to serve the holidaymakers needs. We have airlines based in Belgium, Germany, United Kingdom and Scandinavia, which have operations across Denmark, Finland, Norway and Sweden with one single Danish AOC. We are a Danish home carrier with Copenhagen being our home base and location of our Scandinavian headquarters, which includes our technical base, based aircraft and over 200 employees.

Change of cross-subsidization:

We highly welcome the proposed changed interval for the cross-subsidization being between 30% and 50% in the upcoming regulatory period and thereafter set to between 40% and 50% in the subsequent regulatory periods. With a higher share of commercial revenue covering the Copenhagen Airports cost it will lower our cost and therefore the airport charges, which gives us the chance of future growth.

We support the approach to finance Copenhagen airport in the direction of a single-till regulation. The single-till concept gives the right balance of the goals to operate the infrastructure cost efficiently and to balance the interests between the carriers, the airport operator and the Danish society.

Introduction of a transfer charge in fall back:

For 2018 an expansion of a reduced transfer charge is proposed. We are worried about the charge for local departing passengers not being included in the considerations. We highly welcome that the proposal includes a change on the variable charges, especially with the current high level of passenger related charges, but are unsatisfied that only the transfer passengers are considered. There is currently already a reduced transfer charge in place and we are of the opinion that by introducing a further reduction on transfer charges and not considering the local departing passengers it will not result in an increased attractiveness towards all airport users, neither create the basis for new routes and more flights on existing routes. Danish inhabitants are penalized as they cannot profit from lower airport charges when departing from Copenhagen Airport into their holidays.

The degree of variabilization (share of passenger charges vs. total regulated charges) for Thomas Cook Airlines at Copenhagen Airport is currently about 83.2%. This is a clearly too high level and shows a significant disadvantage for our business model. To scale back the high degree of variabilization we highly recommend a change of the incentive model.

§4 Incentive model for setting airport charges

Thomas Cook Airlines is operating with high density configurations and high seat load factors. This leads to the fact that one Airbus A321 movement of a legacy carrier is paying overall 34% less charges than an Thomas Cook aircraft, while using the same infrastructure, as terminal areas, gates, ramps and runways. Even the commercial potential for Copenhagen Airport is significantly higher for a leisure based product, as according to our calculations we in average transport 50 passengers more on board of every single flight. In this regards we continue to request a model to be in place that lowers the current existing disadvantage and in contrast supports the use of efficient operations. We have presented multiple incentive models for efficient operations to Copenhagen Airport which we expect to be considered seriously.

We would appreciate an incentive model that gives the opportunity to expand our operations at Copenhagen Airport, but it should be independent and not financed through airport charges. We prefer to have a competitive level of fixed and variable charges being in place. With an incentive model being introduced we suggest that this model shall concentrate on incentivizing efficient operations at the Airport.

To conclude we would like to summarize our comments. We appreciate the changed interval for the cross-subsidization, but are unsatisfied with the high level of passenger related charges. In relation we are deeply concerned about the expansion of a further reduced transfer charge and the local departing passenger charge remaining unchanged on a high level. In addition we would appreciate the introduction of an incentive model being in place that supports users with efficient use of infrastructure and gives the possibility to grow at Copenhagen airport.

We are committed to be active and constructive participants in the consultation process and remain available to discuss our comments with you on bilateral basis. Please feel free to contact us anytime.

Kind regards



Arne Kirchhoff
Director
Commercial Airport Relations
& Ground Handling Procurement



Erik Drost
Manager
Commercial Airport Relations
& Ground Handling Procurement

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen
Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S
Email: info@tbst.dk, cc.: mmo@tbst.dk

Copenhagen 12.09.2017

Consultation on draft BL 9-15 - comments

Please find the following comments from Thomas Cook Airlines Scandinavia A/S (hereafter "TCAS") to the proposed draft:

- 3.6.1. *"The criteria for startup discounts must be stated in the airport managing body's guidelines for startup discounts and published on the airport managing body's website together with an updated list of the destinations to which a startup discount is granted at the time in question as well as a specification of the period in which the discount is granted."***

Proposal to add:

"Startup discounts will be covered by the revenue received from airport commercial activities."

It is the position of TCAS that startup discounts must be covered by the commercial activities rather than as an additional cost allocated for other airport users. This will insure that the charges remains non-discriminatory and direct cost related.

- 3.7. *"Differentiated airport charges, cf. paragraph 3.5, or modulated charges, cf. paragraph 3.6, must be approved by the Danish Transport-, Construction and Housing Authority; cf. part 9."***

Proposal to add:

"The Danish Transport-, Construction and Housing Authority will before such approval ensure that adequate documentation has been received to substantiate the nature of the differentiated charges or modulated charges and that the aforementioned charges reflects the actual costs for the service."

Differentiation and modulated charges must be non-discriminatory and reflect the actual costs in order to avoid cross subsidization from service charges from other airport users/operators.

- 7.3. *"The parties to the negotiations are the airport managing body and the airport users who are physically established (based) at the airport as well as airport users who independently or jointly represent at least 5% of the passenger movements or take-offs of the airport."***

Proposal to add:

"The Danish Transport, Construction and Housing Authority provides oversight of the process in order to insure compliance with the aforementioned clause."

It is important to insure that all and relevant airport users as specified in the clause have access to participate in the negotiation. Oversight of the selection process for the composition of the parties in the negotiations must be recommended.

8. *“Charges are not agreed on by the parties (fall back)”*

8.3.1. *“A cost cap that is set with a view to covering aeronautical operating expenses in the reference year.....”*

IATA has previously suggested to move away from “dual till” to the use of “single till”, which reflects the pricing mechanism airports would apply if they were under real competition and therefore is considered the fairest mechanism of charging.

Under the single till principle, all airport activities (including aeronautical and commercial) are taken into consideration when determining the level of airport charges.

Such charging principle is justified because there is an interdependency between the passengers airlines transport to airports and non-aeronautical revenues (e.g. retail, car parks) they generate for the airport.

Since airport users (airlines) bring in passengers to the airport, who use the commercial facilities and contribute to their profitability, it is also reasonable that airlines benefit from the airport commercial activities and enable them to off-set the charges cost base.

Therefore, the view of TCAS is in line with the previous proposal from IATA (sagsnr. TS30302-00026, Høringsnotat).

As a specific example Copenhagen airport must from a business point of view be considered as a company with monopoly status, since the company in general has effective control of its entire market and it is the only major airport in Denmark.

Therefore the regulations on payment for using of airports must reflect this and take the market status into due consideration.

The airport users might not have an affordable and sustainable alternative to Copenhagen airport, so it is important that the airport share the benefits from the non-core commercial activities according to a single till charge model.

The imposition of a charge model with cross subsidization from the commercial activities will also reduce the security charges and to that effect attract more airline capacity and make the airport more competitive.

Currently the security costs in Copenhagen airport are significantly higher compared to other EU airports, including the Danish airport “Billund Airport”, despite the security requirements are the same.

Based on the aforementioned TCAS suggest that the pricing mechanism for airports should be revised and cross subsidization from the commercial activities increased in order to reduce the airport charges. That will benefit airports and airport users.

Best regards

Henning Romme-Mølby
Head of Legal



The Danish Transport, Construction and Housing Authority

13th September 2017

Subject: The Danish Transport, Construction and Housing Authority's draft BL 9 15, 4th edition, for consultation. BL 9-15 on payment for using airports

Dear Ms Mosgaard and Ms Lundgaard,

I am writing you, on behalf of Finnair Ltd, regarding the stakeholder consultation on draft BL 9-1 regarding airport charges in Denmark.

We fully endorse your acknowledgement that airlines act in a competitive market and that it is highly probable that lower charges for the airlines will result in lower ticket prices for airline passengers and underpin the use of Denmark as a hub by present airlines, but will also prompt other airlines and alliances to use Denmark as a hub.

Yet, we are afraid that the dynamic effects to Denmark's economy and connectivity will be diluted by an unprecedented veto right included in section 9.5.2. In practice the 80% approval requirement not only means an unattractive deal for point to point traffic (vis-à-vis transfer traffic), but it risks breaching the requirements of equal treatment of, and free competition among, airlines.

We also believe that to guarantee a fair and lawful treatment of all parties, section 15.1 should include an effective appeal procedure. In case the ministry that has an oversight over the Authority, is not the right instance, we should assume that cases will end up to another independent supervisory authority, such as the Danish Competition Authority. In this regard, we also note that the European Directive on Airport Charges (2009) specifies the need to ensure that in the event of a disagreement over a decision on airport charges by the airport managing body, parties may seek the intervention of an independent supervisory authority which shall examine the justification for the modifications of the system or the level of airport charges.

Yours Sincerely,

Hanna Laurén
Director, Market Access and Aeropolitics
Finnair
Tel. +358 50 374 1785

FINNAIR



Danish Transport, Construction and Housing Authority**Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S****Norwegian Air Shuttle's submission in response to the consultation on the draft of BL9-15**

Norwegian is currently the second largest airline in Denmark and one of the fastest growing airlines in Europe. Since we started our operation in Denmark we have added more than 60 direct routes between Denmark, Asia, Europe and the US. These routes have improved the over all connectivity of the country and increased the amount of visitors to Denmark.

With more than 200 aircrafts on order we have a secured growth over the next years which will give our airports the opportunity to secure many new routes.

Which markets that will be part of the growth will depend on the commercial and operational support from our airports. Today CPH is not providing all the necessary commercial and operational support we require and in previous consultations the airport users view have not been taken into consideration in a proper way. With significantly higher airport charges, CPH:s chances to be a part of our future growth has been reduced compare to the rest of the Nordic airports.

Norwegian welcomes the Danish Transport, Construction and Housing Agency's (DTCH) willingness to review and make changes to the current regulation. We believe that the new BL 9-15 could be a big step towards better and more balanced relationship between the airport and their customers which is important in order to secure future growth.

Below you find our comments regarding a few specific parts of the suggested changes:

3.7 - 3.8 We believe that a competitive incentive model is very important for an airport in order to attract maximum growth. Like the rest of the cost related services at an airport the incentive model should be transparent and in line with EU and Danish legislation.

5.4 It's very important that the airport involves the airport users at an early stage and share all relevant background information before making decisions about important investments. What we are missing is information about how to resolve any disputes that might come up regarding the planned investments.

7.5 We believe that the regulator should attend each consultation and any related meetings. By doing that the regulator can support the involved parties by clarifying any disagreements regarding the consultation process during the meetings.

8.1 With the possibility of a shorter charges period and a two year fall back, we believe that we have a better chance to reach an agreement based on the actual traffic development and make necessary adjustments before it's too late.

9.5.2 We do not support the suggested 20% threshold as that would currently benefit one carrier, making it possible for that carrier to control the negotiations. We urge the DTCH to remove the 20% threshold.

15. We are missing the possibility for the airport users to file a complaint to the DTCH before taking the case to court. This is an opportunity we need to see included in order to feel comfortable with the terms of the consultation.

We are at your disposal if further clarification is needed.

For Norwegian Air Shuttle ASA

Rikard Steinholtz

Airport Relations Manager

Norwegian Air Shuttle ASA

+46725720147

25 August 2017

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen
Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S
Denmark
E-mail: info@tbst.dk

By email only

Re: TS31200-00312 (Consultation on BL 9-15, edition 4)

Dear Sir / Madam,

I refer to the Danish Transport, Construction and Housing Authority's (the "Authority") draft 'Regulations on payment for using airports (airport charges)' (the "Draft").

Ryanair welcomes the Authority's review of the airport charges regulations which, if undertaken properly, will require transparent and non-discriminatory airport charges whilst promoting efficient airport operations and competitive charges. We outline below our comments on the Draft, and recommend that these be adopted by the Authority. Please note that our silence on any particular issue does not constitute endorsement.

General comments

The Authority should adopt a pure single till regime to reflect the totality of the airport / airline relationship, and to reward high efficiency and high load factors that deliver passengers.

Since the rationale of economic regulation is to replicate the effects of competition, the Authority should ensure that Danish airports behave in a competitive manner, but at the same time must avoid over-stepping its remit which is outlined in Article 11 of Directive 2009/12/EC.

The proposed transfer discount discriminates against self-connect passengers and point-to-point operations, and is based on the unfounded claim that transfer traffic is a provider of "*large economic gains from increased connectivity that is connected with a hub function*". The Draft fails to provide evidence to support this opinion.

The Authority should absent itself from airport / airline negotiations on airport charges and incentive schemes. Airport managing bodies should be free to set their incentives and cost-based efficient charges, as occurs in competitive environments, and has been approved by the European Commission.

Comments on the Draft

Section 3.7 says that all differentiated airport charges and modulated charges must be approved by the Authority. CPH should be allowed to introduce such charges of its own accord, without the need for approval by the Authority. The European Commission's 2014 Guidelines on State aid to airports and airlines acknowledge that a public airport's "*direct conclusion of agreements with airlines*" is an indication that the airport behaves in a similar manner to a market economy operator, and that the agreement is compatible with European law.

Section 4.1.2 refers to the airport's "*incentive to invest*", purportedly to cater to "*connectivity*". Any airport investment should only be permitted if it proven to be necessary, required by airport users, and will deliver direct passenger growth.

Section 4.1.3 says that a "*share*" of the non-aeronautical revenue will be used to cover aeronautical costs. In fact, all non-aeronautical revenue that is derived from passengers should be used to cover aeronautical costs, lower airport charges and incentivise traffic (i.e. the single till system). This would recognise the externalities generated by airline passengers and protect against the risk of airports' abuse of their monopoly position. The UK Competition Commission has confirmed that the alternative (i.e. a dual-till or hybrid system) leads to "*a substantial transfer of income to airports from airlines and/or passengers, potentially undermining regulatory credibility and creating regulatory uncertainty*".¹

Section 4.1.5 claims that the incentive model should ensure that CPH is an "*important hub for transfer traffic*". It is important that airport management bodies do not favour hub carriers over non-hub carriers, and that any and all transfer charges are transparent, cost-related, and non-discriminatory. We note that SAS operates the vast majority of transfer traffic at CPH, and will therefore benefit from any unlawful transfer traffic favouritism. In addition, transfer traffic is inefficient and of less economic benefit than point-to-point traffic, and any incentivisation of inefficient transfer traffic is therefore misguided.

Section 5, which refers to "*consultation*", should explicitly note that any airport plans on airport charges (section 5.1) or airport infrastructure (section 5.4) should reflect all airport users' views.

Section 7.3 says that airport charges negotiations should involve "*airport users who are physically established (based) at the airport as well as airport users who independently or jointly represent at least 5% of the passenger movements or take-offs of the airport.*" Such negotiations should in fact include all "*airport users*" as defined as per the Thessaloniki Forum's recommendations (attached) that "*User or Airline refers to airlines operating or planning to operate at the airport during the period in which the charges being consulted on will be applicable.*" The Draft currently favours SAS at the expense of other airlines that operate at CPH, and must be amended accordingly.

Section 9.5.2, which requires 80% acceptance among airport users in order to approve charges, is blatantly designed to favour the state-owned SAS which has 40% of traffic at CPH. Consequently,

¹ Competition Commission (2002) report on price caps for BAA airports.

SAS will be in a position to dictate and frustrate the entire process of setting charges at CPH, and in effect isolate itself from competition, and thereby transfer the charge setting to its owner (i.e. the Danish state). (We note for example that SAS was opposed to a recent new discount scheme at CPH, as this would have introduced competition to SAS's operations at CPH).

Section 15 attempts to prevent any appeal of a decision by the Authority. This dictatorial provision is designed to gag airport users, is in clear breach of Article 11 of the Airport Charges Directive, and must be removed.

Conclusion

The Draft requires significant amendment as per the above in order to ensure that airport users are treated in a fair and non-discriminatory manner. We trust our comments are helpful and call on the Authority to introduce them into the final version of BL 9-15. Please do not hesitate to contact me should you have any questions on the above.

Yours sincerely,

Annex: Thessaloniki Forum, *Recommendations on Consultation and Transparency*, December 2016

Introduction

easyJet welcomes the opportunity to comment on the framework for setting airport charges at Copenhagen Airport in view of our experience in how charges have been set in previous regulatory periods.

In particular, we welcome the proposed increase in the minimum contribution from the additional return from Copenhagen Airport's commercial activities from 10% to 40%. This should in principle allow for a reduction in charges for all passengers using Copenhagen Airport and an increase in connectivity.

We also welcome the provisions on cost-relatedness. Indeed, our view is that charges at a regulated monopoly should be based on efficient costs.

However, we are concerned that certain provisions in the proposed text conflict with the cost-relatedness provisions and will compromise the aim of achieving lower charges for all passengers. We are extremely concerned that these provisions, relating specifically to the level of discount for transfer passengers, will result in discrimination which is contrary to EU Directive 2009/12/EC (the Airport Charges Directive) and competition law.

We set out below our response to the specific provisions of the proposed framework:

1. Commercial contribution (8.3.4)

easyJet welcomes the increase of the interval of the contribution from Copenhagen Airport's commercial activities to 40-50% of the additional return.

Whilst our firm belief is that airports should be regulated on a single till basis, as this reflects how charges would be set in a competitive environment, the proposed change is a step in the right direction. Indeed, the current dual till system in Copenhagen has allowed the airport to generate returns far in excess of competitive rates to the detriment of passengers. The airport's increased profitability is also acknowledged in the Aviation Strategy for Denmark, which points out that the aeronautical profit margin has grown from 12% in 2009 to 23% in 2016, while at the same time there has been little or no use of increasing earnings from commercial activities to fund airport charges.

Nevertheless, this should be accompanied by a thorough and transparent assessment of cost and asset allocation by the Authority following consultation between the airport and users, which has not been made explicit in paragraph 6.5.2, as well as a robust assessment of the determination of a competitive return (6.4.2). On the latter, we refer to the recommendations of

the Thessaloniki Forum of Airport Charges Regulators on the setting and estimation of the WACC¹.

2. Cost-related charges (3.1)

We agree with the requirement that charges within each charges area should be cost-related and highlight the need for transparency around the cost base for each charges area as well as the efficiency targets set.

Furthermore we support the provision on differentiated charges (3.4), as set out in the Airport Charges Directive.

3. Transfer Discount (sections 3.7, 6.2 & 6.4.4)

The proposed framework suggests that costs will not be the only criterion for fixing the charge for transfer passengers in the fallback scenario. In particular, the framework provides that the Authority may fix the transfer discount by taking into account, in addition to costs, the expected connectivity effects (6.4.4.2).

We disagree with this approach since charges should be based on costs. It is also unclear how connectivity will be concretely defined and assessed beyond the objective that the airport supports the highest possible national, international and intercontinental connectivity at all times for the benefit of both business and leisure passengers (4.1.1). In fact, the application of a transfer discount that is unrelated to costs would result in a shortfall in revenues for the airport in that charges area which would need to be cross-subsidised by other charges areas, namely locally departing and GO Pier passengers. This in turn would render the framework's provisions on cost-relatedness (3.1) and differentiated charges (3.4) redundant and lead to discrimination.

As a consequence, non-transfer passengers risk not benefitting from the same (or even any) reductions in charges that would be brought about by the proposed increase in the commercial contribution. Meanwhile, the incumbent carrier at Copenhagen, which carries the bulk of transfer traffic, could benefit from a reduction in charges, possibly over and above what would be justified by costs, leading to a distortion of the level playing field and exclusionary effects on other carriers.

The requirement that the Authority may demand changes to charges justified by the public interest (10.5) is equally of concern, particularly since the public interest appears to ignore the benefits of direct connections in terms of tourism spend, trade and employment. We note in the Aviation Strategy for Denmark that Initiative 9 requires a reduction in the charge for transfer passengers in the regulatory model while Initiative 10 encourages Copenhagen Airport to investigate all possibilities for reducing the charges level for domestic operators within the framework of the EU Directive. We are all the more concerned about the potential for distortions to competition and conflicts of interest in light of the Danish state's stake in SAS.

¹ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=29019&no=2>

4. Efficiency (6.5.3.1 & 8.3.1)

It is unclear how the efficiency gains (6.5.3) will be defined and assessed, including the type and method for calculating efficiency targets. In view of the length of the regulatory periods, we support an assessment of the cost centres feeding into the opex allowance. This should be carried out by an independent party commissioned by the regulator in consultation with users. We refer in this regard to the independent study of the elasticity of individual cost centres commissioned by the Irish regulator for Dublin Airport's charges determination for the 2014-2019 period².

However, we disagree with the possibility of a comparison with other European airports (8.3.1) as a way of evaluating the airport's efficiency potential. As a general principle, we believe that charges at a regulated monopoly airport should be based on efficient costs and that benchmarking may not be appropriate given important differences across airports in local and labour costs, utility costs and structural differences that have a direct impact on cost efficiency. We also note that the framework does not specify how the peer group for the comparison would be chosen, which we strongly believe should be done in consultation with the users.

5. Negotiations (4.2)

The framework stipulates that an agreement would require 80% of airport users in terms of passengers agreeing to the negotiated outcome (9.5.2). Nevertheless, bearing in mind that airlines have different business models, the quorum for agreement may be difficult to achieve.

As recognised in the recent Aviation Strategy for Denmark³, the existence of a fallback option will undoubtedly influence the negotiations if certain parties consider that the fallback option would offer them a more favourable outcome. This is particularly true for any carriers that would benefit from a transfer discount in the fallback that is unrelated to costs, and in particular the largest carrier at Copenhagen airport, SAS, which would effectively – with a 37% share of traffic at Copenhagen airport - have a veto right in the negotiations. The potential for the public interest to be narrowly focused on hub traffic, as the proposed text for BL-9-15 suggests, gives rise to risks of distortion of competition, exclusionary effects and conflicts of interest given the Danish state's stake in SAS.

6. Investments

The proposed text raises the possibility that the Authority may intervene within the regulatory period if there are certain changes in conditions (10.2). These conditions may include the need for investments in the airport's infrastructure, service facilities or other development (10.3.1). Furthermore, the proposed text would allow the Authority to "demand changes to the airport charges if justified by the public interest" (10.5).

Again we are concerned with the potential for the public interest to be narrowly focused on hub traffic, with consequences for infrastructure development – and in particular the GO Pier –

² https://www.aviationreg.ie/_fileupload/2014final/SDG%20Opex%20Report.pdf

³ Page 76.

resulting in certain business models being favoured over others and restrictions in the growth potential for certain types of traffic.

7. Information (6)

We are concerned that the 10-year traffic forecast and development required of users (6.3.2) will be unfeasible given the fast changing nature of the airline industry.

We believe that the framework should make reference to the recommendations of the Thessaloniki Forum of Airport Charges Regulators on Consultation and Transparency⁴.

8. Traffic forecast (6.4.1)

It is equally unclear how the 10-year traffic forecast will be established by the regulator (6.4.1). For the same reasons as above, we believe that this forecast is unlikely to be accurate and robust (6.4.1).

9. Complaints (15)

We are concerned that there is no possibility to challenge the Authority's decisions before the competent courts, as it is the case in other regulated environments and other countries and request that the Authority ensures that airlines and the airport have a right to appeal, as provided for in the Airport Charges Directive.

We are equally concerned that the negotiated outcome is also not subject to appeals.

Conclusions

easyJet welcomes the review of the regulatory framework and in particular the higher commercial contribution in view of the excessive returns that the current framework has allowed Copenhagen Airport to generate. Indeed, we would argue for full single till to be implemented as the only effective way of regulating airport charges to the benefit of passengers.

However, within the context of the recommendations we ask for the framework to make explicit that cost and asset allocation should be carried out in a transparent and meaningful way in consultation with airport users.

We are concerned that the Authority may depart from the explicit requirements on cost relatedness on public interest grounds, such as setting a transfer discount for the development of hub traffic, which could result in a distortion of competition and conflicts of interest. We are equally concerned that investment decisions, which also impact on an airline's ability to

⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=29018&no=1>

compete at Copenhagen Airport, can be shaped by what is considered to be in the public interest.

Furthermore, the fallback option, which will be largely determined by these public interest considerations, will have an influence on the outcome of the negotiations, particularly considering that the threshold for agreement has been set at 80% with the largest carrier's share of traffic at 37%.

We therefore see a real risk of non-compliance with the Airport Charges Directive as well as competition law.

We ask the Authority to review the proposed text to ensure that the reform of BL 9-15 achieves its intended outcome of establishing lower, cost-based charges for all passengers that respect the principles of consultation, transparency, non-discrimination and regulatory independence as set out in the Airport Charges Directive.

easyJet

11th September 2017

8 August 2017

Mr Ole Birk Olesen
Minister for Transport, Building and Housing
Ministry of Transport, Building and Housing
Frederiksholms Kanal 27 F
1220 Copenhagen K
DENMARK

CC: Mr Carsten Falk Hansen, Director General, Danish Transport, Construction and Housing Authority

Dear Minister Olesen,

Airports Council International Europe (ACI EUROPE) is the voice of Europe's airports, representing over 500 airports in 46 European countries. Our members handle 95% of commercial air traffic in Europe, welcoming close to 2 billion passengers each year and generating €675 billion each year (4.1%) of GDP in Europe.

Based in Brussels, we lead and serve the airport industry – developing standards and policies to advance sustainable airport development and operations. We also provide authoritative advice and expertise to the EU and national Governments on a wide range of aviation policy issues – including security, safety, connectivity, economics and the environment.

I am writing to you today in relation to the Danish Government's new National Aviation Strategy published on 3 July 2017 and the related draft implementing Executive Order - with the objective of providing our views on these policy acts. I have copied in Director General Carsten Falk Hansen from the Danish Transport, Construction and Housing Authority in order for our views to be part of the pending public hearing process for the draft Executive Order.

Since the financial crisis of 2008/2009 and in the context of the Global economic shift towards emerging markets, aviation has gained traction in Europe as an increasingly relevant strategic sector for economic development. Indeed, as Europe is becoming more dependent on external trade in goods & services, developing air connectivity is a key factor in boosting competitiveness, attracting foreign investment, supporting exports and tourism. Our studies show that a +10% gain in connectivity yields +0.5% in additional GDP growth per capita.

This strategic relevance of aviation and the role of air connectivity for the economy are at the core of the EU's new Aviation Strategy, which was adopted by the European Commission in December 2015. This EU Aviation Strategy should logically guide aviation policy developments in each EU Member State. Hence, without prejudice to the competences and sovereignty of EU Member States, coherence and alignment between the EU Aviation Strategy and national aviation strategies is essential if European aviation is to succeed and maximise positive externalities for citizens and businesses.

Accordingly, ACI EUROPE welcomes the focus of new Danish Aviation Strategy on the development of air connectivity – in particular the objective of developing more routes & frequencies from Danish airports, with a view to boost the national and international accessibility of Danish communities & regions.

However, ACI EUROPE wishes to express its concerns over some of the measures contemplated by the new Danish Aviation Strategy in order to fulfil these objectives.

In particular, we are especially concerned by the new proposed regulatory model for airport charges at Copenhagen airport. ACI EUROPE considers that such regulatory model:

- i) **Appears not to be primarily motivated by the objective of developing air connectivity, but rather by the objective of supporting specific airlines at the expense of the airport operator.**

Indeed, the model results in the mandatory cross-subsidisation between Copenhagen airport (and its shareholders) and mostly airlines based at the airport (and their shareholders). As such, it is not market-driven but seems to be politically motivated – with a clear objective of distributing wealth between economic actors operating in a liberalised and highly competitive market.

.../...

- ii) **Interferes with the commercial freedom & business strategy of a privately owned company for reasons that - despite stated objectives - do not appear to be motivated by wider public interest.**

In this regard, looking at the evolution of connectivity at Copenhagen airport over the past years, one fails to detect signals of market failure justifying further regulatory intervention:

- CPH direct connectivity: +16% since 2009
- CPH indirect connectivity: +37% since 2009
- CPH total airport connectivity: +29% since 2009

Similarly, when it comes to quality, the overall passenger satisfaction with Copenhagen airport has increased by +5% since 2010 – with all of the 33 KPIs used under global industry quality & benchmark programme (ASQ) showing progress except just two. Again, such results are at odds with the kind of regulatory intervention now being contemplated. Indeed, Copenhagen airport is renowned in our industry for being a high quality and well run infrastructure.

- iii) **Threatens the continued development of capacity & quality at the airport by constraining future capital expenditure.**

From that perspective, the new regulatory model might actually be considered as running against public interest – as it jeopardises investment plans made by Copenhagen airport – and thus its own longer-term competitive positioning but also that of its communities & Denmark.

It is worth recalling that based on EUROCONTROL forecasts, Europe is facing an airport capacity crunch with 12% of passenger demand foreseen to remain unaccommodated by 2035 due to a lack of airport capacity. In developing connectivity, the EU Aviation Strategy places a special emphasis on addressing infrastructure bottlenecks both in the air and on the ground.

- iv) **Is at odds with the increasing competition now developing within the airport industry – which actually pleads for less regulation of airports, not more.**

Indeed, in today's liberalised market where airport competition is well established (ACI EUROPE Competition Study attached) and is actually increasing (notably due to the move up market and into primary airports and long haul markets of Low Cost Carriers), airports can no longer be considered as monopolies. At the same time, airlines should no longer be considered as a proxy for passenger interest.

Hence, regulation needs to be focused on stand-alone passenger interest – and not on the protection of specific industry stakeholders. It should be strengthened only under circumstances, which demonstrate real abuse of dominant position combined with market failure. It does not seem, prima facie, that these conditions are met in the case of Copenhagen airport.

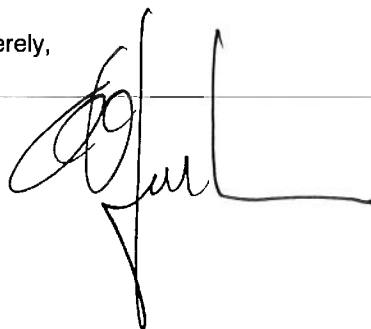
- v) **Sends a negative signal to private investors at a time when Europe is increasingly relying on private investment to finance & develop airport infrastructure.**

The stability and predictability of regulatory frameworks is indeed a key requirement for private investors.

On the basis of the above, ACI EUROPE is calling on the Danish Government to reconsider its proposed new aviation strategy.

We remain at your disposal to further elaborate on the points outline above.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'G. L.' or similar, written over a horizontal line.

Annex.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen
Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S
Att.: Mette Mosgaard
E-mail: info@tbst.dk; mno@tbst.dk

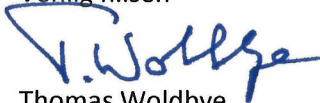
13. september 2017

J.nr. TS31200-00312

Høringssvar til høring over udkast til BL 9-15, udgave 4 (Lufthavnstakster)

Vedlagt fremsendes Københavns Lufthavne A/S høringssvar til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens høring vedr. udkast til BL 9-15, udgave 4, om betaling for benyttelse af lufthavne.

Venlig hilsen



Thomas Woldbye
Adm. Direktør

Sammenfatning - høringssvar vedr. BL 9-15

Københavns Lufthavne A/S (CPH) støtter fuldt ud de overordnede mål i den nationale luftfartsstrategi, som blev lanceret i juli 2017. Strategien har fokus på, at Danmark skal have en konkurrencedygtig knudepunktslufthavn i København med gode flyforbindelser, mange arbejdspladser og økonomisk vækst.

Hvis CPH skal have de bedste betingelser for at vokse yderligere, er det nødvendigt med endnu bedre infrastruktur til lufthavnen, bedre mulighed for at anvende alle dele af lufthavnens område, gode betingelser for at finansiere udbygningen af lufthavnen, høj kvalitet og effektivitet, et konkurrencedygtigt takstniveau og endelig gode kommercielle muligheder for at tiltrække flyselskaber og nye ruter.

CPH værdsætter, at luftfartsstrategien indeholder flere gode initiativer, der især handler om de to første ting, nemlig infrastruktur og anvendelse af lufthavnens område. Det styrker for eksempel brugervenligheden og CPH som hele Danmarks knudepunkt, når man vil udbygge togstationen i lufthavnen med kapacitet til nye hurtigtog-forbindelser.

I det følgende fokuserer CPH på forslaget til en ny udgave af bekendtgørelsen BL 9-15 fra Trafik, Bygge og Boligstyrelsen, udsendt i høring samtidig med lanceringen af luftfartsstrategien. Hensigten med den nye bekendtgørelse er at udforme den regulering, der skal levere på nogle af de politiske ønsker udtrykt i strategien, og som handler om CPH. Vi er glade for muligheden for at kommentere dette forslag til ny BL 9-15.

Siden marts 2017, hvor CPH blev præsenteret for hovedlinjerne i den fremlagte regulering, har CPH bestræbt sig på at forstå reguleringens baggrund og hensigter. Vi har været i dialog med flere ministerier og vi har konstruktivt præsenteret analyser og løsninger, fordi vi i lyset af luftfartsstrategiens intentioner stod undrende over for nogle af transportministeriets overvejelser. CPH har samtidig udtrykt sin bekymring for, at de påtænkte reguleringstiltag kunne være i strid med gældende lovgivning.

Efter offentliggørelsen af luftfartsstrategien for Danmark (LfD) er det vores vurdering, at flere af reguleringsændringerne i BL 9-15 vil arbejde imod realiseringen af de overordnede mål. Og helt overordnet vil den nye bekendtgørelse trække i retning af, at den markedsdrevne, danske frivillige aftalemodel erstattes af en model, hvor embedsmænd kan komme til at træffe kommercielle beslutninger på vegne af branchen.

1. CPH skal tiltrække flere ruter, men kan blive bremset af vetoet til flyselskaber

LfD har som mål at skabe bedre tilgængelighed til og fra Danmark. Men den ændrede BL 9-15 vil begrænse CPHs muligheder for at tiltrække nye ruter. Flyselskaber vil nemlig indbyrdes kunne blokere for det aftalegrundlag, som hele reguleringen bygger på. Dette vil kunne blokere for vækstorienterede takst aftaler, rabatordninger og differentierede ydelser. Luftfartsselskaber med modstridende forretningsmodeller vil

have incitament til at blokere initiativer, de vurderer vil gavne deres konkurrenter. (BL 9-15, pkt. 3.6.4, pkt. 9.5.2, BL 9-15, pkt. 7.8.2)

Under den gældende regulering kan CPH sikre at der opnås den rette balance mellem de meget forskellige luftfartsselskaber. Pointen er, at de alle kan forøge deres aktivitet, men på forskellige måder, afhængig af deres specifikke forretningsmodel. Det kan være "netværk" (fra Stockholm via CPH til Chicago), "fra A til B", eller "low cost" med begrænset service.

Samtidig kan CPH tiltrække nye ruter til København gennem en slags tidsbegrænsede opstartstilbud. Det er netop på den måde, at vi i konkurrence med andre lufthavne i Europa lige har skabt nye ruter til CPH fra Delhi og Hong Kong. Kravet er, at de forskellige ordninger opfylder en række objektive kriterier om ligebehandling.

Hvis man kan nedlægge veto over for konkurrenter, der har valgt en anden forretningsmodel end en selv, vil konkurrencen ikke længere være fri og væksten vil gå i stå.

Den ændrede BL 9-15 indfører netop sådan en veto, frem for den hidtidige aftalemodel. Ordninger kan blokeres, hvis et eller flere flyselskaber ønsker det. De skal blot udgøre 20% af den samlede trafik, hvilket et enkelt selskab allerede gør i dag, og to eller flere eksempelvis udenlandske flyselskaber vil kunne gå sammen med samme effekt.

På grund af den nuværende, hårde konkurrence imellem flyselskaberne er det overordentligt sandsynligt, at blokeringen vil opstå. I så fald vil rabatmodeller og kommercielle aftaler pludselig skulle fastlægges af myndighederne som en slags nødforanstaltning.

2. Planlægningshorisont og investeringsevne begrænses, risiko og uforudsigelighed øges

LfD har som mål at sænke prisen og samtidig sikre et højt investeringsniveau i udbygningen af CPH. Desværre er der initiativer i den nye BL 9-15, der i praksis vil kunne hæmme investeringer, frem for det modsatte. Myndighederne vil tildele sig selv retten til at fastsætte, godkende og efterfølgende ændre takster som ellers er aftalt mellem private parter, her lufthavnen og flyselskaberne. (BL 9-15, pkt. 4.1.3, pkt. 8.6.4, pkt. 10.2, pkt. 10.5, pkt. 10.6)

CPH er ikke anderledes end alle andre, større infrastrukturvirksomheder. Vi har brug for høj grad af forudsigelighed og sikkerhed som baggrundstæppe for store og langsigtede investeringer, herunder vores nuværende plan "Expanding CPH", som rummer investeringer op til 20 mia. kr. Selvom styrelsen må antages at bruge sine nye beføjelser med fornuft, vil luftfartsbranchen skulle disponere i et mere vilkårligt, uforudsigeligt og risikobetonet rum. Den ændrede regulering vil derfor kunne presse CPH til at være mere forsigtig og tilbageholdende i sine investeringer, end hvad der senere kan vise sig at have været hensigtsmæssigt.

Et andet element, der vil svække planlægningshorisonten for CPH, er de tidsbegrænsede perioder for frivillige takstaftaler, og især de væsentligt kortere perioder (2 år) for statsligt påtvungne løsninger, når lufthavn og flyselskaber ikke kan blive enige (fall back). Af de grunde, vi har nævnt tidligere, er der faktisk en risiko for at branchen vil befinde sig i konstant fall back, dvs. en planlægningshorisont på 2 år for anlægsaktiver med levetider på 30-40 år.

Den ny BL 9-15 begrænser desuden CPH's investeringsevne gennem den høje tvungne krydssubsidiering fra vores kommercielle indtægter til luftfartsområdet, som sigter mod at flyselskaberne skal betale lavere pris for at bruge lufthavnen. Det er dog meget usikkert, om dette i virkelighedens verden vil føre til de ønskede, lavere billetpriser til forbrugerne.

Det er klart, at den høje krydssubsidiering kan have betydelige negative konsekvenser for CPHs strategi, forretning og økonomi. Det er imidlertid sandsynligt at dette også – utilsigtet – kommer til at arbejde imod samfundets interesser. I denne situation vil CPH *enten* være tvunget til at allokere de mere begrænsede investeringsmidler til de aktivitetsområder og kundesegmenter, der antages i nærmeste fremtid at bidrage mest til trafikvæksten i lufthavnen. Det vil sandsynligvis være low cost området. *Eller* CPH vil skulle vælge at allokere investeringerne på en sådan måde, at eksisterende flyselskaber, som primært befinder sig i et konsolideringsscenarie, de facto skærmes fra øget konkurrence. Når der samtidig forventes øget efterspørgsel fra de rejsende, vil et sådant scenarie føre til højere billetpriser. Med den hidtidige regulering og investeringsevne har CPH kunne undgå at skulle træffe dette valg, og i stedet kunnet gå på to ben til glæde for tilgængeligheden, samfundet og passagererne.

3. Kommerciel beslutningskraft flyttes fra CPH til offentlig myndighed

Lfd ønsker en mere konkurrencedygtig lufthavn i København, samtidig med at man anerkender vores stærke position i den europæiske konkurrence og vores gode resultater. Og CPH ønsker naturligvis at bidrage til løbende at blive endnu mere konkurrencedygtig. Samtidig skal de eventuelle ændringer i reguleringsmodellen fortsat kunne rumme privat ejerskab med beslutningskompetencen hos virksomhedens ledelse.

Men den ny BL 9-15 vil erstatte den markedsdrevne, danske frivillige aftalemodel med en model, hvor myndighederne kan blive nødt til at træffe kommercielle beslutninger på vegne af CPH og flyselskaberne (BL 9-15 pkt. 4.1.1-4.1.5, pkt. 10.2, pkt. 10.3, pkt. 10.5, pkt. 10.6, pkt. 15.1).

Det nye forslag giver myndighederne større beføjelser *samtidig* med at sandsynligheden for frivillige aftaler mellem lufthavn og flyselskaber mindskes. En række strategiske beslutninger med direkte indvirkning på CPHs indtjening, omkostninger og investeringer overflyttes dermed fra CPH til en offentlig myndighed.

Dette er uheldigt, eftersom luftfarts strategien nævner, at ”formålet med reguleringsmodellen for Københavns lufthavn er ikke, at myndighederne bestemmer taksterne. I stedet skal modellen understøtte en ligeværdig behandling (LfD s. 71)”

Sammenfattende vurderer vi, at forslaget til ændret regulering på flere punkter arbejder imod hensigten i luftfartsstrategien. En regulering, der risikerer at bremse konkurrence og vækst, mindske investeringsevnen, blokere for frivillige aftaler mellem parter og flytte kommerciel beslutningskraft fra lufthavnen til en offentlig myndighed.

Endeligt skal det nævnes, at under den gældende regulering, vil taksterne per afgående passager i Københavns Lufthavn falde i næste aftaleperiode. Den høje passagervækst i 2015 og 2016 betyder nemlig, at takstbetalingerne vil skulle fordeles ud over et væsentligt højere antal passagerer.

I CPHs's høringssvar redegør vi mere udførligt for vurderingerne i denne sammenfatning, ligesom vi udtrykker bekymring for en række juridiske problemstillinger omkring den ny bekendtgørelse.

Først og fremmest opfordrer vi til, at man sætter arbejdet med den nye bekendtgørelse på pause, indtil man *dels* har tilvejebragt et solidt analysegrundlag og klarhed om behovet for ændret regulering og *dels* undersøgt de reelle langsigtede konsekvenser af den foreslåede regulering.

Bilag 1

til CPH's høringssvar til udkast BL 9-15, 4. udgave

Generelle bemærkninger til udkast BL 9-15, 4. udgave

Generelle bemærkninger til udkast til BL 9-15, 4. udgave:

Københavns Lufthavne A/S
Box 74
Lufthavnsboulevarden 6
2770 Kastrup
www.cph.dk

Tlf.: +45 32 31 32 31
Fax: +45 32 31 31 00
E-mail: cph@cph.dk
CVR: 14 70 72 04

København, 13. september 2017

Indholdsfortegnelse

Executive summary	2
Anbefalinger	5
Indledning	5
Baggrunden for ændringen af reguleringsmodellen	5
Ændring skal ske på baggrund af fakta og åben høring	7
Udkastet strider imod EU-reglerne om kapitalens frie bevægelighed	11
Udkastet overskrider bemyndigelsen i luftfartslovens § 71	15
Indgrebene udgør ekspropriation	17
Udkastet strider imod EU's takstdirektiv	19
Langsigtet udvikling og langsigtet investeringsplanlægning vanskeliggøres	21
Skævvridning til fordel for store luftfartsselskaber med høj andel af transferpassagerer	22
Reguleringen vil begrænse eller i værste fald udelukke yderligere vækst	23

Executive summary

1. Københavns Lufthavne A/S ("**CPH**") støtter fuldt ud op om regeringens anførte målsætning i "Luftfartsstrategi for Danmark" om, at "*... der bliver etableret flere ruter og flere daglige afgang til og fra Danmark og internt i Danmark.*" Udkastet til BL 9-15, 4. udgave ("**Udkastet**"), giver imidlertid anledning til en række uhensigtsmæssigheder, som efter vores opfattelse vil modvirke den anførte målsætning.
2. Den nuværende regulering har sikret, at Københavns Lufthavn er en effektiv og velfungerende lufthavn, som de seneste tre år har leveret mere end gennemsnitlig vækst sammenlignet med Stockholm og Oslo¹. Samtidig har Københavns Lufthavn for så vidt angår takstniveau yderligere forbedret sin ranking i forhold til sammenlignelige europæiske lufthavne, jf. punkt 16-22 nedenfor. Den nuværende regulering vil medføre lavere takster i den næste reguleringsperiode². Der er ikke dokumenteret behov for ny regulering og der er ikke valide argumenter for at foretage væsentlige ændringer i reguleringsmodellen.
3. CPH støtter op om hensigtsmæssige forbedringer af den nuværende regulering, herunder i forhold til større transparens. Men eventuelle ændringer af den nuværende velfungerende regulering, bør baseres på et veldokumenteret grundlag, der har været genstand for en åben høring. Der foreligger intet offentligt tilgængeligt materiale vedrørende den forudgående vurdering af behovet for at ændre den nuværende regulering, og relevant information er blevet udeladt i begrundelsen for Udkastet. De manglende forudgående vurderinger af behovet for at ændre den nuværende reguleringsmodel, og af de mulige konsekvenser ved en sådan ændring, taler imod at implementere de påtænkte ændringer på nuværende tidspunkt, jf. punkt 24-36 nedenfor.
4. Den i Udkastet foreslåede reguleringsmodel bryder den "regulatoriske kontrakt" med regeringen, og modellen vil sandsynligvis i praksis blive til et toårigt "cost plus" regulatorisk system, hvor alle væsentlige afgørelser vil blive truffet af myndighederne. De formodede fordele ved ændringerne er minimale og på ingen måde proportionale i forhold til den betydelige negative indvirkning, som de vil have på én enkelt virksomhed (CPH), og de mulige langsigtede negative konsekvenser for antallet af flyforbindelser til og fra Københavns Lufthavn.
5. CPH's er bekymret for, at en række af hovedelementerne i Udkastet er i modstrid med dansk ret og EU-reglerne, og at Udkastet giver Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen væsentligt øgede beføjelser i forhold til at træffe strategiske beslutninger vedrørende udbygningen og driften af Københavns Lufthavn:

¹ Set over en længere periode (2007-2016) ligger Københavns Lufthavn på gennemsnittet.

² Det er evident, under den gældende regulering, at taksterne per afgående passager i Københavns Lufthavn vil falde i næste aftaleperiode. Den høje passagervækst i 2015 og 2016 betyder, at takstbetalingerne i næste aftaleperiode vil skulle fordeles ud over et væsentligt højere antal passagerer. Resultatet vil naturligvis betyde en lavere takst per afgående passager – modellen virker.

- a. Det udgør en overtrædelse af fundamentale forvaltningsretlige principper, hvis Udkastet implementeres, førend CPH og andre interessenter har haft mulighed for at gennemgå det underliggende materiale og at kommentere på dette materiale, jf. punkt 39.
 - b. Krydssubsidiering er gjort til et særskilt formål i Udkastet (punkt 4.1.3), og transfertrafik *skal* begunstiges (punkt 4.1.5 og 6.4.4). Disse to elementer er sammen med en række direkte og indirekte restriktioner i CPH's muligheder for selvbestemmelse, jf. nedenfor, de hovedelementer i Udkastet, som udgør en krænkelse af EU-reglerne om kapitalens frie bevægelighed iht. artikel 63 TEUF, jf. punkt 45-56 nedenfor. Udkastet trækker modellen for CPH i retning af forretningsmodellerne for de statsejede lufthavne i Stockholm og Oslo – dog uden at besidde en ejers kontrol. I modsætning til, hvad Udkastet lægger op til, skal muligheden for selv at træffe beslutning om strategiske anliggender – som fx det overordnede takstniveau, og hvorvidt der skal satses på (i) transfertrafik, (ii) en dual-strategi, hvor der både satses på transfer og point-to-point, eller (iii) en mere enstrenget point-to-point-strategi – tilkomme virksomheden.
 - c. Ved at gøre krydssubsidiering til et mål i sig selv fremfor et middel til at opnå konkurrencedygtige takster, overskrides bemyndigelsen i luftfartslovens § 71, jf. punkt 57-65.
 - d. Udkastet udgør samlet set en væsentlig ændring af den nuværende reguleringsmodel, bl.a. på grund af indførelsen af den tvungne krydssubsidiering. Derudover gælder Udkastet ikke for nogen anden lufthavnsoperatør i Danmark – kun CPH er pligtsubjekt. Udkastet kan iht. de grunde, som er oplistet i punkt 66-72, ikke anses for erstatningsfri regulering, men må derimod anses for et indgreb af ekspropriationslignende karakter.
 - e. Flere af bestemmelserne i Udkastet er i strid med kravene i EU's takstdirektiv, direktiv 2009/12/EF, jf. punkt 73-78 nedenfor.
6. Der er efter CPH's opfattelse ikke den nødvendige sammenhæng imellem luftfartsstrategien og Udkastet. Særligt (i) den foreslåede kortere fall back-periode, (ii) den tvungne krydssubsidiering, og (iii) den diskretionære skønsadgang for Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen til at fastsætte forskellige afgørende variabler uden nærmere retningslinjer (fx WACC, trafikprognoser og effektivitetskrav) vil vanskeliggøre langsigtet udvikling og øge risikoen for, at reguleringen ikke vil være tilstrækkeligt robust, operationel og effektiv, jf. punkt 79-85. Derudover medfører Udkastets henvisninger til Københavns Lufthavns kapacitet usikkerhed i forhold til CPH's mulighed for selv at træffe ledelsesmæssige beslutninger om fremtidige kapacitetsinvesteringer. Som alle andre større infrastrukturvirksomheder har CPH et behov for regulatorisk sikkerhed og stabilitet på lang sigt. CPH's reguleringsmodel er velkendt blandt investorer og banker, og den udgør grundlaget for den finansiering, som CPH kan tilvejebringe. Ved at ændre dette grundlag vil CPH's muligheder for at skaffe finansiering til den videre udbygning således ændre

sig i negativ retning. Dette både i form af væsentligt dyrere finansiering samt større begrænsninger.

7. Det nye krav om, at frivillige takstafalter kræver tilslutning fra luftfartsselskaber, der tilsammen repræsenterer mindst 80% af trafikvolumen, medfører, at et enkelt luftfartsselskab, som har mere end 20% af trafikvolumen (eller en gruppe af luftfartsselskaber, som tilsammen repræsenterer mere end 20% af trafikken) reelt har mulighed for at nedlægge veto over for indgåelsen af en frivillig takstafaltale. På nuværende tidspunkt er det kun SAS, som alene har en *de facto* vetoret. Fx Norwegian og Ryanair har dog også mulighed for i fællesskab at blokere for indgåelsen af en frivillig aftale. Luftfartsselskaberne har hver deres mål og ønsker, og dermed vil forslaget skævvride forhandlingerne mellem CPH og Københavns Lufthavns brugere, og give de større luftfartsselskaber en uproportionalt stor forhandlingsstyrke.
8. Luftfartsselskaberne og CPH har historisk set haft succes med at indgå frivillige takstafalter, hvilket i høj grad skyldes, at alle parter har strukket sig langt for at indgå en aftale uden myndighedsindblanding. Luftfartsselskaberne har således kunnet blive enige om at medtage elementer ønsket af andre luftfartsselskaber, under forudsætning af, at deres egne ønsker også blev medtaget, jf. punkt 88. Tilslutningskravet på 80% af trafikvolumen vil forringe CPH's muligheder for fremadrettet at opnå tilstrækkelig opbakning fra luftfartsselskaberne til indgåelse af frivillige takstafalter. Et eksempel på Udkastets potentielle virkninger, såfremt det gennemføres, er, at CPH skal forhandle indholdet af eventuelle rabatordninger med luftfartsselskaberne. Luftfartsselskaberne har hver deres syn på rabatordninger alt afhængig af deres respektive forretningsmodeller, og af om de er i en vækst- eller konsolideringsfase. Vækstorienterede rabatordninger øger konkurrencen luftfartsselskaberne imellem. Henset til tilslutningskravet på 80% i forhold til indgåelse af en frivillig takstafaltale/rabatordning, vil ét luftfartsselskab eller en gruppe heraf kunne modvirke eller begrænse CPH's mulighed for at skabe incitament til nye ruter og større frekvens til og i Danmark – og dermed CPH's mulighed for fortsat vækst.
9. Udkastet øger også risikoen for, at CPH ikke kan opnå tilstrækkelig opbakning til frivillige takstafalter, som omfatter en fortsat brug af GO-terminalen, som siden åbningen i 2010 har bidraget markant til Københavns Lufthavns vækst. Den årlige gennemsnitlige vækst i Københavns Lufthavn har været på 5,1% fra 2010 til 2016, hvoraf GO har bidraget med de 46%.
10. For at understøtte regeringens overordnede vækstmålsætning bør CPH bevare muligheden for at fastsætte indholdet af rabatordninger og differentierede ydelser, såsom GO-terminalen. Senest har CPH's rabatordning været afgørende for at sikre nye ruter til Delhi og Hong Kong. Der bør ej heller være krav om, at rabatordninger skal forhåndsgodkendes af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, jf. punkt 89-96, idet disse bør kunne udstedes af CPH på baggrund af kommercielle overvejelser.

Anbefalinger

11. Det er CPH's anbefaling, at den igangværende proces med at revidere reguleringsmodellen for Københavns Lufthavn sættes i bero, indtil et ordentligt analyse- og beslutningsgrundlag er udarbejdet og fremlagt offentligt for alle interesserede parter og med tilstrækkelig tid til en forsvarlig høringsproces.
12. Derudover er det CPH's anbefaling, at en uafhængig tredjepart udarbejder en test af Københavns Lufthavns markedsmagt (ABC-test), som beskrevet i bilag 3, og en konsekvensvurdering, som beskrevet i bilag 4, og at resultaterne heraf offentliggøres.
13. Hvis analyse- og høringsperioden forlænges, vil det også være muligt for myndighederne at tage højde for resultatet af den evaluering af direktiv 2009/12/EF om lufthavnstakster, som EU-Kommissionen for øjeblikket gennemfører.

Indledning

14. Regeringens overordnede målsætning i "Luftfartsstrategi for Danmark" er at skabe grundlag for, at "... *der bliver etableret flere ruter og flere daglige afgange til og fra Danmark og internt i Danmark.*" CPH støtter fuldt ud op om denne målsætning. CPH offentliggjorde i december 2016 "Expanding CPH" – en konkret plan for udvidelse af Københavns Lufthavn, så det bliver muligt at håndtere minimum 40 mio. passagerer om året. CPH er derfor også helt enig, når det på side 39 i luftfartsstrategien anføres, at det er afgørende, at "... *Københavns Lufthavn styrkes og er konkurrencedygtig og attraktiv i forhold til at tiltrække nye ruter til Danmark.*"

Baggrunden for ændringen af reguleringsmodellen

15. Formålene med den nuværende regulering (BL 9-15, 3. udgave) er at skabe incitamentsstrukturer med henblik på sikring af et konkurrencedygtigt takstniveau, at Københavns Lufthavn tilbyder et højt serviceniveau, og at Københavns Lufthavn tilbyder et stort udbud af point-to-point forbindelser i Europa og væsentlige interkontinentale forbindelser.
16. Det konkluderes i luftfartsstrategien³, at Københavns Lufthavn i en benchmark med ti øvrige europæiske lufthavne har et takstniveau "*i den lave ende af midterfeltet*". Videre konkluderes det, at der i de senere år er sket en væsentlig forbedring af takstniveauet i Københavns Lufthavn sammenlignet med en gruppe af 24 europæiske lufthavne, hvor Københavns Lufthavn er gået fra at være den 12. billigste til den 6. billigste lufthavn.

³ På side 78-79.

17. En sammenfatning af sammenligningen med de 10 andre europæiske lufthavne findes i rapporten "*Finansiel analyse af CPH*"⁴, som er udarbejdet af QVARTZ og Copenhagen Economics. Det konkluderes i rapporten:

- a. At passagertallet i Københavns Lufthavn er steget i takt med de 10 andre lufthavne – og i de seneste år endda lidt hurtigere.
- b. At Københavns Lufthavn har de laveste takster blandt de lufthavne, der ikke er offentligt ejet, og de laveste takster blandt hub-lufthavnene. Taksterne i de øvrige nordiske lufthavne ligger ca. 30-40% lavere – dog med den væsentlige forskel, at lufthavnsskatten i Norge så godt som udligner forskellen mellem Københavns Lufthavn og Oslo.
- c. At Københavns Lufthavn har tilstrækkelig banekapacitet og kan tilbyde attraktive slottider. Derudover har Københavns Lufthavn attraktive åbningstider og få begrænsninger i løbet af natten.
- d. At Københavns Lufthavn er den mest punktlige lufthavn blandt de sammenlignelige lufthavne.
- e. At passagererne finder, at Københavns Lufthavn er en attraktiv lufthavn. Københavns Lufthavn er således rangeret som nr. 2 ud af 11 lufthavne i en vurdering af en række service- og kvalitetsparametre.

18. Derudover konkluderes det i rapporten⁵, at driftsomkostningerne på det aeronautiske område er faldet med 5% siden 2010. Dette indikerer ifølge rapporten, at CPH har det rigtige incitament til at optimere driften. CPH har således de laveste driftsomkostninger blandt de sammenlignelige lufthavne, hvilket er med til at gøre taksterne konkurrencedygtige.

19. I relation til kvalitet rangerer Københavns Lufthavn konsekvent højere end de øvrige nordiske hovedlufthavne og de fleste europæiske lufthavne:

- a. I ACI's Airport Service Quality (ASQ) ranking⁶ for den samlede passagertilfredshed (europæiske lufthavne >15m passagerer) ligger Københavns Lufthavn nr. 4, mens Stockholm og Oslo ligger henholdsvis nr. 12 og 13. Af de 11 lufthavne, som var med i benchmark-analysen i luftfartsstrategien, rangerer kun Zürich (nr. 2) højere end Københavns Lufthavn.

⁴ Sammenfatningen findes på slide 3 i rapporten af 31. august 2016. Så vidt CPH er orienteret, er rapporten indhentet af Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. CPH anmodede om aktindsigt i bl.a. denne rapport den 17. marts 2017. CPH blev meddelt delvis aktindsigt i rapporten den 22. august 2017. Der er blevet indgivet en klage til Folketingets Ombudsmand i forbindelse med ministeriets afgørelse om ikke at meddele fuld aktindsigt i rapporten.

⁵ QVARTZ og Copenhagen Economics: "Finansiel analyse af CPH", 31. august 2016, slides 11 og 52.

⁶ For kalenderåret 2016.

- b. Ved SKYTRAX World Airport Awards i 2017 vandt CPH kategorien "Best Airport in Northern Europe" for femte gang siden 2011. I kategorien "Best Airport in the World" blev Københavns Lufthavn nr. 15, mens Oslo og Stockholm blev rangeret som henholdsvis nr. 59 og 62.
 - c. I OAG's Punctuality report 2016 rangerer Københavns Lufthavn som nr. 10 på en top 20-liste for lufthavne, der har mellem 10-20 mio. afgående sæder pr. år. På denne liste ligger Oslo nr. 17, mens Stockholm ikke er med i top 20. Dette til trods for, at CPH's trafiksammensætning omfatter en væsentligt større andel af transferpassagerer og højere kompleksitet end i Stockholm og Oslo.
20. CPH vil fortsat gerne investere. "Expanding CPH" – planen for en historisk udvidelse af Københavns Lufthavn op imod 40 mio. passagerer – vil medføre en samlet investering på omkring DKK 20 mia.
21. Det konkluderes i luftfartsstrategien⁷, at Københavns Lufthavn er en effektiv og velfungerende lufthavn for luftfartsselskaber såvel som passagerer, og at CPH foretager investeringer, når dette er nødvendigt. QVARTZ og Copenhagen Economics angiver⁸, at CPH har investeret ca. DKK 1 mia. om året siden 2010. 85% af disse investeringer er relateret til den aeronautiske virksomhed. I rapporten "*Analyse af justering af regulering- og tilsynsmodel for Københavns Lufthavn*"⁹ udarbejdet af QVARTZ konkluderes det, at de øvrige nordiske lufthavne investerer 14% mindre end CPH¹⁰.
22. Ovenstående forhold viser, at CPH under den nuværende regulering har sikret vækst og samtidig har haft fokus på at holde luftfartsselskabernes omkostninger nede med henblik på at være konkurrencedygtige.

Ændring skal ske på baggrund af fakta og åben høring

23. CPH er ikke imod regulering eller konstruktive forbedringer af den nuværende regulering, men eventuelle ændringer bør baseres på et veldokumenteret grundlag, analyse og åben høring.
24. I luftfartsstrategien¹¹ vurderes forskellen mellem takstniveauet i Københavns Lufthavn i forhold til Oslo og Stockholm til at være imellem 56-79%, mens den – som anført i punkt 17.b – i den af Transport-, Bygnings- og Boligministeriet indhentede rapport fra Copenhagen Economics og QVARTZ vurderes til at være

⁷ På side 82-89.

⁸ QVARTZ og Copenhagen Economics: "Finansiell analyse af CPH", 31. august 2016, slide 20.

⁹ Rapportens slide 27. Rapporten er dateret den 24. oktober 2016. CPH fik delvis indsigt i rapporten den 22. august 2017. CPH's klage til Folketingets Ombudsmand omfatter denne rapport.

¹⁰ Investeringsniveauet er opgjort pr. passager for perioden 2013-15.

¹¹ Side 78.

på ca. 30-40%. Efter CPH's opfattelse burde der i luftfartsstrategien være henvist til tallene i rapporten fra Copenhagen Economics og QVARTZ, da der i benchmark-analyser normalt tages udgangspunkt i den analyserede enhed, hvilket i dette tilfælde er CPH. Luftfartsstrategien gengiver ikke rapportens supplerende oplysning om, at lufthavnsskatten i Norge så godt som udligner forskellen mellem Københavns Lufthavn og Oslo. Derudover ses der i luftfartsstrategien også bort fra, at der i november 2016 er fremsat forslag om at indføre en lufthavnsskat i Sverige fra 2018. Såfremt denne skat indføres som foreslået, vil takstniveauet i Københavns Lufthavn være lavere end i Stockholm¹².

25. I rapporten "*Kortlægning og benchmarking af luftfartssektoren i Danmark*", som er udarbejdet af QVARTZ og Copenhagen Economics, anføres det¹³, at der er flere grunde til, at lufthavnstaksterne er lavere i de øvrige nordiske lufthavne. Rapporten angiver som eksempel på en relevant forskel mellem Københavns Lufthavn og de øvrige nordiske lufthavne det forhold, at det er dyrere at drive en lufthavn som Københavns Lufthavn, der tilbyder et mere komplekst transferprodukt med en lang række transfermuligheder mellem Schengen-destinationer og destinationer uden for Schengen. Derudover bliver det fremhævet i rapporten¹⁴, at Oslo pga. toldfri handel har et meget højt kommercielt afkast, hvilket ikke vil kunne opnås i Københavns Lufthavn. Rapporten citeres i vid udstrækning i luftfartsstrategien – men ovenstående informationer er ikke gengivet, og det er uklart, hvorfor dette er udeladt.

26. Luftfartsstrategien¹⁵ indeholder en sammenligning af taksterne for transferpassagerer i forhold til taksterne for lokalt afgående passagerer, herunder en detaljeret tabel, der sammenligner taksterne for transferpassagerer i hhv. Københavns Lufthavn, Oslo og Stockholm. I rapporten "*Kortlægning og benchmarking af luftfartssektoren i Danmark*" anføres det¹⁶, at en sammenligning mellem CPH's transfertakster og transfertaksterne i Oslo, Stockholm, Helsinki og Hamborg er af *mindre relevans*, da disse lufthavne har væsentligt færre internationale transferpassagerer. Dette forbehold er dog ikke gengivet i luftfartsstrategien, og det er også her uklart, hvorfor dette er udeladt.

27. Det angives i luftfartsstrategien, at CPH har en relativt høj afkastningsgrad¹⁷. I QVARTZ og Copenhagen Economics' rapport "*Kortlægning og benchmarking af*

¹² CPH's beregninger og sammenligningsmetode er baseret på Leigh Fischer's metode med anvendelse af CPH's trafikssammensætning.

¹³ På side 64 i rapporten, der er dateret august 2016. CPH's aktindsigtsanmodning af marts 2017 vedrørte også denne rapport. CPH blev meddelt delvis aktindsigt i rapporten den 22. august 2017. Som nævnt ovenfor har CPH gjort indsigelse imod afgørelsen om ikke at meddele fuld aktindsigt.

¹⁴ Side 95.

¹⁵ Side 80.

¹⁶ Side 66.

¹⁷ På side 53 illustreret ved figur 4.9, som modsvarer en figur på slide 55 i QVARTZ og Copenhagen Economics' rapport "Finansiell analyse af CPH".

luftfartssektoren i Danmark" angives det dog¹⁸, at sammenligningen af afkastningsgrad alene er baseret på ét år, og at en sammenligning over flere år vil være mere pålidelig, idet det vil tage højde for, at afkastet kan variere fra år til år. Der er indeholdt en mere detaljeret sammenligning i rapporten, som viser, at afkastene i Oslo og CPH set over flere år er så godt som ens. Det understreges også i rapporten¹⁹, at det ikke er muligt at sammenligne CPH med fx Stockholm (Arlanda), da Swedavia driver flere lufthavne end Stockholm, men ikke offentliggør separate regnskaber for hovedlufthavnen, Arlanda. Ifølge rapporten *giver det således ikke mening* at sammenligne CPH's nøgletal med fx Swedavias. Rapportens forbehold og den mere detaljerede sammenligning med Oslo er ikke gengivet i luftfartsstrategien, og det er uklart, hvorfor dette er udeladt.

28. Reguleringsmodeller skal altid udformes således, at de kan anvendes på mellemlangt og langt sigt. På denne baggrund bør behovet for ændringer af BL 9-15 ikke vurderes ud fra en meget begrænset tidsperiode siden påbegyndelsen af indeværende takstperiode, hvilket synes at være tilfældet.
29. I forbindelse med lanceringen af luftfartsstrategien henviste regeringen til luftfartsstrategiens fremstilling af forskellen mellem takstniveauet i Københavns Lufthavn sammenlignet med Oslo og Stockholm, jf. punkt 24 ovenfor. Det er imidlertid vildledende alene at sammenligne takstniveauerne for de nordiske lufthavne direkte, da de ikke er sammenlignelige, jf. punkt 25-27 ovenfor. Efter CPH's opfattelse udestår der fortsat en opgave med at fastsætte korrekte og relevante fakta.
30. I ICAO's Doc 9082 "Policies on Charges for Airports and Air Navigations Services", 9. udgave, punkt I-14, anføres følgende: "*Regulatory interventions should be used only when required and kept to a minimum*". Der er således behov for en forudgående vurdering af CPH's markedsstyrke, førend der kan tages stilling til behovet for mere vidtgående regulering.
31. Myndighederne i Danmark har ikke foretaget en vurdering af CPH's markedsstyrke. Dette betyder, at der ikke er dokumentation for det helt centrale argument i luftfartsstrategien om, at CPH har signifikant markedsmagt. Det er endvidere ikke dokumenteret, at reguleringsmodellen i Udkastet er proportional og ikke går længere end nødvendigt for at sikre mod misbrug af signifikant markedsmagt. Dette står i skarp kontrast til situationen i fx UK, hvor udgangspunktet for reguleringen af lufthavne er en konkret vurdering af den relevante lufthavns markedsstyrke. Herved sikres det, at reguleringen af den konkrete lufthavn tilpasses den konkrete konkurrencesituation, som lufthavnen befinder sig i.
32. Flere analyser²⁰ har i de senere år dokumenteret, at de europæiske lufthavne i stigende grad konkurrerer indbyrdes med hinanden, og at deres markedsstyrke er

¹⁸ Side 93.

¹⁹ Side 89.

²⁰ Se note 7 i Copenhagen Economics notat vedlagt som bilag 3.

mindsket markant med liberaliseringen af flytrafikken i Europa. Det anføres da også i luftfartsstrategien²¹, at CPH er "... udfordret af øget konkurrence fra særligt de store knudepunkter i Europa og de store lufthavne i Stockholm og Oslo." Det forhold, at CPH er udsat for øget konkurrence, burde medføre, at der indføres en mere lempelig offentlig regulering frem for en mere indgribende offentlig regulering – og i særdeleshed at der ikke indføres en mere indgribende regulering uden et ordentligt forarbejde.

33. Det er CPH's anbefaling, at der udarbejdes en ABC-test, som beskrevet i bilag 3, før der træffes afgørelse om, hvorvidt den nuværende regulering skal ændres eller bibeholdes. Som nærmere beskrevet i bilaget er en sådan test nødvendig, førend det kan vurderes, hvorvidt særlig regulering overhovedet er nødvendig, og – såfremt dette er tilfældet – hvorvidt det er hensigtsmæssigt at indføre en lempeligere eller mere restriktiv model.
34. De konsekvensvurderinger af ændringsforslagene, der er indholdt i såvel luftfartsstrategien som høringsbrevet, er utilstrækkelige, og de forventede væsentlige negative konsekvenser er udeladt. Hvis de i Udkastet foreslåede ændringer gennemføres, vil der således fx være en betydelig risiko for, at CPH på både kort og langt sigt mister evnen til at tiltrække nye ruter til København. Dette vil i givet fald have den modsatte effekt end ønsket af både regeringen og CPH, jf. punkt 96 nedenfor.
35. I luftfartsstrategien anføres det, at frivillige takst aftaler er ønskelige. Alligevel foreslås det i Udkastet at forøge minimumsniveauet for krydssubsidiering fra 30% til 40% efter den første reguleringsperiode, hvilket vil indsnævre spillerummet for forhandling. Da reguleringsperioden endvidere vil være kortere i tilfælde af fall back, vil dette forslag forringe muligheden for at indgå en frivillig takst aftale i 2018 væsentligt, og dermed modarbejdes en af målsætningerne i luftfartsstrategien. Dette eksempel på en sandsynlig uønsket konsekvens er ikke nævnt i høringsbrevet.
36. Som påpeget af Copenhagen Economics i bilag 4, opfylder konsekvensanalysen i høringsbrevet udarbejdet af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen ikke kravene fastsat af Erhvervsstyrelsen. Det er ikke muligt at afgøre, om fordelene opvejer ulemperne, når der ikke foreligger en behørig konsekvensanalyse.
37. Rapporten "*Analyse af justering af regulering- og tilsynsmodel for Københavns Lufthavn*" udarbejdet af QVARTZ indeholder tre kapitler, der – såfremt man udelukkende fokuserer på overskrifterne – kunne indeholde en eller anden form for konsekvensanalyse. På nuværende tidspunkt er CPH imidlertid blevet nægtet indsigt i disse dele af rapporten. Uden fuld adgang til rapporten har CPH ikke

²¹ Side 13.

mulighed for at kommentere på dens indhold, og dermed mangler der den fornødne transparens til at kunne afgive et høringssvar²².

38. Det er CPH's anbefaling, at en uafhængig tredjepart udarbejder en konsekvensvurdering, som beskrevet i bilag 4, og at resultaterne heraf offentliggøres. Såfremt der ikke udarbejdes en detaljeret analyse, er der risiko for, at ændringerne vil være skadelige for såvel CPH som det danske samfund generelt.
39. CPH anmodede den 17. marts 2017 om aktindsigt i bl.a. de to ovennævnte rapporter udarbejdet af QVARTZ og Copenhagen Economics samt den tredje rapport udarbejdet af QVARTZ. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet meddelte den 22. august 2017 – efter en klage til Folketingets Ombudsmand – CPH delvis aktindsigt i de nævnte rapporter. CPH har indgivet yderligere en klage til Folketingets Ombudsmand vedrørende ministeriets afgørelse om ikke at meddele fuld aktindsigt i rapporterne. Efter CPH's opfattelse udgør det en krænkelse af fundamentale forvaltningsretlige principper, såfremt Udkastet implementeres, førend CPH og andre interessenter har haft mulighed for at gennemgå og kommentere på det underliggende materiale.
40. Udkastet medfører øgede administrative byrder for alle involverede parter, herunder luftfartsselskaberne, Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen samt CPH. CPH's specifikke bemærkninger vedrørende administrative byrder er anført i bilag 2. CPH skal yderligere påpege, at Udkastet indeholder et krav om, at CPH i 1. kvartal af 2018 skal redegøre for yderligere information vedrørende omkostningerne pr. transferpassager og lokalt afgående passager i referenceåret. På nuværende tidspunkt er der ikke registreringer i CPH's ERP-system, der gør det muligt at specificere en fordeling af driftsomkostninger, investeringer og afskrivninger pr. transferpassager og lokalt afgående passager. Udkastet vil medføre, at CPH skal ombygge hele sit bogholderi- og ERP-system samt registreringsstruktur. Dette vil gøre en væsentlig ændring i det eksisterende setup påkrævet, hvilket ikke kan gennemføres inden for den foreslåede tidsramme. En længere overgangsperiode er nødvendig, hvis Udkastet fastholdes.

Udkastet strider imod EU-reglerne om kapitalens frie bevægelighed

41. Der var et stort fokus på EU-reglerne om kapitalens frie bevægelighed efter den danske stats sidste aktieforsalg i 2000, hvor Statens ejerandel blev nedbragt til væsentligt under 50%. EU-Kommissionen sendte to åbningsskrivelser til Danmark, idet EU-Kommissionen fandt, at den danske stat på en række punkter fastholdt en alt for stor beslutningskompetence overfor det privatiserede selskab, hvilket begrænsede selskabets ejere i at udøve aktivt ejerskab. Disse restriktioner var i

²² Overskrifterne er følgende: "Ny reguleringsmodel – rationale og vurdering af de største ændringer"; "Ny reguleringsmodel – Potentialet fra de største ændringer"; og "Ny reguleringsmodel – Effektmøddering, risici og helhedsbetragtninger"

strid med reglerne om kapitalens frie bevægelighed, hvilket den danske regering anerkendte efter modtagelsen af den supplerende åbningsskrivelse i 2003.

42. Resultatet blev, at de restriktioner, der havde været fokus på, blev ophævet. Til gengæld indførtes i 2005 i luftfartslovens § 57, stk. 2, en mulighed for at stille særlige vilkår i driftstilladelserne til lufthavne af vital betydning for Danmark. Denne mulighed er alene udnyttet i CPH's driftstilladelse for Københavns Lufthavn.
43. Det fremgår af materiale modtaget fra EU-Kommissionen²³, at den danske stat retfærdiggjorde de særlige vilkår med, at det var af vital offentlig betydning, at have sikkerhed for, at Danmark til enhver tid ville have en *velfungende international lufthavn*. Derfor skulle myndighederne have en vis adgang til at skride ind overfor planlagte handlinger m.m., hvis dette indebar en væsentlig risiko for, at Københavns Lufthavn ikke længere ville være en velfungerende international lufthavn.
44. Indførelse af en takstregulering, der skal sikre, at taksterne ikke bliver så høje, at dette får væsentlige konsekvenser for muligheden for at flyve til og fra Danmark, er efter CPH's vurdering et legitimt hensyn, der kan retfærdiggøre en indskrænkning i kapitalens fri bevægelighed. Det forudsætter naturligvis, at den konkrete reguleringsmodel ikke går længere end nødvendigt og er tilstrækkelig transparent og baseret på objektive kriterier. I den nuværende BL 9-15, 3. udgave, udgør krydssubsidiering et middel, der bl.a. skal sikre, at takstniveauet i Københavns Lufthavn er konkurrencedygtigt i forhold til de sammenlignelige europæiske lufthavne. CPH anser målet for legitimt, men den konkrete udformning er ikke proportional, idet der opereres med en tvungen krydssubsidiering på minimum 10%. En tvungen krydssubsidiering på minimum 10% i et fall back-scenarie er uproportional, hvis taksterne ville være konkurrencedygtige uden krydssubsidiering. Med andre ord: Hvis Københavns Lufthavn var den billigste lufthavn blandt sammenlignelige europæiske lufthavne, burde krydssubsidieringen være 0%.
45. Flere af de ændringer, som der foreslås indført med Udkastet, er ikke begrundet i legitime hensyn.
46. Det drejer sig bl.a. om den væsentligt forhøjede tvungne krydssubsidiering. Krydssubsidiering er nu blevet et særskilt formål med reguleringen (punkt 4.1.3). Flere af de øvrige formålsbestemmelser i punkt 4.1 går imidlertid også betydeligt længere, end hvad der kan retfærdiggøres. Det er nu et formål med reguleringen, at takstniveauet i Københavns Lufthavn til enhver tid understøtter "*den højest mulige nationale, internationale, herunder interkontinentale, tilgængelighed*". Det

²³ CPH har den 17. marts 2017 anmodet Transport-, Bygnings- og Boligministeriet om aktindsigt i EU-sagen. Det fremgår af departementets brev af 27. juni 2017, at disse akter blev overført til departementets nuværende it-system den 5. april 2017, hvorefter relevante akter blev sendt i høring hos EU-Kommissionen, der skulle have svaret departementet den 4. maj 2017. På nuværende tidspunkt har CPH endnu ikke modtaget nogen afgørelse omhandlende denne del af aktindsigtsanmodningen, hvorfor det anførte alene baserer sig på de akter, der er modtaget direkte fra EU-Kommissionen.

er ikke tilstrækkeligt klart, hvad dette indebærer, hvilket i sig selv udgør en overtrædelse. Det er endvidere ikke klart, hvordan den foreslåede regulering vil understøtte dette mål. Det kan måske fortolkes derhen, at afgifterne skal fastsættes til det lavest mulige niveau, hvilket dog ikke nødvendigvis vil understøtte de overordnede mål i luftfartsstrategien.

47. Der synes at være to årsager til disse ændringer.
48. For det første er der et ønske om at understøtte luftfartsselskaberne, jf. punkt 71 nedenfor. Varetagelse af rent økonomiske hensyn er imidlertid i strid med EU-Domstolens praksis²⁴.
49. For det andet synes regeringen opsat på at nedsætte Københavns Lufthavns overordnede takstniveau, så det kommer på niveau med de statsejede hovedlufthavne i Stockholm og Oslo. I forbindelse med offentliggørelsen af luftfartsstrategien udtalte regeringen, at Københavns Lufthavn var en rigtig god lufthavn, men at regeringen var nødsaget til at handle, da væksten i Københavns Lufthavn er mindre, end tilfældet er i Oslo og Stockholm. I forlængelse deraf blev det anført, at dette medfører, at Danmark mister ruter til Oslo og Stockholm, hvilket ikke er rimeligt for det danske samfund²⁵.
50. Påstanden om, at Københavns Lufthavn taber ruter til Oslo og Stockholm, er ikke korrekt. Københavns Lufthavn er den førende internationale lufthavn set i forhold til Oslo og Stockholm. Københavns Lufthavn har 160 internationale destinationer, mens Oslo og Stockholm begge har 121. Københavns Lufthavn har 34 interkontinentale destinationer, mens Stockholm har 22 og Oslo har 19. Københavns Lufthavn har også flere europæiske destinationer (133) sammenlignet med Stockholm (90) og Oslo (88). Endelig har Københavns Lufthavn flest skandinaviske ruter (13), mens Stockholm har 9 og Oslo har 7. Som anført indledningsvis har Københavns Lufthavn de seneste tre år leveret mere end gennemsnitlig vækst sammenlignet med Stockholm og Oslo.
51. Det anerkendes, at det kan udgøre legitime nationale interesser at sikre, at takstniveauet ikke må stige til et ikke-konkurrencedygtigt niveau (som påvirker Danmarks tilgængelighed i et væsentligt omfang). Det kan dog ikke retfærdiggøres at gennemtvinge en regulering, hvis formål er at indføre et takstniveau, der skal sikre den højest opnåelige tilgængelighed, eller at takstniveauet matcher bestemte lufthavne i nærliggende lande, som drives i henhold til helt andre reguleringsmodeller, som har andre ejerforhold, som leverer betydeligt ringere kvalitet på centrale parametre såsom rettidighed, og som har helt anderledes omkostninger i forhold til eksempelvis interkontinentale passagerer. Man er nødsaget til at tage de relevante lufthavns særlige forhold i betragtning, ligesom det skal have sig til øje, at de kan have forskelligt syn på fx service, kvalitet, investeringsniveau, mv. Muligheden for at fastsætte det overordnede prisniveau er

²⁴ Se fx dommen i sag C-367/98, hvor EU-Domstolen i pr. 52 bl.a. anfører: "Det fremgår nemlig af fast retspraksis, at økonomiske hensyn ikke kan begrunde hindringer, som traktaten forbyder".

²⁵ De faktiske citater er ikke medtaget, men kan fremlægges efter anmodning.

en strategisk beslutning, hvilket det som altovervejende udgangspunkt tilkommer virksomheden at træffe beslutning om.

52. Selv hvis EU-Domstolen mod forventning skulle nå frem til, at regeringen her forfølger et legitimt formål, så er det udokumenteret, at CPH taber terræn som følge af "monopol-status", høje takster, ringe service eller lave investeringer, og at dette udgør en væsentlig risiko for, at Københavns Lufthavn ikke længere skulle være en velfungerende international lufthavn. Al relevant data peger i den modsatte retning. Som anført ovenfor er der ikke gennemført nogen vurdering af CPH's markedsstyrke, ligesom der ikke er foretaget nogen anden form for vurdering af behovet for den foreslåede regulering. Desuden er der ikke offentliggjort nogen form for konsekvensvurderinger af de foreslåede ændringer. Det er ikke dokumenteret, at de bagvedliggende mål ikke ville kunne nås på en mindre indgribende måde.
53. Tilsvarende gælder for formålsbestemmelsen i punkt 4.1.5, hvorefter CPH skal agere efter en målsætning om, at "... være et betydeligt knudepunkt for transfertrafik i Nordeuropa og det førende knudepunkt for transfertrafik blandt de nordiske lande." Denne formålsbestemmelse hænger sammen med bestemmelsen i punkt 6.4.4 om en samfundsbegrundet transferrabat. Målsætningen stemmer godt overens med CPH's nuværende strategi, men ud fra et principielt synspunkt er dette også for vidtgående. Hvorvidt CPH skal satse på (i) transfertrafik, (ii) en dual-strategi, hvor der både satses på transfer og point-to-point, eller (iii) en mere enstrenget point-to-point-strategi, som igennem den seneste periode har stået for væksten, er et strategisk anliggende, som det tilkommer CPH's ledelse og ejere at træffe beslutning om. Der er hverken i luftfartsstrategien eller høringsbrevet angivet nogen saglig begrundelse for, hvorfor det er nødvendigt for Staten at agere lufthavnsoperatør. Derudover er der ikke offentliggjort nogen analyse af hverken konsekvenserne af de foreslåede ændringer, eller nogen information om, hvorvidt målene kunne realiseres på en måde, der ville være mindre indgribende i forhold til CPH.
54. Udover de ovennævnte bestemmelser, udgør punkt 7.8.2 sammenholdt med punkt 9.5.2 en væsentlig usaglig restriktion i CPH's autonomi til at fastsætte nye rabatmodeller og foretage tilpasninger af bestående modeller, idet et mindretal af Københavns Lufthavns luftfartsselskaber vil kunne blokere for indgåelsen af en takstafte indeholdende rabatordninger. Som styrelsen er informeret om, udtalte Københavns Lufthavns største luftfartsselskab sig kritisk i forbindelse med den brugerkonsultation omkring en ny rabatordning for uservicerede ruter, som CPH gennemførte tidligere i år, idet ordningen vil tiltrække mere konkurrence, end den vil gavne det pågældende luftfartsselskab. Effekten af de nævnte punkter er, at der ikke kan indgås takstafte, herunder takstafte med rabatordninger, uden det pågældende luftfartsselskabs accept.
55. Bestemmelserne i afsnit 9 og 10 vedrørende Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens godkendelse af takster og rabatmodeller og mulighed for efterfølgende at ændre i disse udgør også uberettigede restriktioner, idet bestemmelserne ikke angiver de objektive kriterier, der skal være styrende for styrelsens afgørelser. Tilsvarende i

forhold til bestemmelserne om fastsættelsen af WACC-niveauer, trafikprognoser og niveauet for krydssubsidiering. Den manglende objektivitet og transparens udgør også en overtrædelse af Takstdirektivets artikel 6, stk. 5, jf. punkt 74.c nedenfor. Når disse forhold også rejses i relation til kapitalens frie bevægelighed, så hænger det sammen med, at den diskretionære skønsadgang, som styrelsen lægger op til at give sig selv, vil kunne anvendes til at lægge politisk pres på CPH i forskellige sammenhænge og derigennem potentielt kan bevirke en indirekte, kraftig begrænsning af den beslutningskompetence, der tilkommer CPH's ledelse og ejere²⁶.

56. Endelig er der også grund til at fremhæve bestemmelserne i punkt 7.6 og 8.1, der indfører restriktioner på reguleringsperiodens længde. Disse bestemmelser ses heller ikke at være begrundet i hensynet til vitale offentlige interesser.

Udkastet overskrider bemyndigelsen i luftfartslovens § 71

57. Udkastet er udstedt med henvisning til luftfartslovens § 71, der blev indført i luftfartsloven i 1960 (lov nr. 252 af 10. juni 1960).
58. Bestemmelsen er siden indførelsen ændret flere gange, herunder i ved lov nr. 242 af 21. marts 2007, hvor § 71, stk. 1, fik den nuværende ordlyd (bortset fra at Transport- og Energiministeren efterfølgende er ændret til Transportministeren):

"Transportministeren kan fastsætte regler om betaling for benyttelsen af en offentlig flyveplads, herunder betaling for ground handling"

59. Det fremgår af forarbejderne til lovændringen i 2007, at formålet med loven var, "... at modernisere og præcisere retsgrundlaget for lufthavnenes opkrævning af betaling hos luftfartsselskaberne for benyttelse af lufthavnene efter § 71 (lufthavnstakster)." Endvidere anføres i punkt 2.1.1 i de almindelige bemærkninger:

"Takstreguleringen omfatter betaling for start og landing, herunder ind- og udflyvning, luftfartøjers ophold, passagerflow gennem lufthavnen, security og i et vist omfang ground handling, jf. nedenfor. 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." (vores understregning)

60. Ovennævnte citat dokumenterer, at det falder udenfor bemyndigelsen i luftfartslovens § 71 at regulere lufthavnes – herunder CPH's – kommercielle aktiviteter. Udkastets punkt 4.1.3, der gør det til et formål med reguleringen, at en andel af CPH's kommercielle overskud skal dække omkostninger til de luftfartsmæssige aktiviteter, går således videre end hjemmelsgrundlaget. Det

²⁶ Se fx dommen i sag C-171/08, hvor EU-Domstolen i pr. 76 og 77 bl.a. anfører, at fx brugen af kriterier, der er formuleret forholdsvis generelt og upræcist, og som giver de nationale myndigheder en vid og diskretionær skønsmargin, udgør et alvorligt indgreb i kapitalens frie bevægelighed.

samme gælder for Udkastets punkt 8.3.4 og 17.5.10. Der kan i denne forbindelse også henvises til de tidligere fremsendte responsa²⁷.

61. Kammeradvokaten har i brev dateret 3. september 2008 til det daværende Statens Luftfartsvæsen udtalt, at formålet med § 71 ifølge forarbejderne "... på den ene side [er] at give lufthavnene mulighed for at dække deres omkostninger gennem trafikafgifter, og på den anden side [er] at sikre, at afgifterne ikke bliver urimelige for brugerne."
62. Det anføres videre af Kammeradvokaten, at det er forudsat i forarbejderne, "... at KLH [CPH] vil kunne opnå dækning hos lufthavnsbrugerne for de faktiske omkostninger til at producere lufthavnsydelserne. I omkostningerne må i hvert fald indgå nødvendige driftsomkostninger og omkostninger til fremskaffelse af fremmedkapital. Det fremgår ikke klart af forarbejderne, om lufthavnene har krav på, at også et rimeligt afkast af nødvendig indskudskapital indgår, men jeg er efter en samlet vurdering mest tilbøjelig til at mene, at der ved reguleringen også må tages hensyn hertil."
63. Kammeradvokatens udtalelser kan understøtte, at de ovennævnte bestemmelser i Udkastet er uden den fornødne hjemmel. Det skal i denne forbindelse særligt fremhæves, at krydssubsidiering nu er et særskilt mål med reguleringen (punkt 4.1.3), hvorfor der lægges op til, at der fremadrettet skal foretages en væsentlig krydssubsidiering uanset om takstniveauet forbliver på et niveau, hvor det som nu er konkurrencedygtigt eller ej, og uanset om det bringer CPH's muligheder for at finansiere sine aeronautiske investeringer i fare eller ej. Myndighederne kan således ikke blot begrunde krydssubsidiering med, at dette alene er et middel til at sikre, at takster "*ikke bliver urimelige for brugerne.*" At regeringens ønske om at indføre en tvungen krydssubsidiering er løsrevet fra CPH's takstniveau kommer også tydeligt til udtryk i luftfartsstrategien, hvor initiativ 8 om krydssubsidieringen findes i afsnit 6.1, hvorefter man først i det efterfølgende afsnit 6.2 ser på takstniveauet i Københavns Lufthavn. Som anført ovenfor under punkt 16 bør det igen fremhæves, at der i de senere år er sket en relativ forbedring af takstniveauet i Københavns Lufthavn, hvor Københavns Lufthavn i en benchmark blandt 24 europæiske lufthavne er gået fra at være den 12. billigste til 6. billigste lufthavn.
64. At Udkastet ikke kun regulerer den aeronautiske del af CPH's aktiviteter, men reelt også den kommercielle del, fremgår bl.a. af ordlyden af punkt 8.3.4, der specifikt angiver, at der skal ske en "*overførsel af merafkast fra det kommercielle område*". At dette gøres på den måde, at man teknisk nedsætter indtægtsrammen for det aeronautiske område, ændrer ikke på, at BL 9-15 også regulerer det kommercielle afkast. I forbindelse med lanceringen af luftfartsstrategien anførte regeringen, at

²⁷ (1) "Udkast til BL 9-15, 2. udgave – hjemmelsgrundlag" af 8. februar 2008 fra advokat Rune Hamborg, (2) "Ny regulering af lufthavnstakster: statsstøtte" af 2. december 2008 fra professor, ph.d. Peter Møllgaard, og (3) "Responsum til Københavns Lufthavne A/S om et udkast til nye lufthavnstakster" af 24. februar 2008, og (4) "Notat til Københavns Lufthavne A/S om et fornyet udkast til lufthavnstakster (BL 9-15)" af 9. november 2008, begge af professor, dr.jur. Erik Werlauff.

reguleringsmodellen regulerer afkast over 8%, hvilket dokumenterer, at reguleringen også angår de kommercielle aktiviteter²⁸.

65. Som nærmere anført i de specifikke bemærkninger i bilag 2, er der yderligere bestemmelser i Udkastet, der falder udenfor bemyndigelsen i luftfartslovens § 71. Herunder punkt 4.1.4, der pålægger CPH at agere "*...efter en målsætning om, at være et betydeligt knudepunkt for transfertrafik i Nordeuropa og det førende knudepunkt for transfertrafik blandt de nordiske lande*" og de tilknyttede bestemmelser om en samfundsbegrundet transferrabat. Da det er en del af CPH's strategi at satse på transfertrafik, er målene som sådan ikke problematiske, men de strategiske målsætninger, som fx fastlægges i punkt 4.1.5, er principielt ikke spørgsmål, som det tilkommer Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen at fastsætte, og det er i hvert fald ikke emner, der kan fastsættes bindende regulering om i medfør af luftfartslovens § 71.

Indgrebene udgør ekspropriation

66. Det er af nedenstående grunde CPH's opfattelse, at Udkastet i dets nuværende form ikke kan anses for erstatningsfri regulering, men derimod må anses for et indgreb af ekspropriationslignende karakter. Dette gælder særligt den tvungne krydssubsidiering.
67. Indledningsvis er der grund til at fremhæve, at reguleringen alene har til hensigt at ramme én virksomhed – nemlig CPH. Teknisk er Udkastet udformet således, at det formelt set gælder for alle lufthavne i Danmark med over 5 mio. årlige passagerer. Billund lufthavn, der er den næststørste lufthavn i Danmark, satte i 2016 passagerrekord med godt 3,1 mio. passagerer. Det er derfor i de næste mange år urealistisk, at reguleringen – som styrelsen i øvrigt har bemyndigelse til at ændre – kommer til at gælde for andre lufthavne end Københavns Lufthavn. Styrelsen angiver da også i høringsbrevet, at reguleringen alene vedrører CPH, hvilket også fremgår udtrykkeligt af både luftfartsstrategien og de udtalelser, som regeringen fremkom med i forbindelse med lanceringen.
68. Den danske stat var ene-ejer af CPH indtil frasalgene i henholdsvis 1994, 1996 og 2000. Investorer, der købte aktier på baggrund af prospekterne udarbejdet i forbindelse med de tre nævnte frasalge, havde en berettiget forventning om, at de kommercielle aktiviteter ikke ville skulle bidrage til den aeronautiske del af virksomheden. Prospekterne i forbindelse med frasalgene i 1994 og 1996 angav fx begge: "*The Company's traffic income is subject to public regulation*". I prospektet vedrørende salget i 2000 anførtes følgende omkring introduktionen af en ny takstmodel: "*The Minister of Transport has issued new guidelines for adjustment of charges, which will take effect on 1 January 2003. The guidelines will only be used if CPH and the airlines fail to negotiate a voluntary agreement. The guideline model provides for adjustment of charges at the net consumer price index less a factor for productivity increases etc.*" Det var heller ikke anført i dette sidste

²⁸ Det faktiske citat er ikke medtaget, men kan fremlægges efter anmodning.

prospekts afsnit om de vigtigste risikofaktorer, at de kommercielle aktiviteter skulle krydssubsidiere lufthavnstaksterne.

69. Det var først efter, at Staten havde mistet kontrollen med CPH, at krav om krydssubsidiering blev indført. I forbindelse med lanceringen af luftfartsstrategien den 3. juli 2017 udtalte regeringen, at den gældende reguleringsmodel blev indført efter, at Staten solgte sit ejerskab i Københavns Lufthavn. Før salget var en reguleringsmodel ikke nødvendig, da Staten som majoritetsaktionær egenhændigt kunne træffe beslutninger på dette område²⁹.
70. I den nuværende model har krydssubsidieringen i fall back skullet udgøre et sted mellem 10-50%. Niveauet har skullet fastsættes for at sikre, at CPH's takster ville være konkurrencedygtige med sammenlignelige europæiske lufthavne. Forud for indførslen udtalte Kammeradvokaten i brev dateret 3. september 2008 til det daværende Statens Luftfartsvæsen, at "... *fastsættelsen af et loft over taksterne er efter min vurdering heller ikke i strid med grundlovens § 73. Loftet fastsættes med henblik på, at lufthavnens afkast på den investerede kapital skal være rimeligt, og maksimalpriser o.lign. må antages kun i meget grelle tilfælde at stride mod grundlovens § 73. Jeg lægger herved også vægt på, at selskabet frivilligt har subsidieret taksterne med indtægter fra de kommercielle aktiviteter*". (vores understregning)
71. Som anført ovenfor er krydssubsidiering nu et mål i sig selv. CPH's nuværende takster er konkurrencedygtige uanset, at den teoretiske krydssubsidiering i 2016 ifølge luftfartsstrategien er omkring nul. Hvis den hidtidige begrundelse for krydssubsidieringen skal bibeholdes, vil styrelsen skulle ændre modellen, så niveauet også kan udgøre nul. Niveauet skal imidlertid fremadrettet – uanset at dette ikke er nødvendigt for at sikre konkurrencedygtige priser – ligge mellem 40-50% (dog 30%-50% i førstkomende reguleringsperiode). Dette begrundes i luftfartsstrategien³⁰ med et ønske om at støtte luftfartsselskaberne økonomisk: "*Målsætningen ved denne krydssubsidiering er, at luftfartsselskaberne skal betale mindre for brug af lufthavnen (landing, afgang, bagagehåndtering, security mv.), end i tilfældet af, at taksterne skulle dække omkostninger og et rimeligt afkast til lufthavnen.*"
72. Vi har altså at gøre med en regulering, der alene rammer én virksomhed i Danmark – hvilket også er hensigten. Derudover er der tale om en regulering, som Staten undlod at tage forbehold for, da Staten ad tre omgange solgte ud af sine ejerandele i CPH. Endvidere er der tale om en langt mere indgribende regulering, end den ordning, som Kammeradvokaten forholdt sig til i 2008. Den foreslåede model er også finansielt motiveret – man ønsker nu at reducere CPH's økonomiske udbytte og støtte luftfartsselskaberne, uanset at taksterne allerede er konkurrencedygtige. Dette er også en væsentlig ændring i forhold til den tidligere reguleringsmodel. Disse forhold understøtter alle, at Udkastet udgør ekspropriation.

²⁹ Det faktiske citat er ikke medtaget, men kan fremlægges efter anmodning.

³⁰ Side 63.

Udkastet strider imod EU's takstdirektiv

73. Ganske som tilfældet er med den gældende BL 9-15, 3. udgave, indeholder Udkastet bestemmelser, der implementerer Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/12/EF om lufthavnsafgifter ("**Takstdirektivet**").
74. Der er imidlertid flere af Udkastets bestemmelser, der ikke lever op til kravene i Takstdirektivet, hvilket der selvsagt bør rettes op på, inden der udstedes en endelig bekendtgørelse. Nedenstående opstilling er ikke tiltænkt at være udtømmende; der henvises i stedet til bilag 2:
- a. Fastsættelse af en samfundsbegrundet transfertakst strider imod artikel 10, stk. 1, der angiver, at lufthavnsdriftsorganet frit kan fastsætte differentierede takster. Udkastets formulering omkring fastsættelsen af det maksimale transfniveau strider endvidere imod artikel 3 og 6, stk. 5. Begge bestemmelser stiller krav om, at kriterier skal være objektive og transparente. Ingen af disse krav er overholdt.
 - b. Takstdirektivets artikel 6, stk. 2, pålægger medlemsstaterne at sikre, at ændringer i en lufthavns afgiftssystem eller i afgiftsniveauet så vidt muligt sker efter aftale mellem lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugerne. Direktivet fastsætter ikke en mindste tilslutningsgrad, men for at opfylde kravet om, at parterne så vidt muligt skal kunne aftale sig til rette, skal begrænsninger i aftalefriheden minimeres mest muligt. Fastsættelsen af et tilslutningskrav på 80% er efter CPH's opfattelse alt for vidtgående. CPH foreslår på denne baggrund, at CPH og luftfartsselskaberne får mulighed for at indgå frivillige takstaftaler, forudsat at aftalen opnår tilslutning fra luftfartsselskaber, der repræsenterer mere end halvdelen af den samlede trafikvolumen. Der henvises til punkt 7.1 og 9.5.2.
 - c. Punkt 8.3.1 vedrørende fastlæggelsen af omkostningsrammen i tilfælde af fall back opfylder i dens nuværende udformning ikke kravene til relevans, objektivitet og transparens i Takstdirektivets artikel 6, stk. 5. Udkastets formulering efterlader en fri adgang for myndighederne til at stille effektiviseringskrav uden nogen angivelse af, hvornår dette kan komme på tale, og uden at kriterierne herfor er præciseret. Tilsvarende problemstilling gør sig gældende vedrørende underpunkterne til punkt 6.4 vedrørende fastsættelsen af trafikprognose, WACC-niveauer og den maksimale transfertakst.
 - d. Kravet i Takstdirektivets artikel 6, stk. 5, om, at nationale godkendelsesprocedurer m.v. skal være relevante, objektive, ikke-diskriminerende og gennemskuelige, har også betydning for godkendelsesprocedurerne i afsnit 9. Det fremgår imidlertid ikke af Udkastet, hvilke kriterier, der kan og skal inddrages af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen i forbindelse med styrelsens behandling. CPH foreslår, at det præciseres, at det er kravene i punkt 3.1, der skal efterprøves af styrelsen, og at styrelsen er forpligtet til at meddele sin godkendelse, forudsat at disse krav er opfyldt.

- e. Endelig er der også grund til at fremhæve afsnit 10 omkring efterfølgende ændringer. Som altovervejende hovedregel bør der ikke være adgang til at foretage ændringer i frivillige takstafalter udover hvad der måtte være aftalt i parternes aftale, idet det vil skabe usikkerhed og give incitament til kortsigtet ageren. Indgriben i takstreguleringen fra Trafik-, Bygge- og Boligministeriets side bør kun kunne ske, hvis enten CPH eller ét eller flere luftfartsselskaber anmoder om dette. Såfremt styrelsen skal have mulighed for at gribe ind i en frivillig takstafaltale, vil det som minimum kræve, at det klart fremgår af bestemmelsen, hvornår en sådan indgriben kan komme på tale, jf. kravene til transparens i Takstdirektivets artikel 3 og 6, stk. 5.
75. Endelig er der grund til at fremhæve, at Takstdirektivet stiller krav om, at der indføres en uafhængig national tilsynsmyndighed. Medlemsstaterne skal garantere, at den udpegede myndighed er uafhængig i forhold til både lufthavne og luftfartsselskaber. Endvidere skal medlemsstaterne sikre, at myndigheden kan udøve sine beføjelser på en upartisk og gennemskelig måde.
76. I forbindelse med en endnu ikke-opfyldt aktindsigtsanmodning fra marts 2017 er CPH blevet informeret om, at luftfartsstrategien er blevet udarbejdet af en tværministeriel arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra en række ministerier. Det er CPH's opfattelse, at regeringen har en interessekonflikt, da der i forbindelse med udarbejdelsen af luftfartsstrategien har været mulighed for en sammenblanding af Statens ejerinteresser i bl.a. CPH og SAS AB og Statens rolle som regulator. Dette er problematisk, fordi Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen er en underordnet myndighed i forhold til Transport-, Bygnings- og Boligministeriet og forpligtet til at "*... inddrage transport-, bygnings- og boligministeren i spørgsmål af væsentlig betydning.*"³¹
77. Ovennævnte potentielle interessesammenblanding gør, at man ikke kan vide sig sikker på, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen vil udøve sine opgaver i forbindelse med implementeringen eller håndhævelsen af en ændret reguleringsmodel på en upartisk og gennemsigtig måde. I denne forbindelse skal det fremhæves, at Udkastet tillægger styrelsen yderligere skønsmæssige beføjelser, herunder fx retten til at kræve, at rabatmodeller også skal godkendes af styrelsen. Ifølge høringsbrevet er baggrunden for denne konkrete ændring, "*... at en godkendelse af retningslinjerne for opstartsrabatter skal sikre, at disse fastlægges i tråd med lovgivningen og samfundsbegrundede hensyn.*" At det ikke er tilstrækkeligt, at en rabatmodel er lovlig, men også skal fastlægges i tråd med "*samfundsbegrundede hensyn*", kunne henset til den ovennævnte interessesammenblanding indikere, at fremtidige rabatmodeller skal udformes efter styrelsens særlige ønsker.
78. Uafhængighed fremhæves typisk som en grundsten i enhver tilsynsmyndigheds virke og en grundlæggende forudsætning for, at tilsynsmyndighedens vurdering af konkrete sager kan ske på et objektivt og sagligt grundlag og sikre de regulerede

³¹ Jf. § 2, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 453 af 11. maj 2017 om Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens opgaver og beføjelser, klageadgang og kundgørelse af visse af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens forskrifter.

virksomheder de fornødne retssikkerhedsmæssige garantier. Uafhængigheden skal sikre, at myndighedens arbejde til enhver tid er omgærdet af legitimitet og tillid. Uafhængigheden skal ikke alene være en realitet, den skal også fremstå som en realitet, da alene mistanke om manglende uafhængighed kan skabe mistillid hos de berørte parter.

Langsigtet udvikling og langsigtet investeringsplanlægning vanskeliggøres

79. Som lufthavnsoperatør arbejder CPH med langsigtede planer for at imødekomme fremtidens behov for kapacitet og for at få tilpasset infrastrukturen til den trafik, Københavns Lufthavn understøtter og vil understøtte med World Class Hub-strategien. Begrænset af Københavns Lufthavns fysiske rammer, arbejder CPH's Masterplan således med et lufthavns-layout, som i første omgang skal kunne håndtere 40 mio. passagerer om året, for på sigt at kunne håndtere endnu flere passagerer. Som princip bygger Masterplan på at udbygge Københavns Lufthavn i takt med, at trafikken kommer. Derigennem sikres konkurrencedygtige takster og en så optimal udnyttelse af infrastrukturen som overhovedet muligt. Dette er muligt, da CPH kender sit indtægtsgrundlag i form af takster, enten aftalt eller i fall back, for en fireårig periode eller mere.
80. Forslaget om tvungen krydssubsidiering synes at være baseret på en antagelse om, at det vil være helt uden konsekvenser tvangsmæssigt at tage en betydelig del af CPH's (kommercielle) overskud. Strategien og høringsmaterialet tager på ingen måde hensyn til det faktum, at en tvungen krydssubsidiering i den foreslåede størrelsesorden i samspil med flere af de øvrige foreslåede ændringer nævnt nedenfor vil have store og langsigtede negative konsekvenser for CPH og udvidelsen af Københavns Lufthavn.
81. Som alle andre større infrastrukturvirksomheder har CPH et behov for regulatorisk sikkerhed og stabilitet på lang sigt. CPH's reguleringsmodel er velkendt blandt investorer og banker, og den udgør grundlaget for den finansiering, som CPH kan tilvejebringe. Ved ændring af dette grundlag vil CPH's muligheder for at skaffe finansiering til den videre udbygning ligeledes ændre sig. Jo kortere tidshorisonten er for CPH's sikkerhed for at producere et positivt cashflow, desto dyrere vil det blive for CPH at låne penge, hvilket til gengæld vil øge taksterne for luftfartsselskaberne.
82. Reduceret lønsomhed og øget risiko omkring de regulatoriske rammer vil reducere incitamentet til at investere i en udbygning og vil således risikere at være i direkte modstrid med den overordnede målsætning om øget tilgængelighed.
83. De i Udkastet foreslåede ændringer hjemler en for vidtgående og hidtil uset diskretionær skønsadgang for Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen til at fastsætte forskellige afgørende variabler for CPH's indtægter uden nærmere retningslinjer. Fastsættelsen af WACC, trafikprognoser og effektivitetskrav udgør blot et par eksempler herpå. Udkastet savner også retningslinjer for godkendelse og eventuel

efterfølgende ændring af taksterne. Disse usikkerhedsmomenter øger risikoen og kan, som anført ovenfor, underminere grundlaget for både aeronautiske og kommercielle investeringer i Københavns Lufthavn.

84. Udkastet udelukker muligheden for at indgå frivillige takstafalter for mere end fire år – uden nogen yderligere forklaring. Fall back-perioden er i Udkastet nedsat til bare to år. Henset til, at en række af ændringerne i Udkastet – som nærmere beskrevet nedenfor – sandsynligvis vil begrænse muligheden for, at CPH og luftfartsselskaberne vil indgå frivillige takstafalter, vil disse begrænsninger medføre, at det bliver meget mere vanskeligt at bibeholde langsigtet planlægning med finansiering, uden at omkostningerne ved sådan finansiering stiger.
85. Udover ovenstående er det endvidere vigtigt at bemærke, at Udkastets utallige referencer til Københavns Lufthavns kapacitet (i punkt 4.1.2, 4.1.4, 4.3 og 9.5.3) medfører usikkerhed omkring CPH's ret til selv at tage stilling til fremtidige kapacitetsinvesteringer. Som tidligere nævnt ved utallige lejligheder, er det CPH's klare opfattelse, at Transport-, Bygnings- og Boligministeriet fejltolker kapacitetskravet i luftfartslovens § 57, stk. 2, herunder vedrørende myndighedernes adgang til at påbyde investeringer³².

Skævvridning til fordel for store luftfartsselskaber med høj andel af transferpassagerer

86. Som anført i punkt 7 ovenfor, har et luftfartsselskab, som har mere end 20% af trafikvolumen (eller en gruppe af luftfartsselskaber, som tilsammen repræsenterer mere end 20% af trafikken), reelt mulighed for at nedlægge veto over for en frivillig takstafalter. Det er både juridisk og kommercielt problematisk, at ét luftfartsselskab har en *de facto* vetoen på så afgørende et forhold.
87. Forslaget om en samfundsbegrundet transferrabat er også problematisk. CPH kan tilslutte sig målsætningen om en høj tilgængelighed, men metoden er af flere grunde den forkerte, herunder fordi en samfundsbegrundet transferrabat kan modvirke en af de fundamentale dele af reguleringen, nemlig at taksterne skal være omkostningsrelaterede. Lovligheden af dette forslag vil højst sandsynligt blive bestridt af et eller flere luftfartsselskaber som udgørende forskelsbehandling mellem luftfartsselskaberne, da størstedelen af luftfartsselskaberne i Københavns Lufthavn slet ikke har nogen eller kun en meget lille andel transferpassagerer fra Københavns Lufthavn.
88. Derudover skal man huske på, at når CPH skal forsøge at forhandle en takstafalter på plads med luftfartsselskaberne, har luftfartsselskaberne meget forskellige prioriteter og forskellige forretningsmodeller, jf. luftfartsstrategiens kapitel 3. Derfor

³² Det falder uden for formålet med nærværende høringssvar til Udkastet at fremkomme med uddybende bemærkninger til dette spørgsmål. CPH har gentagende gange givet sin mening om dette spørgsmål til kende over for Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen – og det er særligt tilkendegivet, at styrelsens fortolkning ikke er i overensstemmelse med regeringens dialog med EU-Kommissionen i 2003-05, jf. punkt 43, og at den er i strid med EU-reglerne om kapitalens frie bevægelighed.

har de også forskellige ønsker med sig ind i forhandlingerne. Nogle luftfartsselskaber vil fx have et ønske om en lavere takst for brug af en lavpristerminal som GO, mens andre ønsker sig en lavere takst for transferpassagerer. CPH er forpligtet til at imødekomme et meget bredt spektrum af forskellige behov. Når CPH historisk set har haft succes med at indgå frivillige taksttaler, skyldes det i høj grad, at luftfartsselskaberne har accepteret at inkludere elementer ønsket af deres konkurrenter mod, at egne ønsker også blev tilgodeset. Med forslaget skævvrider man forhandlingerne, hvilket meget sandsynligt vil føre til, at det ikke længere vil blive muligt for CPH at få forhandlet en taksttale på plads. Dette er endnu et eksempel på, at Udkastet kan have potentielle negative konsekvenser for et af målene i luftfartsstrategien.

Reguleringen vil begrænse eller i værste fald udelukke yderligere vækst

89. Udkastet indeholder elementer, der meget vel kan vise sig at underminere den overordnede vækststrategi, medmindre der foretages en gennemgribende revision af Udkastets bestemmelser. Her skal først og fremmest peges på forslagene om, at rabatmodeller skal gøres til en del af takstforhandlingerne, og at indgåelsen af en frivillig taksttale kræver tilslutning fra luftfartsselskaber, der tilsammen har minimum 80% af trafikvolumen i Københavns Lufthavn.
90. Væksten i Københavns Lufthavn har igennem de senere år fortrinsvis været leveret af low cost-segmentet. Dette falder også meget godt i tråd med de observationer, der er præsenteret i luftfartsstrategien: Fra at være så godt som ikke-eksisterende tilbage i starten af 1990'erne til i 2015, hvor "*... lavprisselskaberne udbyder omkring 26 pct. flere ugentlige sæder end netværksselskaberne i Europa. Tendensen til, at lavprisselskaberne vokser mere end netværksselskaberne, forventes at fortsætte i de kommende år*".
91. At væksten primært leveres af low cost-segmentet, fremgår også af ACI Europes pressemeddelelse fra 13. juni 2017³³. Heraf fremgår det bl.a., at low cost-segmentet igennem de seneste 10 år har stået for 99% af passagervæksten i top-20 lufthavnene i Europa. ACI Europes Director General Olivier Jankovec udtalte i den forbindelse: "*The Low Cost revolution is marching on – and nothing will stop it. Low Cost Carriers have moved into larger airports & hubs, and they are now making inroads into the long haul market. Europe's airports will see 87 long haul routes being operated by Low Cost Carriers this summer, up from 14 just four years ago. The next step – which Ryanair has just started experimenting, is to offer feed to network carriers or even develop their own connecting product.*"
92. På nuværende tidspunkt har CPH mulighed for løbende at indføre nye eller tilpasse eksisterende rabatmodeller for derved at understøtte en fortsat vækst. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen fører tilsyn med, at rabatmodellerne overholder ICAO safeguards.

³³ <https://www.aci-europe.org/component/downloads/downloads/5097.html>

93. Fremadrettet vil CPH skulle forhandle indholdet af eventuelle rabatmodeller med luftfartsselskaberne, og her vil de luftfartsselskaber, som ikke bidrager til væksten, alt andet lige have en tilskyndelse til at modsætte sig vækstorienterede rabatter, da det vil øge konkurrencen blandt luftfartsselskaberne.
94. Når der i Udkastet ydermere stilles krav om, at en forhandlet takstafale skal støttes af luftfartsselskaber, der tilsammen repræsenterer minimum 80% af trafikken, vil CPH højst sandsynligt ikke kunne skabe tilstrækkelig opbakning til de nødvendige rabatordninger. CPH vil i løbet af en reguleringsperiode i realiteten også fremover have meget begrænsede muligheder for at reagere på ændringer i markedet, da ændringer i rabatordninger, som er indeholdt i en takstafale, vil gøre accept fra samtlige parter påkrævet.
95. 80%-kravet vil også betyde, at fx SAS kan hindre indgåelsen af en forhandlet takstafale, der indbefatter en fortsat anvendelse af GO-terminalen.
96. Såfremt regeringens vækstmålsætning skal realiseres, er det en absolut nødvendighed, at CPH får lov til at bevare kompetencen til selvstændigt og agilt at fastsætte indholdet af rabatmodeller og differentierede ydelser. Sådanne rabatmodeller skal hverken aftales med luftfartsselskaberne eller forhåndsgodkendes af styrelsen. Det underliggende krav om, at rabatmodeller skal overholde ICAO safeguards, kan sikres ved styrelsens løbende tilsyn; det er uproportionalt at stille krav om forudgående godkendelse.

Bilag 2

til CPH's høringssvar til udkast BL 9-15, 4. udgave

Specifikke bemærkninger til udkast BL 9-15, 4. udgave

Bilag 2: Specifikke bemærkninger til CPH's høringssvar.

9-15,

Niv	2	Original	Forslag til ændret formulering	Kommentarer til TBBST
1 Anvendelsesområde				
1.3		Pkt. 1.2 gælder for alle lufthavne i Danmark, som er åbne for erhvervsmæssig lufttrafik.	Pkt. 1-2 <u>11.1-11.2</u> gælder for alle lufthavne i Danmark, som er åbne for erhvervsmæssig lufttrafik.	Det antages, at henvisningen til punkt 1.2 rettelig burde være en henvisning til punkt 11.1 og 11.2.
1.4		Hvis flere lufthavne er organiseret i et lufthavnsnet, gælder denne BL for alle lufthavne i lufthavnsnettet, medmindre Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen bestemmer, at en lufthavn i det pågældende lufthavnsnet skal undtages.	Hvis <u>et Lufthavnsdriftsorgan driver</u> flere lufthavne er organiseret i et lufthavnsnet , gælder denne BL for alle lufthavne i lufthavnsnettet , medmindre Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen <u>giver Lufthavnsdriftsorganet tilladelse til</u> bestemmer, at en lufthavn i det pågældende lufthavnsnet skal <u>kan</u> undtages.	Med den mulige undtagelse af punkt 11.1 og 11.2, jf. ovenfor, regulerer denne BL fortsat kun Københavns Lufthavne A/S ("CPH"). Der er hverken i Regeringens "Luftfartsstrategi for Danmark" eller i høringsbrevet angivet nogen grunde for, at den ændrede regulering alene skal omfatte takstreguleringen i Københavns Lufthavn, når den tidligere reguleringsmodel både omfattede takstfastsættelsen i Københavns Lufthavn og Roskilde Lufthavn. Den hidtidige model, hvor parterne forhandlede om taksterne for både Københavns Lufthavn og Roskilde Lufthavn ønskes fastholdt.
2 Definitioner				
2.5.4		Øvrige anlæg og ydelser, som ikke er geografisk tilknyttet lufthavnen.	Øvrige anlæg og ydelser, som ikke er geografisk -tilknyttet lufthavnen.	Det foreslås præciseret, at aktiviteter, der <u>ikke</u> er direkte relateret til lufthavnsdriften - uanset om disse udøves geografisk i lufthavnen eller ej - ikke skal medregnes til de kommercielle anlæg og ydelser. Dette stemmer også bedst overens med punkt 2.5.3.
2.6		<i>Luftfartsmæssige anlæg og ydelser</i> De anlæg og ydelser, som udelukkende leveres af lufthavnen, og som er knyttet til start, landing, afmærkning af lufthavnen, parkering af fly samt passager- og fragtekspedition, inklusive securityforanstaltninger, med undtagelse af de anlæg og ydelser, der er omfattet af følgende:	<i>Luftfartsmæssige anlæg og ydelser</i> De anlæg og ydelser, som udelukkende leveres af <u>lufthavnsdriftsorganet lufthavnen</u> , og som er knyttet til start, landing, afmærkning af lufthavnen, parkering af fly samt passager- og fragtekspedition, inklusive securityforanstaltninger, med undtagelse af de anlæg og ydelser, der er omfattet af følgende:	
2.11		<i>Lufthavnstakster</i> En betaling for brug af anlæg og ydelser, der udelukkende stilles til rådighed af lufthavnsdriftsorganet, og som er knyttet til landing, start, afmærkning af flyvepladsen, parkering af fly samt passager- og fragtekspedition. Lufthavnstaksterne skal fremgå af lufthavnens takstregulativ.	<i>Lufthavnstakster</i> <u>En afgift, som betales til lufthavnsdriftsorganet</u> En betaling for brug af de anlæg og ydelser, der udelukkende stilles til rådighed af L lufthavnsdriftsorganet, og som er knyttet til landing, start, afmærkning af flyvepladsen, parkering af fly samt passager- og fragtekspedition. Lufthavnstaksterne skal fremgå af <u>lufthavnsdriftsorganets lufthavnens</u> takstregulativ.	Lufthavnstaksterne er rettelig en "afgift" og ikke en "betaling", hvorfor det foreslås at ændre bestemmelsen, så den gældende terminologi anvendes i højere grad.
2.13		<i>Reguleringsperiode</i> En periode på op til 4 år, hvori lufthavnstaksterne er gældende. Reguleringsperioden starter 1. januar i året efter udløbet af den indeværende reguleringsperiode. Reguleringsperioden kan være op til 4 år, hvis parterne fastsætter taksterne ved forhandling. Reguleringsperioden er 2 år, hvis takstfastsættelsen ikke sker ved forhandling mellem parterne. Det første år i reguleringsperioden benævnes år "n".	<i>Reguleringsperiode</i> En periode på op til 4 år , hvori lufthavnstaksterne er gældende. Reguleringsperioden starter 1. januar i året efter udløbet af den indeværende reguleringsperiode. Reguleringsperioden kan være op til 4 år, hvis parterne fastsætter taksterne ved forhandling. Reguleringsperioden er <u>4</u> 2 år, hvis takstfastsættelsen ikke sker ved forhandling mellem parterne. Det første år i reguleringsperioden benævnes år "n".	Se bemærkningerne til punkt 7.6.
2.15		<i>Takstområde</i> En gruppering af takster, der relaterer sig til den enkelte passager eller til den enkelte operation. Eksempler på takstområder kan være passagerafgift, securityafgift, handlingafgift, CUTE (Common Use Terminal Equipment) afgift, startafgift, emissionsafgift, opholdsafgift, mv.	Denne definition foreslås slettet.	Der ses ikke at være grund til at indføre en definition af en "gruppering af takster"; i særdeleshed ikke når de angivne eksempler netop <u>ikke</u> er grupperinger af takster, en derimod (blot) takster. Definitionen gør således reguleringen mere uklar.
2.17		<i>Transferpassager</i> Passager, der er ankommet til lufthavnen med fly, og hvor rejsen enten står i direkte forbindelse med anden flyrejse, eller passageren indenfor 24 timer afrejser fra samme lufthavn, enten med andet fly eller med samme fly, med et andet rutenummer. Dette gælder uanset om rejserne foretages med samme lufthavnsbruger.	Denne definition foreslås slettet, idet dette fastsættes af CPH i takstregulativet. Alternativt kan CPH's gældende definition indsættes: <i>Transfer- og Transitpassager</i> En transferpassager forstås som enhver person, hvis ankomstrejse og afrejse er bestilt på én sammenhængende billet og har forskellige rutenumre; forudsat at den planlagte tid mellem ankomst og afrejse ikke overskrider 24 timer, samt at passageren ikke rejser retur til den samme lufthavn. Selv-transfererende passagerer anses som lokalt afgående passagerer. En transitpassager forstås som enhver person, der ankommer og afrejser fra lufthavnen med samme rutenummer, og som i mellemtiden ikke forlader lufthavnen."	Det falder udenfor bemyndigelsen i luftfartslovens § 71 at fastsætte bestemmelser om definitionen af transfer- eller transitpassagerer i CPH. Hertil kommer at udkastets definition af en transferpassager ikke kan administreres i praksis. CPH har i praksis ikke mulighed for at opkræve en transferafgift for de såkaldte "selv-transfererende" passagerer, der køber to seperate billetter hhv. til og fra CPH. Hvis en sådan ordning skulle indføres, ville det kræve en meget omfattende behandling af persondata, der næppe vil kunne retfærdiggøres. Endvidere ses der ikke at grundlag for at behandle en de facto lokaltafgående passager, som en transferpassager. Det skal i denne forbindelse påpeges, at udkastets definition også medfører, at endagsrejsende, der flyver til København og retur indenfor 24 timer behandles som en transferpassager uanset at sådanne passagerer i lige så høj grad gør brug af lufthavnens check-in faciliteter og sikkerhedskontrol, m.v.
3 Generelt om fastsættelse af lufthavnstakster				
3.4		Lufthavnstaksterne kan differentieres på grundlag af kvaliteten og omfanget af de af taksten omfattede ydelser og anlæg, samt omkostningerne ved dem eller enhver anden objektiv og gennemskuelig begrundelse. Kriterierne for en sådan differentiering skal fremgå af lufthavnsdriftsorganets takstregulativer.	Lufthavnstaksterne kan differentieres på grundlag af kvaliteten og omfanget af de af <u>lufthavn</u> staksten omfattede ydelser og anlæg, samt omkostningerne ved dem eller enhver anden objektiv og gennemskuelig begrundelse. Kriterierne for en sådan differentiering skal fremgå af lufthavnsdriftsorganets takstregulativer.	
3.6		Lufthavnstaksterne kan gradueres i almenhedens og samfundets interesse, herunder af miljøhensyn. Kriterierne for en sådan graduering skal fremgå af lufthavnsdriftsorganets takstregulativer, og disse skal være relevante, objektive og gennemskuelige. Særligt i forhold til opstartsrabatter gælder følgende:	Lufthavnstaksterne kan gradueres i almenhedens og samfundets interesse, herunder af miljøhensyn, <u>samt efter Lufthavnsdriftsorganets kommercielle interesser</u> . Kriterierne for en sådan graduering skal fremgå af <u>Lufthavnsdriftsorganets retningslinjer for rabatter/graduerede lufthavnstakster, der skal være tilgængelige på lufthavnsdriftsorganets hjemmeside takstregulativer</u> , og disse skal være relevante, objektive og gennemskuelige. Særligt i forhold til opstartsrabatter gælder følgende:	Det fremgår udtrykkeligt af Regeringens "Luftfartsstrategi for Danmark", afsnit 6.4, på side 81, at CPH kan graduere takstniveauet efter lufthavnens egne kommercielle interesser. Den understregte tilføjelse foreslås indsat for at bringe BL'en i overensstemmelse med Regeringens strategi. Der ses ikke at være grundlag for at stille særskilte krav til opstartsrabatter i forhold til andre typer af graduerede takster, hvorfor denne del af bestemmelsen foreslås slettet. Endvidere ses der ikke at være nogen saglig grund til at kræve, at retningslinjerne for eventuelle rabatmodeller inkorporeres i takstregulativerne. Det bør være tilstrækkeligt, at disse er tilgængelige på CPH's hjemmeside.
3.6.1		Kriterierne for opstartsrabat skal fremgå af lufthavnsdriftsorganets retningslinjer for opstartsrabat og offentliggøres på lufthavnsdriftsorganets hjemmeside, sammen med en opdateret liste over destinationer, der ydes opstartsrabat til på det pågældende tidspunkt, samt en angivelse af i hvilken periode rabatten ydes.	Bestemmelsen 3.6.1 bør udgå i sin helhed.	Det bør være tilstrækkeligt, at retningslinjerne for rabatmodeller er offentligt tilgængelige, jf. kommentaren overfor vedrørende punkt 3.6. CPH er ikke vidende om nogen anden europæisk lufthavn, der er underlagt tilsvarende deltallerede offentliggørelseskrav, der vil være administrativt byrdefulde. I praksis er CPH altid i dialog med flyselskaberne, inden disse beslutter sig for at åbne nye ruter og i denne dialog vil flyselskaberne få oplyst, hvis en given rute kvalificerer til fx en opstartsrabat.
3.6.2		Lufthavnsdriftsorganet kan indgå aftaler om opstartsrabatter med brugere, der beflyver destinationer, som opfylder lufthavnsdriftsorganets definition af uservicerede ruter, som beskrevet i lufthavnens retningslinjer for opstartsrabat.	Bestemmelsen 3.6.2 bør udgå i sin helhed. Alternativt bør bestemmelsens ordlyd ændres til: "Lufthavnsdriftsorganet kan indgå aftaler om opstartsrabatter med <u>lufthavns</u> brugere, der beflyver <u>lufthavne</u> /destinationer, som opfylder lufthavnsdriftsorganets definition af uservicerede ruter, som beskrevet i <u>lufthavnsdriftsorganets lufthavnens</u> retningslinjer for opstartsrabat."	Denne bestemmelse synes at være indholdsløs, hvorfor den foreslås slettet. Såfremt bestemmelsen opretholdes, bør det som minimum præciseres, at det er CPH der afgør, om en rabatmodel for uservicerede ruter anvender airport eller city-code til at definere uservicerede ruter. Dette vil selvsagt ikke afskære Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens mulighed for at påse, at en rabatmodel, herunder en rabatmodel for uservicerede ruter, overholder ICAO safeguards, jf. bemærkningerne nedenfor til punkt 3.7.

3.6.3	Hvis der efterfølgende er flere brugere, som beflyver en destinationen hvortil der ydes opstartsrabat, skal opstartsrabatten gives til alle brugere, der opfylder de af lufthavnsdriftsorganet objektivt definerede kriterier.	Bestemmelsen 3.6.3 bør udgå i sin helhed.	Det bør være tilstrækkeligt at stille krav om, at retningslinjerne for rabatmodeller er offentligt tilgængelige, jf. kommentaren overfor vedrørende punkt 3.6. Da alle rabatmodeller skal overholde ICAO safeguards, herunder princippet om ikke-diskrimination, er det unødvendigt at stille dette detaljerede indholdsmæssige krav i punkt 3.6.3.
3.6.4	Ved ændring af retningslinjer for opstartsrabat skal lufthavnsdriftsorganet indkalde til et møde med lufthavnsbrugerne for at orientere om og begrunde de påtænkte ændringer. Lufthavnsbrugerne har her mulighed for at kommentere de påtænkte ændringer. Lufthavnsdriftsorganet skal efterfølgende udarbejde en begrundelse for de påtænkte ændringer set i forhold til lufthavnsbrugernes synspunkter og fremsende denne til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.	Bestemmelsen 3.6.4 bør udgå i sin helhed.	Hverken Takstdirektivet eller ICAO's guidelines stiller krav om brugerkonsultation i forbindelse med introduktion af rabatmodeller. Forslaget pålægger således CPH flere administrative byrder end nødvendigt, hvilket strider imod Regeringens fem principper for implementering af ny EU-regulering. Det kan også fremhæves her, at ICAO Doc 9082 anbefaler, at regulatorisk indgriben kun indføres, når det er nødvendigt og i øvrigt holdes på et minimum.
3.7	Differentierede lufthavnstakster, jf. pkt. 3.5 eller graduerede takster, jf. pkt. 3.6, skal forudgående være godkendt af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, jf. afsnit 9.	Differentierede lufthavnstakster, jf. pkt. 3.45 eller graduerede takster, jf. pkt. 3.6, skal forudgående være godkendt af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, jf. pkt. 9.5 afsnit 9. Lufthavnsdriftsorganet fremsender eventuelle retningslinjer for graduerede lufthavnstakster, jf. pkt. 3.6, til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen senest fire uger før disse træder i kraft.	Som anført i CPH's generelle bemærkninger er muligheden for agilt at kunne indføre nye eller ændre i bestående rabatmodeller et parameter, der er af stor konkurrencemæssig betydning for CPH. Dette taler imod at indføre et nyt krav om forudgående godkendelse af rabatmodeller. Der stilles da heller ikke krav om forudgående godkendelse af rabatmodeller i hverken Takstdirektivet eller i ICAO's guidelines. ICAO Airport Economic Manual anfører, at staterne skal påse, at ICAO safeguards overholdes. Det foreslås følgelig, at CPH fremsender retningslinjer for rabatmodeller til styrelsen senest fire uger inden disse træder i kraft, idet dette burde give styrelsen tilstrækkelig tid til at vurdere, om ICAO safeguards er overholdt inden CPH implementerer nye rabatter. Dette begrænser dog ikke styrelsens mulighed for (på eget initiativ eller efter klage fra tredjemand) også at undersøge overholdelsen af ICAO safeguards efter en rabatmodel er blevet implementeret.
4 Den incitamentsskabende model til fastsættelse af lufthavnstakster			
4.1	Formålet med modellen er at skabe en incitamentsstruktur, som sikrer, at:	Formålet med modellen er at skabe en incitamentsstruktur, som sikrer, at: a) lufthavnen vedbliver med at have et passende højt serviceniveau og et takstniveau, der er konkurrencedygtigt; b) historiske og fremtidige investeringer bliver rimeligt forrentet under hensyn til den risikoprofil, som fremover vil knytte sig til lufthavnens aktiviteter; c) lufthavnens aktiviteter kan finansieres på forsvarlig vis; d) takstfastsættelsen i videst muligt omfang sker i samarbejde mellem Lufthavnsdriftsorganet og Lufthavnsbrugerne; og e) der samlet set skabes en robust reguleringsmodel og en forudsigelig fremtidig takstfastsættelse.	
4.1.1	Lufthavnsdriftsorganet gennem et konkurrencedygtigt takstniveau og et passende højt serviceniveau til enhver tid understøtter den højest mulige nationale, internationale og interkontinentale, tilgængelighed til gavn for både erhvervslivet og fritidsrejsende.	Bestemmelsen 4.1.1 bør udgå i sin helhed.	Den første del af bestemmelsen foreslås indarbejdet i punkt 4.1.a (se ovenfor). Kravet om at CPH "... til enhver tid understøtter den højest mulige nationale, internationale og interkontinentale, tilgængelighed " er i strid med EU-reglerne om kapitalens frie bevægelighed. Kravet er endvidere uklart, særligt når det knyttes sammen med takstniveauet. Der henvises til CPH's generelle bemærkninger.
4.1.2	Lufthavnsdriftsorganet har økonomisk incitament til at investere i den luftfartsmæssige infrastruktur, således at kapaciteten i lufthavnen til enhver tid understøtter den højest mulige nationale, internationale, herunder interkontinentale, tilgængelighed til gavn for samfundet.	Bestemmelsen 4.1.2 bør udgå i sin helhed.	Der er ikke hjemmel i luftfartslovens § 71 til at indføre regulering, der vedrører kapacitetsniveauer i CPH. Endvidere er kravet om, at CPH "... til enhver tid understøtter den højest mulige nationale, internationale og interkontinentale, tilgængelighed " i strid med EU-reglerne om kapitalens frie bevægelighed. Der henvises til CPH's generelle bemærkninger.
4.1.3	En andel af lufthavnsdriftsorganets merafkast fra kommercielle anlæg og ydelser årligt bidrager til at dække lufthavnsdriftsorganets luftfartsmæssige omkostninger i form af driftsomkostninger, afskrivninger og et rimeligt luftfartsmæssigt afkast.	Bestemmelsen 4.1.3 bør udgå i sin helhed.	Det er i modstrid med luftfartslovens § 71 at fastsætte regler om tvungen krydssubsidiering. Den foreslåede krydssubsidiering må endvidere anses for et ekpropriativt indgreb, der alene kan indføres ved lov. Endelig strider forslag mod EU-reglerne om kapitalens frie bevægelighed, idet varetagelse af flyselskabernes økonomiske interesser ikke kan sidestilles med vitale offentlige hensyn, der kan retfærdiggøre en så vidtgående restriktion i CPH's ret til at fastsætte takster for brug af lufthavnen. Der henvises nærmere til CPH's generelle bemærkninger. Det er i øvrigt uklart, hvad der menes med, at en andel af merafkastet fra kommercielle anlæg og ydelser skal dække "... et rimeligt luftfartsmæssigt afkast. "
4.1.4	Takst-, service- og kapacitetsniveau i videst muligt omfang bliver fastsat i et ligeværdigt samarbejde mellem lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugerne.	Bestemmelsen bør udgå i sin helhed.	De dele af bestemmelsen 4.1.4, der vedrører takst- og serviceniveau, foreslås indarbejdet i punkt 4.1. Der er ikke hjemmel i luftfartslovens § 71 til at indføre regulering, der vedrører kapacitetsniveauer i CPH. Der henvises til CPH's generelle bemærkninger. I øvrigt henvises til bemærkningerne under punkt 4.1.
4.1.5	Lufthavnen i Danmark, der har flest passagerbevægelser, agerer efter en målsætning om, at være et betydeligt knudepunkt for transfertrafik i Nordeuropa og det førende knudepunkt for transfertrafik blandt de nordiske lande.	Bestemmelsen 4.1.5 bør udgå i sin helhed.	Der er ikke hjemmel i luftfartslovens § 71 til at indføre regulering, der griber ind i CPH's valg af strategisk fokusområde, herunder om selskabet skal have som målsætning, at være det førende knudepunkt for transfertrafik i Norden. Dette er endvidere i modstrid med EU's regler om kapitalens frie bevægelighed. Der henvises til CPH's generelle bemærkninger.
4.3	For at sikre en sammenhæng mellem takst-, kapacitets- og serviceniveau skal lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugerne, uanset om der kan opnås enighed ved forhandling, jf. afsnit 7, eller takstfastsættelsen sker ved Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens regulering, jf. afsnit 8, indgå en særlig aftale om serviceniveauer (herefter benævnt SLA) på områder af betydning for passagerernes og luftfartøjernes færd gennem lufthavnen. SLA, der skal være gældende for reguleringsperioden, skal indeholde;	For at sikre en sammenhæng mellem takst-,kapacitets- og serviceniveau skal lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugerne, uanset om der kan opnås enighed ved forhandling, jf. afsnit 7, eller takstfastsættelsen sker ved Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens regulering, jf. afsnit 8, indgå en særlig aftale om serviceniveauer (herefter benævnt SLA) på områder af betydning for passagerernes og luftfartøjernes færd gennem lufthavnen. For denne SLA gælder det i pkt. 7.1 anførte tilslutningskrav. SLA, der skal være gældende for reguleringsperioden, skal indeholde;	Der er ikke hjemmel i luftfartslovens § 71 til at indføre regulering, der vedrører kapacitetsniveauer i CPH. En sådan regulering er heller ikke direktivkonform. Der henvises til CPH's generelle bemærkninger. Det foreslås endvidere præciseret, at der gælder et tilslutningskrav for SLA'en på 50% af trafikkvolumen. Se bemærkningerne til punkt 7.1.
4.4	Hvis parterne ikke kan blive enige om fastsættelsen af målepunkter, jf. pkt. 4.4.1, eller principper for indregning i taksterne, jf. pkt. 4.4.2, fastsætter Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen målepunkter og principper for indregning i taksterne. I givet fald er parterne forpligtede til at meddele Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen de oplysninger, som Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen finder nødvendige inden for tidsfrister fastsat af Trafik-, Bygge og Boligstyrelsen.	Hvis parterne ikke kan blive enige om fastsættelsen af KPI'er målepunkter, jf. pkt. 4.34.1, eller principper for indregning i taksterne, jf. pkt. 4.34.2, fastsætter Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen KPI'er målepunkter og principper for indregning i lufthavnstaksterne. I givet fald er parterne forpligtede til at meddele Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen de oplysninger, som Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen finder nødvendige inden for tidsfrister fastsat af Trafik-, Bygge og Boligstyrelsen.	Det antages, at henvisningerne til 4.4.1 og 4.4.2 rettelig burde være til hhv. 4.3.1 og 4.3.2.
5 Samråd			
5.1	Lufthavnen og lufthavnsbrugerne eller disses repræsentanter skal, medmindre andet er aftalt under det seneste samråd, afholde samråd mindst en gang om året om, hvordan lufthavnstakstsystemet skal fungere, om taksternes størrelse og om kvaliteten af de anlæg og ydelser, der stilles til rådighed.	Lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugerne eller disses repræsentanter skal, medmindre andet er aftalt under det seneste samråd, afholde samråd mindst en gang om året om, hvordan lufthavnstakstsystemet skal fungere, om luftfartstaksternes størrelse og om kvaliteten af de anlæg og ydelser, der stilles til rådighed.	I den nuværende version af BL 9-15 er Takstdirektivets artikel 7 gennemført ved afsnit 7 om information i forbindelse med samråd. I Udkastet er der dog alene fokuseret på informationsudveksling i forbindelse med takstforhandlinger, jf. Udkastets punkt 6. Herved er den årlige udveksling af information ifm. samråd ikke længere omfattet af bekendtgørelsen, hvorved Takstdirektivets artikel 7 ikke gennemføres med Udkastet.

5.4	Lufthavnsdriftsorganet skal høre lufthavnsbrugerne, før planer om ny eller væsentlige ændringer af eksisterende infrastruktur lægges fast.	Lufthavnsdriftsorganet skal høre lufthavnsbrugerne, før planer om ny eller væsentlige ændringer af eksisterende infrastruktur lægges fast.	Det foreslås at beholde formuleringen i det nuværende punkt 6.4, der implementerer Takstdirektivets artikel 8, hvorefter der skal gennemføres konsultation forud for planer om ny infrastruktur. Baggrunden for dette krav er, at ny infrastruktur får betydning for det fremtidige takstniveau. Udkastets forslag om også at indføre krav om tvungen konsultation forud for væsentlige ændringer af eksisterende infrastruktur vil dels påføre CPH og flyselskaberne øgede administrative omkostninger, dels kunne give anledning til tvivlsspørgsmål, idet det ikke er nærmere beskrevet, hvad der forstås ved "væsentlige ændringer". Og konsultation i sådanne situationer har ikke den samme betydning for det fremtidige takstniveau, som ny infrastruktur har.
6 Information i forbindelse med takstforhandlingerne			
6.2	Lufthavnsdriftsorganet skal senest 1. september ét år forud for reguleringsperiodens udløb (år n-2) redegøre for lufthavnsdriftsorganets omkostninger pr. transferpassagerer og pr. lokalt afgående passager i referenceåret.	Bestemmelsen 6.2 bør udgå i sin helhed.	Der henvises til bemærkningerne til punkt 6.4.4 og CPH's generelle bemærkninger. Kravet om at CPH senest 1. februar 2018 (jf. punkt 17.5.4) skal for omkostningerne pr. transferpassager og pr. lokalt afrejsende passager kan i øvrigt ikke lade sig gøre. Der er på nuværende tidspunkt ingen registreringer i CPH's ERP-system, der giver mulighed for så specifik nedbrydelse af driftomkostninger, investeringer og afskrivninger pr. transferpassager og lokal afrejsende passager. Punktet forudsætter, at CPH ombygger hele sit bogførings- og ERP-system og registreringsstruktur. Det kræver så omfattende og væsentlige ændringer af det nuværende setup, at det ikke lader sig gennemføre i praksis indenfor den forudsatte implementeringsperiode. En længere implementeringsperiode vil i givet fald være nødvendig.
6.3	De lufthavnsbrugere, som deltager i forhandlingerne, eller som lader sig repræsentere, skal senest 1. oktober ét år forud for reguleringsperiodens udløb (år n-2) fremlægge følgende information for lufthavnsdriftsorganet og Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen;	De lufthavnsbrugere, som <u>ønsker mulighed for at</u> deltager i forhandlingerne, eller som <u>ønsker mulighed for at</u> lader sig repræsentere <u>ved de kommende forhandlinger</u> , skal senest 1. oktober ét år forud for reguleringsperiodens udløb (år n-2) fremlægge følgende information for lufthavnsdriftsorganet og Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen;	Takstforhandlingerne er ikke påbegyndt på dette tidspunkt, hvorfor det foreslås præciseret, at kravet om at fremlægge information gælder for alle flyselskaber, der enten selv ønsker mulighed for at deltage i de kommende forhandlinger, eller som ønsker at have mulighed for at lade andre repræsentere sig ifm. forhandlingerne. Det fremgår af punkt 6.4.1, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen inden den 1. november vil fremlægge en trafikprognose, samt at denne vil blive fastlagt efter en forudgående høring af parterne. Som det fremgår nedenfor foreslår CPH, at punkt 6.4.1 udgår. For det tilfælde at styrelsen fastholder udkastets punkt 6.4.1 vil CPH anbefale, at fristen i punkt 6.3 fremrykkes til den 1. september, for at sikre den fornødne tid til gennemførelse af en forudgående høringsproces.
6.4	Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen fremlægger senest 1. november ét år forud for reguleringsperiodens udløb (år n-2) følgende til brug for fastsættelse af taksterne:	Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen fremlægger senest 1. november ét år forud for reguleringsperiodens udløb (år n-2) følgende til brug for fastsættelse af <u>luftfartstaksterne</u> :	
6.4.1	En 10-årig trafikprognose på baggrund af bl.a. prognoserne i pkt. 6.3.1 og 6.3.2, efter en indledende, skriftlig høring af parterne. Første år i prognosen skal være året forud for reguleringsperiodens udløb (år n-2 til n+7).	Bestemmelsen 6.4.1 bør udgå i sin helhed. Subsidiært bør bestemmelsen affattes som følger: "En 10-årig trafikprognose på baggrund af bl.a. prognoserne i pkt. 6.3.1 og 6.3.2, efter en indledende, skriftlig høring af parterne. Første år i prognosen skal være året forud for reguleringsperiodens udløb (år n-2 til n+7). <u>Trafikprognosen afgives med et spænd på +/- 2%. Såfremt Lufthavnsdriftsorganet meddeler, at forhandlingerne ikke fører til en takstaf tale, jf. pkt. 7.9, fremlægger Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen en endelig trafikprognose.</u> "	Det fremgår af høringsbrevet, at denne nyskabelse foreslås indført for at fjerne et risikoelement og gøre det mere klart, hvilke forudsætninger der ligger til grund både i forhandlingerne og i et eventuelt fald back-scenarie. Det er vigtigt at understrege, at det forhold, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen udarbejder en trafikprognose forud for forhandlingerne, <u>ikke</u> fjerner et risikoelement. Der vil fortsat være stor risiko knyttet til udsving i trafikken, ligesom under den nugældende regulering. Endvidere er der grund til at påpege, at såfremt CPH og Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen måtte have forskelligt syn på trafikprognoserne, så vil den foreslåede nyskabelse <u>tilføje yderligere risiko</u> for CPH, der vil skulle planlægge investeringer og takstniveau ud fra en fra CPH's synspunkt <i>biased</i> prognose. Såfremt bestemmelsen fastholdes, bør det tilføjes, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen i første omgang udelukkende fremlægger et spænd for trafikprognosen, og først fastsætter en endelig prognose, såfremt CPH giver meddelelse om, at det ikke er muligt at indgå en frivillig aftale, jf. punkt 7.9. Det forhold, at der efterlades et udfaldsrum ved udmelding af et spænd, vil give parterne et incitament til at indgå en frivillig aftale.
6.4.2	Den luftfartsmæssige WACC. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen skal foretage en indledende høring af lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugerne, inden den luftfartsmæssige WACC bliver fastlagt.	Den luftfartsmæssige WACC. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen skal <u>foretage forud for</u> en indledende høring af lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugerne, <u>inden foretage en vurdering af den luftfartsmæssige WACC, herunder a) de risici, der er gældende for lufthavnsdriftsorganets aeronautiske aktiviteter, b) lufthavnsbrugernes ønsker og lufthavnsdriftsorganets planer om investeringer i lufthavnens infrastruktur og udvikling i øvrigt, samt c) den skønnede risiko forbundet med de pågældende investeringer, og enhver performance baseret præmie eller reduktion relateret til lufthavndriftsorganets evne til at opfylde lufthavnsbrugeres eller andre</u> stakeholders krav i form af takstniveau, service eller kapitalinvesteringer. Efter høring fastsættes et spænd på +/- 1% af den luftfartsmæssige WACC <u>bliver fastlagt. Såfremt Lufthavnsdriftsorganet meddeler, at forhandlingerne ikke fører til en takstaf tale, jf. pkt. 7.9, fastsætter Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen den endelige luftfartsmæssige WACC.</u>	Bestemmelsen indeholder ingen rettesnor for styrelsens skønsudøvelse, hvilket strider imod Takstdirektivets artikel 6, stk. 5. Bestemmelsen bør også angive, at Styrelsen på dette tidspunkt alene fastsætter et spænd - for at motivere parterne til en frivillig aftale - samt at den endelige fastsættelse kun sker, såfremt CPH giver meddelelse efter punkt 7.9 om at parterne ikke kan nå til enighed.
6.4.3	Den kommercielle WACC. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen skal foretage en indledende høring af lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugerne, inden den kommercielle WACC bliver fastlagt.	Den kommercielle WACC. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen skal <u>foretage forud for</u> en indledende høring af lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugerne, <u>inden foretage en vurdering af den kommercielle WACC, herunder de risici, der er gældende for lufthavnsdriftsorganets kommercielle aktiviteter. Efter høring fastsættes et spænd på +/- 1% af den kommercielle WACC bliver fastlagt. Såfremt Lufthavnsdriftsorganet meddeler, at forhandlingerne ikke fører til en takstaf tale, jf. pkt. 7.9, fastsætter Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen den endelige kommercielle WACC.</u>	Det foreslås præciseret, hvilke kriterier der skal påvirke skønsudøvelsen. Styrelsen bør på dette tidspunkt også alene fastsætte et spænd - for at motivere parterne til en frivillig aftale.
6.4.4	En procentsats, som taksten for transferpassagerer maksimalt vil udgøre i forhold til den lokalt afgående passagertakst, hvis takstfastsættelse ikke aftales mellem parterne. Procentsatsen fastsættes på baggrund af:	Bestemmelsen i 6.4.4 bør udgå i sin helhed.	Se bemærkningerne til punkt 4.1.5. Endvidere skal der henvises til Takstdirektivets artikel 10, stk. 1, der angiver, at lufthavnsdriftsorganet <u>frit kan</u> fastsætte differentierede lufthavnsafgifter. At gennemtvinge en maksimal transfertakst strider imod denne artikel. Indførelse af en lavere transfertakst forudsætter enten at parterne indgår aftale herom, jf. punkt 7.1, eller at CPH vælger at fastsætte en lavere transfertakst, jf. punkt 8.4, samt at denne godkendelse, jf. punkt 9.5.
6.4.4.1	Lufthavnsdriftsorganets oplysninger om omkostninger pr. transferpassagerer og pr. lokalt afgående passagerer i referenceåret efter pkt. 6.2, og	Bestemmelsen i 6.4.4.1 bør udgå i sin helhed.	Se bemærkningerne ovenfor.
6.4.4.2	En beregning af forventede tilgængelighedseffekter ved en skønsmæssigt fastsat reduktion ud over det, der følger af oplysningerne om omkostningerne.	Bestemmelsen i 6.4.4.2 bør udgå i sin helhed. Subsidiært bør bestemmelsen ændres som følger: "En beregning af <u>dokumenterede</u> forventede tilgængelighedseffekter ved en <u>begrundet</u> skønsmæssigt fastsat reduktion ud over det, der følger af oplysningerne om omkostningerne."	Se bemærkningerne ovenfor. Endvidere er der grund til at fremhæve, at udkastets formulering yderligere strider imod Takstdirektivets artikel 3 og 6, stk. 5. Begge bestemmelser stiller krav om, at kriterier skal være objektive og transparente. Ingen af disse krav kan anses for at være overholdt.
6.5.3.2	Opfyldelse af KPI'er, jf. pkt. 4.4.1, i perioden hvor indeværende SLA er gældende,	Opfyldelse af KPI'er, jf. pkt. 4. <u>3</u> .4.1, i perioden hvor indeværende SLA er gældende,	Henvinsingen til punkt 4.4.1 burde rettelig være en henvisning til punkt 4.3.1.
6.5.5	Redegørelse for kendte fremtidige ændringer i lufthavnens omkostningsniveau for perioden startende fra referenceåret og 6 år frem (år n-3 til n+3).	Redegørelse for kendte fremtidige ændringer i <u>lufthavnsdriftsorganets</u> lufthavnens omkostningsniveau for perioden startende fra referenceåret og 6 år frem (år n-3 til n+3).	

6.5.6	Lufthavnsdriftsorganets forslag til nye takster inklusive begrundelse for den metode, der er anvendt til beregning af lufthavnstakster, samt en opgørelse over de forskellige tjenesteydelser og infrastrukturanlæg, som stilles til rådighed til gengæld for de foreslåede lufthavnstakster.	Lufthavnsdriftsorganets forslag til nye <u>lufthavn</u> stakster inklusive begrundelse for den metode, der er anvendt til beregning af lufthavnstakster, samt en opgørelse over de forskellige tjenesteydelser og infrastrukturanlæg, som stilles til rådighed til gengæld for de foreslåede lufthavnstakster.	
7 Takstforhandlingerne			
7.1	Fastsættelse af lufthavnstakster skal så vidt muligt ske efter aftale mellem lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugerne.	Fastsættelse af lufthavnstakster skal så vidt muligt ske efter aftale mellem lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugerne. For at en <u>aftale kan godkendes, jf. kapitel 9, kræves tilslutning af lufthavnsbrugere der tilsammen har minimum 50% af lufthavnens samlede starter eller passagerer, eller 50% af lufthavnsnettets samlede starter eller passagerer, hvis lufthavnstaksterne skal gælde for et lufthavnsnet.</u>	<p>CPH foreslår, at krav til tilslutningsgraden af en frivillig aftale indsættes i punkt 7.1, fremfor i kapitel 9. Dette vil gøre reguleringen mere overskuelig.</p> <p>Det fremgår af "Luftfartsstrategi for Danmark" (side 71), at formålet med reguleringsmodellen for Københavns Lufthavn <u>ikke</u> er, at myndighederne bestemmer taksterne. Dette er i overensstemmelse med Takstdirektivets artikel 6, stk. 2, der pålægger medlemsstaterne at sikre, at ændringer i en lufthavns afgiftssystem eller i afgiftsniveauet <u>så vidt muligt</u> sker efter aftale mellem lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugerne. Direktivet fastsætter ikke en mindste tilslutningsgrad, men for at opfylde kravet om at parterne så vidt muligt skal kunne aftale sig til rette, skal begrænsninger i aftalefriheden minimeres mest muligt.</p> <p>CPH foreslår på denne baggrund, at CPH og flyselskaberne får mulighed for at indgå frivillige takstaftaler, forudsat at aftalen opnår tilslutning fra flyselskaber, der repræsenterer mere end halvdelen af den samlede trafikvolumen. I praksis er det ikke alle flyselskaber, der deltager i forhandlingerne, hvorfor et 50%-krav i relation til den samlede trafikvolumen i praksis vil indebære, at der fortsat skal være enighed mellem CPH og et kvalificeret flertal af de deltagende flyselskaber før end en aftale kan indgås. Dette vil være bedst i overensstemmelse med Takstdirektivet og give de forhandlende parterne de bedste muligheder for at nå til enighed om indholdet af en aftale. Idet der stilles krav om, at frivillige takstaftaler skal godkendes, jf. kapitel 9, vil hensynet til et mindretal, der måtte vælge ikke at tiltræde en forhandlet aftale, blive behørigt varetaget i forbindelse med, at det påses at taksterne er fastsat i overensstemmelse med kravene i punkt 3.1, ganske som hvis taksterne var blevet fastsat af CPH efter Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens forudgående opgørelse af en overordnet indtægtsramme i tilfælde af fall back.</p> <p>Udkastets implicitte tilslutningskrav på 80% af trafikvolumen er i modstrid med Takstdirektivet og vil i praksis gøre det yderst sandsynligt, at taksterne i modsætning til Regeringens målsætning, skal fastsættes efter fall back-processen. Kravet er endvidere konkurrenceforvridende, da kun ét selskab får mulighed for ensidigt at blokere en frivillig aftale. Se også CPH's generelle bemærkninger og kommentarerne til punkt 9.5.2.</p>
7.2	Takstforhandlingerne finder sted i forbindelse med samråd efter afsnit 5. Forhandlingerne indledes den 1. december i året forud for udløbet af indeværende reguleringsperiode (år n-2) og skal være afsluttet senest den 1. juni i året for udløbet af indeværende reguleringsperiode (år n-1).	Takstforhandlingerne finder sted i forbindelse med samråd efter afsnit 5. Forhandlingerne indledes den 1. december i året forud for udløbet af indeværende reguleringsperiode (år n-2) og skal være afsluttet senest den 1. juni i året for udløbet af indeværende reguleringsperiode (år n-1).	CPH foreslår, at den første sætning udgår. Afsnit 5 giver parterne autonomi til i en takstaftale at indgå aftaler om afholdelse af samråd og afsnittet indeholder i øvrigt ikke bestemmelser om, hvornår på året samråd skal afholdes.
7.3	Parterne i forhandlingerne er lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugere, der er fysisk etableret i lufthavnen (har base), samt lufthavnsbrugere som selvstændigt eller i forening repræsenterer mindst 5 pct. af lufthavnens passagerbevægelser eller starter.	Parterne i forhandlingerne er lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugere, der er fysisk etableret i lufthavnen (har base), samt lufthavnsbrugere som selvstændigt eller i forening repræsenterer mindst 5 pct. af lufthavnens passagerbevægelser eller starter. <u>Det er en forudsætning for deltagelse i forhandlingerne, at lufthavnsbrugerne rettidigt har afgivet de i pkt. 6.3 oplyste informationer.</u>	Det ønskes præciseret, at deltage i takstforhandlingerne forudsætter, at flyselskaberne rettidigt har afgivet de krævede oplysninger. Se også bemærkninger til punkt 14.1.
7.4	Forud for forhandlingerne om taksterne indkalder lufthavnsdriftsorganet til et informationsmøde med alle lufthavnsbrugere for at orientere om forhandlingsprocessen og tidsplanen. Lufthavnsbrugerne har her mulighed for at kommentere proces og tidsplan samt komme med forslag til de kommende forhandlinger.	Forud for forhandlingerne om <u>lufthavn</u> staksterne indkalder lufthavnsdriftsorganet til et informationsmøde med alle lufthavnsbrugere for at orientere om forhandlingsprocessen og tidsplanen. Lufthavnsbrugerne har her mulighed for at kommentere proces og tidsplan samt komme med forslag til de kommende forhandlinger.	
7.5.3	Styrelsen kan pålægge parterne at fremlægge den dokumentation og information, som Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen finder nødvendig for at sikre gennemsigtighed under forhandlingerne.	Styrelsen kan pålægge parterne at fremlægge den <u>supplerende</u> dokumentation og information <u>vedrørende de punkter, som parterne er forpligtet til at dele information omkring, jf. punkt 6.3 og 6.5, forudsat som</u> Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen finder <u>dette</u> nødvendigt for at sikre gennemsigtighed under forhandlingerne.	Udkastets formulering giver Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen en nærmest ubegrænset adgang til at kræve, at en eller flere parter fremlægger oplysninger under forhandlingerne; oplysninger som den pågældende part muligvis vil anse som fortrolige og/eller som vil kunne påvirke den pågældende parts evne til at varetage sine interesser under forhandlingerne. Det ønskes derfor præciseret, at denne adgang til at kræve, at der fremlægges yderligere information udelukkende gælder i forhold til de punkter, hvor reguleringen i øvrigt foreskriver, at parterne skal fremlægge information forud for forhandlingerne.
7.6	Taksterne kan aftales for en periode på op til 4 kalenderår.	<u>Lufthavnstaksterne</u> Taksterne kan aftales for en periode, <u>der skal ophøre med udgangen af et på op til 4 kalenderår.</u>	Det bør overlades til CPH og flyselskaberne at fastsætte længden af en takstaftale og der ses ikke at være nogen saglig grund til at fastsætte en maksimal længde på fire år, hvis parterne måtte ønske en længere reguleringsperiode. Parterne må antages at være bedst i stand til at balance de hensyn, der tale for en kortere eller længere aftaleperiode, herunder muligheden for langsitet planlægning og minimering af omkostninger til gennemførelse af forhandlinger, overfor hinanden.
7.7	Eksisterende omkostninger i relation til opfyldelse af myndighedskrav, herunder om security-, safety- og miljøforhold, indgår på lige vilkår med andre omkostninger ved fastsættelse af taksterne.	Eksisterende omkostninger i relation til opfyldelse af myndighedskrav, herunder om security-, safety- og miljøforhold, indgår på lige vilkår med andre omkostninger ved fastsættelse af <u>lufthavn</u> staksterne.	
7.8	Hvis lufthavnstaksterne er fastsat efter aftale mellem lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugerne skal parterne udfærdige en takstaftale. Takstaftalen skal som minimum indeholde:	Hvis lufthavnstaksterne er fastsat efter aftale mellem lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugerne skal parterne udfærdige en takstaftale. Takstaftalen <u>bør</u> skal som minimum indeholde:	CPH anbefaler, at der ikke opstilles gyldighedskrav, der vedrører takstaftalens indhold. Dette skyldes ikke mindst erfaringerne fra den forrige takstaftale, hvor parterne fx ikke kunne blive enige om forudsætningerne for aftalen, men på trods heraf var i stand til at blive enige om taksten for den indeværende takstperiode. Henset til at taksterne i henhold til Takstdirektivet i videst muligt omfang skal fastsættes af parterne, bør parternes aftalefrihed ikke unødigt begrænses af krav om, at parterne også skal blive enige om fx fælles forudsætninger.
7.8.1	En beskrivelse af de gældende takster (herunder takstniveau) samt en beskrivelse af de kommende takster (herunder takstniveau før evt. prisregulering) i reguleringsperioden. Parterne kan under takstforhandlingerne aftale hvilke takstområder, der skal indgå i en kommende takstaftale. De enkelte takster under de respektive takstområder skal være udspecificeret i denne beskrivelse.	En beskrivelse af de gældende <u>lufthavn</u> stakster (herunder takstniveau) samt en beskrivelse af de kommende <u>lufthavn</u> stakster (herunder takstniveau før evt. prisregulering) i reguleringsperioden. Parterne kan under takstforhandlingerne aftale hvilke takstområder, der skal indgå i en kommende takstaftale. De enkelte takster under de respektive takstområder skal være udspecificeret i denne beskrivelse.	Konsekvensrettelse af forslaget om at slette definitionen af takstområde.
7.8.2	En beskrivelse af alle differentierede og graduerede takster, jf. pkt. 3.3-3.7, herunder retningslinjerne for tildelingen af disse takster.	En beskrivelse af alle differentierede <u>og graduerede lufthavn</u> stakster, jf. pkt. <u>3.4-3.3-3.7</u> , herunder retningslinjerne for tildelingen af disse takster.	Som anført i CPH's generelle bemærkninger og ovenfor vedrørende punkt 3.7 er muligheden for agilt at kunne indføre nye eller ændre i bestående rabatmodeller et parameter, der er af stor konkurrencemæssig betydning for CPH. Dette taler afgørende imod at indføre et nyt krav om, at rabatmodeller skal aftales med flyselskaberne. Et sådant krav vil være en "vækstdræber" og vil - såfremt udkastets punkt 9.5.2. opretholdes - <i>de facto</i> give lufthavnens største flyselskab alene eller en sammenslutning af flyselskaber, der kan mønstre mere end 20% af trafikvolumen mulighed for at nedlægge veto mod rabatmodeller.

8 Takstfastsættelse aftales ikke mellem parterne (Fall back)			
8.1	Reguleringsperioden er 2 år, hvis takstfastsættelsen ikke aftales mellem parterne.	Reguleringsperioden er 2-4 år, hvis takstfastsættelsen ikke aftales mellem parterne.	<p>I høringsbrevet begrundes den foreslåede kortere reguleringsperiode i tilfælde af fall back med, at (1) en kortere periode bedre afspejler, at der er tale om en midlertidig løsning, (2) en takstperiode på fire år i fall back er relativt lang sammenlignet med planlægningshorisonten og de markeds-mæssig forhold hos luftfartsselskaberne, og endelig (3) at forudsætningerne der ligger til grund for forhandlingsperioden kan ændre sig betydeligt over en fireårig periode.</p> <p>Det forhold, at forudsætningerne for takstfastsættelsen i tilfælde af fall back efterfølgende kan ændre sig, adskiller sig ikke fra situationen, hvor parterne indgår en frivillig aftale om taksterne. Her kan forudsætningerne også ændre sig og i begge tilfælde regulerer kapitel 10 mulighederne for at foretage efterfølgende ændringer. Det anførte om luftfartsselskabernes planlægningshorisont og de markeds-mæssige forhold kan heller ikke begrunde en forkortet reguleringsperiode i fall back; luftfartsselskaberne opnår ikke nogen fordel ved at taksterne alene er fastsat for en toårig periode fremfor i fire år. Luftfartsselskaberne kan uanset reguleringsperiodens længde løbende frit foretage egne strategiske beslutninger om benyttelsen af lufthavnen, herunder om de vil øge eller nedsætte brugen af lufthavnen. I øvrigt stiller punkt 6.3 krav om, at luftfartsselskaberne redegør for deres udviklingsplaner for en 10-årig periode, hvorfor det synes mærkværdigt, at man begrunder en forkortet periode med hensynet til de markeds-mæssige forhold for luftfartsselskaberne. Og endelige er der grund til at fremhæve, at der er tale om en midlertidig løsning uanset om parterne indgår en frivillig takstaf-tale, eller om taksterne fastsættes efter fall back-processen. I begge tilfælde vil processen i sagens natur skulle starte forfra, hvorfor dette forhold heller ikke kan begrunde en forkortet reguleringsperiode.</p> <p>Faktum er, at forberedelse og gennemførelse af takstforhandlinger efter BL 9-15 er en bekostelig affære, hvorfor en toårig reguleringsperiode vil påføre både Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, de deltagene luftfartsselskaber og CPH unødvendige administrative omkostninger. Og hverken ICAO's guidelines eller Takstdirektivet stiller krav om så hyppige forhandlinger. Forslaget er i modstrid med Regeringens fem principper for implementering af ny EU-regulering, der bl.a. har til formål at forebygge unødvendige omkostninger for erhvervslivet og sikre, at danske virksomheder ikke stilles dårligere i den internationale konkurrence. Og som anført i de generelle bemærkninger vil en så kort periode som to år væsentlig begrænse CPH's muligheder for langsitet planlægning.</p>
8.2	Hvis takstfastsættelsen ikke aftales mellem parterne, fastsættes årlige indtægtsrammer af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, jf. pkt. 4.3. Indtægtsrammerne fastsættes senest den 1. august i året for udløbet af indeværende reguleringsperiode (år n-1) og skal dække to kalenderår efter den nuværende reguleringsperiodes udløb.	Hvis takstfastsættelsen ikke aftales mellem parterne, fastsættes årlige indtægtsrammer af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, jf. pkt. 4.3. Indtægtsrammerne fastsættes senest den 1. august i året for udløbet af indeværende reguleringsperiode (år n-1) og skal dække <u>to fire kalenderår efter den nuværende reguleringsperiodes udløb. Ikke-udmøntede dele af indtægtsrammen kan overføres til den efterfølgende reguleringsperiode.</u>	Konsekvensrettelse som følge af punkt 8.1. Endvidere foreslås at fastholde det gældende bilag 1, punkt 5.1.3.
8.3.1	En omkostningsramme, som fastsættes med henblik på dækning af luftfarts-mæssige driftsomkostninger i referenceåret, idet der korrigeres for eventuelle anormale omkostninger i referenceåret. Omkostningsrammen fremskrives herefter med passagerudviklingen, så der opnås en samlet omkostningsramme for hvert af de 2 år i reguleringsperioden. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan stille krav til lufthavnsdriftsorganet om effektivisering af omkostningsrammen til brug for udregning af indtægtsrammen. Et evt. effektiviseringskrav fastsættes som en procentdel af omkostningsrammen Ved vurdering af nødvendigheden og i givet fald størrelsen af effektiviseringskravet vil Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen inddrage en vurdering af skønnet effektiviseringspotentiale, hvori kan indgå sammenligninger med andre nordeuropæiske lufthavne. Hvis Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har fastsat et eksplicit effektiviseringskrav, fratrækkes dette omkostningsrammen. Hvor kendte myndighedskrav i den kommende reguleringsperiode medfører forøgede eller reducerede omkostninger i forhold til referenceåret, korrigeres omkostningsrammen for det enkelte år i reguleringsperioden. Omkostninger til væsentlige og uforudsete myndighedskrav, der eventuelt opstår i en reguleringsperiode, behandles efter bestemmelserne i afsnit 10.	<p>En omkostningsramme, som fastsættes med henblik på dækning af luftfarts-mæssige driftsomkostninger i referenceåret, idet der korrigeres for eventuelle anormale omkostninger i referenceåret. Omkostningsrammen fremskrives herefter med <u>passagerudviklingen den forventede passagerudvikling frem til udløbet af den kommende reguleringsperiode samt et gennemsnit af pristalsudviklingen fra og med 2. kvartal i året efter Referenceåret og 4 år tilbage</u>, så der opnås en samlet omkostningsramme for hvert af de <u>fire</u>2 år i reguleringsperioden. <u>Pristalsudvikling opgørelse på baggrund af et sammenvejet indeks med 70% lønandel og 30% materialeandel. Lønindekset er Danmarks Statestiks lønindek-s for den private sektor (LON2). Materialeindekset er Danmarks Statistiks prisindeks for indenlandsk vareforsyning (PRIS10).</u> Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan stille krav til lufthavnsdriftsorganet om effektivisering af omkostningsrammen til brug for udregning af indtægtsrammen. Et evt. effektiviseringskrav fastsættes som en procentdel af omkostningsrammen Ved vurdering af nødvendigheden og i givet fald størrelsen af effektiviseringskravet vil Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen inddrage en vurdering af skønnet effektiviseringspotentiale, hvori kan indgå sammenligninger med andre nordeuropæiske lufthavne. Hvis Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har fastsat et eksplicit effektiviseringskrav, fratrækkes dette omkostningsrammen. Hvor kendte myndighedskrav eller aftalte SLA-mål, jf. pkt. 3.4, i den kommende reguleringsperiode medfører forøgede eller reducerede omkostninger i forhold til referenceåret, korrigeres omkostningsrammen for det enkelte år i reguleringsperioden. Omkostninger til væsentlige og uforudsete myndighedskrav, der eventuelt opstår i en reguleringsperiode, behandles efter bestemmelserne i afsnit 10.</p> <p>CPH foreslår, som det fremgår ovenfor, at forslagets bestemmelser om effektiviseringskrav udgår. Subsidiært foreslår CPH, at forslagets bestemmelser erstattes af nedenstående:</p> <p>"Hvis benchmark data omfattende sammenlignelige europæiske lufthavne viser, at Lufthavnsdriftsorganets omkostningsniveau ligger over gennemsnittet, kan Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen stille begrundede krav til lufthavnsdriftsorganet om effektivisering af omkostningsrammen til brug for udregning af indtægtsrammen. Et evt. effektiviseringskrav fastsættes som en procentdel af omkostningsrammen. Ved vurdering af nødvendigheden og i givet fald størrelsen af effektiviseringskravet vil Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen inddrage en vurdering af anviste effektiviseringspotentiale, hvori benchmark data for sammenlignelige europæiske lufthavne vil indgå. Hvis Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har fastsat et eksplicit effektiviseringskrav, fratrækkes dette omkostningsrammen."</p>	<p>Det understregede foreslås indsat for at tage højde for såvel udviklingen i trafik samt inflation, idet begge parametre påvirker CPH's omkostninger. Endvidere bør omkostningsrammen tage højde for forøgede udgifter, der er udløst af aftalte servicemål.</p> <p>CPH har allerede de laveste driftsomkostninger per passager, jf. side 53 i Regeringens "Luftfartsstrategi for Danmark", hvorfor bestemmelsen om effektivitetskrav bør udgå som irrelevante.</p> <p>CPH har dog intet mod at blive målt op mod andre sammenlignelige europæiske lufthavne forudsat, at disse målinger bliver udført af erfarne, uafhængige eksperter og indirekte effektiviserings-elementer (fx forslagets oplæg om at omkostningsrammen ikke skal inflationsreguleres) udgår. Subsidiært foreslår CPH derfor, at forslagets bestemmelse strammes op som foreslået for at sikre, at bestemmelsen i modsætningen til foreslaget opfylder kravene til relevans, objektivitet og transparens i Takstdirektivets artikel 6, stk. 5. Udkastets formulering efterlader en al for fri adgang for myndighederne til at stille effektiviseringskrav uden nogen angivelse af, hvornår dette kan komme på tale og uden at kriterierne herfor er præciseret.</p>
8.3.2	En omkostningsramme som fastsættes med henblik på dækning af af- og nedskrivning på anlægsaktiver. Omkostningsrammen fastsættes som de forventede årlige af- og nedskrivninger på anlægsaktiver i hvert af de to år i den kommende reguleringsperiode. Af-skrivninger beregnes på grundlag af de bogførte anskaffelsespriser. Bogførte anskaffelsespriser opgøres eksklusive eventuelle regnskabs-mæssige opskrivninger. Af-skrivninger på aktiver, som planlægges idriftsat i løbet af den kommende reguleringsperiode, indregnes i omkostningsrammen med virkning fra den forventede idriftsættelse.	En omkostningsramme som fastsættes med henblik på dækning af af- og nedskrivning på anlægsaktiver. Omkostningsrammen fastsættes som de forventede årlige af- og nedskrivninger på anlægsaktiver i hvert af de <u>fire</u> to år i den kommende reguleringsperiode. Af-skrivninger beregnes på grundlag af de bogførte anskaffelsespriser. Bogførte anskaffelsespriser opgøres eksklusive eventuelle regnskabs-mæssige opskrivninger. Af-skrivninger på aktiver, som planlægges idriftsat i løbet af den kommende reguleringsperiode, indregnes i omkostningsrammen med virkning fra den forventede idriftsættelse.	Konsekvensrettelse som følge af punkt 8.1.

8.3.4	En overførsel af merafkast fra det kommercielle område, som skal fratrækkes indtægtsrammen. Merafkastet opgøres som indtægter fratrukket driftsomkostninger, afskrivninger og et rimeligt afkast af investeret kapital. Opgørelsen af merafkastet foretages på baggrund af referenceåret, idet der korrigeres for eventuelle anormale indtægter og omkostninger i referenceåret, mens indtægter ved eventuelt salg af forretningsområder fordeles over en årrække. Merafkastet fremskrives herefter med passagerudviklingen, så der opnås et merafkast for hvert af de 2 år i reguleringsperioden. Overførslen fastsættes som en andel på 40-50 pct. af merafkastet. Andelen fastsættes af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen under hensyn til formålene med reguleringsmodellen.	Bestemmelsen 8.3.4 bør udgå i sin helhed. Subsidiært kan de sidste tre sætninger i forslaget ændres til: "Merafkastet fremskrives herefter med den forventede passagerudvikling, så der opnås et merafkast for hvert af de fire år i reguleringsperioden. Overførslen fastsættes som en andel på 0-30 pct. af merafkastet. Andelen fastsættes af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen under hensyntagen til at lufthavnstaksterne tilstræbes ikke at overstige det gennemsnitlige takstniveau blandt sammenlignelige europæiske lufthavne."	CPH fastholder, at der ikke er lovhjemmel til at foretage krydssubsidieringen, ligesom CPH anser denne for at udgøre ekspropriation og statsstøtte. Udkastet strider endvidere mod reglerne om kapitalens frie bevægelighed og statsstøtte. Se hertil CPHs generelle bemærkninger samt tidligere afgivne høringsvar. Fastholdes bestemmelsen om tvungen krydssubsidiering, skal intervallet starte ved 0%, da der ikke er nogen rationel begrundelse på minimumsgrænsen på 40% (hhv. 30% i punkt 17.5.10) og bør under ingen omstændigheder overstige 30%, der har været den gennemsnitlige implicitte krydssubsidiering i de seneste takstafaleperioder. Angivelsen af at andelen skal fastsættes under hensyn til formålene med reguleringsmodellen er uklar på flere områder og udgør derfor i sig selv en overtrædelse af Takstdirektivets artikel 6, stk. 5. For det første er krydssubsidiering blevet et mål i sig selv (punkt 4.1.3), hvorfor henvisningen bliver cirkulær. Dernæst er det ikke nærmere angivet, hvad der menes med " <i>konkurrencedygtigt takstniveau</i> " (punkt 4.1.1) eller " <i>den højest mulige nationale, internationale og interkontinentale, tilgængelighed</i> " (punkt 4.1.1 og 4.1.2). Endelig er det uklart, hvordan punkt 4.1.2, 4.1.4 og 4.1.5 kan påvirke fastsættelsen.
8.4	Lufthavnsdriftsorganet udarbejder forslag til takster med udgangspunkt i indtægtsrammerne og trafikprognosen, jf. pkt. 6.4.1, og transferrabatten, jf. pkt. 6.4.4, for indtægtsrammeperioden. Forslaget til takster skal som minimum indeholde følgende:	Lufthavnsdriftsorganet udarbejder forslag til <u>lufthavnstakster</u> med udgangspunkt i indtægtsrammerne og <u>lufthavnsdriftsorganets</u> trafikprognosen <u>baseret på de indmeldte tal fra luftfartsselskaberne</u> , jf. pkt. <u>6.3.1 og 6.3.2</u> 6.4.1, og transferrabatten, jf. pkt. 6.4.4, for indtægtsrammeperioden. Forslaget til takster skal som minimum indeholde følgende:	Konsekvensrettelse som følge af punkt 6.4.4.
8.4.1	Angivelse af takster for hvert takstområde for hvert af årene i takstreguleringsperioden.	Angivelse af <u>lufthavnstakster</u> takster for hvert takstområde for hvert af årene i takstreguleringsperioden.	
8.4.2	Dokumentation for, at de samlede forventede indtægter fra de luftfartsmæssige ydelser ikke vil overstige indtægtsrammen i de enkelte år.	Dokumentation for, at de samlede forventede <u>lufthavnstakster</u> indtægter fra de luftfartsmæssige ydelser ikke vil overstige indtægtsrammen i de enkelte år.	
8.4.3	En begrundelse for væsentlige afvigelser i det relative forhold mellem de individuelle takster i forhold til den tidligere takstperiode.		Bestemmelsen synes irrelevant henset til kravene i punkt 8.4.1, 8.4.2 og 8.6. Endvidere er det uklart hvad der præcist menes med "væsentlige afvigelser i det relative forhold mellem de individuelle takster i forhold til den tidligere takstperiode."
8.5	Lufthavnsdriftsorganets forslag til takster for hvert takstområde skal tage udgangspunkt i de senest gældende takster. Ved en ændring inden for hvert individuelt takstområde, som ikke kan tilskrives en samlet justering af alle takstområder, skal lufthavnsdriftsorganet redegøre for behovet for ændringen.	Bestemmelsen 8.5 bør udgå i sin helhed.	Lufthavnstaksterne skal være omkostningsrelaterede, ikke-diskriminerende og gennemskuelige, jf. punkt 3.1. Der er ingen saglig grund til i tillæg til ovenstående også at stille krav om at taksterne skal tage udgangspunkt i de seneste gældende takster, samt et underforstået krav om at takststrukturen kun vil kunne ændres, når der er "behov" herfor. Disse krav er i strid med Takstdirektivets artikel 6, stk. 5, samt artikel 10, stk. 3, der fastslår, at et lufthavnsdriftorgan skal være fri til at fastsætte differentierede takster.
8.6	Lufthavnsdriftsorganet skal indkalde til et møde med lufthavnsbrugerne for at orientere om og begrunde, de påtænkte ændringer af lufthavnstaksterne. Lufthavnsbrugerne har her mulighed for at kommentere de påtænkte ændringer. Mødet skal finde sted på en sådan måde, at bestemmelserne i afsnit 9 om godkendelse af takster, respekteres.	Lufthavnsdriftsorganet skal indkalde til et møde med lufthavnsbrugerne for at orientere om og begrunde, de påtænkte ændringer af lufthavnstaksterne. Lufthavnsbrugerne har her mulighed for at kommentere de påtænkte ændringer. Mødet skal finde sted på en sådan måde, at bestemmelserne i afsnit 9 om godkendelse af <u>lufthavnstakster</u> , respekteres.	
9 Proces for godkendelse af takster			
9.1	Lufthavnsdriftsorganets takstregulativer og de lufthavnstakster, der opkræves af lufthavnsdriftsorganer omfattet af denne BL, skal være godkendt af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.	Lufthavnsdriftsorganets takstregulativer og de Lufthavnstakster, der opkræves af lufthavnsdriftsorganer omfattet af denne BL, skal være godkendt af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.	Der består ikke den fornødne lovhjemmel i luftfartslovens § 71 til at der kan fastsættes krav om, at CPH's takstregulativer - i tillæg til taksterne - skal godkendes. Se også CPH's generelle bemærkninger.
9.2	Ansøgning om godkendelse af lufthavnstakster og takstregulativer skal være Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen i hænde senest den 1. september i året for udløbet af indeværende reguleringsperiode (år n-1). Denne frist kan nedsættes, hvis det accepteres af parterne i forhandlingen. Fristen kan dog ikke nedsættes til mindre end 4 uger. En fristnedsættelse efter denne bestemmelse forudsætter, at fristen for takstregulativets ikrafttrædelse overholdes, jf. pkt. 9.6-9.7. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan i særlige tilfælde dispensere fra denne bestemmelse når det skønnes foreneligt med de hensyn, der ligger til grund for de pågældende bestemmelser, herunder internationale regler på området.	Ansøgning om godkendelse af lufthavnstakster og takstregulativer skal være Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen i hænde senest den 1. september i året for udløbet af indeværende reguleringsperiode (år n-1). Denne frist kan <u>udskydes af lufthavnsdriftsorganet</u> nedsættes , hvis det accepteres af <u>de lufthavnsbrugere, der har deltaget i</u> parterne i forhandlingen. Fristen kan dog ikke <u>udskydes</u> nedsættes til mindre end 4 uger før reguleringsperiodens udløb . En fristnedsættelse efter denne bestemmelse forudsætter, at fristen for takstregulativets ikrafttrædelse overholdes, jf. pkt. 9.6-9.7. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan i særlige tilfælde dispensere fra denne bestemmelse når det skønnes foreneligt med de hensyn, der ligger til grund for de pågældende bestemmelser, herunder internationale regler på området.	Konsekvensrettelse som følge af punkt 9.1. Herudover foreslås en præcisering af, at det er de forhandlende parter, der kan beslutte at udskyde afleveringsfristen.
9.3.2	En redegørelse for eventuelle kommentarer fra lufthavnsbrugerne til de af lufthavnsdriftsorganet påtænkte ændringer af lufthavnstaksterne, jf. pkt. 7.9.	En redegørelse for eventuelle <u>væsentlige indsigelser</u> kommentarer fra lufthavnsbrugerne til de af lufthavnsdriftsorganet påtænkte ændringer af lufthavnstaksterne, jf. pkt. <u>7.10</u> 7.9 , samt en redegørelse for, at lufthavnstaksterne er omkostningsrelaterede, <u>gennemskuelige og ikke diskriminerer bestemte lufthavnsbrugere</u> .	Antager at henvisningen til punkt 7.9 rettelig burde være til punkt 7.10. CPH foreslår, at der alene skal redegøres for eventuelle væsentlige indsigelser fra flyselskaberne. Som forslaget er formuleret, lægges der op til at meget omfattende redegørelsesforpligtelse, der ikke ses at tilføre godkendelsesprocessen nogen værdi. Endelig foreslås, at CPH redegør for overholdelsen af safeguards, jf. kravene i punkt 3.1.
9.3.3	En begrundet udtalelse om, hvorvidt de påtænkte ændringer af lufthavnstaksterne er udtryk for et forhandlingsresultat. I bekræftende fald vedlægges parternes takstafale, jf. pkt. 7.7.	En begrundet udtalelse om, hvorvidt de påtænkte ændringer af lufthavnstaksterne er udtryk for et forhandlingsresultat, <u>jf. pkt. 7.1</u> . I bekræftende fald vedlægges parternes takstafale, jf. pkt. 7.7.	Konsekvensrettelse som følge af de foreslåede ændringer til punkt 7.1, 9.5.1 og 9.5.2.
9.3.4	En begrundelse for væsentlige afvigelser i det relative forhold mellem de individuelle takster i forhold til den tidligere takstperiode.	Bestemmelsen 9.3.4 bør udgå i sin helhed.	Se kommentarer til punkt 8.5.
9.4	Lufthavnsdriftsorganets ansøgning om godkendelse af forslag til takster efter pkt. 8.4, skal ud over det i pkt. 9.3 anførte som minimum indeholde følgende:	Lufthavnsdriftsorganets ansøgning om godkendelse af forslag til <u>lufthavnstakster</u> efter pkt. 8.4, skal ud over det i pkt. 9.3 anførte som minimum indeholde følgende:	
9.4.1	Forslaget til nye takster inklusive begrundelse for den metode, der er anvendt til beregning af lufthavnstaksterne.	Forslaget til nye <u>lufthavnstakster</u> inklusive begrundelse for den metode, der er anvendt til beregning af lufthavnstaksterne.	
9.5	Det er en forudsætning for godkendelse, at taksterne er omkostningsrelaterede, gennemskuelige og ikke-diskriminerende.	CPH foreslår, at bestemmelsen 9.5 udgår i sin helhed og erstattes af følgende: "Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen vurderer på baggrund af ansøgningen, om Lufthavnstaksterne opfylder kravene i pkt. 3.1. I bekræftende fald godkendes Lufthavnstaksterne."	Det fremgår af Takstdirektivets artikel 6, stk. 5, at nationale godkendelsesprocedure m.v. skal være relevante, objektive, ikke-diskriminerende og gennemskuelige. Det fremgår imidlertid ikke af udkastet, hvilke kriterier der kan og skal inddrages af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen i forbindelse med styrelsens behandling af ansøgningen. Det ønskes derfor præciseret, dels at det er kravene i punkt 3.1, der skal efterprøves af styrelsen, dels at styrelsen er forpligtet til at meddele sin godkendelse, forudsat disse krav er opfyldt.
9.5.1	Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen vurderer på baggrund af ansøgningen, om de påtænkte ændringer af lufthavnstaksterne er udtryk for et forhandlingsresultat.	Bestemmelsen 9.5.1 bør udgå i sin helhed.	Se kommentarer til punkt 7.1.

9.5.2	Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan bestemme, at de påtænkte ændringer er udtryk for et forhandlingsresultat, selvom en mindre andel af lufthavnsbrugerne ikke kan tilslutte sig ændringerne. Ved en mindre andel af lufthavnsbrugerne forstås en gruppe af lufthavnsbrugere, som tilsammen har op til 20 % af enten lufthavnens samlede starter eller passagerer, eller 20 % af lufthavnsnettes samlede starter eller samlede passagerer, hvis taksterne skal gælde for et lufthavnsnet.	Bestemmelsen 9.5.2 bør udgå i sin helhed.	Se kommentarer til punkt 7.1 og 7.8.2. Se også CPH's generelle kommentarer.
9.5.3	Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen vurderer, om taksterne er omkostningsrelaterede, herunder om der på baggrund af parternes SLA efter afsnit 4.4 er en sammenhæng mellem takst-, service- og kapacitetsniveau.	Bestemmelsen 9.5.3 bør udgå i sin helhed.	Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens forpligtelse til at påse, at Lufthavnstaksterne opfylder kravene i punkt 3.1, er foreslået flyttet til punkt 9.5. Det anførte omkring parternes SLA og kapacitet foreslås slettet. Der henvises her til CPH's generelle bemærkninger.
9.6	Taksterne kan tidligst træde i kraft 2 måneder efter, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har godkendt lufthavnstaksterne, jf. dog pkt. 9.6.1.	<u>Lufthavnstaksterne</u> Taksterne kan tidligst træde i kraft 2 måneder efter, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har godkendt lufthavnstaksterne, jf. dog pkt. 9.6.1.	
9.6.1	Denne frist kan ændres, hvis det er accepteret af lufthavnsdriftsorganet og lufthavnens brugere.	Denne frist kan ændres, hvis det er accepteret af lufthavnsdriftsorganet og et flertal af <u>lufthavnens brugerne, jf. pkt. 7.1.</u>	Udkastet forudsætter, at samtlige flyselskaber, der anvender lufthavnen, skal godkende en ændring af fristen. Dette er i praksis uladesiggøreligt. Det foreslås derfor, at fristen kan ændres, hvis dette er accepteret af flyselskaber, der repræsenterer mere end 50% af lufthavnens trafikvolumen. Dette vil også gøre det muligt for parterne i en takstafale at fastsætte ikrafttrædelsesdatoen for nye takster. Dette er i overensstemmelse med Takstdirektivets krav om, at taksterne så vidt muligt skal aftales mellem parterne.
9.7	De godkendte takstregulativer træder i kraft den 1. januar.	Bestemmelsen bør udgå i sin helhed.	Som anført ovenfor under punkt 9.1 er der ikke hjemmel til at regulere CPH's takstregulativer.
9.8	Kan Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen ikke godkende lufthavnstaksterne, udarbejdes nye takster, der forelægges til godkendelse inden for en af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen fastsat frist. Kan taksterne fortsat ikke godkendes, fastsættes nye takster af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen efter konsultation med lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugere.	Kan Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen ikke godkende lufthavnstaksterne, <u>jf. pkt. 9.5, begrundes dette overfor lufthavnsdriftsorganet, der herefter</u> udarbejdes nye <u>lufthavnstakster</u> , der forelægges til godkendelse inden for en af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen fastsat frist. Kan <u>lufthavnstaksterne</u> fortsat ikke godkendes, fastsættes nye <u>lufthavnstakster</u> af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen efter konsultation med lufthavnsdriftsorganet og lufthavnsbrugere.	Det foreslås præciseret, at såfremt Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen vurderer, at taksterne ikke opfylder kravene i punkt 3.1, skal dette skriftligt begrundes overfor CPH, inden CPH skal udarbejde og indsende nye takster til fornyet behandling. Dette er bedst i overensstemmelse med Takstdiretivets artikel 6, stk. 5.
9.9	Indtil Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har godkendt eller fastsat nye takster, gælder de tidligere takster. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen bestemmer, fra hvilket tidspunkt de nye takster skal gælde, ligeledes efter konsultation med lufthavnen og lufthavnsbrugerne.	Indtil Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har godkendt eller fastsat nye <u>lufthavnstakster</u> , gælder de tidligere <u>lufthavnstakster</u> . <u>Hvis der ikke er indgået aftale om ikrafttrædelsestidspunktet for nye lufthavnstakster, jf. pkt. 7.1, bestemmer</u> Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen bestemmer , fra hvilket tidspunkt de nye <u>lufthavnstakster</u> skal gælde, ligeledes efter konsultation med lufthavns <u>driftsorganet</u> en og de <u>forhandlingsberettigede</u> lufthavnsbrugerne, <u>jf. pkt. 7.3.</u>	Som anført ovenfor under punkt 9.6.1 foreslås, at parterne skal have mulighed for at aftale ikrafttrædelsestidspunktet for nye takster. Dernæst foreslås, at i det tilfælde styrelsen skal fastsætte ikrafttrædelsestidspunktet, bør den forudgående høringsproces indskrænkes til de flyselskaber, der er forhandlingsberettigede.
10 Ændringer af lufthavnstakster i reguleringsperioden			
10.1	Ændringer i lufthavnstaksterne, som lufthavnsdriftsorganet og de forhandlingsberettigede lufthavnsbrugere er enige om, skal efterfølgende godkendes af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. Bestemmelserne i afsnit 9.5-9.7 finder anvendelse.	Ændringer i lufthavnstaksterne, som lufthavnsdriftsorganet og de forhandlingsberettigede lufthavnsbrugere er enige om, skal efterfølgende godkendes af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. Bestemmelserne i afsnit 9.5-9. 6 7 finder anvendelse.	Konsekvensrettelse som følge af forslaget om at slette punkt 9.7.
10.2	Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan af egen drift, eller efter anmodning fra enten lufthavnsdriftsorganet eller lufthavnsbrugerne, ændre lufthavnstaksterne, hvis der i reguleringsperioden indtræder ændringer i forudsætningerne for:	Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan af egen drift , eller efter anmodning fra enten lufthavnsdriftsorganet eller lufthavnsbrugerne, ændre lufthavnstaksterne, hvis der i reguleringsperioden indtræder <u>væsentlige</u> ændringer i forudsætningerne for:	Indgriben i takstreguleringen fra Trafik-, Bygge- og Boligministeriets side bør kun ske, hvis enten CPH eller ét eller flere flyselskaber anmoder om dette. Skal styrelsen have mulighed for at gribe ind i en frivillig aftale efter egen drift, vil det som minimum kræve, at det klart fremgår af bestemmelsen, hvornår en sådan indgriben kan komme på tale, jf. kravene til transparens i Takstdirektivets artikel 3 og 6, stk. 5.
10.2.1	Parternes aftale om takstfastsættelsen,	P parternes <u>fælles forudsætninger for indgåelsen af en</u> aftale om takstfastsættelsen, <u>forudsat disse forudsætninger fremgår udtrykkeligt at takstafalen; eller</u>	Hvis parterne ønsker, at Trafik-, Bygge og Boligstyrelsen skal have mulighed for at ændre i takstafalen, såfremt parterne forudsætninger væsentligt ændres, må der kræves af parterne, at disse klart har redegjort for de fælles forudsætninger i aftalen, jf. også det nye krav i punkt 7.8.3.
10.2.2	Trafik-, Bygge- og Boligstyrelens godkendelse af lufthavnstaksterne, eller	Bestemmelsen 10.2.2 bør udgå i sin helhed.	Ingen af parterne i takstforhandlingerne vil på aftaletidspunktet have nogen viden om de forudsætninger, som Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen efterfølgende måtte have for at godkende taksterne. Som anført i kommentarerne til punkt 9.5, bør styrelsen være forpligtet til at godkende taksterne, hvis kravene i punkt 3.1 er overholdt. Der ses derfor ikke at være nogen saglig grund til at styrelsen skal kunne gribe ind overfor en frivillig indgået takstafale, når denne er godkendt af styrelsen.
10.2.3	Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens fastsættelse af indtægtsrammen efter fall backmodellen.	<u>de parametre, som</u> Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens <u>anvendte til at</u> fastsættelse af indtægtsrammen efter fall backmodellen.	Det foreslås præciseret, at det er væsentlige ændringer i de af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen anvendte parametre, der kan begrunde en ændring.
10.3.4	Lufthavnsdriftsorganets opfyldelse af investeringsplaner.	Lufthavnsdriftsorganets opfyldelse af <u>eventuelle</u> investeringsplaner <u>indeholdt i takstafalen indgået i medfør af afsnit 7.</u>	Det foreslås præciseret, at det alene væsentlige og uforudsete ændringer i forhold til investeringsplaner <u>aftalt</u> i forbindelse med en frivillig takstafale, der kan udløse regulering efter afsnit 10.2.
10.5	Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan til enhver tid forlange ændringer i lufthavnstaksterne, hvis samfundsmæssige interesser eller overordnede trafikale hensyn berettiger til det.	Bestemmelsen 10.5 udgår i sin helhed. Subsidiært bør bestemmelsen affattes således: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan til enhver tid forlange ændringer i lufthavnstaksterne, hvis samfundsmæssige interesser eller overordnede trafikale hensyn <u>nødvendiggør en ændring inden udløbet af Reguleringsperioden berettiger til det.</u>	Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens mulighed for på eget initiativ at ændre taksterne udgør en betydelig indgriben i den grundlæggende aftalefrihed. Dette især når ændringer kan foretages uden forudgående høring, jf. punkt 10.6. Kriterierne for, hvornår det er muligt at ændre taksterne, er formuleret meget generelt og uden nogen nærmere angivelse af de specifikke objektive omstændigheder, under hvilke denne beføjelse kan udnyttes. Dette medfører efter CPH's opfattelse, at indgrebsmuligheden udgør en overtrædelse af EU-reglerne om kapitalens frie bevægelighed, samt Takstdirektivets artikel 6, stk. 5. Hvis bestemmelsen fastholdes, opfordrer CPH til, at det præciseres i ordlyden, hvornår en ændring kan komme på tale og hvilke hensyn, der vil skulle inddrages. Endvidere bør en indgriben alene kunne ske, når det er nødvendigt at foretage en ændring inden udløbet af reguleringsperioden. Hvis den samfundsmæssige hensyn og/eller overordnede trafikale hensyn kan tilgodeses ved først at foretage en ændring i den efterfølgende reguleringsperiode, vil det være uproportionelt at foretage en ændring forinden. Dette ønskes præciseret.
10.6	Ændring af lufthavnstaksterne i henhold til pkt. 10.2 og 10.3 fastsættes efter høring af parterne.	Ændring af lufthavnstaksterne i henhold til pkt. 10.2- <u>10.5</u> og 10.3 fastsættes efter høring af parterne.	Det vil være i strid med grundlæggende forvaltningsretlige principper, hvis Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen giver sig selv hjemmel til at ændre takster, som styrelsen tidligere har godkendt, herunder takster som er aftalt mellem CPH og flyselskaberne i en frivillig takstafale, <u>uden</u> forudgående høring af de parter, der vil blive berørt af en ændring, og hvor parternes eneste reaktionsmulighed er, at indbringe en ensidigt foretagen ændring for domstolene, jf. punkt 15. Såfremt punkt 10.5 opretholdes, herunder i en ændret form, bør punkt 10.6 følgelig ændres, således at ændring i medfør af punkt 10.5 også kun kan ske efter forudgående høring.
11 Offentliggørelse af takster			
11.1	Lufthavnsdriftsorganet skal offentliggøre takstregulativet og sikre, at det er umiddelbart tilgængeligt for brugerne.	Lufthavnsdriftsorganet skal offentliggøre takstregulativet og sikre, at det er umiddelbart tilgængeligt for <u>lufthavns</u> brugerne.	
12 Informationsudveksling			
12.4	Lufthavnsdriftsorganet skal ved årlige konsultationer, høre lufthavnsbrugerne, før planer om en ny infrastruktur lægges fast.	Bestemmelsen 12.4 bør udgå i sin helhed.	Bestemmelsen foreslås slettet, idet der er tale om en gentagelse af punkt 5.4.
14 Straf			

14.1	Overtrædelse af bestemmelserne i pkt. 3.1, pkt. 3.5, afsnit 3.6, pkt. 3.7, pkt. 5.3 og 5.4, pkt. 6.1 og 6.2, afsnit 6.5, pkt. 9.1, pkt. 10.1, afsnit 11, afsnit 12.1 og 12.2, pkt. 12.4, samt pkt. 17.5.4 og 17.5.7, straffes med bøde. Det samme gælder manglende efterlevelse af pålæg efter pkt. 7.5.3.	Overtrædelse af bestemmelserne i pkt. 3.1, pkt. 3.5, afsnit 3.6, pkt. 3.7, pkt. 5.3 og 5.4, pkt. 6.1 og 6.2 , afsnit 6.3 og 6.5, pkt. 9.1, pkt. 10.1 , afsnit 11, afsnit 12.1 og 12.2, pkt. 12.4 , samt pkt. 17.5.4 <u>17.5.5</u> og 17.5.7, straffes med bøde. Det samme gælder manglende efterlevelse af pålæg efter pkt. 7.5.3.	<p>Det foreslås som en konsekvens af de foreslåede rettelse til punkt 6.2, 12.4 og 17.5.4, at disse punkter udelades fra oplistningen.</p> <p>Endvidere foreslår CPH, at referencerne til punkt 9.1 og 10.1 fjernes; afgørende må være, om de anvendte takster overtræder kravene i punkt 3.1, der er særskilt sanktioneret ifølge udkastet. Mangelde godkendelse kan skyldes forhold, som udenfor CPH's kontrol, hvorfor det ikke er rimeligt i alle tilfælde at sanktionere en overtrædelse af de to nævnte bestemmelser.</p> <p>Endelig foreslår CPH, at punkt 6.3 og 17.5.5 medtages på listen, således at det både er CPH og de forhandlende flyselskaber, der kan sanktioneres, hvis der ikke afgives de krævede oplysninger. Såfremt Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen vælger at inkludere CPH's forslag i punkt 7.3, om at manglende levering af oplysninger medfører, at man udelukkes fra at deltage i forhandlingerne, ser CPH dog ikke grund til at inkludere de to bestemmelser i oplistningen, da den manglende levering af oplysninger allerede har haft en konsekvens.</p>
17 Ikrafttræden og overgangsbestemmelser			
17.5.1	Indtægtsrammeperioden, som er den periode for hvor Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen fastsætter indtægtsrammer i fall-back, udgøres af kalenderårene 2019-2020.	Indtægtsrammeperioden, som er den periode for hvor Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen fastsætter indtægtsrammer i fall-back, udgøres af kalenderårene 2019-202 <u>2</u> 0.	Se kommentarer til punkt 8.1. Endvidere skal det fremhæves, at en kortere reguleringsperiode i tilfælde af et fall back-scenarie set i sammenhæng med punkt 8.3.4 og 17.5.10, hvorefter minimum for krydssubsidiering sættes op efter én reguleringsperiode, vil give de deltagende flyselskaber et meget stort økonomisk incitament til <u>ikke</u> at indgå en frivillig aftale ved førstkommande takstforhandling. Den foreslåede regulering understøtter således ikke målsætningen om, at parterne skal aftale sig til rette.
17.5.2	Referenceåret er, uanset pkt. 2.12, år 2017.	Bestemmelsen 17.5.2. bør udgå i sin helhed.	Det foreslås at fastholde modellens udgangspunkt også i den førstkommande reguleringsperiode. Høringsmaterialet angiver ingen saglig begrundelse for den foreslåede ændring.
17.5.3	Reguleringsperioden starter i år 2019, dagen efter udløbet af den indeværende reguleringsperiode, og ophører senest den 31. december 2022, uanset pkt. 2.13 og pkt. 8.1.	Bestemmelsen 17.5.3 bør udgå.	Det bør være op til parterne at aftale sig frem til reguleringsperioden, jf. også kommentarerne til punkt 2.13 og 7.6.
17.5.4	Lufthavnsdriftsorganet skal, uanset pkt. 6.2, senest den 1. februar 2018 redegøre for lufthavnsdriftsorganets omkostninger pr. transferpassager og pr. lokalt afrejsende passager i perioden for 1. januar til 30. september 2017.	Bestemmelsen 17.5.4. bør udgå i sin helhed.	Konsekvensrettelse som følge af kommentarerne til punkt 6.2.
17.5.5.1	Prognoserne skal uanset pkt. 6.3.1, 6.3.2 og 6.3.3 starte i år 2018.	Bestemmelsen 17.5.5.1 bør udgå i sin helhed.	Det foreslås at fastholde modellens udgangspunkt også i den førstkommande reguleringsperiode. Høringsmaterialet angiver ingen saglig begrundelse for den foreslåede ændring.
17.5.6	Informationer fra Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen til brug for forhandlingerne fremlægges, uanset pkt. 6.4, den 1. februar 2018.		
17.5.6.1	Trafikprognosen skal uanset pkt. 6.4.1 starte i år 2018.	Bestemmelsen 17.5.6.1 bør udgå i sin helhed.	Det foreslås at fastholde modellens udgangspunkt også i den førstkommande reguleringsperiode. Høringsmaterialet angiver ingen saglig begrundelse for den foreslåede ændring.
17.5.7.1	Den 10-årige plan for udvikling af luftfartsmæssige og kommercielle investeringer i lufthavnen skal påagtet pkt. 6.5.1 starte i år 2018.	Bestemmelsen 17.5.7.1 bør udgå i sin helhed.	Det foreslås at fastholde modellens udgangspunkt også i den førstkommande reguleringsperiode. Høringsmaterialet angiver ingen saglig begrundelse for den foreslåede ændring.
17.5.7.2	Den årlige opgørelse over informationerne nævnt i pkt. 6.5.4.1-6.5.4.3 skal omfatte årene 2017-2022, uanset pkt. 6.5.4.	Bestemmelsen 17.5.7.2 bør udgå i sin helhed.	Det foreslås at fastholde modellens udgangspunkt også i den førstkommande reguleringsperiode. Høringsmaterialet angiver ingen saglig begrundelse for den foreslåede ændring.
17.5.7.3	Redegørelsen over kendte fremtidige ændringer i lufthavnens omkostningsniveau skal omfatte årene 2017-2022, uanset pkt. 6.5.5.	Bestemmelsen 17.5.7.3 bør udgå i sin helhed. Alternativt bør bestemmelsern affattes således: Redegørelsen over kendte fremtidige ændringer i <u>lufthavnsdriftsorganets lufthavnens</u> omkostningsniveau skal omfatte årene 2017-2022, uanset pkt. 6.5.5.	Det foreslås at fastholde modellens udgangspunkt også i den førstkommande reguleringsperiode. Høringsmaterialet angiver ingen saglig begrundelse for den foreslåede ændring.
17.5.10	Overførselsprocenten af merafkastet i indtægtsrammen sættes, uanset pkt. 8.3.4, i intervallet 30-50 pct.	Bestemmelsen 17.5.10 bør udgå i sin helhed.	Se kommentarer til punkt 8.3.4.
x			

Bilag 3

til CPH's høringssvar til udkast BL 9-15, 4. udgave

Vurdering af lufthavnes markedsmagt og regulering
Copenhagen Economics, 6. september 2017

Vurdering af lufthavnes markedsmagt og regulering

Martin H. Thelle og Torben Thorø Pedersen

6. september 2017

CPH gør i sit høringssvar gældende, at TRM bør fastlægge og tilpasse reguleringen af CPH på grundlag af en konkret undersøgelse af graden af markedsmagt, og at en sådan analyse bør omfatte samtlige konkurrencemæssige virkninger på CPH. Både flyselskabernes organisation IATA¹ og lufthavnenes organisation ACI² støtter gennemførelsen af markedsmagtundersøgelser for lufthavne.

CPH har bedt Copenhagen Economics om at beskrive, *hvorfor* en sådan undersøgelse af markedsmagt bør foretages, og *hvordan* en sådan undersøgelse udføres i praksis. Beskrivelsen er baseret på, hvordan markedsmagt undersøges for lufthavne i andre lande, og hvordan markedsmagt undersøges i andre sektorer i Danmark.

1 Behovet for vurdering af lufthavnes markedsmagt

Lufthavne konkurrerer indbyrdes om at tiltrække nye flyselskaber, ruter og afgang, og med liberaliseringen af flytrafikken i Europa blev konkurrencen sat fri, således at der ikke længere er begrænsninger på, hvilke europæiske flyselskaber der kan flyve fra den enkelte lufthavn. Med fremkomsten af mere fleksible forretningsmodeller for flyselskabernes betyder det, at lufthavnene i større grad end for 10-15 år siden er udsat for konkurrence. Langt de fleste lufthavne konkurrerer derfor om at tiltrække ny trafik fra flyselskaberne. Mange lufthavne konkurrerer desuden også om at tiltrække passagerer fra deres opland med andre lufthavne, der ønsker at tiltrække passagerer i dele af dette opland.

¹ IATA udmeldte i marts 2016, at der bør gennemføres undersøgelser af lufthavnes markedsmagt (*"IATA supports the idea of an improved ACD, including the introduction of Market Power Assessments (MPA)"*) og endvidere fremgår det, at IATA mener, at den økonomiske regulering skal afstemmes i forhold til graden af markedsmagt (*"We suggest that the economic oversight should strengthen in line with an airport's market power"*). Se [air-lines.iata.org/analysis](https://www.iata.org/analysis).

² ACI skriver i et position paper fra januar 2017, at markedsmagt bør undersøges, såfremt der er usikkerhed om, hvorvidt regulering er nødvendig (*"Where there is uncertainty as to whether regulation is necessary, national authorities should perform Airport Market Power Tests. These assess the competitive pressures that an individual airport faces on a pan-European level, based on the choice that the airport's passengers and airlines have and the subsequent implications for an airport's overall ability to increase charges."*). Se <https://www.aci-europe.org/component/downloads/downloads/5091.html>

1.1 Regeringens luftfartsstrategi anerkender CPH's konkurrencepres

Regeringens luftfartsstrategi er udarbejdet ud fra det perspektiv, at Danmark skal være konkurrencedygtig indenfor luftfarten i international målestok. Eksempelvis beskrives det i luftfartsstrategien, at CPH er udfordret af konkurrencen fra særligt de store knudepunkter i Europa og de andre skandinaviske lufthavne særligt i Stockholm og Oslo.³

Væksten i lavprisselskabernes andel af flytrafikken har yderligere øget konkurrencen, og samtidig opererer de traditionelle flyselskaber, som eksempelvis SAS, med en langt mere fleksibel forretningsmodel, hvor flykapacitet mere frit kan skifte mellem lufthavne.⁴ Med deres mere fleksible forretningsmodeller vælger flyselskaberne i større grad at placere deres trafik i de lufthavne, hvor vilkår og efterspørgselsforhold er bedst.

Den øgede konkurrence gør det vigtigt, at det løbende vurderes, om rammerne er optimale for luftfartens konkurrencekraft, herunder om de regulatoriske rammer for lufthavnene er optimale i forhold til at understøtte en effektiv luftfartsektor og en høj international tilgængelighed.

1.2 Økonomisk regulering skal efterligne virksom konkurrence

Økonomisk regulering kan være både nødvendigt og et effektivt redskab for at efterligne virksom konkurrence i situationer, hvor effektiv konkurrence ikke kan etableres.

Regulering skal i disse tilfælde fungere som erstatning for den manglende konkurrence, og bør derfor kun indføres, såfremt det er dokumenteret, at den pågældende lufthavn har signifikant markedsmagt.

Selv hvis en lufthavn har signifikant markedsmagt, bør det undersøges, om risikoen for misbrug af denne markedsmagt kan kontrolleres tilstrækkelig godt med de allerede gældende regler efter konkurrenceloven.

Og selv i tilfælde, hvor dokumenteret markedsmagt ikke kan kontrolleres af konkurrenceloven, skal det overvejes, hvorvidt den påtænkte økonomiske regulering har utilsigtede ulemper, og i hvilket omfang reguleringen medfører regulatoriske byrder for den regulerede enhed (lufthavnen) og dens brugere (flyselskaberne).

For at efterligne virksom konkurrence skal reguleringen give den regulerede enhed (lufthavnen) de rette incitamenter inden for samtlige aspekter af konkurrencen:

- **Priser** (konkurrencedygtige ift. andre elementer af konkurrencen)
- **Operationel effektivitet** (fx korte vendetider for flyselskaberne)
- **Kvalitet** (som modsvarer flyselskabernes og passagerernes behov)
- **Innovation** (dvs. nye produkter og tjenester)
- **Investeringer** (fremtidig kapacitet)

³ Se side 13 i Luftfartsstrategien fra juni 2017.

⁴ Eksempelvis har SAS netop annonceret et større antal flyafgange fra Aarhus lufthavn.

Reguleringen skal kunne fungere i praksis, hvilket betyder, at reguleringen skal være transparent, simpel og fremadskuende. En velfungerende reguleringsmodel for den aeronautiske aktivitet i en moderne lufthavn bør understøtte et partnerskab mellem lufthavn og flyselskab med løbende driftsoptimeringer, der forbedrer kvaliteten og effektiviteten for kunderne – både flyselskaber og passagerer. Det fordrer tilstrækkeligt med kommercielt råderum og agilitet til løbende at kunne udvikle forretningen.

Lufthavne leverer en lang række differentierede ydelser til forskellige kundegrupper under hastigt ændrede internationale konkurrencevilkår. Dermed er lufthavne ganske forskellige fra andre sektorer, hvor der normalt anvendes økonomisk regulering, som eksempelvis vand eller gasdistribution. Derfor er det særligt vanskeligt at indrette en velfungerende reguleringsmodel for lufthavne, og opgaven bliver ikke nemmere i takt med, at markeder og konkurrence udvikler sig.

1.3 Økonomisk regulering bør afspejle de kommercielle realiteter

Regulering er ikke nogen nem opgave. Der er tre grunde: lufthavne er i stigende grad komplekse forretninger med konstant ændrede krav og ønsker og ny teknologi. Der næst er en lufthavn i dag en kombination en kommerciel forretning (butikker mv.) og en del, der leverer luftfartsmæssig infrastruktur (landingsbaner, ankomsthaller mv.). Den sidste komplikation, som gør det vanskeligt at regulere, er, at regulator altid er på afstand af den daglige drift og med begrænset adgang til den relevante information om flyselskabernes behov og betalingsvilje, og regulator kan have vanskeligt ved at vurdere lufthavnens omkostninger og investeringsevne ved forskellige måder at imødekomme disse behov på.

Derfor ser man særligt i UK og Australien en bevægelse væk fra detaljeret regulering og i retning af at betragte relationen mellem flyselskaber og lufthavn som et ligeværdigt partnerskab, hvor der efter fælles interesse investeres i omkostningseffektive løsninger til at skabe konkurrencefordele i markedet.⁵

Derfor bør reguleringen af en moderne lufthavn afspejle de kommercielle realiteter:

- **Lufthavne er komplekse forretninger, som fungerer anderledes end andre infrastrukturselskaber.** Lufthavnen skal arbejde tæt sammen med flyselskaberne og andre kommercielle og offentlige aktører om at tilbyde en kundeoplevelse af høj kvalitet og sikre høj indtjening og høj samlet effektivitet for flyselskaberne. Dette sker i kraftig og stigende konkurrence med lufthavne

⁵ En oversigt over reguleringen af en lang række internationale lufthavne findes i rapporten 'Comparing and Caping Charges at Regulated Airports', udarbejdet af Leigh Fisher the Civil Aviation Authority (CAA), se <https://www.caa.co.uk/Commercial-industry/Airports/Economic-regulation/Licensing-and-price-control/Airport-Market-Power-Assessment/>

og flyselskaber andre steder. Samtidig skal lufthavnsselskabet have en tilstrækkelig høj forrentning, der modsvarer risikoen for at kunne forblive en bæredygtig og selvfinansierende forretning.

- **Lufthavnen skal have de rette incitamenter til at investere i tråd med de langsigtede samfundsinteresser for luftfarten.** Den rette regulatoriske model må tilskynde lufthavnen til at investere i høj kundetilfredshed og høj effektivitet for flyselskaberne og understøtte de luftfartspolitiske målsætninger. Den må tilskynde et partnerskab mellem lufthavn og flyselskaber og give tilstrækkeligt med frirum til entreprenørskab for at kunne konkurrere internationalt, samtidig med at selskabet skal kunne opnå en markedsmæssig indtjening.

Af disse grunde er de fleste større lufthavne i dag reguleret ved en såkaldt *dual till*-model for netop at udnytte de muligheder, der opstår ved at kombinere en kommerciel forretning med den luftfartsmæssige infrastruktur til gavn for både lufthavn, flyselskaber og passagerer. IATA er generelt modstandere af dual till og modstandere af krydssubsidiering. Således skriver IATA blandt andet, at der ikke bør foretages krydssubsidiering mellem det luftfartsmæssige område og andre aktiviteter i lufthavnen, og at det luftfartsmæssige område bør prisfastsættes i henhold til de reelle omkostninger.⁶

1.4 Økonomisk regulering skal tilpasses konkurrencesituationen

Historisk set har de større europæiske lufthavne været underlagt en økonomisk regulering, hvor der føres et tilsyn med taksterne udover de generelle konkurrenceregler. Reguleringen har til formål at sikre brugerne af lufthavnene mod urimelige takster og vilkår. Det giver økonomisk mening i situationer, hvor en lufthavn har en høj grad af markedsmagt, og flyselskaberne har begrænsede alternativer at vælge imellem. Både økonomisk teori og empiri har dokumenteret, at markedsmagt og manglende konkurrence kan føre til høje priser, færre investeringer og ringere service til skade for både brugere og samfundet. Samtidig kan konkurrenceloven, der er det normale redskab overfor virksomheder med stor markedsmagt, have vanskelige kår i situationer, hvor der ikke er mulighed for konkurrence.

Samtidig er det også anerkendt, at stigende konkurrence mellem de europæiske lufthavne reducerer lufthavnenes markedsmagt. For flere lufthavne er der ikke længere

⁶ Se IATA's Position Paper om "Cross Subsidization" tilgængelig på: <http://www.iata.org/policy/Documents/cross-subsidization.pdf>. Heri fremgår blandt andet, at "IATA does not support cross subsidization of charges", og at "All airlines should pay their fair share of the costs for facilities and services they use and the cost allocation of facilities and services must be fair, non-discriminatory, transparent and subject to consultation". Endvidere fremgår det, at IATA anser krydssubsidiering for et brud på ICAO-reglerne "Cross-subsidies breach ICAO's policies on charges, which state that user charges should be cost-related, users should not be charged for facilities they do not use and that only the cost of those facilities and services used by international air services should be included in their charges". Det fremgår ikke eksplicit af papiret fra IATA, hvorvidt organisationen ønsker at fravige disse principper, i tilfælde hvor krydssubsidieringen måtte medføre lavere lufthavns-takster for flyselskaberne, end omkostningerne berettiger til.

tale om monopoler, men i stigende grad konkurrenceudsatte virksomheder.⁷ Denne udvikling fører til en reel bekymring om overregulering af konkurrenceudsatte lufthavne, hvilket kan være til lige så stor økonomisk skade som et ureguleret monopol. Både økonomisk teori og empiri har dokumenteret, at overregulering af konkurrenceudsatte virksomheder også kan føre til for høje priser, for få investeringer og ringere service til skade for både brugerne og samfundet som en helhed. Herudover vil overregulering påføre lufthavnene unødige administrative byrder, som i sidste ende vil blive betalt af lufthavnens brugere. I værste tilfælde kan overregulering, eksempelvis med ensidigt fokus på lave takster, føre til et samfundsmæssigt alt for lavt investeringsniveau og levering af en lavere kvalitet og/eller effektivitet, end flyselskaberne reelt efterspørger.

Der er med andre ord brug for løbende at vurdere lufthavnes konkurrencesituation og behovet for økonomisk regulering, hvis der, som for de europæiske lufthavne, observeres stigende konkurrencepres og en bevægelse mod gradvist mindre markedsmagt.

Hvis en lufthavn ikke længere har markedsmagt, bør den økonomiske regulering afvikles helt, og hvis markedsmagten er faldet, bør det vurderes, om der er behov for at løsne den økonomiske regulering. Hvis ikke det sker, er der risiko for økonomiske skader og tab. Det skal i den forbindelse nævnes, at der i EU-direktivet om lufthavnstakster ikke er noget krav om økonomisk regulering.⁸

⁷ Der henvises til en række referencer. Blandt de mest grundige analyser er ACIs Analysis Paper fra 2014 'Competition in the European Aviation Sector' og Copenhagen Economics' rapport for ACI fra 2012 'Airport Competition in Europe'. Her dokumenteres, hvordan konkurrencepreset på Europas lufthavne er øget. IATA har i en rapport fra 2016 udmeldt, at der bør gennemføres undersøgelser af lufthavnes markedsmagt ('IATA supports the idea of an improved ACD, including the introduction of Market Power Assessments (MPA)') og at IATA mener, at den økonomiske regulering skal afstemmes i forhold til graden af markedsmagt ('We suggest that the economic oversight should strengthen in line with an airport's market power'). Se <http://airlines.iata.org/analysis/airport-charges-need-to-be-fairer>. Videre har OECD har bl.a. forholdt sig til lufthavnens markedssituation i 2009 i en roundtable rapport med titlen 'Competitive Interaction between Airports, Airlines and High-Speed Rail'. OECD skriver på side 21: 'Summing up, there is a fairly broad consensus that aviation policy should first focus on establishing governance arrangements that allow competition to emerge as much as possible, given the technology and cost structures prevailing in the industry. Doing so will not omit the need for regulation in all cases, but may limit it compared to current practice.' I UK er markedsmagt blevet undersøgt for de store lufthavne siden 2011. Særligt den seneste vurdering for Stansted viser, hvordan markedsmagt kan være aftagende. I 2014 fandt CAA, at Stansted (STAL) ikke længere kunne anses for at besidde signifikant markedsmagt for passagerer-flytransport. Det fremgår af rapporten: 'As the CAA has concluded that STAL does not currently have nor is likely to acquire SMP in the relevant market (Test A), there can be no risk of STAL engaging in conduct that would amount to an abuse of that SMP'. Endelig er det relevant, at EU-kommissionen i 2014 nedsatte et forum, kaldet Thessaloniki Forum of Airport Charges Regulators, der er i gang med at kortlægge den optimale regulering af lufthavne. Forumets mission er: 'To advise the Commission on the implementation of the Airport Charges Directive and to promote best practices in the economic regulation of airports'. Der er bl.a. nedsat en arbejdsgruppe, der skal se på metoder til vurdering af markedsmagt. Af deres Terms of Reference ses, at gruppens formål er at undersøge, hvordan en markedsmagtstest kan bruges til at sikre en optimal regulering. De skriver: 'The working group will 1) provide recommendations to the Commission on how market power assessments should best be used to ensure economic regulation of airports in the EU is appropriately targeted; and, if deemed necessary, 2) provide ISAs with recommendations on best practices in conducting market power assessments. These recommendations will inform the evaluation of the Airport Charges Directive and will also serve to improve the implementation of the Directive.'

⁸ Se direktivet her: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0012&from=DA>

1.5 Anvendelse af vurderinger af markedsmagt i andre lande

I UK har lufthavnsregulatoren Civil Aviation Agency (CAA) i flere år foretaget markedsmagtstest af de største lufthavne, hvor det vurderes, om den pågældende lufthavn har markedsmagt, og i givet fald om den økonomiske regulering er optimal. For Stansted lufthavnen i London resulterede den seneste vurdering i 2014 i, at den økonomiske regulering af taksterne blev afskaffet. CAA vurderede, at Stansted lufthavnen ikke længere havde en signifikant markedsmagt, og dermed var grundlaget for at opretholde en økonomisk regulering udover konkurrencereglerne ikke længere til stede.⁹ Vurderingen blev blandt andet begrundet med, at lufthavnen var afhængig af især to store flyselskaber, og at takstforhandlingerne foregik på kommercielle vilkår. CAA vil fremadrettet fortsat vurdere Stansted lufthavnens markedsmagt, men indtil videre er konklusionen, at Stansted er så konkurrenceudsat, at konkurrenceloven er tilstrækkelig til at sikre konkurrencedygtige takster og vilkår.

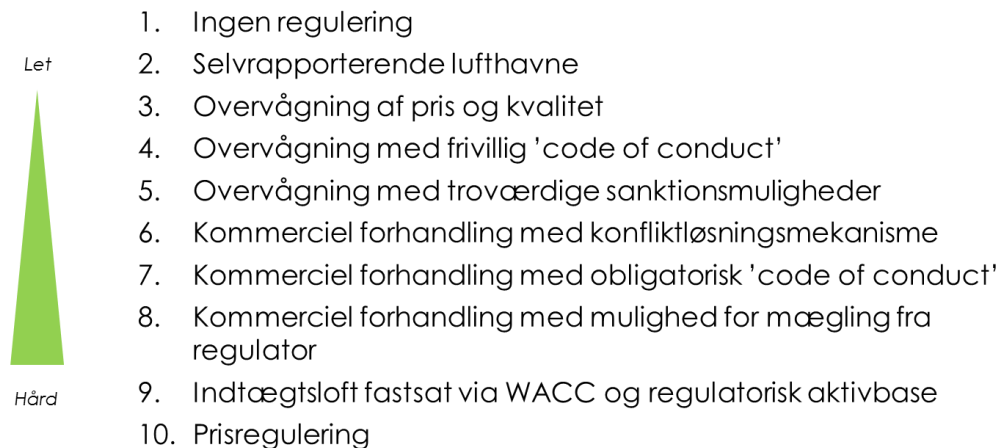
I andre lande har vurdering af markedsmagt også givet anledning til ændringer i reguleringen. I Australien og New Zealand er man gået fra en traditionel priskontrol med et loft over taksterne til et mere light-handed monitoreringsregime, hvor der ikke er nogen direkte økonomisk regulering af taksterne, men hvor der føres et tilsyn med taksterne.

Overordnet er udfordringen at designe den regulering, der passer bedst på den konkrete markedssituation. I Australien har man i den forbindelse peget på ti forskellige reguleringsløsninger, som bør indgå i overvejelserne, hvor priskontrol og ingen regulering udgør de to modpoler, jf. figur 1.

⁹

CAA's vurdering for Stansted lufthavnen og andre britiske lufthavne kan ses her på CAA's hjemmeside:
<https://www.caa.co.uk/Commercial-industry/Airports/Economic-regulation/Licensing-and-price-control/Airport-Market-Power-Assessment/>

Figur 1 Spektrum af økonomisk regulering: Fra let til hård



Source: Australian Productivity Commission (2011).

2 Indholdet af en løbende vurdering af lufthavnes markedsmagt og regulering

I den løbende evaluering af reguleringen skal regulator overordnet fokusere på to forhold. Det ene er at kortlægge det aktuelle konkurrencepres på lufthavnen. Det andet er at vurdere, om denne vurdering giver behov for at justere den nuværende økonomiske regulering.

Konkret kan der med fordel tages udgangspunkt i allerede høstede erfaringer med løbende vurderinger af markedsmagt og regulering. Særligt i UK har CAA høstet en del erfaringer med at teste markedsmagten for større lufthavne. Derudover har andre myndigheder og konsulenter vurderet markedsmagten for lufthavne i bl.a. Australien, New Zealand, Tyskland og Holland. I både Danmark og andre lande er der herudover lignende erfaringer fra andre sektorer med stigende konkurrencepres, herunder telesektoren.

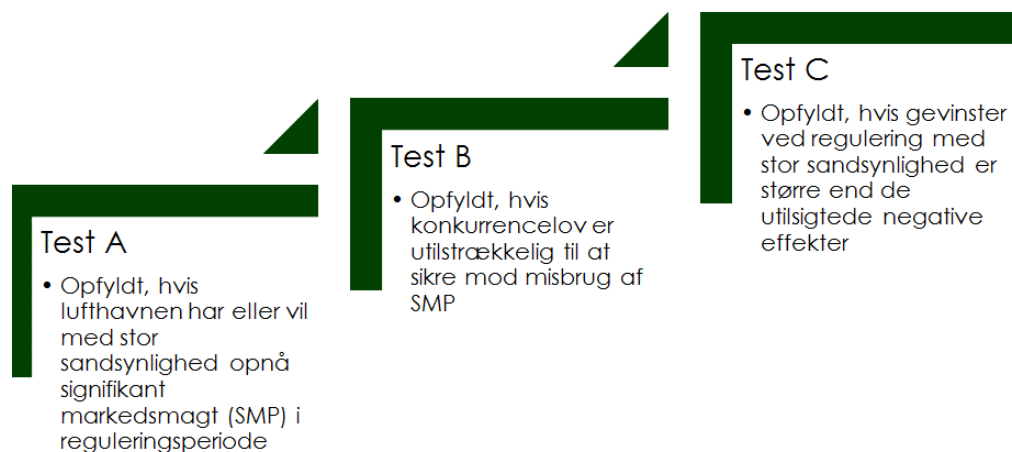
I det følgende har vi taget udgangspunkt i markedsmagtstesten, som CAA benytter for større lufthavne i UK. Vi supplerer ved at se på erfaringer fra telesektoren i Danmark, hvor myndighederne har gennemført systematiske markedsmagtstest i flere år.

2.1 ABC-test

I UK har CAA foretaget markedsagttest for de største lufthavne siden 2011. Efter en større høring fremlagde CAA i efteråret 2016 en ny og relativt detaljeret vejledning til, hvordan en markedsagttest for disse lufthavne bør gennemføres.¹⁰

I hovedtræk er der tale om en tredelt test. Den egentlige vurdering af markedsagten er indeholdt i den første del, mens der i de to efterfølgende trin sker en prøvning af, om den aktuelle markedsagt giver anledning til at opdatere og justere den økonomiske regulering af den konkrete lufthavn. I testen er de tre dele konstrueret som test, hvor alle tre dele skal kunne besvares med 'JA', før det kan siges, at grundlaget for regulering er godtgjort, jf. figur 2.

Figur 2 ABC-test til vurdering af lufthavnes markedsagt



Source: CAA's guidance on Airport Market Power Assessment.

I de følgende afsnit giver vi en lidt mere konkret redegørelse for indholdet af ABC-testens tre dele. Redegørelsen er baseret på vejledningen fra CAA fra 2016, og der refereres ved flere lejligheder til denne vejledning.

Test A: Fastlæggelse af markedsagt

Test A går ud på at vurdere, om den pågældende lufthavn har signifikant markedsagt. Ved markedsagt forstås, ligesom efter de almindelige konkurrenceregler, evnen til rentabelt at opretholde højere priser eller lavere kvalitet end på et marked med effektiv konkurrence.

¹⁰

CAA's vejledning og information om høringsprocessen kan findes på deres hjemmeside: <https://www.caa.co.uk/Commercial-industry/Airports/Economic-regulation/Licensing-and-price-control/Airport-Market-Power-Assessment/>

Den største forskel mellem ABC-testen og en markedsagtstest efter konkurrencereglerne er tidshorisonten. Efter konkurrencereglerne er misbrug en ex post-analyse, dvs. bagudrettet. Modsat er Test A opfyldt, hvis den aktuelle analyse af markedsforholdene viser, at lufthavnen har og/eller forventes at få en 'signifikant markedsagt' (SMP) på et eller flere relevante markeder i fremtiden, som for lufthavnen oplagt vil være næste reguleringsperiode. Derimod er Test A ikke opfyldt, hvis lufthavnen hverken har SMP i dag eller vil få det indenfor den næste reguleringsperiode, jf. figur 3.

Figur 3 Betingelse for at Test A er opfyldt med 'JA'

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
SMP i dag	Ja	Ja	Nej	Nej
SMP i reguleringsperiode	Ja	Nej	Ja	Nej
Test A	Opfyldt	Opfyldt	Opfyldt	Ikke opfyldt

Source: Copenhagen Economics på baggrund af CAA's guidance on Airport Market Power Assessment.

For at vurdere om en lufthavn har eller vil få signifikant markedsagt i fremtiden, er der overordnet brug for en analyse i to dele, hvor første del handler om at afgrænse analysen, og anden del indeholder den egentlige vurdering af markedsagt, jf. figur 4.

Figur 4 To dele i Test A



Source: Copenhagen Economics på baggrund af CAA's guidance on Airport Market Power Assessment.

Begge dele kan genfindes i vejledninger til vurdering af dominans efter de almindelige konkurrenceregler i både Danmark og EU. Der er dog tale om en mere fremadskuende vurdering end efter konkurrencereglerne. I en markedsagtstest for en lufthavn vil det naturlige være at kigge frem i den kommende reguleringsperiode.

I første del skal de relevante markeder, hvor lufthavnen potentielt kan have en signifikant markedsagt, identificeres og afgrænses. Her er der både en produktmæssig dimension og en geografisk dimension, der skal fastlægges. Den produktmæssige handler om at fastlægge de services, som lufthavnen tilbyder, og som brugerne skal købe for at

benytte sig af lufthavnen. Det geografiske handler om at identificere det område, som konkurrencen om disse services udspiller sig i.

Til at afgrænse de relevante markeder anbefaler CAA, at der så vidt muligt tages udgangspunktet i den såkaldt SSNIP-test.¹¹ CAA understreger dog, at SSNIP-testen kun udgør et udgangspunkt for markedsdefinitionen. Ofte kan datamæssige begrænsninger gøre det svært at anvende testen i praksis uden betydelig usikkerhed. Desuden forudsætter testen, at alle gældende prisniveauer er fastsat under effektiv konkurrence og ikke er påvirket af en økonomisk regulering. SSNIP-testen vil derfor altid skulle suppleres af alternative konkurrencemæssige vurderinger af substitutionsmuligheder, og i nogle tilfælde kan problemerne med SSNIP-testen være så store, at disse alternativer alene må danne basis for markedsdefinitionen.

Konklusionen fra CAA's tidligere undersøgelser er, at lufthavne konkurrerer på flere forskellige produktmarkeder med forskellige geografiske afgrænsninger.

- *Produktmæssigt* er der oftest tale om et marked for lufthavnstjenester til flyselskaber opdelt i hhv. passagertrafik og cargo. Lufthavnstjenester omfatter typisk hele pakken, som flyselskaberne har brug for, herunder adgang til landingsbane, gates osv. For passagerflytrafik kan der være tale om separate produktmarkeder for hhv. transfertrafik og point-to-point-trafik, som igen kan være opdelt på short-haul og long-haul. CAA har i sine undersøgelser hidtil ikke fundet anledning til at inddrage lufthavnenes kommercielle forretning i vurderingen af markedsmagt, idet CAA vurderer, at de ikke påvirker passagerens valg af lufthavn og flyselskab.¹²
- *Geografisk* kan markederne ligeledes være forskellige, idet der kan være tale om både internationale markeder, nationale markeder og lokale markeder.

I *anden del* skal det for hvert af de relevante markeder fastlægges og vurderes, om lufthavnen har, eller indenfor kort tid kan forventes at opnå, en signifikant markedsmagt. Dette handler grundlæggende om at fastlægge det konkurrencemæssige pres, som lufthavnen møder og agerer i forhold til på de forskellige relevante markeder.

Vurderingen af det konkurrencemæssige pres vil oftest have en kortlægning af markedsandele som udgangspunkt. Lufthavnens markedsandel på det relevante marked vil

¹¹ Denne test går kort fortalt ud på at starte med den smallest tænkelige markedsafgrænsning (produkt eller geografisk område) og vurdere passagerens og flyselskabernes reaktioner på en lille, men signifikant, varig prisstigning på 5-10 % over niveauet på et marked med effektiv konkurrence (SSNIP). Hvis prisforhøjelsen er urentabel, indikerer det, at der er konkurrence fra produkter eller geografiske områder uden for det aktuelle marked, og at det relevante marked er større. I så fald udvides analysen med de tætteste substitutter eller det tætteste geografiske område, og analysen gentages. Den proces gentages og fortsættes, indtil analysen viser, at prisstigningen er rentabel. Det relevante marked omfatter de produkter eller det geografiske område, som er indeholdt i sidste gentagelse.

¹² Se fx Appendix D side 35-36 i CAA's vurdering af Stansted fra 2014, <https://www.caa.co.uk/Commercial-industry/Airports/Economic-regulation/Licensing-and-price-control/Airport-Market-Power-Assessment/>

være relevant, men særligt udviklingen i markedsandelen vil kunne give en første indikation af det konkurrencemæssige pres. En høj og konstant markedsandel vil indikere en stærk markedsposition, mens en lav og/eller skiftende markedsandel vil indikere et stærkt konkurrencepres og svag eller ingen markedsmagt. En sådan simpel analyse kan dog ikke stå alene.

Derfor bør andre indikatorer for markedsmagt også indgå i vurderingen, herunder performance, profitabilitet, servicekvalitet og effektivitet. Der skal igen være fokus på både niveau og udvikling i den konkurrencemæssige vurdering.

Det helt centrale element i vurderingen er at få tegnet et helhedsbillede af det samlede konkurrencepres på lufthavnen fra aktører på og udenfor det relevante marked. Her skal der medregnes konkurrencepreset fra andre lufthavne, flyselskabernes købermagt, samt konkurrencen fra andre transportformer. Det er det samlede kumulative konkurrencepres på lufthavnen i alle de segmenter, hvor lufthavnen er aktiv, som er afgørende for vurderingen af, om lufthavnen har en signifikant markedsmagt.

I forhold til konkurrencepreset fra andre transportformer er det passagerernes muligheder, som er i fokus. Især ved kortere flyforbindelser vil bus, tog og bil ofte lægge et pres på flyselskaberne og dermed også på lufthavnen.

I vurderingen af konkurrencen fra andre lufthavne er det afgørende først og fremmest at fokusere på flyselskaber og deres adfærd og muligheder for at bruge andre lufthavne. Generelt vil flyselskaber have forskellige muligheder for at skifte til andre lufthavne. Markedsmagten for lufthavnen afhænger basalt set af, om flyselskaber og passagerer reagerer så meget på en prisstigning på 5-10 %, at det ikke vil være lønsomt for lufthavnen at foretage en sådan prisstigning.

Flyselskaberne har forskellige muligheder og barrierer for at flytte deres kapacitet til andre lufthavne. Nogle flyselskaber, særligt LCC, vil kunne flytte stort set hele deres eksisterende kapacitet, hvis der sker ændringer i pris eller kvalitet i en lufthavn. Andre vil kunne flytte dele af kapaciteten væk fra lufthavnen, og andre igen vil kun kunne flytte en beskeden del af den eksisterende trafik til andre lufthavne. For ny trafik vil flyselskabernes mulighederne for at placere den i forskellige andre lufthavne også variere, hvis de oplever, at pris og kvalitet forringes i den nuværende lufthavn.

Flyselskabernes købermagt overfor lufthavnen undersøges normalt også. Her undersøges det, hvor stor en del af trafikken (evt. pr. trafiksegment), der opereres af de 2-3 største flyselskaber, samt hvor gode substitutionsmuligheder disse flyselskaber har. Det centrale her er, om det største flyselskab, eller de 2-3 største i kombination, kan udøve en tilstrækkelig købermagt, der kan virke til at neutralisere den eventuelle markedsmagt, som lufthavnen måtte have.

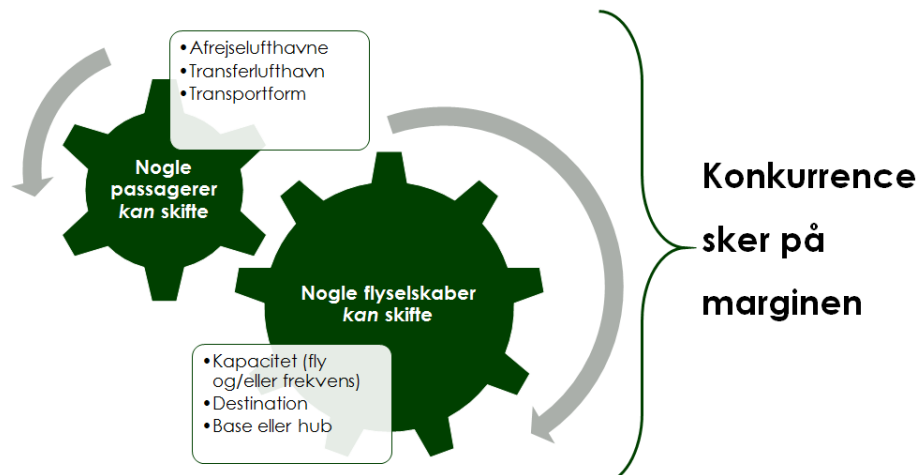
Passagerernes valgmuligheder spiller også en rolle i den samlede vurdering, selvom flyselskaberne udgør den direkte kunde for lufthavnen. En del passagerer vil forholdsvis let kunne finde andre rejsemuligheder, hvis et flyskab flytter ruter til en anden lufthavn.¹³ Andre passagerer vil have meget dårlige muligheder for at skifte, uanset hvilket udbud af flyruter der findes i den nærmeste lufthavn. Andre igen vil skifte til en anden lufthavn eller transportform, hvis der sker større ændringer i udbud af ruter og/eller billetpriser. Der vil som hovedregel være forskel på, om der er tale om en afrejsepassager, destinationspassager eller en transferpassager, hvor destinationspassagerer og transferpassagerer kan forventes at være mest prisfølsomme. Tilsvarende vil der være forskel på fritidsrejsende og forretningsrejsende, hvor fritidsrejsende oftest har bedst mulighed for at skifte lufthavn.

I den konkurrencemæssige vurdering er det centrale element at afdække balancen mellem den mest flytbare og den mindst flytbare del af trafikken. Den flytbare del af trafikken er den del, der kan og vil skifte, hvis lufthavnen forsøger at udøve markedsmagt. Den ikke-flytbare del er modsat den del, som ikke kan eller ikke vil flytte, hvis lufthavnen forsøger at udøve markedsmagt.

Konkurrencen mellem lufthavne sker på marginen. Det betyder, at det ikke er afgørende, hvis der er en gruppe ikke-flytbare, som slet ikke har nogle alternativer. Det er heller ikke nok, at der er nogle få flytbare, som vil skifte, blot der sker en lille ændring i takster og kvalitet. Det helt afgørende er, hvor stor en andel der er flytbare, hvor prisfølsomme de er, og om andelen er voksende. Det er med andre ord andelen af den marginale trafik, som vil reagere på en 5-10 % prisstigning, der er i fokus. Jo større gruppen af flytbare og marginale passagerer og flyselskaber er, desto større er den konkurrencemæssige pres på lufthavnen. Desuden er det afgørende, om andelen vokser. Hvis gruppen af marginale passagerer og flyselskaber er betydelig, vil lufthavnen ikke lønsomt kunne øge taksterne med 5-10 %, og dermed har lufthavnen i praksis ingen markedsmagt. Det afgørende er, at konkurrencen foregår på marginen, jf. figur 5.

13

Eksempelvis kan rejsende fra Fyn i mange tilfælde vælge mellem Billund, Hamborg og København som mulig afgangslufthavn. Tilsvarende kan rejsende fra Sydsvrige i visse tilfælde vælge mellem afgang fra Malmø, Göteborg og København. Udefrakommende turister fra eksempelvis Asien kan i flere tilfælde også vælge om rundturen i Skandinavien skal starte i København, Oslo eller Stockholm.

Figur 5 Konkurrencepres på lufthavne

Source: Copenhagen Economics på baggrund af CAA's guidance on Airport Market Power Assessment.

Ifølge retningslinjerne fra CAA skal regulator afbryde analysen, hvis Test A ikke er opfyldt, og lufthavnen hverken har eller vil få signifikant markedsmagt i den kommende reguleringsperiode. I så fald er konkurrencepresset så stort, at der ingen begrundelse er for at opretholde en økonomisk regulering. Det vil være tilstrækkeligt med det almindelige forbud mod misbrug af dominerende stilling i konkurrenceloven.

Modsat skal regulator gå videre til Test B, hvis det viser sig, at lufthavnen har eller vil få en signifikant markedsmagt i den kommende reguleringsperiode. Her kan der være en begrundelse for at opretholde en økonomisk regulering, der ligger udover det almindelige forbud mod misbrug af dominerende stilling i konkurrenceloven. Hvorvidt det er tilfældet i praksis, afhænger imidlertid af konklusionerne af Test B og C.

Test B: Vurdering af reguleringsbehov

Test B gennemføres kun, når konklusionen af Test A er, at lufthavnen har eller vil få en signifikant markedsmagt indenfor den kommende reguleringsperiode.

Test B går ud på at undersøge, om de almindelige konkurrenceregler er tilstrækkelige til at beskytte passagerer og flyselskaber mod misbrug af markedsmagt. Test B er opfyldt, hvis konkurrenceloven ikke vurderes at være tilstrækkelig, og at der derfor er behov for yderligere økonomisk regulering for at beskytte brugerne af lufthavnen.

Test B handler overordnet om, hvorvidt de almindelige konkurrenceregler er tilstrækkelige til at håndtere den konstaterede markedsmagt. I vurderingen skal der tages

højde for både myndighedernes håndhævelse og den private håndhævelse i domstols-systemet.

Baseret på vejledningen fra CAA bør regulator i Test B især vurdere, hvilke former for misbrug der er størst risiko for i den konkrete situation. Pointen er, at nogle misbrugs-former er lettere at håndhæve med konkurrenceloven end andre, og derfor har det be-tydning for vurderingen af behovet for økonomisk regulering, hvilke former for mis-brug der er størst risiko for.

Ifølge CAA er argumentet for økonomisk regulering overordnet svagt, hvis regulator er bekymret for, at lufthavnen forsøger at bruge sin markedsmagt på lufthavnstjenester til at opnå en konkurrencefordel på tilstødende markeder, fx biludlejning eller taxakørsel (såkaldt vertikal ekskluderende adfærd), eller at de er bekymret for misbrug i form af diskrimination mellem forskellige kundegrupper. Ifølge CAA er der generelt gode erfa-ringer med at bruge de almindelige konkurrenceregler i sådanne sager.

Konkurrenceloven er ifølge CAA mindre god, hvis regulator vurderer, at der er risiko for misbrug i form af for høje priser og/eller ringe service. I disse sager vurderer CAA, at de almindelige konkurrenceregler er svagest og ikke giver tilstrækkelig beskyttelse. Det svære ved disse sager er, at det i høj grad kræver oplysninger om lufthavnens in-terne omkostningsforhold, hvor der vil være en fordel ved en økonomisk regulering med løbende indsamling af de relevante data.

Sanktioner og imagetab bør også indgå i Test B. Generelt afhænger behovet for økono-misk regulering også af, hvor stor den afskrækkende virkning af sanktioner i form af fængselsstraf, bøder og civile erstatningskrav kan formodes at være. Særligt i forhold til civile erstatningskrav kan det have betydning, hvor fragmenteret en gruppe af flysel-skaber der er tale om. Ligeledes bør konsekvenserne som følge af skadet image og om-dømme ved at bryde konkurrenceloven indgå i betragtningerne.

Endelig bør Test B omfatte en vurdering af at løse misbrugssager via bindende tilsagn. I denne vurdering bør indgå muligheden for at designe relevante tilsagn. Desuden bør der skeles til muligheden for at sikre, at de overholdes i praksis, og at der kan skrides ind med sanktioner, hvis det ikke sker.

Regulator bør afbryde analysen, hvis Test B vurderes ikke at være opfyldt. I så fald er der ikke et rationale for at opretholde en økonomisk regulering udover konkurrence-reglerne. Konkurrencereglerne vil udgøre tilstrækkelig beskyttelse for brugerne af luft-havne.

Modsat vil regulator skulle gå til Test C, hvis regulator vurderer, at de almindelige kon-kurrenceregler ikke giver nok beskyttelse mod de mest realistiske misbrugsformer. I så fald kan der være en begrundelse for at opretholde en økonomisk regulering, der ligger

udover det almindelig forbud mod misbrug af dominerende stilling i konkurrenceloven. Hvorvidt det er tilfældet, afhænger af konklusionerne af Test C.

Test C: Vurdering af gevinster og skade ved regulering

Test C skal kun gennemføres, når konklusionen af Test A er, at lufthavnen har eller vil få en signifikant markedsmagt indenfor den kommende reguleringsperiode, og at konklusionen af Test B samtidig er, at konkurrenceloven ikke yder brugerne af lufthavne tilstrækkelig beskyttelse.

Test C er grundlæggende en konsekvensvurdering, hvor fordele og ulemper for brugerne af lufttransporttjenester ved at indføre eller opretholde en regulering udover konkurrencereglerne opgøres og holdes op mod hinanden. Vurderingen kan ses i to dele.

Første del af vurderingen er at fastlægge de relevante former for regulering. I den vurdering indgår resultaterne af markedsmagtstesten. Hvis den viser, at der er tale om en stor grad af markedsmagt, vil det reelle valg ikke stå mellem regulering og ingen regulering, men mellem forskellige reguleringsformer. Eksempelvis kan spørgsmålet være, om der skal indføres et konkret prisloft for taksterne, eller om en indtægtsrammeregulering vil være mest hensigtsmæssig. Hvis der derimod er tale om en lav grad af markedsmagt kan spørgsmålet være, om konkurrencereglerne er tilstrækkelige, eller om der er gevinster ved at foretage en mere eller mindre detaljeret overvågning af taksternes udvikling.

Anden del af vurderingen består af en konsekvensvurdering af de relevante alternativer. Her vil der som hovedregel være tale om en standardkonsekvensvurdering af fordele og ulemper. Der vil i praksis være tale om en blanding af kvalitative og kvantitative analyser. Det afgørende er, at alle fordele og alle ulemper tages med i vurdering.

Vurderingen af fordelene ved økonomisk regulering omfatter indvirkningen på priser, effektivitet, servicekvalitet og investeringer samt andre potentielle fordele ved økonomisk regulering.

Vurderingen af de negative virkninger skal omfatte de direkte administrative omkostninger hos både regulator, lufthavn og flyselskaberne. Desuden skal analysen forholde sig til de andre potentielle bivirkninger, herunder forvridninger af økonomisk incitamenter ift. operationel effektivitet, forsinkelse af kommercielle beslutninger, regulatorisk usikkerhed, reduceret investeringsincitament mv.

Regulator skal kun opretholde en økonomisk regulering, hvis konsekvensvurderingen viser, at fordelene ved denne regulering overstiger ulemperne hermed. Når økonomisk regulering er påkrævet, har regulator tilsvarende pligt til at holde de forskellige former

for regulering op mod hinanden og vælge den pakke af regulering, der kommer nærmest det udfald, som en virksom konkurrence ville levere.

Hvis ikke der er en nettofordel ved nogen form for økonomisk regulering, skal regulator tage konsekvensen og afvikle den økonomiske regulering. Konklusionen af analysen vil her være, at det samlet set er bedst at overlade reguleringen af lufthavnens adfærd til de almindelige konkurrenceregler.

2.2 Erfaringer fra telesektoren i Danmark

I Danmark har der endnu ikke været foretaget vurderinger af lufthavnes markedsmagt. Det sker til gengæld på telemarkedet, som igennem flere år har bevæget sig fra monopol til konkurrence, og hvor der dermed er sket en gradvis stigning i konkurrencepreset på de tidligere monopoler.

Ordningen på telemarkedet følger af EU-regler.¹⁴ Reglerne forpligter alle EU-lande til at udpege en uafhængig telemyndighed, som bl.a. har til pligt at foretage løbende vurderinger af konkurrencen på telemarkedet og derved fastslå behovet for sektorspecifik regulering.

I Danmark er det Erhvervsstyrelsen, der har rollen som uafhængig telemyndighed, og som dermed har ansvaret for konkurrencereguleringen af telesektoren. Det giver bl.a. en pligt til, med regelmæssige mellemrum, at gennemføre markedsundersøgelser, hvor det vurderes, om der på de forskellige markeder er en aktør med en stærk markedsmagt, og i givet fald om der er behov for en sektorspecifik regulering udover konkurrencereglerne til at sikre, at den dominerende virksomhed ikke udnytter sin stærke markedsposition til at begrænse eller fordreje konkurrencen.

Erhvervsstyrelsens undersøgelser omfatter for tiden fem del-markeder.¹⁵ Fokus for undersøgelserne er overordnet det samme som for lufthavne i UK. Konkret fremgår det, at markedsmagtstesten først kan omfatte en afgrænsning af de relevante markeder, og at der derefter for hvert relevant marked skal foretages en konkret vurdering af, om der er reel konkurrence på det relevante marked.

Hvis det er tilfældet, er der ikke lovgivningsmæssig hjemmel til at opretholde en sektorspecifik regulering udover konkurrencereglerne. Den største forskel er, at der på telemarkedet er tale om rent nationale markeder, mens store lufthavne i dag i høj grad konkurrerer med lufthavne i andre lande.

Modsat hvis der ikke er reel konkurrence, vil styrelsen skulle vurdere, om markedet er egnet til en sektorspecifik regulering og i givet fald hvilken konkret regulering. I denne

¹⁴ Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services (2002/C 165/03).

¹⁵ Se <https://erhvervsstyrelsen.dk/Markedsunders%C3%B8gelser%20%282014-henstillingen%29>.

undersøgelse skal der fokuseres på tre kumulative kriterier (tre-kriterie-testen). De tre kriterier er:

- Der kan konstateres store og varige hindringer for markedsadgang.
- Markedet tenderer ikke mod en reel konkurrence inden for den relevante tidshorison.
- Det er ikke muligt alene ved anvendelse af konkurrenceretten at imødegå de pågældende markedssvigt.

Kun hvis alle tre kriterier er opfyldt, vurderes markedet at være egnet til sektorspecifik regulering. Der er flere markeder, hvor vurderingen er skiftet undervejs som følge af skiftende markedsforshold.

Samlet set er der store ligheder med ABC-testen, som CAA anbefaler for lufthavne i UK. De to første betingelser er grundlæggende inkluderet i Test A. Den sidste betingelse rummer modsat de samme tanker som Test B og Test C.

Bilag 4

til CPH's høringssvar til udkast BL 9-15, 4. udgave

Vurdering af den fremlagte konsekvensvurdering
Copenhagen Economics, 8. september 2017

Vurdering af den fremlagte konsekvensvurdering

Martin H. Thelle og Torben Thorø Pedersen

8. september 2017

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (TBST) har den 3. juli 2017 sendt et udkast i høring vedrørende en ændring af BL 9-15 om betaling for benyttelse af lufthavne (lufthavns-takster).

Høringsbrevet fra TBST indeholder en vurdering af de økonomiske og administrative konsekvenser af de foreslåede ændringer til BL 9-15. CPH gør i sit høringssvar gældende, at den fremlagte konsekvensvurdering ikke er tilstrækkelig, og at den tegner et misvisende eller ufuldstændigt billede af forslaget's konsekvenser.

På den baggrund har CPH bedt Copenhagen Economics om give en ekstern vurdering af den fremlagte konsekvensvurdering.

Den af TBST fremlagte konsekvensvurdering tager udgangspunktet i Erhvervsstyrelsens vejledning om vurdering af lovforslags økonomiske og administrative konsekvenser. Det vurderer vi er det korrekte udgangspunkt.

Indholdsmæssigt lever den af TBST fremlagte konsekvensvurdering i høringsmaterialet imidlertid ikke op til kravene i Erhvervsstyrelsens vejledning. For det første er der en gennemgående mangel på dokumentation, idet ingen af de fremsatte påstande om lavere takster, bedre investeringer, øget service og mere flytrafik dokumenteres. For det andet har konsekvensvurderingen et gennemgående ensidigt fokus på de positive virkninger. Alle potentielle negative konsekvenser er udeladt, og TBST giver ingen dokumentation for, at de ikke er relevante.

Samlet set lever den fremlagte konsekvensvurdering ikke op til statens egne krav til sådanne konsekvensvurderinger, og de samlede konsekvenser af det fremsatte forslag er dermed ukendte, og der kan på flere centrale områder rejses tvivl om, hvorvidt forslaget vil medføre de påståede konsekvenser.

1 Den fremlagte konsekvensvurdering følger strukturen fra Erhvervsstyrelsens vejledning

Vi har som det første vurderet, om den fremlagte konsekvensvurdering forholder sig til de overordnede temaer, som almindelig dansk praksis for sådanne vurderinger kræver.

Vi vurderer, at det er tilfældet. Vi kan konstatere, at TBST's fremlagte konsekvensvurdering følger strukturen i Erhvervsstyrelsens vejledning om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger.¹

Af denne vejledning fremgår (side 5), at alle ministerier har haft pligt til vurdere og kvantificere væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser som følge af ny regulering, herunder forslag til bekendtgørelser. Det fremgår, at de erhvervsøkonomiske konsekvenser skal opgøres i form af *direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser, adfærdsvirkninger og eventuelle afledte effekter på samfundsniveau*.

For de *direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser* fremgår det konkret, at de skal forholde sig til:

- 1) Ændringer i skatter, afgifter, tilskud, subsidier mv.
- 2) Administrative konsekvenser for det offentlige og virksomhederne
- 3) Øvrige efterlevelseseffekter for det offentlige og virksomhederne

Det fremgår videre, at *adfærdsvirkninger* vedrører de virksomheder eller brancher, der er omfattet af den ændrede regulering, og dækker over de konsekvenser, der følger af ændret adfærd blandt de omfattede virksomheder på grund af reguleringen, fx som følge af en styrket konkurrence.

Endelig fremgår om *afledte effekter på samfundsniveau*, at de vedrører den samfundsmæssige 'kædereaktion' i øvrige brancher som følge af reguleringen. Som eksempel nævnes, at en kædereaktion kan være, at et forslag medfører lavere priser på produkter, der indgår som input i en række øvrige erhverv.

Vi finder, at Erhvervsstyrelsens vejledning er den relevante referenceramme for en økonomisk konsekvensvurdering af ændringerne til BL 9-15. Vi kan samtidig genfinde de overordnede temaer i høringsbrevet på side 3, nederst, til side 5. Det er dermed det rigtige udgangspunkt, som TBST forholder sig til i deres fremlagte konsekvensvurdering.

2 Den fremlagte konsekvensvurdering lever ikke op til kravene i Erhvervsstyrelsens vejledning

Som det andet har vi vurderet, om *indholdet* af den fremlagte konsekvensvurdering giver et tilstrækkelig grundlag for vurderingen af de erhvervsøkonomiske konsekvenser af de foreslåede ændringer.

¹ Se "Vejledning om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger" fra 2015, tilgængelig på https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/vejledning_om_erhvervsøkonomiske_konsekvensvurderinger.pdf

På side 4 i Erhvervsstyrelsens vejledning fremgår: *'En grundig vurdering af erhvervsøkonomiske konsekvenser skaber mere gennemsigtighed om de samlede konsekvenser for erhvervslivet som følge af ny regulering. Dette styrker det politiske beslutningsgrundlag for ny regulering.'*

Vi vurderer, at den fremlagte konsekvensvurdering ikke lever op til kravet om en grundig og gennemsigtig vurdering af de samlede konsekvenser. Først og fremmest vurderer TBST kun de potentielle positive virkninger, mens flere potentielle negative virkninger ikke vurderes, endsige omtales. Desuden indeholder TBST's fremlagte vurdering ingen dokumentation for de positive virkninger, ligesom usikkerheden om disse potentielle positive virkninger ikke nævnes.

2.1 Ændringer af skatter, afgifter, tilskud, subsidier mv.,

Det fremgår af Erhvervsstyrelsens vejledning på side 16, at TBST skal vurdere, om ændringerne har konsekvenser for erhvervslivet via ændringer i skatter, afgifter, tilskud, subsidier mv.

Det fremgår i høringsbrevet side 4, øverst, at TBST vurderer, at der ingen konsekvenser er af ændringerne for skatter, afgifter, tilskud, subsidier mv.

TBST giver ingen begrundelse for deres vurdering, men bortset fra det er det klart, at ændringerne af BL 9-15 alene kan påvirke CPH's lufthavnstakster, mens ingen satser for skatter, afgifter, tilskud, subsidier mv. ændres.

Det betyder ikke, at beløbet, som CPH og flyselskaberne betaler i skat, fx i selskabsskat, ikke kan ændre sig som følge af ændringerne i den økonomiske regulering. Det er meget sandsynligt, at det vil ske, fordi CPH's forretning kan påvirkes negativt, selvom ingen skattesatser i procent ændrer sig. Dertil kommer, at staten må forvente et mindre udbytte fra CPH i fremtiden som følge af mindre indtjening i CPH.

Det kan endvidere diskuteres, hvorvidt forslaget kan anses (indirekte) at fungere som et subsidie, eftersom forslaget omfatter elementer, der via statens indblanding i den såkaldte fall back-model, vil kunne påtvinge lufthavnen at overføre overskud fra lufthavnens kommercielle aktiviteter til flyselskaberne.

2.2 Administrative konsekvenser for det offentlige og erhvervslivet

Det fremgår på side 17 i Erhvervsstyrelsens vejledning, at TBST kvalitativt skal vurdere og beskrive de administrative konsekvenser for det offentlige og virksomheder. Videre ses, at TBST skal forholde sig til følgende administrative konsekvenser:

- Informationsindsamling
- Beregning og opstilling af tal
- Kontrolopgaver

- Indberetning/indsendelse af information
- Afregning/indbetaling
- Kopiering, distribution, arkivering mv.
- Dokumentation

I høringsbrevet skriver TBST øverst på side 4, at der ingen administrative omkostninger er for hverken staten eller erhvervslivet. Der peges på, at statens administration ganske vist kan vokse, fordi statens godkendelse af og tilsyn med lufthavnstakster vil blive en større opgave. TBST forventer dog, at de ekstra opgaver kan indeholdes i den eksisterende økonomiske ramme. For erhvervslivet er der ingen begrundelse.

Vi kender selvsagt ikke til TBST's ressourcesituation, men uanset om det kan holdes indenfor det nuværende budget, burde TBST sætte tal på ekstraomkostningerne, da der i givet fald vil blive reduceret på andre myndighedsopgaver, eller der har været et uudnyttet besparelspotentiale i organisationen.

De foreslåede ændringer i BL 9-15 vil øge sandsynligheden for, at fall back-modellen kommer i brug ganske betydeligt. I fall back-modellen skal TBST ifølge forslaget foretage væsentlige og komplekse vurderinger omkring prissætning, investeringsplaner, serviceniveauer mv. for at kunne vurdere, hvad der er et hensigtsmæssigt takstniveau. Dertil kommer, at reguleringsperioden i fall back-modellen forkortes fra de nuværende fire til to år. Dette vil kræve yderligere administrationsomkostninger i TBST, og dermed øges opgavens omfang for styrelsen. Endelig skal TBST fremover også ifølge forslaget udarbejde egenhændige trafikprognoser, hvilket er en ny og krævende opgave, som også vil øge omkostningerne. Alt i alt vil ændringerne medføre en række potentielt ressourcekrævende nye opgaver for TBST, som bør med i en konsekvensvurdering. Samlet anser vi det ikke for retvisende, når TBST anfører, at staten ikke vil have nogen administrative omkostninger ved forslaget.

Erhvervslivet vil efter vores opfattelse også blive påført nye administrative byrder. Først og fremmest påføres CPH en række potentielt administrativt tunge pligter. For det første ville ændringerne påføre krav om, at CPH udarbejder nogle mere omfattende informationspakker til takstforhandlingerne. Der er tale om dokumentationsforpligtigelser, som i dag ikke kan efterleves. For det andet ville forslaget indføre en række nye procedurer i forbindelse med introduktion af nye opstartsrabatter, hvor CPH i større omfang ville skulle orientere om og begrunde de påtænkte rabatter overfor flyselskaberne. For det tredje ville en kortere reguleringsperiode i 'fall back'-modellen, hvis den kommer i brug, medføre nye yderligere administrative byrder for CPH. Derudover kan der potentielt også være nye administrative byrder som følge af ændringerne for andre aktører, eksempelvis flyselskaberne der dels vil skulle analysere og forstå en række nye informationer, og dels i 'fall back'-modellen potentielt skal forhandle takster dobbelt så tit som i dag. Alle disse burde også indgå i konsekvensvurderingen.

2.3 Øvrige efterlevelseseffekter for det offentlige og virksomhederne

Det fremgår på side 18 i Erhvervsstyrelsens vejledning, at øvrige efterlevelseseffekter omfatter de direkte omkostninger forbundet med at efterleve reguleringen. Det handler ikke om administrative konsekvenser eller adfærdsmæssige virkninger, men om omkostninger ved at efterleve de konkrete krav i reguleringen.

Det fremgår i høringsbrevet midt på side 4, at TBST vurderer, at der ingen efterlevelseseffekter er for staten. TBST uddyber ikke denne vurdering.

Videre forstår vi, at styrelsen heller ikke ser nogle efterlevelseseffekter for erhvervslivet. Det står ikke direkte, men TBST fremhæver derimod, at den samlede ændring af BL 9-15 vil resultere i lavere takster, og at det vil skabe fortsat vækst i flytrafikken til, fra og i Danmark. Det må tolkes, så TBST finder, at der er efterlevelseseffekter i stedet for efterlevelseseffekter for erhvervslivet.

Vi kan ikke følge, at der ingen efterlevelseseffekter er for hverken staten eller CPH. Som nævnt er der i forslaget en række nye krav til CPH, herunder krav om nye informationspakker og øget krydssubsidieringer i 'fall back'-modellen. Udover at CPH vil skulle bruge ressourcer på at opfylde kravene, vil en tvist mellem parterne herom påføre både TBST og CPH yderligere efterlevelseseffekter ved hhv. at skulle kontrollere og dokumentere disse forhold.

Vedrørende det af TBST påståede belæg for at kunne pålægge CPH at fastsætte lavere takster formoder vi, at der her ville være tale om en adfærdsmæssig virkning. Ifølge Erhvervsstyrelsens vejledning er efterlevelseseffekter direkte omkostninger forbundet med at efterleve reguleringen. Hvis TBST har ret i, at ændringerne giver lavere takster, og at lavere takster vil resultere i øget flytrafik, vil det imidlertid ikke være en direkte, men en indirekte virkning. Dermed er den ikke relevant i en vurdering af ændringernes efterlevelseseffekter. Efter vores opfattelse hører disse overvejelser retteligt hjemme under adfærdsvirkninger. Vi forholder os derfor til TBST's påstand nedenfor i afsnit 2.4.

2.4 Adfærdsvirkninger

Det fremgår af side 27 i Erhvervsstyrelsens vejledning, at TBST skal foretage en kvalitativ vurdering af, om reguleringen har væsentlige erhvervsøkonomiske adfærdsvirkninger for de virksomheder, som er omfattet af reguleringen. Det fremgår, at det er tilstrækkeligt, at adfærdsvirkningerne beskrives kvalitativt, men at følgende forhold bør indgå i overvejelserne:

- Markedernes funktionsmåde, fx:
 - Antallet af virksomheder
 - Opstart og nedlukning af virksomheder

- Udnyttelse af stordriftsfordele
- Adgang til markedet
- Konkurrenceintensitet og konkurrenceevne
- Adgang til ressourcer, fx:
 - Adgang til kapital og finansiering
 - Arbejdskraftens tilgængelighed og kvalifikationsniveau
 - Produktion: Insourcing/outsourcing af produktion og serviceydelser
 - Investering: Kapitalinflow/outflow

TBST fremhæver på side 4-5 i høringsbrevet, at ændringer vil give samfundsøkonomiske gevinster, fordi ændringerne, via lavere takster, vil skabe vækst i flytrafikken i Danmark, som igen vil skabe både forbrugergevinster og øget beskæftigelse i Danmark. TBST skriver følgende: *'Luftfartsselskaberne agerer i et konkurrenceudsat marked og det er overvejende sandsynligt, at lavere takster for luftfartsselskaberne vil resultere i lavere billetpriser for flypassagerer samt understøtte at Danmark bliver brugt som knudepunkt både i form af de nuværende selskaber, men også tilskynde til at andre selskaber og alliancer benytter Danmark som knudepunkt.'*

Videre anfører TBST (under afsnit om afledte effekter på samfundsniveau), at den øgede krydssubsidiering kan forventes at medføre en *'reduktion i lufthavnstaksterne og/eller et højere investeringsniveau eller en højere service. Dette vil øge attraktiviteten over for luftfartsselskaberne og dermed skabe grundlaget for nye ruter og flere afgangspunkter på eksisterende ruter.'*

Helt overordnet er det iøjnefaldende, at TBST ikke dokumenterer sine påstande med konkrete fakta. Det er uklart, hvordan det konkluderes, at forslaget vil resultere i lavere takster, uden at forslaget samtidig vil påvirke andre parametre i konkurrencen om flytrafik negativt, fx operationel effektivitet, kvalitet, rettidighed eller kapaciteten. Videre er det uklart, hvilke antagelser der ligges til grund for at konkludere, at lavere takster for luftfartsselskaberne giver lavere billetpriser og dermed understøtter, at Danmark bliver brugt som knudepunkt. Endelig mangler der en forklaring på, hvordan den øgede krydssubsidiering vil medføre et højere investeringsniveau eller en højere service.

Mest iøjnefaldende er det dog, at TBST undlader at nævne ændringernes potentielt skadelige virkninger. Først og fremmest var det oplagt, at TBST havde forholdt sig til, at den øgede krydssubsidiering kan resultere i et lavere i stedet for et højere investeringsniveau i CPH. Konkret forbigår TBST, at den øgede krydssubsidiering vil have nogle virkninger, som kan forringe CPH's investeringsincitament og dermed føre til færre og forkerte investeringer.

Den direkte virkning af den øgede krydssubsidiering vil være, at investeringerne i de kommercielle aktiviteter i lufthavnen bliver mindre attraktive. Dermed sænkes det samlede investeringsincitament i lufthavnen, og de samlede investeringer i luftfartsmæssig kapacitet kan dermed forventes at komme til at ligge på et lavere niveau fremadrettet.

Ifølge luftfartstrategien kan mangel på investeringer i de kommercielle aktiviteter medføre mindre luftfartsmæssig kapacitet i CPH og færre investeringer i luftfartsaktiviteterne. Sammenhængen mellem det kommercielle og det luftfartsmæssige område er velkendt, og på side 68 i luftfartsstrategien fremgår det, at *'et centralt konkurrenceparameter for Københavns Lufthavn i fremtiden bliver muligheden for at skabe omkringliggende kommercielle aktiviteter, som dels skaber en øget efterspørgsel efter flyforbindelser, men også gennem øget indtjening for lufthavnen muliggør yderligere investeringer i luftfartstrafikken.'*

Hertil kommer, at CPH's investeringsincitamenter generelt vil blive forværret, fordi usikkerheden om taksterne øges fremadrettet med den nye 'fall back'-model. Efter mange år med stabile forhold er der skabt usikkerhed om de regulatoriske rammer for CPH, og dette vil forstærkes med en reduktion af fallback perioden til to år. Disse ændringer vil samlet set øge CPH's kapitalomkostninger (WACC), så CPH vil skulle have et højere afkast, før en investering er rentabel. Dette vil reducere investeringerne yderligere i både de kommercielle aktiviteter og på luftfartsaktiviteterne.

TBST har ikke fremlagt en vurdering af, hvorledes forslaget til ændringer i BL 9-15 vil påvirke fremtidige investeringer i lufthavnen og dermed set helt bort fra mulige konsekvenser for lufthavnens kapacitet. Det er velkendt, at lufthavnen står overfor betydelige investeringer i ny lufthavnskapacitet (fx terminaler og standpladser) for at kunne imødekomme den forudsete trafikvækst. Såfremt der opstår kapacitetsknaphed på den luftfartsmæssige infrastruktur, vil dette give flyselskaberne mulighed for at hæve billetpriserne og dermed udnytte den stigende knaphed til højere indtjening. Såfremt denne effekt dominerer den samlede effekt, så vil forslaget til ændringer i BL 9-15 samlet set føre til højere billetpriser og lavere vækst, og altså de modsatte konklusioner end det, der fremgår af TBST's høringsbrev.

TBST's fremlagte konsekvensvurdering forholder sig slet ikke til disse potentielt negative konsekvenser, og det må konkluderes, at betydelige negative konsekvenser slet ikke er vurderet, selvom disse mekanismer fuldt ud anerkendes i luftfartsstrategien.

Derudover var det oplagt, at TBST havde fremlagt en vurdering af konsekvenserne af ændringer i forholdet mellem de generelle takster og transfertaksterne. Forslaget kan ændre på det relative forhold mellem de generelle takster og transfertaksterne. Hvis de generelle takster falder mest, kan det på sigt medføre øget konkurrence til knudepunkt-selskabet, dvs. SAS i CPH. Det vil sætte SAS under yderligere pres, og konsekvensen

kan være, at CPH fremad bliver svækket som knudepunkt, selvom TBST's vurdering siger det modsatte.

Samlet set er der ikke fremlagt dokumentation for, at forslaget til ændringer i BL 9-15 vil have de påståede effekter ift. øget vækst og lavere billetpriser.

2.5 Eventuelle afledte effekter på samfundsniveau

Det fremgår af side 28 i Erhvervsstyrelsen vejledning, at TBST skal foretage en kvalitativ vurdering af, om reguleringen har væsentlige afledte effekter på samfundsniveau, herunder effekter for andre virksomheder end dem, som er direkte omfattet af reguleringen. Der er inkluderet en tjekliste, som omfatter de væsentlige konsekvenser, som skal vurderes:

- Priser på omfattede varer og tjenester
- Adgang for andre brancher til kapital og finansiering
- Adgang og aflønning af arbejdskraft
- Andre branchers konkurrenceevne

TBST skriver på side 5 i høringsbrevet, at den øgede krydssubsidiering i fall back-modellen vil være rammesættende for forhandlingerne mellem CPH og flyselskaberne. TBST angiver, at effekten heraf forventes at være lavere takster og/eller et højere investeringsniveau eller en højere service. Ifølge TBST vil dette gøre CPH mere attraktiv for flyselskaberne og dermed skabe grundlag for mere flytrafik til, fra og i Danmark.

Det er grundlæggende det samme argument, som TBST allerede har angivet under adfærdsvirkninger. Vi har allerede forholdt os til dette argument ovenfor i afsnit 2.4.

Ift. TBST's fremlagte analyse af effekter på samfundsniveau mener vi heller ikke, at konsekvensvurderingen lever op til statens egne krav om en grundig og gennemsigtig vurdering. De samlede konsekvenser af det fremsatte forslag må ud fra det fremlagte materiale anses for ukendte, og der kan på flere centrale områder rejses tvivl om, hvorvidt forslaget vil medføre de påståede konsekvenser.

Mette Mosgaard

Fra: 1-DEP Høringer <hoeringer@em.dk>
Sendt: 12. september 2017 11:12
Til: ts Info
Cc: Mette Mosgaard
Emne: SV: Høring over ændring af BL 9-15 om betaling for benyttelse af lufthavne (lufthavnstakster)

Sag: TS31200-00312
Sagsdokument: 4750489

Til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen

Erhvervsministeriet har ingen bemærkninger til den fremsendte høring.

'Fra oktober 2015 skal al regulering med direkte konsekvenser for erhvervslivet jf. Vejledning om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger træde i kraft på en af to fælles ikrafttrædelsesdatoer hhv. 1. januar og 1. juli.'

Med venlig hilsen
Emilie Friberg

Fra: Mette Mosgaard [<mailto:MMO@tbst.dk>]
Sendt: 7. september 2017 19:03
Til: kl@kl.dk; regioner@regioner.dk; erst@erst.dk; letbyrder@erst.dk; 1-DEP Erhvervsministeriets officielle postkasse; Jacob Schaumburg-Müller; jhs@danskerhverv.dk; info@danskerhverv.dk; info@dansk-luftfart.dk; Mihael Svane; EKRNR; post@sonderborg-lufthavn.dk; Mail@krp.dk; soren.svendsen@aal.dk; kzj@bll.dk; lb@aar.dk; STANSCH Hendrik; hpt@alsie.com; b.thuesen@btinternet.com; Per.Kirkegaard.Mouritsen@thomascook.dk; per.knudsen@thomascook.dk; jesper@dat.dk; jal@aircat.dk; JRasmussen@airgreenland.dk; Chris.Gadsden@easyJet.com; krasam@ryanair.com; Madeleine.Rieber.Waldjac@norwegian.com; Lars-W.Andersen@sas.dk; Henrik P. Jørgensen; jesper.kronborg@cph.dk; mikkel.krogh@cph.dk; pvillard@aci.aero; aci@aci.aero; ES-DAA
Cc: Jan Albrecht; Sabine Lundgaard; Anders Jøndrup
Emne: SV: Høring over ændring af BL 9-15 om betaling for benyttelse af lufthavne (lufthavnstakster)

TIL HØRINGSPARTERNE

På anmodning fra branchen kan Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen oplyse, at fristen for at indgive bemærkninger til udkastet til 4. udkast af BL 9-15 udskydes til den 13. september 2017.

Med venlig hilsen / Best regards

Mette Mosgaard
Specialkonsulent / Senior Advicer

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen
Danish Transport, Construction and Housing Authority
Edvard Thomsens Vej 14
DK-2300 København S

Tlf.: +45 4178 0230
Tlf. : +45 7221 8800
mmo@tbst.dk
www.tbst.dk

Fra: Mette Mosgaard

Sendt: 11. august 2017 11:11

Til: 'kl@kl.dk' <kl@kl.dk>; 'regioner@regioner.dk' <regioner@regioner.dk>; 'erst@erst.dk' <erst@erst.dk>;
'letbyrder@erst.dk' <letbyrder@erst.dk>; 'em@em.dk' <em@em.dk>; 'jsm@kfst.dk' <jsm@kfst.dk>;
'jhs@danskerhverv.dk' <jhs@danskerhverv.dk>; 'info@danskerhverv.dk' <info@danskerhverv.dk>; 'info@dansk-luftfart.dk' <info@dansk-luftfart.dk>; 'misv@di.dk' <misv@di.dk>; 'EKRN@trafikstyrelsen.dk' <EKRN@trafikstyrelsen.dk>; 'post@sonderborg-lufthavn.dk' <post@sonderborg-lufthavn.dk>; 'Mail@krp.dk' <Mail@krp.dk>; 'soren.svendsen@aal.dk' <soren.svendsen@aal.dk>; 'kzj@bll.dk' <kzj@bll.dk>; 'lb@aar.dk' <lb@aar.dk>; 'stansch@iata.org' <stansch@iata.org>; 'hpt@alsie.com' <hpt@alsie.com>;
'b.thuesen@btinternet.com' <b.thuesen@btinternet.com>; 'Per.Kirkegaard.Mouritsen@thomascook.dk' <Per.Kirkegaard.Mouritsen@thomascook.dk>; 'per.knudsen@thomascook.dk' <per.knudsen@thomascook.dk>;
'jesper@dat.dk' <jesper@dat.dk>; 'jal@aircat.dk' <jal@aircat.dk>; 'JRasmussen@airgreenland.dk' <JRasmussen@airgreenland.dk>; 'Chris.Gadsden@easyJet.com' <Chris.Gadsden@easyJet.com>;
'krasam@ryanair.com' <krasam@ryanair.com>; 'Madeleine.Rieber.Waldjac@norwegian.com' <Madeleine.Rieber.Waldjac@norwegian.com>; 'Lars-W.Andersen@sas.dk' <Lars-W.Andersen@sas.dk>;
'Henrik.p.joergensen@cph.dk' <Henrik.p.joergensen@cph.dk>; 'jesper.kronborg@cph.dk' <jesper.kronborg@cph.dk>; 'mikkel.krogh@cph.dk' <mikkel.krogh@cph.dk>; 'pvillard@aci.aero' <pvillard@aci.aero>; 'aci@aci.aero' <aci@aci.aero>; 'ES-DAA' <es@es-daa.dk>

Cc: Jan Albrecht <JAA@tbst.dk>; Sabine Lundgaard <salu@tbst.dk>; Anders Jøndrup <AJO@tbst.dk>

Emne: SV: Høring over ændring af BL 9-15 om betaling for benyttelse af lufthavne (lufthavnstakster)

TIL HØRINGSPARTERNE

I det Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen skal henvise til nedenstående e-mail af 7. august 2017, kan styrelsen oplyse, at fristen for at indgive bemærkninger til udkast til 4. udgave af BL 9-15 udskydes med 14 dage til den 11. september 2017.

Som nævnt tidligere kan eventuelle spørgsmål rettes til Mette Mosgaard eller Sabine Lundgaard.

Med venlig hilsen / Best regards

Mette Mosgaard
Specialkonsulent / Senior Adviser

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen
Danish Transport, Construction and Housing Authority
Edvard Thomsens Vej 14
DK-2300 København S

Tlf.: +45 4178 0230
Tlf. : +45 7221 8800
mmo@tbst.dk
www.tbst.dk

Fra: Mette Mosgaard

Sendt: 7. august 2017 15:43

Til: 'kl@kl.dk' <kl@kl.dk>; 'regioner@regioner.dk' <regioner@regioner.dk>; 'erst@erst.dk' <erst@erst.dk>;
'letbyrder@erst.dk' <letbyrder@erst.dk>; 'em@em.dk' <em@em.dk>; 'jsm@kfst.dk' <jsm@kfst.dk>;

'jhs@danskerhverv.dk' <jhs@danskerhverv.dk>; 'info@danskerhverv.dk' <info@danskerhverv.dk>; 'info@dansk-luftfart.dk' <info@dansk-luftfart.dk>; 'misv@di.dk' <misv@di.dk>; 'EKRN@trafikstyrelsen.dk' <EKRN@trafikstyrelsen.dk>; 'post@sonderborg-lufthavn.dk' <post@sonderborg-lufthavn.dk>; 'Mail@krp.dk' <Mail@krp.dk>; 'soren.svendsen@aal.dk' <soren.svendsen@aal.dk>; 'kzj@bll.dk' <kzj@bll.dk>; 'lb@aar.dk' <lb@aar.dk>; 'stansch@iata.org' <stansch@iata.org>; 'hpt@alsie.com' <hpt@alsie.com>; 'b.thuesen@btinternet.com' <b.thuesen@btinternet.com>; 'Per.Kirkegaard.Mouritsen@thomascook.dk' <Per.Kirkegaard.Mouritsen@thomascook.dk>; 'per.knudsen@thomascook.dk' <per.knudsen@thomascook.dk>; 'jesper@dat.dk' <jesper@dat.dk>; 'jal@aircat.dk' <jal@aircat.dk>; 'JRasmussen@airgreenland.dk' <JRasmussen@airgreenland.dk>; 'Chris.Gadsden@easyJet.com' <Chris.Gadsden@easyJet.com>; 'krasam@ryanair.com' <krasam@ryanair.com>; 'Madeleine.Rieber.Waldjac@norwegian.com' <Madeleine.Rieber.Waldjac@norwegian.com>; 'Lars-W.Andersen@sas.dk' <Lars-W.Andersen@sas.dk>; 'Henrik.p.joergensen@cph.dk' <Henrik.p.joergensen@cph.dk>; 'jesper.kronborg@cph.dk' <jesper.kronborg@cph.dk>; 'mikkel.krogh@cph.dk' <mikkel.krogh@cph.dk>; 'pvillard@aci.aero' <pvillard@aci.aero>; 'aci@aci.aero' <aci@aci.aero>; 'ES-DAA' <es@es-daa.dk>
Cc: Jan Albrecht <JAA@tbst.dk>; Sabine Lundgaard <salu@tbst.dk>; Anders Jøndrup <AJO@tbst.dk>
Emne: SV: Høring over ændring af BL 9-15 om betaling for benyttelse af lufthavne (lufthavnstakster)

TIL HØRINGSPARTERNE

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen vedhæfter hermed en engelsk oversættelse af udkast til 4. udgave af BL 9-15 samt høringsbrevet.

I tilfælde af fortolkningstvivl er det til enhver tid den danske udgave, der er gældende.

Please find attached the English translation of the BL 9-15 and the consultation letter.

In case of any doubt, the Danish version applies.

Med venlig hilsen / Best regards

Mette Mosgaard
Specialkonsulent / Senior Adviser

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen
Danish Transport, Construction and Housing Authority
Edvard Thomsens Vej 14
DK-2300 København S

Tlf.: +45 4178 0230
Tlf. : +45 7221 8800
mmo@tbst.dk
www.tbst.dk

Fra: Mette Mosgaard

Sendt: 3. juli 2017 14:00

Til: 'kl@kl.dk' <kl@kl.dk>; 'regioner@regioner.dk' <regioner@regioner.dk>; 'erst@erst.dk' <erst@erst.dk>; 'letbyrder@erst.dk' <letbyrder@erst.dk>; 'em@em.dk' <em@em.dk>; 'jsm@kfst.dk' <jsm@kfst.dk>; 'jhs@danskerhverv.dk' <jhs@danskerhverv.dk>; 'info@danskerhverv.dk' <info@danskerhverv.dk>; 'info@dansk-luftfart.dk' <info@dansk-luftfart.dk>; 'misv@di.dk' <misv@di.dk>; 'EKRN@trafikstyrelsen.dk' <EKRN@trafikstyrelsen.dk>; 'post@sonderborg-lufthavn.dk' <post@sonderborg-lufthavn.dk>; 'Mail@krp.dk' <Mail@krp.dk>; 'soren.svendsen@aal.dk' <soren.svendsen@aal.dk>; 'kzj@bll.dk' <kzj@bll.dk>; 'lb@aar.dk' <lb@aar.dk>; 'stansch@iata.org' <stansch@iata.org>; 'hpt@alsie.com' <hpt@alsie.com>; 'b.thuesen@btinternet.com' <b.thuesen@btinternet.com>; 'Per.Kirkegaard.Mouritsen@thomascook.dk' <Per.Kirkegaard.Mouritsen@thomascook.dk>; 'bent.erlandsen@thomascook.dk'

<bent.erlandsen@thomascook.dk>; 'Torben.Ostergaard@thomascook.dk' <Torben.Ostergaard@thomascook.dk>;
'jesper@dat.dk' <jesper@dat.dk>; 'jal@aircat.dk' <jal@aircat.dk>; 'JRasmussen@airgreenland.dk'
<JRasmussen@airgreenland.dk>; 'Chris.Gadsden@easyJet.com' <Chris.Gadsden@easyJet.com>;
'krasam@ryanair.com' <krasam@ryanair.com>; 'Madeleine.Rieber.Waldjac@norwegian.com'
<Madeleine.Rieber.Waldjac@norwegian.com>; 'Lars-W.Andersen@sas.dk' <Lars-W.Andersen@sas.dk>;
'Henrik.p.joergensen@cph.dk' <Henrik.p.joergensen@cph.dk>; 'jesper.kronborg@cph.dk'
<jesper.kronborg@cph.dk>; 'mikkel.krogh@cph.dk' <mikkel.krogh@cph.dk>; 'pvillard@aci.aero'
<pvillard@aci.aero>; 'aci@aci.aero' <aci@aci.aero>

Cc: Jan Albrecht <JAA@tbst.dk>; Sabine Lundgaard <salu@tbst.dk>; Frank Thrusholm <fth@tbst.dk>; Anders
Jøndrup <AJO@tbst.dk>; Kåre Clemmesen <kacl@tbst.dk>; Carsten Falk Hansen <cfh@tbst.dk>

Emne: Høring over ændring af BL 9-15 om betaling for benyttelse af lufthavne (lufthavnstakster)

TIL HØRINGSPARTERNE

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen sender hermed udkast til 4. udgave af BL 9-15 om betaling for benyttelse af lufthavne (lufthavnstakster) i høring hos brugere og interessenter. Den ny BL 9-15, udgave 4, vil gennemføre dele af regeringens luftfartsstrategi og dette led i luftfartsstrategien har til hensigt at sikre en mere ligeværdig og transparent forhandling om lufthavnstaksterne, og skaber grundlag for fortsat vækst i såvel national som international tilgængelighed, til gavn for hele Danmark.

Til brug for dette skal Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen bede om høringsparternes bemærkninger. Bemærkningerne skal være Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens i hænde senest den 25. august 2017, og bedes sendt til info@tbst.dk og mmo@tbst.dk i cc.

Høringsmaterialet kan også ses på Høringsportalen på <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/60803>.

De gældende bestemmelser findes på vores hjemmeside www.tbst.dk under Civil Luftfart, Luftfartslovgivning, National Lovgivning, Bestemmelser, eller fås ved henvendelse til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

Der vedlægges en fortegnelse over de hørte parter.

Eventuelle spørgsmål kan rettes til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Mette Mosgaard mmo@tbst.dk +45 4178 0230 og Sabine Lundgaard på salu@tbst.dk +45 4178 0405.

Med venlig hilsen / Best regards

Mette Mosgaard
Specialkonsulent / Senior Advicer

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen
Danish Transport, Construction and Housing Authority

Edvard Thomsens Vej 14
DK-2300 København S

Tlf.: +45 4178 0230
Tlf. : +45 7221 8800

mmo@tbst.dk

www.tbst.dk

Mette Mosgaard

Fra: Johanne Vestergaard Oggesen (KFST) <jov@kfst.dk>
Sendt: 12. september 2017 10:05
Til: ts Info
Cc: Mette Mosgaard
Emne: Høring over ændring af BL 9-15 om betaling for benyttelse af lufthavne (lufthavnstakster)

Sag: TS31200-00312
Sagsdokument: 4749817

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udgør sammen med Konkurrencerådet en uafhængig konkurrencemyndighed. De følgende høringsbemærkninger afgives udelukkende som konkurrencemyndighed.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ingen bemærkninger til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens høring over ændring af BL 9-15 om betaling for benyttelse af lufthavne (lufthavnstakster).

Med venlig hilsen

Johanne Vestergaard Oggesen

Student
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen/
Danish Competition and Consumer Authority
Direkte +45 4171 5150
E-mail jov@kfst.dk



Vi arbejder for velfungerende markeder.



Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen

Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S

E-mail til info@tbst.dk og Mette Mosgaard
mmo@tbst.dk

Dansk Industri
Confederation of Danish Industry

Bemærkninger til udkast til ændring af BL 9-15 (Lufthavnstakster)

Dansk Industri (DI) har modtaget ovenstående udkast til ændring af BL 9-15 (lufthavnstakster) i høring. Med udkastet, der skal ses i forlængelse af Regeringens "Luftfartsstrategi for Danmark" fra juli 2017, foreslås en række ændringer af den gældende BL 9-15, 3. udgave af 8. marts 2011.

Luftfartsstrategien lægger afgørende vægt på luftfartens vitale betydning for Danmarks forbindelser til omverdenen og for Danmarks sammenhængskraft. Det understreges også, at den tilgængelighed, som samspillet mellem luftfartsselskaber og lufthavne skaber i kraft af nye ruter og flere frekvenser, har direkte effekt på samfundsøkonomien. Dette er en helt central sammenhæng, som DI uden forbehold kan tilslutte sig, idet den højest mulige internationale tilgængelighed og national mobilitet er et afgørende vilkår for erhvervslivet. Tilstedeværelsen af en moderne, tidssvarende, velfungerende, effektiv og konkurrencedygtig netværkslufthavn, der i alle disse henseender er attraktiv for luftfartsselskabernes beslutninger om rute- og knudepunktsstrategier, er således af afgørende betydning for dansk erhvervsliv.

I forbindelse med indførelsen af grundlaget for den gældende takstregulering (BL 9-15, 2. udgave) lagde DI (høringssvar af 3. december 2008) særlig vægt på, at reguleringen tager sigte på følgende:

- Overordnet sikrer den samfundsmæssige interesse i fastholdelse og videreudvikling af en stærk og konkurrencedygtig international netværkslufthavn i Danmark, på kort såvel som langt sigt
- Tager et rimeligt og afbalanceret hensyn til parternes respektive interesser
- Er foreneligt med gældende internationale politikker og regler på området
- Leverer en efter forholdene administrativ enkel og praktisk tilgængelig model
- Medvirker til at erhvervslivet sikres velfungerende og effektive luftfartsydelser, der aktivt understøtter den økonomiske vækst.



For DI er denne prioritering uændret, og vi opfordrer til, at ændringerne i reguleringsmodellen nøje vurderes på basis af deres effektivitet til at opnå ovennævnte punkter.

DI lægger også vægt på, at reguleringsmodellen indrettes på en sådan måde, at parterne har en klar fælles interesse i fortsat at opnå og indgå **frivillige** aftaler for fremtidige takstperioder. Det er DI's opfattelse, at en aftaleløsning er betinget af størst mulig transparens, herunder at trafikprognoser hviler på et objektivt grundlag. Det er endelig centralt, at der sikres en sund balance mellem regulering og lufthavnens forretningsmæssige frihedsgrader.

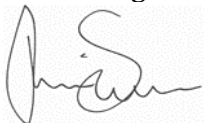
Processen for Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens godkendelse af takster fremgår af punkt 9. Styrelsen skal i den sammenhæng sikre sig, at taksterne er et udtryk for et forhandlingsresultat. For den vurdering lægges der i punkt 9.5.2 op til, at minimum 80 % af lufthavnsbrugerne skal tilslutte sig taksterne, for at dette kan opfattes som et forhandlingsresultat. Det betyder omvendt, at et mindretal på blot 21 % af lufthavnsbrugerne kan blokere for et forhandlingsresultat, som flertallet har opnået, hvilket potentielt kan vise sig uhensigtsmæssigt. Vi anbefaler derfor, at den pågældende ændring revurderes med henblik på at opnå den bedste balance mellem ønskede og uønskede effekter.

DI vil yderligere understrege, at det for det videre forløb er helt centralt, at reguleringsmodellen stimulerer virkeliggørelsen af tidssvarende og relevante investeringer i lufthavnens infrastruktur, således at lufthavnen fortsat vil være et centralt trafikknudepunkt i Nordeuropa, der tilbyder et højt serviceniveau til konkurrencedygtige takster. Det er helt afgørende for dansk erhvervsliv.

DI opfordrer til, at de mulige konsekvenser af ændringerne undersøges nøje, og at der gennemføres en dialog med alle væsentlige aktører. For DI er det helt afgørende, at der er sikkerhed for vækst og international tilgængelighed, herunder navnlig for udviklingsplanerne for Københavns Lufthavn.

Vi opfordrer også til, at der på baggrund af de indkomne høringssvar - og i lyset af situationen i øvrigt - afholdes møde med alle de væsentlige aktører. DI deltager naturligvis meget gerne i et sådant møde.

Med venlig hilsen



Michael Svane

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen
Att.: Mette Mosgaard
Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S

TS31200-00312

15. september 2017

Høringssvar til høring over ændring af BL 9-15 om betaling for benyttelse af lufthavne (lufthavnstakster)

Dansk Erhverv har modtaget styrelsens høring af 3. juli 2017 vedrørende ovennævnte og har følgende bemærkning hertil.

Generelle bemærkning

Det er Dansk Erhvervs opfattelse, at foreliggende forslag næsten udelukkende vil have konsekvenser for Københavns Lufthavn (CPH) og i langt mindre grad for de øvrige danske lufthavne. Vi tager derfor i nedenstående svar udgangspunkt i konsekvensen for CPH og ikke i så høj grad andre lufthavne. Dette skal ikke ses som udtryk for, at vi underkender de andre lufthavnes vigtighed og den store dygtighed, hvormed de drives, men alene at fokus for forslaget tydeligvis primært er CPH.

CPH er et af Danmarks og Skandinaviens vigtigste stykker infrastruktur. Det gælder både for de fritidsrejsende og dansk erhvervslivs internationale tilgængelighed og fortsatte vækstmuligheder. Det er derfor helt centralt, at vi i Danmark skaber de bedst mulige langsigtede og stabile rammer for, at den fungerer så godt som muligt.

Seneste forsøg på at skabe disse rammer er regeringens Luftfartsstrategi for Danmark, der indeholder mange gode forslag, og som Dansk Erhverv bakker op om. Det er positivt, at strategiens overordnede mål er at sikre gode rammevilkår for luftfarten i Danmark, som skal understøtte, at tilgængeligheden forbliver høj og fortsætter med at vokse til gavn for Danmark.

Dansk Erhverv stiller sig imidlertid tvivlende overfor, om dette mål bliver opnået med nærværende høring over ændringsforslaget til BL 9-15. Det er vores overordnede opfattelse, at forslaget i stedet risikerer at skade lufthavnenes muligheder for at skabe tilgængelighed på både kort og lang sigt frem for at sikre langsigtede og stabile rammevilkår samt investeringsmuligheder.

Det er således vores generelle opfattelse, at forslaget hæmmer lufthavnens fremtidige muligheder for at lægge en optimal prisstrategi for både nuværende og fremtidige kunder. Det medfører blandt andet, at den fremtidige værdi af lufthavnene falder – eller ikke stiger så meget, som den

kunne have gjort – hvilket vil vanskeliggøre tiltrækning af ny kapital og eventuel udvidelse af kapitalgrundlaget fra eksisterende investorer.

CPH er et centralt element i muligheden for tiltrækning af virksomheder, erhvervsrejsende og turister til Danmark. Det er derfor afgørende for Dansk Erhverv, at potentialet udvikles mest muligt. Dette mål nås ikke ved fremlagte forslag.

Lufthavnsafgifter og rabatmodeller for nye ruter er centrale elementer i strategien for en kommercielt drevet virksomhed, der forhandler vilkår og priser med nuværende og potentielle kunder.

Læser man ændringsforslaget til BL 9-15 uden at have kendskab til Luftfartsstrategi for Danmark, kan man umiddelbart få den opfattelse, at CPH er et monopol, der overtræder sine beføjelser, at ejerne trækker kapital ud uden tanke på den daglige drift og vedligehold kombineret med luftfartsselskaber, der står uden forhandlingsmagt, overladt til CPH's nåde – til skade for dansk luftfarts internationale konkurrenceevne på luftfartsområdet. Det virker med andre ord som om, at det empiriske grundlag, de to dokumenter er lavet ud fra, er væsentligt forskellige fra hinanden.

Såfremt der måtte være kommet nyt materiale efter offentliggørelsen af Luftfartsstrategi for Danmark, anmoder Dansk Erhverv om, at dette fremlægges, og den videre lovgivningsproces udsættes, indtil alle parter har haft mulighed for at sætte sig ind i førnævnte eventuelle materiale og vurdere dets konsekvenser for fremtidige tiltag på området.

Skulle det vise sig, at eventuelt nyt materiale tegner et andet billede end det, der fremkom i Luftfartsstrategi for Danmark, må det som en naturlig konsekvens betyde, at Luftfartsstrategi for Danmark skal tilrettes og fremlægges på ny.

Dansk Erhverv savner helt overordnet argumenter og kalkuler for, at ændringsforslaget til BL 9-15 vil have en langsigtet positiv effekt på dansk national og international luftfart.

Billetpriser

Det fremgår af det til ændringsforslaget til BL 9-15 vedhæftede høringsbrev, at de ønskede ændringer med "...overvejende sandsynlighed..." vil betyde lavere flybilletter for passagerer samt en række "...samfundsøkonomiske gevinster..." for Danmark.

Dansk Erhverv bifalder dette, og ovenstående udsagn er som udgangspunkt i overensstemmelse med de gængse økonomiske teorier, men Dansk Erhverv mener, at der er et aspekt, som ikke er taget i betragtning i denne sammenhæng.

De nuværende flybilletpriser er allerede på et niveau, der er historisk lavt, hvor luftfartsselskaberne langt fra altid har et overskud på deres flyvninger.

Ændringsforslaget vil muligvis på kort sigt give marginalt lavere billetpriser, mens det på længere sigt må forventes, at disse rabatter bare vil blive indarbejdet i luftfartsselskabernes omkostninger for at sikre en mere positiv bundlinje for disse.

Det er ikke nødvendigvis dårligt set fra et flyselskabs synspunkt, men den fremtidige udvikling af lufthavnene er i højere grad afhængig af, hvilken service lufthavnen kan tilbyde, og hvis lufthavnens indtægter formindskes, kan man ud fra samme argumentation som for billetpriser konkludere, at serviceniveauet også vil sænkes.

Transparens og lige forhandlingsposition

Ændringsforslaget til BL 9-15 advokerer for, at de ønskede tiltag tilsammen giver mere transparens og gør forhandlingerne mere ligeværdige.

Dansk Erhverv er uenig i dette. Ændringsforslaget til BL 9-15 gør ikke forhandlingspartnerne mere ligeværdige, men fratager derimod de facto lufthavnene det meste af deres forhandlingsstyrke. Konsekvensen bliver, at det alt andet lige bedst kan betale sig for luftfartsselskaberne at afvise lufthavnenes udspil i egne og andres forhandlinger og henvise de videre drøftelser til myndighederne. Markedskræfterne sættes dermed ud af spil ved lovforslaget, og det finder vi ikke er hensigtsmæssigt.

Vetoret

Ændringsforslaget til BL 9-15 tillægger ét eller flere luftfartsselskaber, der kan mønstre 20 pct. af trafikvolumen, en vetoet imod ethvert forslag, uanset om de selv er part i forslaget.

Dette vil få en negativ effekt på lufthavnenes muligheder for at tiltrække nye internationale ruter, da luftfartsselskabernes beslutninger om at åbne disse i en lufthavn ofte afgøres af de mulige rabatmodeller, der tilbydes i en opstartsperiode.

Det er en meget bekostelig affære at starte nye ruter op, hvorfor sådanne beslutninger altid vil være meget påvirkede af mulige rabatordninger, der kan opnås. Et flyselskab, der overvejer at åbne en ny rute, vil typisk indhente tilbud fra en længere række lufthavne. Alt efter udgangspunkt og destination for den nye rute vil flyselskabets valgmuligheder typisk ikke være begrænset til hverken danske eller andre nordiske lufthavne. Lufthavnene vil derfor ofte være i konkurrence med en lang række andre europæiske lufthavne. Når lufthavnens handlemuligheder og fleksibilitet begrænses som efter dette forslag, vil den stå i en langt ringere forhandlingssituation end dens europæiske konkurrenter.

Begrænses lufthavnenes muligheder for at tilbyde disse, vil det blive svært at tiltrække nye ruter, hvilket vil påvirke konkurrenceevnen i en negativ retning. Samtidig gør det også lufthavnen mindre attraktiv som investeringsobjekt, da udviklingsmulighederne vil være stærkt begrænsede.

Der skal ikke meget fantasi til at forestille sig, at allerede etablerede luftfartsselskaber ville finde det kommercielt fornuftigt at nedlægge veto overfor sine konkurrenter, når disse ønsker at åbne ruter i en lufthavn, hvor man selv er etableret.

Luftfartsselskaber, der ikke har et ønske om at åbne ny ruter, kunne tænkes at se andres bestræbelser på samme måde som en uønsket konkurrence, der i fremtiden vil kunne modvirkes fuldstændigt ved at benytte vetoretten. På samme måde forholder det sig for de selskaber, der har en mere ekspansiv forretningsplan. Deres veto til ruterabatter vil holde konkurrenterne ude af lufthavnene til skade for konkurrencen på området – såvel i Danmark som internationalt.

Ændringsforslaget til BL 9-15 åbner op for en lovliggjort konkurrencehæmmende adfærd fra luftfartsselskaberne, såfremt de i sig selv er store nok eller kan finde andre luftfartsselskaber, der ønsker at støtte op om dem i denne adfærd.

Dansk Erhverv kan ikke se, hvordan dette kan forsvares. Yderligere giver det ikke nogen tydelig gevinst for aktørerne i lufthavnene, stiller ikke Danmark bedre i forhold til ønsket om at tiltrække nye ruter eller øge vores konkurrenceevne i Norden, EU og på verdensplan.

Dansk Erhverv anerkender, at Trafik-, Bolig- og Byggestyrelsen har en meget stor viden om luftfart som en helhed, men er uforstående overfor, hvorfor Trafik-, Bolig- og Byggestyrelsen tildeles kompetencen til at skulle træffe kommercielle beslutninger på vegne af private virksomheder.

Reguleringsperioden

Dansk Erhverv finder, at forkortelse af reguleringsperioden fra fire til to år er i direkte modstrid med regeringens eget udtalte mål om regelforenkling og fjernelse af unødvendige administrative processer for at mindske både det offentlige og det private erhvervslivs omkostninger.

En fordobling af forhandlingsprocedurer, der er tidskrævende og omkostningstunge, bør ikke indføres.

Krydssubsidiering og konkurrenceevne

Med ændringsforslaget til BL 9-15 ønskes det, at procentsatserne for krydssubsidiering hæves betragteligt i de tilfælde, hvor parterne ikke kan nå til enighed.

Dette tiltag er endnu et incitament for luftfartsselskaberne til at benytte sig af den nyerhvervede vetoret.

Når dette kombineres med Fall Back-løsningen i tilfælde af uenighed, vil ændringsforslaget til BL 9-15 skabe usikkerhed hos investorer og aktionærer om lufthavnens fremtidige værdi.

Med forslaget er der en reel risiko for, at krydssubsidieringssatsen hurtigt nærmer sig 50 pct., at nye ruter ikke etableres på grund af manglende muligheder for at give opstartsrabatter, og at lufthavnene får deres forhandlingsposition alvorligt svækket.

Fremtidige investeringer i lufthavne

Der er bred enighed om, at der ikke går længe, før kapacitetsgrænsen i de større danske lufthavne er nået, hvorfor ekspansion er helt essentiel.

CPH har eksempelvis med sit "Expanding CPH" udarbejdet en udvidelsesplan, der efter deres opfattelse vil sikre den danske luftfart i en årrække. Dansk Erhverv mener generelt, at de danske lufthavne undervurderer potentialet i den fremtidige trafik, hvorfor vi gerne så endnu mere ambitiøse udviklingsplaner fremlagt og implementeret.

Sådanne tiltag kan i fremtiden blive alvorligt hæmmede af ændringsforslaget til BL 9-15, der vil lade det offentlige diktere lufthavnsafgifter og lade CPH's driftsresultat sænke disse yderligere gennem høje krydssubsidieringssatser.

Bliver lufthavnene gennem tiltagene i ændringsforslaget til BL 9-15 ramt på deres konkurrenceevne og stabile langsigtede rammevilkår, der blandt andet betinger investeringsniveauet, vil det direkte komme til at skade investeringerne i de nødvendige kapacitetsudvidelser, da de langsigtede investeringsmidler vil være blevet begrænsede på grund af ændringsforslaget til BL 9-15.

Tidligere løb de kommercielle aftaler mellem lufthavnene og luftfartsselskaberne væsentligt længere end der lægges op til nu. Det gav alle parter et mere sikkert grundlag at planlægge deres fremadrettede kommercielle strategi på grundlag af.

Når denne tidshorisont ønskes ændret til to år, kan det betyde, at de fremtidige investeringsplaner bliver så meget mere forsigtige, at vi i løbet af en årrække står i en situation, hvor man ikke har mulighed for at udvide kapaciteten til det niveau og med den hastighed, som er nødvendigt. Samtidig vil det hæmme mulighederne for den langsigtede strategiske planlægning.

Konklusion

Dansk Erhverv stiller sig tvivlende overfor, om de erklærede mål i Luftfartstrategi for Danmark vil blive opnået gennem ændringsforslaget til BL 9-15. Det kan tværtimod frygtes, at det vil svække lufthavnenes konkurrence på internationalt niveau og skabe en situation, hvor enkelte aktører på luftfartsområdet vil kunne diktere, hvorvidt nye tiltag og kommercielle beslutninger vil kunne implementeres.

På denne baggrund anbefaler Dansk Erhverv, at den nuværende høring om ændringsforslaget til BL 9-15 udsættes, indtil alt underlæggende data er blevet offentliggjort.

Den uoverensstemmelse, der består imellem Luftfartstrategi for Danmark og den nuværende høring, skaber i sig selv en tilstrækkelig usikkerhed i forhold til de reelle konsekvenser, som de fremlagte tiltag vil medføre, at ændringsforslaget til BL 9-15 ikke bør gennemføres i sin nuværende form.

Dansk Erhverv foreslår derfor, at den igangværende høring udsættes, at der åbnes nye forhandlinger og indsamles tilstrækkeligt og offentliggjort materiale til, at der kan udformes en et nyt forslag, der på lang sigt kan styrke den danske luftfart i et internationalt perspektiv.

Med venlig hilsen



Jesper Højte Stenbæk
Fagchef



KL høringssvar vedr. BL-9-15 ændring af lufthavnstakster

KL Takker for muligheden for at kommentere på udkast til 4. udgave af BL 9-15 om betaling for benyttelse af lufthavne (lufthavnstakster).

KL bemærker, at udkastet vil gennemføre dele af regeringens luftfartsstrategi, og at dette led i luftfartsstrategien har til hensigt at sikre en mere ligeværdig og transparent forhandling om lufthavnstaksterne, og skabe grundlag for fortsat vækst i såvel national som international tilgængelighed, til gavn for hele Danmark.

For KL er det netop væsentligt, at nye initiativer indenfor luftfart understøtter luftfartsstrategiens ambition om bedre tilgængelighed, vækst og beskæftigelse i hele landet og væsentligt, at der løbende følges op på, om initiativerne i strategien realiserer dette.

KL tager forbehold for efterfølgende politisk behandling af sagen.

Dato: 11. september 2017

Sags ID: SAG-2016-03093
Dok. ID: 2407317

E-mail: CRO@kl.dk
Direkte: 3370 3861

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 1 af 1

Mette Mosgaard

Fra: Rasmus Stoklund Holm-Nielsen <raho@danskmetal.dk>
Sendt: 5. september 2017 17:29
Til: ts Info
Cc: Mette Mosgaard
Emne: j.nr. TS31200-00312

Opfølgningsflag: Opfølgning
Flagstatus: Afmærket

Sag: TS31200-00312
Sagsdokument: 4739975

Høringssvar vedr. udkast til ændring af BL 9-15

På vegne af Dansk Metal tillader jeg mig at fremsende et par bemærkninger vedrørende BL 9-15, som vi er bekendt med skal ændres.

Der er en risiko for, at de fremsatte ændringsforslag til BL 9-15 vil hæmme den fremtidige vækst og den fortsatte udbygning af især Københavns Lufthavn. Det er problematisk, da vi er afhængige af at værne om den HUB-position som Københavns Lufthavn har opnået i Nordeuropa. Risikoen er at vi vil miste mange arbejdspladser; dels i forbindelse med selve lufthavnen, men også afledt når virksomheder i Danmark mister muligheder for at rejse enkelt ud til nye markeder samt tiltrække kunder og nye investorer.

Vi mener det væsentligste problem i de ændringer, der er lagt op til, er, at de i deres nuværende form kan skabe tvivl om det fremtidige omkostningsniveau for luftfartsselskaberne. Usikkerheden kan dermed betyde, at der foretages færre langsigtede investeringer i lufthavnen. Endelig er risikoen, at lufthavnen mister evnen til at tiltrække nye ruter, hvilket i særlig grad kan true Københavns Lufthavns status som hub på længere sigt. På den baggrund bekymrer det os, at konsekvenserne af de foreslåede ny reguleringsmetoder ikke er tilstrækkeligt belyst, og vi vil derfor anbefale, at man venter med endeligt at iværksætte ændringerne af BL 9-15.

Vi håber I vil lade vores bemærkninger indgå i jeres overvejelser.

Med venlig hilsen

Rasmus Stoklund Holm-Nielsen

Erhvervspolitisk chef
Formandssekretariatet i Dansk Metal

T: 50 74 41 85
E: rshn@danskmetal.dk

Til: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen

Vækstforum Hovedstaden
Kongens Vænge 2
DK - 3400 Hillerød

T +45 4820 5000
F +45 4520 5661
E vækstforum@regionh.dk
W regionh.dk

Høringssvar vedr. ændring af bekendtgørelse BL 9-15 om betaling for benyttelse af lufthavne

Dato: 11. september 2017

Formandskabet for Vækstforum Hovedstaden har gennemgået Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens udkast til bekendtgørelse BL 9-15.

God international tilgængelighed og nem adgang til verdens vækstcentre er afgørende for at skabe vækst og beskæftigelse. De danske lufthavne yder et afgørende bidrag i forhold til at fastholde virksomheder, tiltrække nye investeringer, turister og talent. De danske lufthavne bør derfor sikres de bedste muligheder for fortsat udvikling.

Københavns Lufthavn er Danmarks hoveddør ud til verden og knudepunktet for lufttrafikken i Danmark. Københavns Lufthavn yder et stort bidrag til vækst og jobskabelse i Danmark og særligt i Greater Copenhagen. Vækstforum Hovedstaden støtter derfor også op om lufthavnens ambitiøse udviklingsplan, og sammen med Erhvervsministeriet, kommuner og regioner på Sjælland og i Skåne samt flere andre aktører arbejder Vækstforum Hovedstaden tæt sammen med Københavns Lufthavn om ruteudviklingsprogrammet Global Connect.

Det er afgørende for Vækstforum Hovedstaden, at ændringerne i BL 9-15 understøtter de ambitiøse mål i regeringens luftfartsstrategi om bedre tilgængelighed og samtidig understøtter lufthavnens muligheder for at udvikle sig i et konkurrencepræget marked.

Vækstforum Hovedstaden er bekymret for, om det fremlagte udkast til bekendtgørelse vil påvirke Københavns Lufthavn og andre danske lufthavne negativt. Vækstforum Hovedstaden opfordrer derfor til, at de mulige konsekvenser af ændringerne undersøges nøje, og at der gennemføres en åben dialog med bl.a. lufthavnene, luftfartsselskaber og andre væsentlige aktører for at sikre, at Danmark står bedst muligt i den hårde globale konkurrence om at tiltrække flyruter og udvikle luftfarten i Danmark.

På vegne af formandsskabet for Vækstforum Hovedstaden

Med venlig hilsen



Sophie Hæstorp Andersen

EN DEL AF

GREATER
COPENHAGEN



Handelskammaren
I sydsvenska företags intresse

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen
info@tbst.dk,

Angående: TS31200-00312

Bidrag til høringssvar vedr. ændring af BL 9-15, 4. udgave

Sydsvenska Handelskammaren repræsenterer ca 3.000 virksomheder i Sydsverige og dansk luftfartsstrategi med henblik især på Copenhagen Airport har stor strategisk betydning for væksten i Sydsverige och Greater Copenhagen-regionen.

Regeringens luftfartsstrategi indeholder overordnede ambitioner som er positive, og som vil kunne bidrage til at styrke Danmarks og Sydsveriges tilgængelighed, der er central for et velfungerende erhvervsliv, arbejdsmarked og mulighed for at tiltrække turister.

Den øgede tilgængelighed, vækst og aktivitet i Københavns Lufthavne har bidraget væsentligt til at styrke de regionale beskæftigelseseffekter og væksten i hele Danmark og i Sydsverige. En høj tilgængelighed i Danmark, herunder Greater Copenhagen-området, og til resten af verden er afgørende for de danske og svenske virksomheder og turister, og dermed afgørende for de arbejdspladser, der kan skabes.

Det er derfor vigtigt, at eventuelle ændringer i BL 9-15 fortsat understøtter denne vækst og ikke det modsatte, ved for eksempel at hæmme lufthavnens muligheder for at tiltrække nye ruter til Danmark.

Gennemføres de i udkastet foreslåede ændringer vedrørende lufthavnens muligheder for at tilbyde rabatmodeller til flyselskaberne, er der en risiko for, at CPH på både kort og langt sigt mister evnen til at tiltrække nye ruter til København. Det vil i givet fald hæmme væksten, og de medfølgende jobs, betydeligt både i København, men også i de øvrige regioner af Danmark og Sydsverige, der drager nytte af et velfungerende CPH.

Der er risiko for, at Danmarks og Sydsveriges konkurrenceevne svækkes, ved at CPH ikke længere kan tilbyde rabatter til flyselskaberne på kommercielle vilkår eller agilt justere i rabatmodellen. Det samme gælder muligheden for at tilbyde differentierede ydelser til forskellige typer af flyselskaber. I stedet er man underlagt krav om, at rabatmodeller og eventuelle differentierede ydelser skal aftales med flyselskaberne med opbakning fra mindst 80 pct. af disse. Herudover kræves styrelsens strategiske godkendelse, hvilket de facto vil gøre styrelsen til beslutningstager for CPH. Disse elementer vil gøre det markant vanskeligere at tiltrække nye ruter, og de medfølgende positive afledte samfundseffekter, til både Danmark og Sydsverige.

Malmö den 11 september 2017

Stephan Mächler
VD

Per Trydning
vice VD

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen**Høringssvar vedr. ændring af bekendtgørelse BL 9-15 om betaling for benyttelse af lufthavne**

Vi har med interesse læst udkast til BL 9-15, der skal gennemføre dele af regeringens luftfartsstrategi.

Københavns lufthavn er som et trafikalt knudepunkt en vigtig motor for tiltrækning af arbejdspladser, viden og turister til kommunerne på Sjælland og hele Greater Copenhagen Regionen. Derfor er det afgørende for os, at Københavns Lufthavn også fremadrettet kan fortsætte en positiv udvikling med tiltrækning af nye ruter. Dette ligger fint i forlængelse af ambitionerne bag regeringens luftfartsstrategi om at styrke Danmarks nationale og internationale tilgængelighed, som vi bakker fuldt ud op om.


Vi lægger derfor stor vægt på, at evt. ændringer i BL 9-15 understøtter luftfartsstrategiens ambition om bedre tilgængelighed ved at sikre, at Københavns Lufthavn fortsat har gode muligheder for at tiltrække nye ruter og fastholde eksisterende. I den henseende er vi bekymrede for, om konsekvenserne af enkelte af tiltagene i BL 9-15 er tilstrækkeligt belyst. Dette gælder bekendtgørelsens bestemmelser vedr. rabatmodeller (kravet om opbakning fra 80 pct. af flyselskaberne) og såkaldte differentierede ydelser (hvor selskaber der repræsenterer +20 pct. af trafikvolumen kan blokere for sådanne løsninger).

Vi bakker op om ambitionen om at sikre transparent fastsættelse af takstniveauet mellem et lufthavnsorgan og luftfartsselskaber men opfordrer til, at konsekvenserne af ovennævnte bestemmelser for København Lufthavn belyses nærmere.

Med venlig hilsen



Steen Christiansen
Formand KKR Hovedstaden



John Engelhardt

Næstformand KKR Hovedstaden

Dato: 12. september 2017

Sags ID: SAG-2017-04581
Dok. ID: 2407377

E-mail: AFP@kl.dk
Direkte:

Albertslund Kommune
Nordmarks Alle
2620 Albertslund

www.kl.dk/kkr-hovedstaden
Side 1 af 1

Til

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen

Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S

Att.: info@tbst.dk

cc.: mno@tbst.dk

J. nr. TS1200-00312.

**Hotel • Restaurant
& Turisterhvervet**

Vodroffsvej 32
1900 Frederiksberg C

Tel +45 35 24 80 80
Fax +45 35 24 80 88

13. september 2017

www.horesta.dk
horesta@horesta.dk

Vedr. Høring over udkast til BL 9-15, 4. udgave om betaling for benyttelse af lufthavne (lufthavnstakster)

cvr.nr. 17 01 48 11

HORESTA er arbejdsgiver- og erhvervsorganisation for hotel-, restaurant- og turismeerhvervet og har en lang række medlemmer med domicil i Københavns Lufthavn. Vi fremsender derfor nedenstående høringssvar i forbindelse med udkast til *BL 9-15 om betaling for benyttelse af lufthavne (lufthavnstakster)*.

HORESTA vil anmode Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen om fremadrettet at få tilsendt høringer af relevans for dansk turisme- og oplevelseserhverv.

BL 9-15 skal understøtte en ambitiøs national luftfartsstrategi

HORESTA hilser regeringens luftfartsstrategi velkommen. Vi er positive overfor regeringens ambitioner med at give danske lufthavne de bedst mulige rammevilkår for at tiltrække flere flyruter og dermed flere gæster til Danmark såvel som at forbinde landsdelene i Danmark med resten af verden.

En høj tilgængelighed i Danmark og til resten af verden er af afgørende betydning for at tiltrække turister til Danmark og dermed afgørende for de arbejdspladser, der bl.a. skabes i hotel-, restaurations- og turismeerhvervet.

Eventuelle ændringer i BL 9-15 bør derfor understøtte, at de omfattede lufthavne og helt konkret Københavns Lufthavn fortsat har mulighed for at kunne agere markedsførende, herunder at kunne tiltrække nye og udbygge sin position som trafikalt knudepunkt i Nordeuropa. En effektiv luftfartssektor er afgørende for vækst i dansk erhvervsliv generelt og dansk turisme mere specifikt.

Øget krydssubsidiering kan have konsekvenser for de kommercielle aktører i lufthavnen

HORESTA deler regeringens målsætning om, at lufthavnstaksterne i Københavns Lufthavn skal være konkurrencedygtige i forhold til de internationale konkurrenters takstniveau. Det er vigtigt for at tiltrække nye ruter og selskaber til Danmark. HORESTA anerkender, at BL 9-15 umiddelbart fører til

lavere lufthavnstakster og kan bidrage til at tiltrække nye flyruter ved at stille luftfartsselskaberne bedre i den internationale konkurrence.

Det foreslås dog i udkastet, at det fremadrettet skal være en forholdsvis større andel af merafkastet fra den kommercielle del af lufthavnsdriften, der skal finansiere lavere lufthavnstakster til flyselskaberne. HORESTA er betænkelig ved, at krydssubsidieringen af det kommercielle merafkast ændres fra det nuværende interval mellem 10-50 procent til 30-50 procent ved den førstkomende reguleringsperiode og til 40-50 procent ved efterfølgende reguleringsperioder.

Reguleringen favoriserer således den luftfartsmæssige del i forhold til den kommercielle del af Københavns Lufthavn, og det rejser bekymring for, at konsekvensen vil være fordyrede omkostninger for aktører i den kommercielle del af Københavns Lufthavn.

Københavns Lufthavn investerer i dag meget store beløb i at udbygge og udvikle lufthavnen bl.a. for at udvide kapaciteten til de mere end 40 mio. årligt rejsende, som opholder sig i lufthavnen - og lufthavnsens udvidelsesplan forventes at skabe ca. 9.000 varige jobs i hele Danmark. Det er afgørende at denne udvidelse og investering i at sikre kapacitet og effektivitet fortsætter. De rejsende efterspørger både effektiv betjening og tilbud af høj kvalitet bl.a. lounges og spisemuligheder.

Den kommercielle del af lufthavnsdriften er også central i fremtidssikringen af Københavns Lufthavn som trafikalt knudepunkt. Og det er positivt, at de rejsende i dag får et godt førstehåndsbillede af Danmark ved allerede i lufthavnen at opleve moderne dansk arkitektur, design, mode, kvalitetsmad mv.

HORESTA mener, at regulering af lufthavnstaksterne skal tage udgangspunkt i både konkurrencedygtige markedsvilkår og god forretningsskik samt sikre grundlag for *både* takst-, service- og kapacitetsniveauet i lufthavnen.

Københavns Lufthavn markedsmæssige ageren begrænses

Udkastet mindsker Københavns Lufthavns mulighed for økonomisk at tiltrække nye ruter til København ved f.eks. at tilbyde flyselskaberne forskellige rabatmodeller. Den øgede statslige regulering begrænser Københavns Lufthavns mulighed for at agere på markedsmæssige vilkår.

Københavns Lufthavn underlægges et krav om, at rabatmodeller fremover skal aftales med opbakning fra mindst 80 pct. af flyselskaberne. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen eller et mindretal af luftfartsselskaber, som tilsammen kan mønstre mere end 20 procent af trafikvolumen, kan således modarbejde en aftalt løsning omfattende differentierede ydelser.

Hidtil har Københavns Lufthavn haft succes med frivillige aftaler bl.a., fordi alle flyselskaber, der tilsluttede sig en aftale, fik noget ud af den, som de ellers ikke kunne være sikre på i et *fall back*-scenarie. Det frivillige aftalesystem har således betydet, at SAS og øvrige selskaber med en høj andel af transferpassagerer har haft en lav transfertakst.

Det kan medvirke til at svække Danmarks konkurrenceevne ift. de øvrige nordiske hubs, hvis Københavns Lufthavn ikke fremover kan tilbyde rabatter til flyselskaberne på kommercielle vilkår eller agere fleksibelt i forhold til rabatmodeller.

Københavns Lufthavns forhandlingsposition forringes derudover ved, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen i udkastet tildeles adgang til at fastsætte de økonomiske variable, som udgør byggestenene i takstmodellen, og adgang til at ændre i lufthavnstaksterne til trods for, at der er indgået en kommerciel aftale mellem lufthavnen og luftfartsselskaberne.

HORESTA bekymret for, at forslaget begrænser Københavns Lufthavns mulighed for at agere markedsførende og fleksibelt bl.a. ved tiltrækning af nye fly ruter.

Balance mellem det kommercielle og luftfartsmæssige område

HORESTA mener, at en strammere regulering af rammerne for fastsættelse af lufthavnstakster i BL 9-15 rammer skævt, såfremt Københavns Lufthavns forretningsmuligheder begrænses proportionalt med, at luftfartsselskabernes konkurrenceevne forbedres. Finansieringen af de lavere lufthavnstakster fra den kommercielle drift er endvidere bekymrende. Det vil muligvis tiltrække flere flyruter til København på kort sigt, men på lang sigt står Danmark sig bedre ved, at lufthavnen har flere muligheder for at drive forretning og løbende investere i driften og udvidelsen af lufthavnen.

Vi ser frem til, at vores bemærkninger tages med i det videre arbejde med BL 9-15.

Med venlig hilsen

Kirsten Munch Andersen
HORESTA