



Bruxelles, den 19.5.2014
COM(2014) 278 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om anvendelsen af direktivet om lufthavnsafgifter

1. Indledning

Lufthavnsafgifter betales af lufthavsbrugere (luftfartsselskaber) for brug af lufthavnens faciliteter. De er knyttet til landing, start, afmærkning af flyvepladsen, parkering af fly samt passager- og fragtekspedition og finansierer helt eller delvist tilrådighedsstillelsen af start- og landingsbaner og tilknyttede områder samt passager- og fragtterminalområder. Skønt lufthavnsafgifterne opkræves hos luftfartsselskaberne, er det i sidste ende passagererne eller fragtkunderne, som bærer omkostningerne, eftersom disse afgifter indgår i den endelige pris, de betaler.

Lufthavnsafgifternes andel af de største EU-luftfartsselskabers driftsomkostninger¹ varierer afhængigt af, hvilken type luftfartsselskab der er tale om, og hvilke lufthavne, der flyves til². De udgør ca. halvdelen af en gennemsnitslufthavns indtægter, og de granskes nu nøjere end nogensinde i lyset af de aktuelle vanskelige omkostningsforhold for luftfartsselskaberne. Lufthavnsafgifter er også knyttet til det serviceniveau, passagererne tilbydes. Især ved lavpris- og kortdistancetraffic kan størrelsen af lufthavnsafgifterne være en af de afgørende faktorer i luftfartsselskabernes beslutninger om, hvilke ruter de skal flyve. At alle typer luftfartsselskaber har mulighed for at anvende lufthavnsinfrastruktur af høj kvalitet til en konkurrencedygtig pris er klart af afgørende betydning for en velfungerende luftfartssektor i EU.

Direktivet om lufthavnsafgifter³, som medlemsstaterne skulle omsætte til national lovgivning senest den 15. marts 2011, udgør et særskilt EU-lovgrundlag for opkrævningen af lufthavnsafgifter i alle lufthavne i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og Schweiz med over 5 mio. passagerbevægelser om året og som minimum den største lufthavn i hver medlemsstat. Omkring 70 EU-lufthavne hører ind under direktivets anvendelsesområde og repræsenterer knap 80 % af EU's passagertrafik. Denne gruppe repræsenterer en bred vifte af lufthavne lige fra mellemstore lufthavne, der yder et afgørende økonomisk og socialt bidrag til deres respektive regioner, til de største hovedlufthavne i EU, som forbinder destinationer over hele verden. Direktivet fastlægger fælles principper for opkrævning af lufthavnsafgifter og sigter i den forbindelse mod at: skabe større åbenhed om, hvordan lufthavnsafgifterne beregnes, sikre, at lufthavne ikke i deres fastsættelse af lufthavnsafgifter forskelsbehandler luftfartsselskaberne (medmindre det er berettiget af veldefinerede forvaltningspolitiske overvejelser), sørge for regelmæssigt samråd mellem lufthavne og luftfartsselskaber og i hver medlemsstat oprette en uafhængig tilsynsmyndighed (ISA), der har til opgave at løse tvister mellem lufthavne og luftfartsselskaber om størrelsen af lufthavnsafgifterne og føre tilsyn med,

¹ Ifølge ACI Europe (2007) udgør lufthavnsafgifter ca. 4-8 % af de største EU-luftfartsselskabers driftsomkostninger. I sin økonomiske oversigt fra marts 2013 fremførte IATA, at alle infrastrukturbrugerafgifter tilsammen udgjorde 14,4 % af lufttransportomkostningerne (tal fra 2011). Lufthavnens luftfartsrelaterede afgifter udgøre ifølge IATA ca. 2/3 af disse infrastrukturbrugerafgifter.

² Steer Davies Gleave, Evaluation of Directive 2009/12/EC on airport charges, september 2013.

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/12/EF af 11. marts 2009 om lufthavnsafgifter (EUT L 70 af 14.3.2009, s. 11).

at de foranstaltninger, medlemsstaterne træffer til overholdelse af direktivet, anvendes korrekt.

I denne rapport giver Kommissionen en oversigt over anvendelsen af direktivet i medlemsstaterne og udpeger de aspekter af gennemførelsen heraf, som kan gøres til genstand for yderligere undersøgelser. Rapporten bygger på en undersøgelse, som Kommissionen for nylig har fået foretaget med henblik herpå⁴. Undersøgelsen omfatter en analyse af, om direktivet har påvirket lufthavnenes praksis, når det gælder opkrævningen af afgifter, og den indeholder også en omfattende høring af interessenter for at indsamle synspunkter om gennemførelsen af direktivet, de opnåede resultater og de områder, der kræver yderligere opmærksomhed. Blandt interessenterne tæller de uafhængige tilsynsmyndigheder, der er oprettet i medfør af direktivet, andre kompetente myndigheder i medlemsstaterne, individuelle lufthavnsdriftsorganer og luftfartsselskaber samt deres repræsentative sammenslutninger.

2. Markedsudvikling

I de seneste årtier har lufthavnene i EU gennemgået en væsentlig forandring, som også påvirker fastsættelsen af lufthavnsafgifter. Mens offentlige myndigheder tidligere har opfattet hovedlufthavne og mindre lufthavne primært som infrastruktur, der skulle opfylde forbindelsesbehov, er disse lufthavne nu ved at udvikle sig til virksomheder, som forventes at skabe overskud og tiltrække private investorer.

Denne proces har betydet, at mange offentligt ejede lufthavne er blevet kommercielle virksomheder, mens andre er blevet privatiseret. Dette kan tilskrives forskellige ændringer. For det første er statens funktion som den, der stiller transportinfrastruktur til rådighed, ved at ændre sig fra at være leverandør til at være katalysator. For det andet anses lufthavne, som i dag i mange tilfælde er rentable, for at drive en kommerciel virksomhed. Endelig har offentlige myndigheder været ivrige efter at tiltrække private investorer både for at udvide infrastrukturen og for at skaffe staten indtægter. Selvom lufthavnene i EU stadig overvejende er offentligt ejede⁵, inddrages private investorer i stigende grad.

I betragtning af lufthavnsinfrastrukturens strategiske karakter har medlemsstaterne dog typisk bevaret en grad af direkte interesse eller kontrol enten gennem direkte ejerskab af/koncession på lufthavnsdrift og/eller via en (national) økonomisk reguleringsordning. Det sidste er især tilfældet i de medlemsstater, der har hovedlufthavne, på grund af de pågældende lufthavnes prisfastsættelseskapacitet.⁶

Med lavprisselskabernes vækst kan der samtidig i visse – generelt mindre - lufthavne observeres et skifte i forhandlingspositionen mellem lufthavne og luftfartsselskaber til fordel

⁴ Steer Davies Gleave, Evaluation of Directive 2009/12/EC on airport charges, september 2013.

⁵ Ifølge Airport Council International Europe var 77 % af lufthavnene fuldt ud ejet af det offentlige i 2010, mens 9 % var fuldt ud privatejede, se Airport Council International Europe: "The Ownership of Europe's Airports 2010".

⁶ De største hovedlufthavne i EU er placeret i Det Forenede Kongerige, Frankrig, Tyskland og Nederlandene.

for luftfartsselskaberne. På grund af deres fleksibilitet kan disse selskaber ikke blot skifte til andre ruter, men også til andre lufthavne som base for deres fly. Luftfartsselskaberne holder konstant øje med resultaterne af deres eksisterende ruter med henblik på at søge nye destinationer og forbedre deres virksomheds tiltrækningskraft og rentabilitet. Det bevirker, at der skabes konkurrence mellem lufthavne med forskellig geografisk beliggenhed, og at lufthavnsadministrationerne i stigende grad presses til at tilbyde gunstigere betingelser, herunder lavere lufthavnsafgifter. Hertil kommer, at den overskydende lufthavnskapacitet også har skabt konkurrence lufthavnene imellem, hvilket øger luftfartsselskabernes forhandlingsstyrke yderligere i visse tilfælde. Lufthavnene hævder, at de står over for stigende konkurrence⁷ og ikke kun som følge af lavprisluftfartsselskaberne indflydelse i regionale lufthavne. Graden af konkurrence mellem lufthavne ser dog ud til at variere og afhænger i høj grad af lokale faktorer. Luftfartsselskaberne hævder, at passagererne snarere har en tendens til at skifte luftfartsselskab end lufthavn som følge af udbuddet af konkurrerende luftfartsprodukter.

3. Resultater af direktivet

I begyndelsen af 2013 havde alle medlemsstaterne meddelt, at direktivet var gennemført fuldt ud i national lovgivning. Den formelle gennemførelse er dog kun det første skridt. Den korrekte anvendelse af direktivet i praksis og dets virkning på lufthavnsoperatører, luftfartsselskaber og luftfartssektoren som sådan er også af stor betydning. På dette tidlige stadie finder Kommissionen, at en række af direktivets vigtigste mål allerede er nået. Der er dog specifikke problemer med gennemførelsen og anvendelsen i en række medlemsstater, og disse skal løses ved at gøre medlemsstaterne opmærksomme på de problemer, der er afdækket, om nødvendigt via traktatbrudsproceduren. De vigtigste elementer i direktivet, der vil blive analyseret i dette kapitel, er:

- lufthavnsdriftsorganernes regelmæssige **samråd** med lufthavnsbrugere om, hvordan afgiftssystemet skal fungere, om afgifternes størrelse og om tjenesteydelsernes kvalitet samt høring af lufthavnsbrugerne om planer for ny infrastruktur (direktivets artikel 6)
- lufthavnsdriftsorganets **åbenhed** om grundlaget for fastsættelse af afgifter, herunder krav til informationsstrømme til og fra lufthavnsbrugerne (direktivets artikel 7)
- **ikke-forskelsbehandling** af lufthavnsbrugere (direktivets artikel 3)
- oprettelsen af en **uafhængig tilsynsmyndighed** i hver medlemsstat for at sikre, at de foranstaltninger, der træffes for at efterkomme direktivet, anvendes korrekt, og at der gribes ind i tilfælde af tvister om lufthavnsafgifter (direktivets artikel 6 og 11)

⁷ Airports Council International (Europe), "Airport Competition in Europe", juni 2012.

- **fleksibilitet**, således at lufthavnsdriftsorganet kan tilbyde luftfartsselskaberne differentierede tjenesteydelser (direktivets artikel 10).

Direktivet bygger på principper for lufthavnsafgifter, der siden 1974 løbende er udviklet af Organisationen for International Civil Luftfart.⁸ Det skal forstås på baggrund af de relevante bilaterale luftfartsaftaler udarbejdet i overensstemmelse med ICAO's standardbestemmelser, i medfør af hvilke EU og medlemsstaterne under normale omstændigheder skal give tredjelandes luftfartsselskaber fair og lige ret til at deltage i konkurrencen om at levere international lufttransport. I den forbindelse indeholder de samlede lufttransportaftaler, der er indgået med f.eks. USA og Canada, også særlige bestemmelser om brugerafgifter, herunder lufthavnsafgifter, for at sikre, at disse afgifter er rimelige og afspejler omkostningerne ved at levere de pågældende tjenesteydelser.

3.1. Samråd

Interessenternes synspunkter om samrådsbestemmelserne varierer. Skønt relativt mange lufthavne allerede havde etableret en samrådsordning, har direktivet skabt større klarhed om samrådets frister og form. I visse medlemsstaters lufthavne, f.eks. i Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Luxembourg, Slovenien, Spanien og Sverige blev der først indført obligatorisk samråd, da direktivet blev omsat i national lovgivning. Endvidere indeholdt direktivet for første gang et påbud om obligatoriske samrådsprocedurer i de lufthavne i Det Forenede Kongerige, som falder inden for direktivets anvendelsesområde, og som indtil da ikke havde været omfattet af den økonomiske regulering, der gjaldt for de største lufthavne i Det Forenede Kongerige.

Luftfartsselskaberne sætter spørgsmålstegn ved anvendelsen af begrebet "samråd", idet de fremfører, at lufthavnene bør bestræbe sig på at inddrage luftfartsselskaberne fremfor blot at informere dem. Luftfartsselskaberne vil gerne have, at deres meninger ikke blot bliver hørt, men også taget til efterretning. Endnu et spørgsmål, der blev rejst, vedrører tidsplanen og de stramme svarfrister i samrådsproceduren, som lufthavnsbrugere i nogle medlemsstater får.

Luftfartsselskaberne er mere eller mindre tilfredse med samrådene, afhængigt af i hvilken medlemsstat lufthavnen ligger. Mens luftfartsselskaberne i de store lufthavne i Det Forenede Kongerige og Nederlandene generelt er tilfredse med samrådsproceduren, var luftfartsselskaberne i Spanien, Italien, Grækenland og Ungarn kritiske over for proceduren, især med hensyn til den tid de fik til at svare, og det forhold, at samrådet ofte nærmere har karakter af et informationsmøde.

De lufthavne, der har en bred vifte af lufthavnsbrugere (Amsterdam Schiphol, Heathrow, Aéroports de Paris og Frankfurt), er generelt tilfredse med samrådsproceduren og finder det

⁸ Se betragtning 9 og 10 i direktivet vedrørende ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (niende udgave, 2012).

nyttigt at have kodificerede retningslinjer på EU-niveau. På den anden side har nogle af de mindre lufthavne, som er omfattet af direktivet, givet udtryk for betænkeligheder med hensyn til procedurernes formalitet og den administrative byrde i forbindelse med afholdelsen af en formel samrådsprocedure. Flere lufthavne kritiserede den usikkerhed, der er forbundet med, at luftfartsselskaberne kun deltager i begrænset omfang, og at der ikke er fastsat nogen tidsfrist for luftfartsselskabernes indgivelse af klager over lufthavnsafgifter. Direktivet forpligter også lufthavnene til at høre lufthavsbrugerne før fastlæggelsen af planer om nye infrastrukturprojekter, om end det ikke specificeres, hvilken procedure der skal følges, og hvilke minimumskrav der skal opfyldes.

Kommissionen betragter lufthavsbrugernes tillid til samrådsproceduren som væsentlig. Det er derfor vigtigt, at de har en rimelig forventning om, at deres synspunkter vil blive hørt og imødekommet i henhold til de relevante bestemmelser i direktivet. For at sikre, at disse bestemmelser virker i praksis, kan dette i givet fald betyde, at samrådet skal tilrettelægges på en måde, der giver en passende grad af samspil (herunder f.eks. forhåndsmeddelelse om møder eller frister til at komme med input). Kommissionen finder det også vigtigt, at luftfartsselskaberne engagerer sig konstruktivt i samrådsproceduren.

Klager, som Kommissionen har modtaget, over finansieringen af store infrastrukturudvidelser i Dublin og Rom viser betydningen af et velfungerende samrådssystem, når man tager indvirkningen på fremtidige lufthavnsafgifter i betragtning. I forbindelse med samråd om ny infrastruktur opstår spørgsmålet om forfinansiering af infrastruktur, hvorved der opkræves højere afgifter af de aktuelle lufthavsbrugere for at finansiere kommende infrastruktur (i modsætning til at rejse finansiering gennem f.eks. udstedelse af ny aktiekapital eller gennem lån). Undersøgelser, der er foretaget på vegne af Kommissionen, viser, at forfinansiering er tilladt i de fleste medlemsstater, men at det generelt er uklart, hvilke betingelser der gælder for denne form for finansiering. Kommissionen har identificeret to medlemsstater (Portugal og Nederlandene), som har fastsat klare regler om, at lufthavne ikke må finansiere infrastruktur på denne måde. Blandt de øvrige medlemsstater, som formodentlig tillader forfinansiering, har Kommissionen identificeret ni, som har fastsat specifikke regler. Det fremgår ikke klart, i hvilket omfang ICAO's retningslinjer følges konsekvent i praksis. Disse retningslinjer indeholder en række sikkerhedsforanstaltninger, som bør finde anvendelse i forbindelse med forfinansiering. Indførelse af flere og mere specifikke metoder til at sikre passende samråd, så der opnås større åbenhed om forfinansiering i henhold til direktivet, kan eventuelt overvejes.

3.2. Åbenhed

Hvis et samråd om lufthavnsafgifter skal fungere korrekt, er det nødvendigt, at de lufthavsbrugere, som skal høres, har adgang til tilstrækkelig information, så de kan bidrage med input. Lufthavsbrugerne, lufthavnene og medlemsstaterne sætter pris på den tydelige definition af åbenhed i direktivets artikel 7, mens luftfartsselskaberne snarere finder direktivets krav for generelle. Luftfartsselskaberne kritiserer navnlig den store detaljeringsgrad, der kræves for de omkostningsoplysninger, som skal fremlægges, og det

forhold, at der ikke i henhold til direktivet skal fremlægges oplysninger om lufthavnens kommercielle aktiviteter. Luftfartsselskaberne mener også, at de fremlagte oplysninger måske ikke er tilstrækkeligt detaljerede til, at de kan afgøre, om afgifterne er omkostningsrelaterede eller ej.

Hvorvidt luftfartsselskaberne finder oplysningerne gennemskuelige, varierer fra lufthavn til lufthavn og fra medlemsstat til medlemsstat. Lufthavnsbrugerne var generelt tilfredse med situationen i Det Forenede Kongeriges lufthavne og i Amsterdam Schiphol, hvor de mener, at der regelmæssigt fremlægges oplysninger på en åben måde.

I de lufthavne, hvor luftfartsselskaberne ikke er tilfredse, nævner luftfartsselskaberne anvendelsen af åbenhedskravene i Italien, Ungarn, Belgien, Tyskland, Grækenland, Cypern, Letland, Spanien, Sverige og Finland. Lufthavnsbrugerne anførte manglende detaljerede omkostningsdata som det mest almindelige klagepunkt i disse tilfælde.

Direktivet giver i princippet medlemsstaterne mulighed for at vælge mellem "single till"- eller "dual till"-opkrævningssystemer til deres lufthavne. I "single till"-systemet medregnes alle lufthavnsindtægter, herunder indtægter fra ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter såsom detailhandel og bilparkering, i fastsættelsen af lufthavnsafgifter. I "Dual till"-systemet adskilles indtægter fra luftfart fra ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter, og det er kun luftfartsindtægterne, der medregnes i fastsættelsen af lufthavnsafgifter. Lufthavnene foretrækker generelt sidstnævnte system, fordi der ikke er monopol på ikke-luftfartsrelaterede aktiviteter. Kombinerede systemer findes også. Luftfartsselskaberne argumenterer generelt for "single till"-systemet med den begrundelse, at det sænker lufthavnsafgifterne for luftfartsselskaberne, som er ansvarlige for at bringe passagerer til lufthavnen, og som derfor øger de ikke-luftfartsrelaterede indtægter.

Selv om Kommissionen ikke på nuværende tidspunkt giver udtryk for en holdning for eller imod et bestemt system, finder den, at der i nogle tilfælde kan være behov for en højere grad af tilsyn fra de uafhængige tilsynsmyndigheders side for at sikre, at direktivets grundlæggende principper respekteres i de tilfælde, hvor lufthavne anvender "dual till"-systemet, idet der tages hensyn til de økonomiske omstændigheder som lufthavnene drives i, og deres mulighed for at fastsætte deres tariffer i et konkurrencepræget miljø. F.eks. kan det være hensigtsmæssigt at sørge for, at omkostningerne ved incitamentet til gavn for luftfartsselskaber, som har til formål at øge trafikken i en lufthavn, anvendes på en sådan måde, at de ikke påvirker de afgifter, som betales af luftfartsselskaber uden for ordningen, men bæres af lufthavnens kommercielle indtægter. Desuden mener Kommissionen, at en ændring fra "single till" til "dual till" eller omvendt udgør en grundlæggende ændring af afgiftssystemet, for så vidt som det kan have en betydelig indvirkning på det anvendte afgiftsniveau. En sådan ændring bør ledsages af et samråd og en mulighed for at klage til den uafhængige tilsynsmyndighed i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i direktivet, hvorefter der skal afholdes samråd, når der foreslås ændringer af afgiftsniveauet eller -systemet.

3.3 Ikke-forskelsbehandling med hensyn til lufthavnsafgifter og incitamentordninger

Det er af afgørende betydning, at anvendelsen af lufthavnsafgifter ikke medfører forskelsbehandling af lufthavnsbrugere. Dette er dog ingen hindring for, at lufthavnsafgifterne kan gradueres, så længe det sker i henhold til kravene i artikel 3 i direktivet, dvs. i almenhedens og samfundets interesse, herunder af miljøhensyn, og kriterierne herfor er relevante, objektive og gennemskuelige. Skønt lufthavnene hævder, at der ikke sker forskelsbehandling i anvendelsen af sådanne gradueringer, klager luftfartsselskaberne over den store variation i afgifterne, som efter deres mening medfører forskelsbehandling af lufthavnsbrugere.

Afgifter, der er graduerede af miljømæssige årsager, såsom emissions- og støjafgifter er et udbredt fænomen, som ser ud til at være ukontroversielle. Det samme gælder graduering i forbindelse med myldretid/trafiksvage perioder, som et begrænset antal lufthavne benytter. Gradueringen af lufthavnsafgifter af miljømæssige grunde kan få stadig større betydning i betragtning af presset for at forbedre luftfartens resultater på dette område.

Spørgsmålet om graduering af afgifter alt efter, om der er tale om indenlandske destinationer eller EU-destinationer, er omfattet af Domstolens retspraksis.⁹ I sine afgørelser har Domstolen fastslået, at skatter eller afgifter, som medfører forskelsbehandling, strider imod den frie levering af tjenesteydelser, jf. forordning 1008/2008¹⁰. Hvis differentierede afgifter ikke er begrundet i artikel 3 (almenhedens og samfundets interesse, herunder miljøhensyn), kan de anses for at gøre det vanskeligere at levere tjenesteydelser fra en medlemsstat til en anden end at levere tjenesteydelser inden for samme medlemsstat. Kommissionen har erkendt, at passagerer, som er omfattet af grænsekontrol, kan generere højere omkostninger end andre passagerer og dermed begrunde en højere passagerafgift¹¹. Med forbehold for opfyldelsen af kravene i artikel 3 og behovet for at sikre proportionaliteten er det derfor tilladt at graduere afgifterne afhængigt af, om der er tale om destinationer i eller uden for Schengen.

Graduering af lufthavnsafgifter, der har til formål at øge trafikken, og som er baseret på nye ruter, øget frekvens og/eller passagertal (incitamentordninger), er derimod kontroversielle blandt interessenterne. Rutenetselskaber og regionale luftfartsselskaber finder, at mængderabatter og vækstrabatter til nye og eksisterende ruter fremmer lavprisselskaber og nye aktører. Omvendt er rabatter for transferpassagerer i hovedlufthavne upopulære hos de lavprisselskaber, som normalt ikke tilbyder forbindelser til og fra disse lufthavne. Disse rabatter kan være betydelige og kan f.eks. beløbe sig til over 50 % i Amsterdam Schiphol. I hvor høj grad disse transferrabatter gives af rent økonomiske grunde, er ikke altid klart.

⁹ Afgørelse af 26.6.2001, Kommissionen mod Portugal, C-70/99, sml. I, s. 4845, præmis 20, afgørelse af 6.2.2003, Stylianakis, C-92/01, sml. I, s. 1291, præmis 23 ff.

¹⁰ EUT L 293 af 31.10.2008, s. 3.

¹¹ Statsstøttesag nr. E4/2007.

Kommissionen vil fremme erfaringsdeling mellem medlemsstaterne med henblik på at fremme god praksis, idet der tages hensyn til de enkelte lufthavnes mulighed for at fastsætte deres priser på grundlag af økonomiske kriterier og i overensstemmelse med direktivets bestemmelser. Der skal sikres en balance mellem på den ene side at give lufthavnene en passende grad af kommerciel frihed til gavn ikke blot for lufthavnene selv, men også for luftfartsselskaberne og passagererne, og på den anden side at beskytte de selskabers stilling, som måske ikke har forudsætningerne for at ændre en lufthavns prisfastsættelsespolitik. Det kunne være et vigtigt første skridt at øge åbenheden om incitamentordninger.

3.4. Klageprocedure og uafhængige tilsynsmyndigheder

Direktivet har skabt klarhed ved at indføre en forpligtelse til at oprette en uafhængig tilsynsmyndighed (ISA) i hver medlemsstat, omend dette er gået noget langsomt i nogle medlemsstater. Med Italiens oprettelse af *Autorità di Regolazione dei Trasporti* i slutningen af 2013 har alle medlemsstaterne dog fuldført dette skridt. Den mest almindelige model, som de fleste medlemsstater har valgt, er at bemyndige de eksisterende luftfartsadministrationer til at udføre ISA-opgaver. Nogle medlemsstater har bemyndiget eksisterende tilsynsorganer til at udføre ISA-opgaver (f.eks. Irland, Det Forenede Kongerige, Sverige og Finland), og to medlemsstater har bemyndiget konkurrencemyndighederne til at udføre ISA-opgaver (Nederlandene og Spanien). Især luftfartsselskaberne er tilfredse med, at direktivet fastsætter en klar klageprocedure i tilfælde af uenighed om fastsættelsen af lufthavnsafgifter, men tiden vil vise, hvordan de uafhængige tilsynsmyndigheders rolle udvikler sig. Lufthavnene udtrykte på deres side bekymring over stigningen i antallet af klagesager fra luftfartsselskaberne til ISA og over den tid, det tager at behandle disse klager. De vigtigste problemer i forbindelse med klager synes at være, at direktivet ikke udtrykkeligt fastsætter en lovpligtig frist for luftfartsselskabernes indgivelse af en klage og hvor lang tid, det må tage at behandle klagen. Dette kan forsinke investeringer i infrastruktur.

Et af de centrale spørgsmål, der rejses, navnlig blandt luftfartsselskaberne, er opfattelsen af, at den uafhængige tilsynsmyndighed ikke er uafhængig. Opfattelsen af, at tilsynsmyndighedens nødvendige grad af uafhængighed er upræcist defineret, blev betragtet som et problem i de medlemsstater, som ejer aktiepost i lufthavne, og hvor det er et ministerium, der er udpeget som uafhængig tilsynsmyndighed, eller hvor ministeriet udøver en grad af politisk eller administrativ kontrol over den uafhængige tilsynsmyndighed. Det er afgørende, at ISA er uafhængig i praksis som fastsat i direktivets artikel 11, hvis f.eks. samråds- og klageproceduren skal fungere korrekt. Det skal desuden nævnes, at manglende uafhængighed undergraver realiseringen af direktivets mål.

I de tilfælde, hvor medlemsstaterne har gennemført artikel 6, stk. 5, litra a), som foreskriver, at lufthavnsafgifterne fastsættes eller godkendes af den uafhængige tilsynsmyndighed selv, og ikke lufthavnsdriftsorganet, finder klagereglerne i samme artikels stk. 3 og 4 ikke anvendelse. Dette betyder normalt, at den eneste klagemulighed i tilfælde af uenighed er at anlægge sag ved den kompetente nationale domstol i overensstemmelse med de relevante nationale

retsregler. Luftfartsselskaberne finder dette problematisk, da omkostningerne ved sådanne søgsmål kan være en hindring. Et betydeligt antal medlemsstater såsom Østrig, Belgien, Cypern, Danmark, Frankrig, Tyskland, Ungarn, Irland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige har valgt at benytte muligheden i artikel 6, stk. 5, litra a), i direktivet til nogle eller alle de lufthavne, som er beliggende i deres område og er omfattet af direktivet.

Luftfartsselskaberne har også udtrykt bekymring over nogle uafhængige tilsynsmyndigheders passive rolle, som muligvis skyldes manglende ekspertise eller menneskelige ressourcer. Gennemsnitligt er der kun ansat en fuldtidsækvivalent hos hver myndighed til at behandle sager vedrørende direktivet, hovedsagelig procedurer for samråd, kontrol og tvistbilæggelse. De ekstra administrationsomkostninger, som medlemsstaterne oppebærer som følge af direktivet, anses derfor for at være minimale i samtlige medlemsstater, selv om aktivitetsniveauet hos hver uafhængig tilsynsmyndighed varierer. Der er dokumentation for, at de nyoprettede tilsynsmyndigheders begrænsede synlighed har givet sig udslag i, at de har modtaget færre klager sammenlignet med myndigheder, som allerede varetog sager om lufthavnsafgifter før direktivets ikrafttræden.

Kommissionen vil fortsat overvåge gennemførelsen af direktivet, når det gælder spørgsmålet om uafhængighed hos de tilsynsmyndigheder, der er oprettet i medlemsstaterne. Til et spørgsmål i samme forbindelse bemærker Kommissionen udviklingen i ejerskabs- og forvaltningsmodellerne for lufthavne, som er omfattet af direktivet. Der er i nogle tilfælde risiko for, at langfristede koncessionsaftaler, hvorefter lufthavnsafgifter fastlægges bindende for en lang periode efter aftale mellem koncessionsindehaveren og den ansvarlige offentlige myndighed og uden samråd med lufthavnsbrugere, kan sætte direktivets bestemmelser om samråd og den uafhængige tilsynsmyndigheds foranstaltninger ud af kraft. I forbindelse med lufthavnsafgifter skal man være opmærksom på at sikre, at koncessioner eller offentlig-private partnerskaber ikke indgås på en sådan måde, at de fratager luftfartsselskaberne deres fulde rettigheder i henhold til direktivet, eller at direktivet på anden vis tilsidesættes.

3.5. Differentierede tjenesteydelser

Tjenesteydelserne i en lufthavn kan skræddersys af lufthavnsdriftsorganet til forskellige lufthavnsbrugeres behov og kan variere med hensyn til kvalitet og dermed pris. Det fastsættes i direktivet, at alle lufthavnsbrugere, der ønsker at benytte sig af skræddersyede tjenesteydelser eller særlige terminaler eller terminaldele, skal have mulighed for det. Hvis der kun er et begrænset antal differentierede tjenesteydelser til rådighed, gives der adgang på grundlag af relevante, objektive, gennemsikkelige og ikke-diskriminerende kriterier. Dermed har lufthavnene nogle rammeregler, de skal følge ved afpasningen af deres tilbud til luftfartsselskabernes undertiden forskelligartede behov for tjenesteydelser. Det er ikke ualmindeligt, at lufthavne differentierer deres afgifter i overensstemmelse hermed, f.eks. i forhold til det serviceniveau, der ydes i forbindelse med parkeringspladser og luftbroer. På den anden side har kun et mindre (men stigende) antal lufthavne særlige terminaler til indenlandske og internationale ruter eller til lavpris- og full service-operationer.

Lavpristerminaler er undertiden betydeligt billigere med hensyn til de afgifter, luftfartsselskaberne skal betale (i nogle tilfælde op til 30 %).

Lufthavne er sommetider stødt på vanskeligheder med at skræddersy deres tjenesteydelser og opstille kriterier for begrundelse af forskellen i afgifter, således som de skal, jf. direktivets artikel 10. Kommissionen vil fortsat overvåge medlemsstaternes anvendelse af denne artikel med henblik på om nødvendigt at identificere mulige afhjælpende foranstaltninger.

4. Konklusioner

Skønt det er for tidligt at drage endelige konklusioner om direktivets virkning, da det først er trådt i kraft for nylig, kan der drages nogle foreløbige konklusioner. De vigtigste positive virkninger, aktørerne på markedet har nævnt, er den øgede åbenhed om fastsættelse af lufthavnsafgifter i de største europæiske lufthavne, bedre samråd og oprettelsen af uafhængige tilsynsmyndigheder i alle medlemsstaterne samt klageprocedurerne.

Selv om direktivet ser ud til at have ydet et vigtigt bidrag til forbedring af proceduren for fastsættelse af lufthavnsafgifter i de store europæiske lufthavne, som det gælder for, skal anvendelsen heraf overvåges yderligere. Der er iværksat flere traktatbrudsprocedurer, og Kommissionen vil træffe de fornødne foranstaltninger i forbindelse med andre sager på grundlag af modtagne klager eller ex officio.

Mere specifikt er oprettelsen af de uafhængige tilsynsmyndigheder med den nødvendige grad af uafhængighed som påkrævet i henhold til direktivet afgørende for at nå direktivets mål. Myndighedernes rolle i alle medlemsstaterne vil blive behandlet som et prioriteret spørgsmål.

Kommissionen har også til hensigt at nedsætte et forum af uafhængige tilsynsmyndigheder, som mødes regelmæssigt for at drøfte spørgsmål vedrørende håndhævelsen af direktivets bestemmelser i medlemsstaterne. Formålet er at hjælpe disse uafhængige tilsynsmyndigheder med at udvikle deres arbejdsmetoder og viden ved at udveksle erfaringer og god praksis. Det første møde afholdes den 13. juni 2014.

Endelig vil det også være nødvendigt at overveje, hvorvidt der er behov for at tage formålene med direktivet op til fornyet overvejelse på et senere tidspunkt, f.eks. som følge af ændringer i de konkurrenceforhold, som gør sig gældende for lufthavnene. På samme måde vil Kommissionen skulle afgøre, om direktivets mål kunne nås bedre, hvis det revideres. Nogle af de specifikke spørgsmål, der med fordel kunne undersøges nærmere, som f.eks. incitamentsordninger og differentierede tjenester, drøftes i afsnit 3.1-3.4 i denne rapport, og Kommissionen vil benytte ISA-forummet til at gennemgå denne rapportes konklusioner.

En forudsætning for, at luftfartssektoren i Europa kan løse de problemer, den står over for, tilbyde passagererne tjenester af den bedst mulige kvalitet til den laveste pris og fortsat sikre forbindelser i EU og på verdensplan, er, at luftfartsselskaberne og passagererne har adgang til konkurrencedygtige lufthavnsydelser. I takt med at EU-luftfartsselskaberne bliver stadig

tættere integreret med luftfartsselskaber fra andre regioner via udarbejdelsen af aftaler om "open skies", alliancer mellem flyselskaber og andre former for selskabssamarbejde, bliver spørgsmålet om forskelsbehandling mellem lufthavnsbrugere endnu mere vigtigt. Det er vigtigt at sørge for, at lufthavnsafgifter anvendes retfærdigt, således at luftfartsselskaber af alle nationaliteter kan konkurrere på fair betingelser i europæiske lufthavne til gavn for bl.a. forbindelsesmulighederne. Det er også nødvendigt at give lufthavnene mulighed for at udvide deres virksomheder på en dynamisk måde, hvilket vil bidrage til videreudviklingen af en konkurrencedygtig europæisk luftfartssektor.