

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Revision af retningslinjerne fra 1994 og 2005 om luftfart og lufthavne i EU« (tillægsudtalelse)

(2012/C 299/10)

Ordfører: **Jacek KRAWCZYK**

Medordfører: **Nico WENNMACHER**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 14. juli 2011 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive tillægsudtalelse om:

"Revision af retningslinjerne fra 1994 og 2005 om luftfart og lufthavne i EU".

Det forberedende arbejde henvistes til Den Rådgivende Kommissionen for Industrielle Ændringer, som vedtog sin udtalelse den 11. juni 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 482. plenarforsamling den 11.-12. juli 2012, mødet den 11. juli, følgende udtalelse med 143 stemmer for, 2 imod og 1 hverken for eller imod:

1. Konklusioner

1.1 Kommissionen har planer om at revidere dels retningslinjerne fra 1994 for anvendelse af EF-traktatens artikel 92 og 93 på statsstøtte i luftfartssektoren, dels retningslinjerne fra 2005 for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne (i det følgende omtalt som luftfartsretningslinjerne).

1.2 Medlemsstater har siden 2005 undladt at oplyse Kommissionen om mange tilfælde, hvor lufthavne eller lokal-samfund har tildelt støtte.

1.3 EØSU er enig med de større aktører om, at en revision af de nuværende luftfartsretningslinjer er bydende nødvendig, og for at skabe reelle lige konkurrencevilkår for alle er der behov for, at det sker med det samme. Udvikling af regionale lufthavne er en vigtig faktor for økonomisk vækst og territorial samhørighed, og der er behov for klare regler om statsstøtte på området.

1.4 Udvalget mener, at det er nødvendigt at udarbejde en undersøgelse, som giver et aktuelt overblik over statsstøtte og lignende praksis, for så vidt angår gennemførelse af luftfartsretningslinjerne. Den bør, ud over en analyse af gældende praksis på området, også indeholde detaljerede oplysninger om beløbsstørrelse og -type for de tildelte midler, deres betydning for den konkrete økonomiske udvikling samt den kvantitative og kvalitative indvirkning på beskæftigelsen.

1.5 I sine anbefalinger vedrørende en revision af luftfartsretningslinjerne i denne udtalelses punkt 5:

— bakker EØSU op om behovet for et sæt standardiserede EU-regler, der gælder for hele luftfartssektoren, og som sætter en stopper for ukontrollerede subsidieordninger og sikrer lige konkurrencevilkår for alle markedsaktører, også på lokalt niveau,

— er udvalget enig i, at private investeringer som et overordnet princip ikke kan betragtes som statsstøtte. Samtidig kan en offentlig operatør optræde som privat investor, hvis investeringen kan retfærdiggøres ud fra et kommercielt synspunkt,

— anbefaler EØSU, at der kun bør være mulighed for at tildele statsstøtte til investeringer i lufthavnsinfrastruktur og startstøtte til flyselskaber i klart definerede tilfælde, og at denne støtte tilpasses efter tidsperiode og intensitet,

— tilslutter udvalget sig behovet for fuld offentliggørelse af hvilken støtte, der er tilgængelig for lufthavne og flyselskaber, og under hvilke betingelser denne støtte kan tildeles,

— opfordrer EØSU til at fremme den sociale dialog og undgå social dumping i sektoren,

— fremhæver udvalget vigtigheden af en korrekt gennemførelse af retningslinjerne, og at håndhævelse er en afgørende faktor,

— anbefaler EØSU, at der udarbejdes en langsigtet politik for udvikling af regionale lufthavne. Det er en forudsætning for en vellykket håndhævelse af luftfartsretningslinjerne, at man bliver enige om klare politiske prioriteter for udvikling af regionale lufthavne.

2. Indledning

2.1 Gennem de seneste to årtier har den europæiske luftfartsindustri oplevet en række omvæltninger, som hovedsageligt skyldes markedets liberalisering og den efterfølgende etablering af lavprisselskaber. Samtidig med at det indre luftfartsmarked har givet flere europæiske borgere adgang til lufttransport pga. fremkomsten af nye luftfartsselskaber, nye regionale lufthavne

og lavere billetpriser, har det haft en ikke ubetydelig indvirkning på beskæftigelsen og forholdet mellem arbejdsmarkedets parter i sektoren.

2.2 For at sikre lige konkurrencevilkår for luftfartsselskaber vedtog Kommissionen i 1994 i forbindelse med liberaliseringen af markedet for luftfartstjenester de første retningslinjer for luftfarten i EU med bestemmelser om vurdering af social støtte og omstrukturingsstøtte til luftfartsselskaber. De blev i 2005 suppleret med retningslinjer for offentlig finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartstjenester fra regionale lufthavne.

2.3 Kommissionen har planer om at revidere dels retningslinjerne fra 1994 for anvendelse af EF-traktatens artikel 92 og 93 på statsstøtte i luftfartssektoren, dels retningslinjerne fra 2005 for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne.

2.4 En række europæiske ruteselskaber, hvoraf de fleste er medlemmer af Sæmmenslutningen af Europæiske Luftfartsselskaber (AEA) anfører, at de i de seneste år har oplevet en ny form for konkurrence fra luftfartsselskaber, der får betydelige indtægter fra lokalsamfund og lufthavne. AEA-selskaberne mener, at denne støtte er uretmæssig, og giver eksempler på flere grove tilfælde, hvor statsstøtte har resulteret i en alvorlig konkurrenceforvridning på det europæiske marked for lufttransport.

2.5 Ifølge Sæmmenslutningen af lavprislufthavnselskaber (ELFAA) har øget konsolidering mellem ruteselskaber og fokus på at betjene deres knudepunkter givet færre alternativer til regioner og regionale lufthavne, der forsøger at udvikle et større udvalg af direkte forbindelser fra punkt til punkt. I mange tilfælde er lavprisselskaberne de regionale lufthavnes eneste mulighed for vækst på det europæiske marked. Den seneste EU-udvidelse har åbnet op for nye markedsmuligheder, og mange af disse markeder er stærkt afhængige af lavprisforretningsmodellerne, når det kommer til udvikling og fastholdelse af trafikstrømme. ELFAA anfører, at disse ruter har en social og økonomisk værdi i forhold til europæisk samhørighed og regional udvikling.

2.6 Medlemsstater har siden 2005 undladt at oplyse Kommissionen om mange tilfælde, hvor lufthavne eller lokalsamfund har tildelt støtte. Luftfartsretningslinjerne fra 2005 udstikker ikke en kurs med hensyn til opstillingen af nationale ordninger med en præcis definition af, hvilke betingelser der giver mulighed for støtte. Hvad der måske er endnu værre, er, at afgørelsen i de få tilfælde, hvor der blev indgivet en anmeldelse, som gav anledning til, at Kommissionen iværksatte en formel procedure, i bedste fald har været længe under vejs og efterladt mange uafklarede spørgsmål. Det har bidraget til, at der er opstået en vis form for straffrihed og passivitet.

2.7 Idéen om lufthavnen som en økonomisk drivkraft for økonomisk udvikling i den enkelte region har fået næring af en stadigt større mangel på et direkte (finansiel) engagement fra de enkelte medlemsstater, som har overladt forpligtelsen til at overvåge, forvalte og finansiere disse nødvendige infrastrukturer

til regioner og andre lokale myndigheder. Regionale myndigheder betragter i stadig højere grad lufthavne som et af de vigtigste værktøjer til udvikling af den lokale økonomi.

2.8 Kommissionen har for nuværende modtaget mange klager på dette område fra tidligere nationale flyselskaber mod lavprislufthavnselskaberne og vice versa. Siden 2005 har antallet af anmeldelser til Kommissionen været noget lave i forhold til den store udbredelse af regionale lufthavne i EU.

2.9 De vigtigste resultater af Kommissionens offentlige høring viser følgende:

- et behov for at forenkle retningslinjerne og gøre dem mere gennemsigtige,
- støtte til større håndhævelse af reglerne om statsstøtte til flyselskaber og lufthavne,
- en ny kategori af regler for at forhindre konkurrenceforvridning mellem lufthavne i samme opland og
- mere klarhed og forudsigelighed i forhold til regler om investeringsstøtte (klare definitioner af finansielle parametre).

2.10 EØSU er således enig med de større aktører i, at en revision af de nuværende luftfartsretningslinjer er bydende nødvendig, og for at skabe reelle og lige konkurrencevilkår for alle er der behov for, at det sker med det samme. Udvikling af regionale lufthavne er en vigtig faktor for økonomisk vækst og territorial samhørighed, og der er behov for klare regler om statsstøtte på området.

2.11 Udvalget mener, at det er nødvendigt at udarbejde en undersøgelse, som giver et aktuelt overblik over statsstøtte og lignende praksis, for så vidt angår gennemførelse af luftfartsretningslinjerne. Med henblik på at vurdere hvorvidt og i hvilket omfang gældende praksis forvrider de lige konkurrencevilkår mellem lufthavne samt luftfartsselskaber, bør undersøgelsen indeholde detaljerede oplysninger om beløbsstørrelse og -type for de tildelte midler, deres betydning for den konkrete økonomiske udvikling/effektivitet samt den kvantitative og kvalitative indvirkning på beskæftigelsen.

2.12 Den aktuelle globale økonomiske krise og især det stadig større budgetpres i EU og medlemsstaterne kan spænde ben for den eksisterende statsstøttepolitik for udvikling af regionale lufthavne. Det er vigtigt at få en bedre forståelse af, i hvilket omfang man i det lange løb kan holde fast i den nuværende økonomiske driftsmodel for regionale lufthavne. Som de nuværende forhandlinger om FFR 2014-2020 vidner om, er det en stor udfordring at opnå flere resultater i EU med færre tilgængelige midler, hvilket tydeligvis også er tilfældet for emnet i denne udtalelse.

3. Markedet

3.1 Der er ca. 460 lufthavne i EU's medlemsstater, der anvendes til kommerciel luftfart. I 2010 havde omkring 60 % af EU's lufthavne færre end 1 mio. passagerer.

3.2 Markedet for lufttransport har været igennem en rivende udvikling i de seneste år: lavprisselskaberne har udviklet nye og omfattende forretningsmodeller, der er knyttet til regionale lufthavne, og sidder nu på betydelige markedsandele. Samtidig har de tidligere nationale flyselskaber næsten alle gennemført en omstrukturingsproces og derved konsolideret deres position i Europa yderligere.

3.3 I 2005 var lavprisselskabernes europæiske markedsandel på 25 %, mens den i 2010 var vokset til 39 %. Ser man kun på punkt til punkt-trafik, stiger andelen til 43 %. Mellem 2008 og 2010 led de traditionelle ruteselskaber (medlemmer af AEA) store tab på deres europæiske aktiviteter, og på trods af positive resultater inden for langdistanceflyvninger (1. mia. EUR i 2008, 100 mio. EUR i 2009 og 1,1 mia. EUR i 2010) endte det endelige driftsresultat i minus som følge af den negative vækst i europæiske kortdistanceflyvninger.

3.4 ELFAA forventer ud fra aktuelle tendenser og planer om udskiftning af flyflåden, at lavprisselskabernes andel vil stige til mellem 45 % og 53 % af europæiske passagerflyvninger inden 2020. For rejser fra punkt til punkt forventes det, at lavprisselskabernes andel vil stige til mellem 50 % og 60 %. Lavprisselskaberne har under den seneste krise ikke lidt tab i samme omfang som ruteselskaber.

3.5 Lavprisselskaberne er langt de største aktører i de regionale punkt til punkt-flyvninger. I lavpriskategorien tegner tre selskaber sig for mere end 52 % af lavprismarkedet, mens de tre største ruteselskaber kun har en andel på 22 % af det indre rutemarked. Ved at se på både a) lavprisselskabernes stigende andel af europæiske ruter og b) stadigt flere regionale punkt til punkt-ruter i forhold til traditionelle ruter mellem fordelingslufthavne i sammenhæng kan man udlede, at der i dag er et langt større udbud end tidligere, men at en del af dette stigende udbud (især ved punkt til punkt-ruter) kan tilskrives et begrænset antal konkurrenter.

3.6 Med undtagelse af de større europæiske fordelingslufthavne samt de største regionale lufthavne er en lang række af de europæiske regionale lufthavne ikke økonomisk bæredygtige, når man ser på de reelle omkostninger til infrastruktur. Mange små regionale lufthavne kan ikke bære omkostningerne til infrastruktur, som finansieres ved hjælp af andre tilgængelige midler, oftest på regionalt niveau. Et stort antal lufthavne ville simpelthen være nødt til at lukke, hvis de skulle betale de reelle udgifter til infrastruktur.

3.7 Det vigtigt at have in mente, at Europa kommer til at mangle lufthavnskapacitet i de kommende år. EUROCONTROL's undersøgelse "Challenges of growth" (2008) og en ny "Long Term Forecast" (2010) peger på, at europæiske lufthavne vil komme til at mangle kapacitet i lyset af den forventede trafiktilvækst frem til 2030 (16,9 mio. flyafgange, 1,8 gange

flere end i 2009). Ifølge disse officielle rapporter vil der på trods af planer om at øge kapaciteten i det europæiske lufthavnsnetværk med 41 % inden 2030 som følge af utilstrækkelig lufthavnskapacitet mangle plads til, hvad der svarer til skræmmende 10 % af alle flyvninger.

3.8 Selvom ekstern finansiering af infrastruktur generelt ikke er et vigtigt spørgsmål for større lufthavne, spiller den en afgørende rolle for mange regionale lufthavne, som ikke har stor driftsfordele og kommercielle indtægter, der kan give tilstrækkelig luft i budgettet til at finansiere egen infrastruktur.

3.9 Et nyt punkt til punkt-marked er både en mulighed, men samtidig også en årsag til usikkerhed i visse regionale lufthavne på grund af et meget lunefuldt marked. Især lavprisselskaber er i stand til at omfordele deres flyflåde og -personale i Europa med meget kort frist, alt afhængig af det økonomiske potentiale i at flyve en ny rute til en alternativ lufthavn. Det handler om stabilitet og forudsigelighed i indtægter for disse lufthavne.

3.10 Startstøtte under de nuværende retningslinjer har ført til et "investeringskapløb" mellem forskellige regioner om at udvikle deres regionale lufthavne, og ofte også ved hjælp af EU-midler. Hvis en regional lufthavn kommer i finansielle vanskeligheder, søger regionen om yderligere støtte med den begrundelse, at disse regionale lufthavne er underudnyttede og udgør en nødvendig omkostning for lokalsamfundene.

4. Særlige bemærkninger

4.1 Ud fra et langsigtet perspektiv er luftfartsindustrien en meget lidt profitabel industri, og den er allerede præget af stor konkurrence. I en sådan situation kan selv små subsidier påvirke konkurrenceevnen, og der er derfor behov for at være meget varsom i håndteringen af dette spørgsmål.

4.2 Det vigtigste spørgsmål er, hvilken fremgangsmåde der er den rigtige i udarbejdelsen af nye luftfartsretningslinjer, for der er i bedste fald adskillige.

4.2.1 Ifølge ELFAA er det afgørende at frigøre de regionale lufthavns potentiale for at kunne fortsætte processen for territorial samhørighed og regional udvikling i EU samt aflaste ruteselskabernes fordelingslufthavne for trafikpropper. Udvikling af regionale lufthavne fører til højere beskæftigelse, større muligheder for virksomheder i EU's yderkantsområder, færre emissioner ved direkte forbindelser mellem regioner i stedet for indirekte flyvninger via fordelingslufthavne og mindre trafikrelateret forurening, da passagerer vil benytte sig af deres lokale lufthavn. Man bør ifølge ELFAA fremme de regionale lufthavns vækst ved hjælp af fleksible retningslinjer for statsstøtte, som har fokus på det markedsøkonomiske investorprincip frem for strenge regler, der bremser væksten i områder, hvor der er behov for den.

4.2.2 AEA mener, at de nye retningslinjer bør sigte mod at beskytte alle flyselskaber i sektoren mod diskriminering og uklar finansiel støtte til flyselskaber fra regionale lufthavne og lokalsamfund. Det bør kun være muligt at modtage denne form for støtte i klart definerede tilfælde, og den bør begrænses alt efter tidsperiode og intensitet. Desuden bør denne form for støtte

kun tildeles enkeltvis under hensyntagen til principperne om gennemsigtighed, ligebehandling og ikke-diskriminering mellem operatører.

4.2.3 Ifølge ACI EUROPE bør det gennemgående princip for vurdering af foranstaltninger om statsstøtte være en given lufthavns mulige konkurrenceforvridning i forhold til trafikintensitet.

4.2.3.1 Fritagelse af kategori D-lufthavne (op til 1. mio. passagerer): Det er alment anerkendt, at lufthavne under en vis tærskel generelt ikke er kommercielt bæredygtige, og at de kan have brug for offentlig støtte. Desuden er disse mindre lufthavne ofte med til at sikre territorial konnektivitet for regioner og byområder og har som regel ikke nogen negativ indvirkning på handelsvilkårene i EU på grund af deres begrænsede trafikintensitet. Man bør derfor ifølge ACI tillade, at der bruges offentlige midler til at udvikle ny infrastruktur og nye flyruter uden forudgående notifikation. Dog bør enhver form for offentlig støtte ophøre, så snart tærsklen på en mio. passagerer nås.

4.2.3.2 Offentlig finansiering af infrastruktur og finansiering af startstøtte til lufthavne med over en mio. passagerer skal være i overensstemmelse med kriteriet om den private investor, som er tilpasset lufthavnssektorens specifikke behov.

4.3 For så vidt angår en revision af den generelle tilgang til statsstøtte i retningslinjerne, støtter EØSU Kommissionens holdning om, at følgende principper håndhæves:

- der må ikke ske nogen konkurrenceforvridning,
- man bør forbedre regional udvikling og adgang ved hjælp af yderligere realisering af regional lufttransport,
- duplikering af urentable lufthavne bør undgås, og
- man bør lige ledes undgå at skabe og fastholde overkapacitet.

4.4 Udvikling af lufthavne, der er i stand til dække egne udgifter, bør fremmes sammen med større inddragelse af private investorer, men samtidig forstår og støtter EØSU behovet for at pålægge en public service-forpligtelse på luftfartstjenester, som har økonomisk interesse, især med hensyn til at forbinde fjernereliggende regioner og øer.

5. anbefalinger

5.1 EØSU bakker op om behovet for et sæt standardiserede EU-regler, der gælder for hele luftfartssektoren, og som sætter en stopper for ukontrollerede subsidieordninger og sikrer lige konkurrencevilkår for alle markedsaktører, også på lokalt niveau.

5.2 Som et overordnet princip kan private investeringer ikke betragtes som statsstøtte. Samtidig kan en offentlig operatør fungere som privat investor, hvis investeringen kan retfærdiggøres ud fra et kommercielt synspunkt.

5.3 De nye retningslinjer, der skal fremlægges af Kommissionen, bør sigte mod at beskytte alle luftfartsselskaber og lufthavne mod diskriminerende, uklar og konkurrenceforvridende finansiel støtte fra regionale regeringer eller lufthavne. Offentlig støtte må ikke skabe konkurrenceforvridning mellem hverken lufthavne eller flyselskaber. Hvad angår fremme af regional udvikling, mener EØSU, at en gruppefritagelse af visse kategorier af lufthavne eller flyselskaber ikke er nødvendig.

5.3.1 Det bør kun være muligt at yde statsstøtte til investeringer i lufthavnsinfrastruktur og startstøtte til flyselskaber i klart definerede tilfælde, og støtten bør begrænses alt efter tidsperiode og intensitet. Desuden bør denne form for støtte kun tildeles i undtagelsestilfælde og under behørig hensyntagen til principperne om gennemsigtighed, ligebehandling og ikke-diskriminering.

5.3.2 Hvad angår gennemsigtighed bør man offentliggøre betingelserne for tildeling af offentlig støtte. Der bør være fuld offentliggørelse af hvilken støtte, der er tilgængelig for lufthavne og flyselskaber, og under hvilke betingelser denne støtte kan tildeles.

5.3.3 De nye retningslinjer bør opstilles ved hjælp af et klart og enkelt sæt regler for at opnå retssikkerhed i den europæiske luftfartssektor. EØSU ønsker at understrege, at en korrekt gennemførelse af retningslinjerne er vigtig, og at håndhævelse ligeledes er en afgørende faktor.

5.4 De nye retningslinjer skal tage højde for medarbejdernes og passagerens interesser. Set i lyset af at menneskelige ressourcer er en væsentlig faktor for kvaliteten af lufttransport-systemet er det nødvendigt, at en bæredygtig civil luftfartsindustri tilbyder arbejdspladser af høj kvalitet og gode arbejdsvilkår. I den henseende er det vigtigt at fremme den sociale dialog og undgå social dumping i sektoren.

5.5 EØSU opfordrer til, at der udarbejdes en langsigtet politik for udvikling af regionale lufthavne. Det er en forudsætning for en vellykket håndhævelse af luftfartsretningslinjerne, at man bliver enige om klare politiske prioriteter for udvikling af regionale lufthavne. Det bør tilfalde Kommissionen at opstille denne politiske dagsorden, og det bør ske så hurtigt som muligt.

5.6 EØSU opfordrer medlemsstaterne til at udvise stærk opbakning og engagement i forberedelsen og gennemførelsen af de nye retningslinjer. Ved statsstøtte skal der indgives en anmeldelse.

5.7 Færdiggørelsen af en effektiv samordning mellem jernbane- og lufttransport skal undersøges nærmere og iværksættes med det formål at åbne bestemte områder og imødekomme miljømæssige krav.

5.8 Dette er især relevant i lyset af tildelingen af EU-midler under den nye flerårige finansielle ramme, hvor der vil være behov for klare prioriteter, hvis der skal skabes flere resultater med færre midler. Regional udvikling er et meget vigtigt emne, men det bør ikke længere retfærdiggøre en udvikling af lufthavne, hvor der ikke eksisterer nogen mulighed for at skabe tilstrækkelig efterspørgsel.

Bruxelles, den 11. juli 2012

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
