

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om revision af Fællesskabets retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne**

C(2014) 963 final

(2014/C 451/20)

Ordfører: **Jacek Krawczyk**

Medordfører: **Nico Wennmacher**

Kommissionen besluttede den 8. maj 2014 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber«.

Det forberedende arbejde henvises til Den Rådgivende Kommission for Industrielle Ændringer (CCMI), som vedtog sin udtalelse den 11. juni 2014.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 500. plenarforsamling den 9.—10. juli 2014, mødet den 9. juli 2014, følgende udtalelse med 183 stemmer for, 3 imod og 2 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) glæder sig over Kommissionens nye forordning om retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber. Lufthavne såvel som luftfartsselskaber har ventet længe på denne forordning, som opstiller en ramme med bl.a. en overgangsperiode for at tackle nogle af de vigtige problemer i EU's transportsektor, hvor der er gennemgribende forandringer undervejs.

1.2. EØSU beklager, at den endelige forordning, der er vedtaget af Kommissionen, grundet et uberettiget pres fra regionale lobbyer og lokalvalgte politikere ikke indeholder tilstrækkelige instrumenter, der mærkbart kan forbedre gennemsigtigheden på det europæiske luftfartsmarked og i den europæiske luftfartssektor. Udviklingen af jordbaserede luftfartsinfrastrukturer skal koordineres bedre på de forskellige niveauer (EU, medlemsstater, regioner). Anvendelsen af skatteydernes penge, herunder EU-budgetmidler, skal være velforberedt på baggrund af en gennemførlighedsundersøgelse, der ikke er farvet af lokale politikker, men som bygger på relevante økonomiske og sociale behov. Undersøgelsen bør også vurdere projektets bæredygtighed set ud fra arealanvendelseskriterier, indvirkning på beskæftigelsen, arbejdsvilkår og miljømæssige konsekvenser. Der bør ligeledes tages hensyn til sammenhængen med strategiske EU-projekter, såsom det fælles europæiske luftrum og SESAR.

1.3. Udvalget ser med bekymring på det stigende antal »konkurrencesager« i Kommissionen og medlemsstaternes slappe holdning til manglen på lige konkurrencevilkår i EU's luftfartssektor. Lufthavnene får en uhyre lang overgangsperiode til at blive rentable i, hvilket ikke er nok incitament til at foretage meningsfulde ændringer i denne henseende.

1.4. EØSU er meget skuffet over, at undersøgelsen, der skulle give et overblik over den aktuelle situation for offentlig støtte og lignende praksis i forbindelse med gennemførelsen af luftfartsretningslinjerne — og som udvalget anmodede om i en tidligere udtalelse — aldrig blev foretaget. Følgelig har der været for meget plads til politisk vaghed og for få faktuelle oplysninger til at foreslå troværdige løsninger. EØSU gentager sin anmodning, som det mener stadig er relevant og begrundet. Undersøgelsen skal indeholde oplysninger om beløbsstørrelse og -type af den tildelte støtte, dens reelle betydning for den økonomiske udvikling og effektivitet samt den kvantitative og kvalitative indvirkning på beskæftigelsen.

1.5. Udvalget mener, at det er vigtigt at fremme den sociale dialog og undgå social dumping i sektoren. Det er også vigtigt at indføre en form for ordning for at sikre, at der løbende er adgang til ajourførte data om udviklingen af arbejdsmarkedet inden for luftfart.

1.6. Et af de alvorlige problemer i kølvandet på gennemførelsen af de forrige retningslinjer var den utilstrækkelige håndhævelse. EØSU er bekymret for, at de mange »undtagelser« i den gældende lovgivning — i tillæg til den uhyre lange overgangsperiode — vil betyde, at den vaklende håndhævelse kan fortsætte i fremtiden og således sætte forordningens vigtigste mål om at skabe lige konkurrencevilkår på spil.

1.7. Anvendelse af luftfartsretningslinjerne på driftsstøtte med tilbagevirkende kraft bør gøre det muligt for lufthavne og luftfartsselskaber, som i årevis har overskredet grænserne i 2005-retningslinjerne, at overholde de nye regler. Tilsvarende bør anvendelse af de nye luftfartsretningslinjer med tilbagevirkende kraft kunne hindre, at markedsaktører, som overholdt Kommissionens dengang gældende retningslinjer fra 2005, straffes.

1.8. Lige konkurrencevilkår er en forudsætning for at gøre den europæiske luftfartsindustri bæredygtig igen. EØSU's offentlige høring i 2014 viste klart og tydeligt, at det nuværende »støttekapløb« bringer den europæiske luftfart i fare og alvorligt underminerer sektorens bæredygtighed.

1.9. EØSU anerkender luftfartsretningslinjernes tilgang til regulering af startstøtte til luftfartsselskaber, selvom det kun er gennemførelsen og håndhævelsen af de nye regler, der i sidste ende kan vise, om der er opnået større klarhed og forenkling.

1.10. Med hensyn til planerne om nye luftfartsselskaber, som kræver betydelig offentlig finansiering mener EØSU, at der bør tilrettelægges oplysningsprogrammer og støtteforanstaltninger for ejere og forvaltere af regionale lufthavne, som er dårligt rustet til at håndtere disse spørgsmål.

1.11. Gennemførelsen af statsstøttereglerne på det indre marked skal også følges i tredjelande. EU-myndighederne skal være konsekvente og tilpasse politikkerne om adgang til EU's indre marked, især for operatører, der nyder godt af gunstige vilkår i deres hjemland, hvilket med stor sandsynlighed kan føre til uretfærdig konkurrence. Det er vigtigt at sikre lige konkurrencevilkår for alle.

1.12. For at den europæiske luftfartsindustri kan klare den stigende efterspørgsel på bæredygtig vis, skal den tilbyde arbejdspladser af høj kvalitet og gode arbejdsvilkår, så både de rejsendes interesser og kravene til sikkerhed tilgodeses. Som allerede nævnt, er det vigtigt at fremme den sociale dialog og undgå social dumping i sektoren. Der findes allerede adskillige grupper i EU's luftfartssektor, hvor der afholdes drøftelser med relevante arbejdsmarkedsparter. For at gøre dem mere effektive skal de styrkes yderligere, og kredsen af medlemmer udvides med repræsentanter for lufthavne. Det er også vigtigt at øge bevidstheden af operatører samt tilbageholde statsstøtte ved manglende overholdelse af de relevante bestemmelser og især ved brud på gældende arbejdsret.

1.13. Derfor vil det også være af afgørende betydning nøje at overvåge gennemførelsen af de »nye« gældende luftfartsretningslinjer. Kommissionen bør evaluere, hvor langt man er nået med at indfri målsætningerne, og aflægge rapport inden for et år.

## 2. Indledning

2.1. Den europæiske luftfartsindustri er tænkt som et marked, hvor efterspørgslen dikterer billetpriserne, og brugerne betaler for luftfartsomkostningerne gennem afgifter og gebyrer, med det formål at oprette et »konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem« (hvidbog om transport, 2011). Imidlertid har statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber skabt nogle grundlæggende strukturelle mangler på det europæiske luftfartsmarked, som skal udbedres.

2.2. Kommissionen har i lang tid haft planer om at revidere retningslinjerne fra 1994 for anvendelse af EF-traktatens artikel 92 og 93 på statsstøtte i luftfartssektoren og retningslinjerne fra 2005 for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne (i det følgende omtalt som luftfartsretningslinjerne). Der har længe været behov for klarere regler for at give lufthavne mulighed for at modtage støtte, hvor det virkelig er nødvendigt — navnlig da det er almindelig anerkendt, at de tidligere retningslinjer ikke er blevet håndhævet effektivt.

2.3. På sin 482. plenarforsamling den 11. juli 2012 vedtog Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) en yderligere udtalelse om *Revision af retningslinjerne fra 1994 og 2005 om luftfart og lufthavne i EU*, CCMI/95. EØSU gjorde i udtalelsen klart rede for udviklingen af det europæiske luftfartsmarked samt for de alvorlige hindringer i forbindelse med gennemførelsen af de eksisterende luftfartsretningslinjer. Udvalget kom også med en række konklusioner og anbefalinger.

2.4. I udtalelsen argumenterede EØSU for behovet for et sæt standardiserede EU-regler for hele luftfartssektoren for at sætte en stopper for ukontrollerede subsidieordninger og sikre lige konkurrencevilkår for alle markedsaktører, også på lokalt niveau.

2.5. Udvalget påpegede, at de nye retningslinjer burde opstilles ved hjælp af et klart og enkelt sæt regler for at opnå retssikkerhed i den europæiske luftfartssektor. EØSU understregede, at en korrekt gennemførelse af luftfartsretningslinjerne var vigtig, og at håndhævelse ligeledes var en afgørende faktor.

2.6. Som det fremgår af EØSU's tidligere udtalelse (CCMI/95), skulle de nye retningslinjer fremlagt af Kommissionen sigte mod at beskytte alle luftfartsselskaber mod diskriminerende, uklar og konkurrenceforvridende finansiel støtte fra regionale regeringer eller lufthavne. Offentlig støtte må ikke skabe konkurrenceforvridning mellem hverken lufthavne eller flyselskaber.

2.7. Udvalget fremhævede, at der kun skulle være mulighed for at tildele statsstøtte til investeringer i lufthavnsinfrastruktur og startstøtte til flyselskaber i klart definerede tilfælde, og at denne støtte skulle tilpasses efter tidsperiode og intensitet. Desuden skulle denne form for støtte kun tildeles i undtagelsestilfælde og under behørig hensyntagen til principperne om gennemsigtighed, ligebehandling og ikke-diskriminering.

2.8. Hvad angår gennemsigtighed, konkluderede EØSU, at betingelserne for tildeling af offentlig støtte skulle offentliggøres. Alle og fuldstændige oplysninger om den tilgængelige støttefor lufthavne og flyselskaber og betingelserne for tildeling skulle offentliggøres.

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

2.10. Udvalget fandt det nødvendigt at udarbejde en undersøgelse af den aktuelle status for offentlig støtte og lignende praksis i forbindelse med gennemførelsen af luftfartsretningslinjerne. Særligt med henblik på at vurdere, hvorvidt og i hvilket omfang gældende praksis forvred de lige konkurrencevilkår mellem lufthavne samt luftfartsselskaber, skulle undersøgelsen indeholde oplysninger om beløbsstørrelse og -type af den tildelte støtte, dens betydning for den konkrete økonomiske udvikling/effektivitet samt den kvantitative og kvalitative indvirkning på beskæftigelsen.

2.11. EØSU påpegede, at nye retningslinjer skal tage højde for medarbejdernes og passagerernes interesser. Menneskelige ressourcer er en væsentlig faktor for kvaliteten af lufttransportsystemet, og derfor er det nødvendigt, at en bæredygtig civil luftfartsindustri tilbyder arbejdspladser af høj kvalitet og gode arbejdsvilkår. I overensstemmelse hermed er det vigtigt at fremme den sociale dialog og undgå social dumping i sektoren.

2.12. EØSU opfordrede også til at udarbejde en langsigtet politik for udviklingen 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. Kommissionen skulle have opstillet denne politiske dagsorden så hurtigt som muligt.

2.13. EØSU opfordrede medlemsstaterne til at udvise stærk opbakning og engagement i forberedelsen og gennemførelsen af de nye retningslinjer. Dette var især relevant for tildelingen af EU-midler under den nye flerårige finansielle ramme. »Der er 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«.

### 3. Status for luftfartsretningslinjerne

3.1. Den 20. februar 2014 vedtog Kommissionen nye retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber, der erstatter de tidligere næsten 10 år gamle retningslinjer (1994 og 2005).

3.2. De nye regler tillader tildeling af driftsstøtte til små urentable lufthavne i en 10-årig overgangsperiode. Herefter skal lufthavnen være i stand til at dække sine egne omkostninger. De maksimale støttesatser er sat til:

- 50 % af det oprindelige driftsfinansieringsgab for lufthavne med færre end 3 mio. passagerer om året
- 80 % for lufthavne med op til 700 000 passagerer om året.

3.2.1. Der vil dog stadig være mulighed for kompensation for udækkede driftsomkostninger for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Det vil gælde for lufthavne, som spiller en vigtig rolle for at forbedre de regionale forbindelser i isolerede, fjerntliggende og perifere regioner.

3.3. Det er kun tilladt at yde mere målrettet investeringsstøtte, hvis der er et reelt transportbehov, og kun hvis det er klart, hvad de positive virkninger er. Transportkapaciteten bør kun udbygges i områder, hvor der er behov for det. Der må ikke ydes investeringsstøtte, hvis investeringen kommer til at underminere eksisterende lufthavne med samme kundeunderlag, og der kan ikke gives investeringsstøtte til områder, der allerede er velforbundne via andre transportformer.

3.3.1. De maksimale investeringsatser er sat til:

- op til 25 % for lufthavne med 3-5 mio. passagerer om året
- op til 50 % for lufthavne med 1-3 mio. passagerer om året
- op til 75 % for lufthavne med færre end 1 mio. passagerer om året
- ingen støtte til lufthavne med flere end 5 mio. passagerer om året (med få undtagelser, f.eks. ved flytning af lufthavn).

Loftet for investeringsstøtte til finansiering af lufthavnsinfrastruktur kan øges med 20 % for lufthavne i fjerntliggende regioner.

3.4. Luftfartsselskaber vil kunne modtage støtte på op til 50 % af lufthavnsafgifterne for nye destinationer i en periode på tre år. Der er mulighed for mere fleksible ordninger for lufthavne i fjerntliggende regioner.

3.5. Ordninger mellem luftfartsselskaber og lufthavne vil ikke være støtteberettigede, hvis det vurderes, at en privat investor ville have accepteret de samme betingelser under normale markedsvilkår. Hvis ordningen er urentabel, betragtes aftalen mellem lufthavn og luftfartsselskab som offentlig støtte til luftfartsselskabet.

Bruxelles, den 9. juli 2014

Henri MALOSSE  
Formand  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---