

Høringsnotat

BL 9-15 – Bestemmelser om betaling for benyttelse af lufthavne (Lufthavnstakster)

1. Indledning

Trafikstyrelsen har den 23. september 2022 sendt udkast til BL 9-15 - **Bestemmelser om betaling for benyttelse af lufthavne (Lufthavnstakster)** i høring hos de i bilag 1 nævnte høringsspartter. Udkastet til BL'en har også været offentliggjort på Høringsportalen.

Høringsfristen udløb den 13. oktober 2022.

Trafikstyrelsen har modtaget høringssvar fra CPH, Dansk Erhverv, Dansk Metal, DI, Easyjet, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, IATA, Ryanair, TAP og SAS.

I det følgende refereres og kommenteres hovedindholdet i de modtagne høringssvar opdelt efter relevante emner. Trafikstyrelsens kommentarer til de enkelte emner følger efter i kursiv.

2. Udskydelse af ikrafttrædelsesdatoen til efter folketingsvalget

Dansk Erhverv, Dansk Metal, DI og CPH foreslår, at ikrafttrædelsesdatoen udskydes til efter folketingsvalget, fordi man mener, at en evt. ny regering skal have mulighed for at blive involveret i rammebetningerne for de kommende takstforhandlinger.

BL'en træder i kraft d. 15. marts 2023.

3. Efterregulering vedr. covid-19

CPH anser det for afgørende, at reguleringsmodellen, også bagudrettet, håndterer ekstraordinær gæld optaget til aeronautisk drift, således at der skabes balance i modellen, og CPH sikres et råderum til de nødvendige fremtidige investeringer.

Dansk Erhverv ønsker, at den manglende fleksibilitet i forhold til tilpasning af takster som følge af uforudsete hændelser bliver adresseret i den kommende bekendtgørelse.

Reguleringsmodellen for taksterne i fallback søger at tilstræbe prisdannelsen på et konkurrencepræget marked, hvor aktørerne indgår forretningsmæssige aftaler på baggrund af deres forventninger til den kommende reguleringsperiode. Det er derfor ikke i overensstemmelse med hensigten bag reguleringsmodellen, at en af parterne kan indregne historiske tab ved den fremadrettede prissætning.

De nævnte bemærkninger giver herefter ikke Trafikstyrelsen anledning til at ændre i BL-udkastet.

4. Efterreguleringsmekanisme til at håndtere større udsving i trafikken

CPH ønsker, at der fremadrettet indføres en generel efterreguleringsmekanisme, som kan håndtere større udsving i trafikken, således at en heraf afledt over- eller underperformance medfører en efterregulering i næste reguleringsperiode.

Jf. punkt 7.8.3 i BL 9-15 skal en takstaftale indeholde bestemmelser om, hvordan væsentlige ændringer i forudsætningerne for takstaftalen håndteres. Den gældende regulering lægger dermed op til, at eventuelle reguleringsmekanismer indenfor reguleringsperioden aftales mellem parterne. Det kan også aftales, at der ikke reguleres ved ændrede forudsætninger. Endvidere indeholder BL 9-15 afsnit 10 muligheder for at ændre taksterne i reguleringsperioden, hvis forudsætninger ændres.

Trafikstyrelsen finder det uhensigtsmæssigt at indføre en generel efterreguleringsmekanisme, da dette vil medføre et ændret risikoforhold mellem lufthavnen og lufthavnsbrugerne. En generel efterreguleringsmekanisme vil endvidere indebære en række afledte ændringer i reguleringsmodellen, herunder ændringer i størrelsen af afkastgraden (WACC), samt ændringer i, hvordan afskrivninger på anlægsinvesteringer – og ændringer i disse – indgår ved takstfastsættelsen.

De nævnte bemærkninger giver herefter ikke Trafikstyrelsen anledning til at ændre i BL-udkastet.

5. WACC

CPH ønsker, at den højere risiko i markedet bør afspejle sig markant i den fremtidige fastsættelse af både den aeronautiske og ikke aeronautiske WACC, som i tillæg hertil også skal give CPH et rimeligt afkast.

Jf. BL 9-15, punkt 2.1, fastsættes WACC efter CAPM-metoden, som er en markedsbaseret metode. Et eventuelt ændret risikobillede i marke-

det må derfor forventes at blive opfanget, når CAPM-metoden anvendes ved WACC-fastsættelsen.

De nævnte bemærkninger giver herefter ikke Trafikstyrelsen anledning til at ændre i BL-udkastet.

6. Overførsel af merafkast fra det kommercielle område

CPH ønsker en genindførelse af et interval og ikke et fast niveau på 40 pct. En genindførelse af et interval vil give mulighed for at varetage de tilsigtede hensyn og vil tjene flere formål. CPH mener derfor, at det er afgørende, at styrelsen genindfører et interval mellem 10-50 pct. gældende for overførslen af merafkast fra det kommercielle område, således som det tidligere fandtes i BL 9-15.

Intervallet vedr. merafkast fra det kommercielle område blev afskaffet med BL 9-15, 4. udgave af 16. november 2017 og erstattet af et fast niveau på 35 pct. til og med 2022 og herefter 40 pct. Trafikstyrelsens argument for at gennemføre ændringen var, at dette kan fjerne usikkerhed fra fallback og dermed skabe mindre usikkerhed for parterne i tilfælde af, at de ikke kan blive enige om en takstafale. Trafikstyrelsen vurderer fortsat, at dette er tilfældet.

De nævnte bemærkninger giver herefter ikke Trafikstyrelsen anledning til at ændre i BL-udkastet.

7. Justering af mulighed for ændring i løbet af reguleringsperioden

CPH støtter de ændringer, der muliggør, at takstafalens parter kan aftale ændringer i reguleringsperioden.

SAS støtter muligheden for ændring af aftalen, hvis det aftales mellem aftalens parter.

EasyJet og Ryanair støtter ikke muligheden for ændring i løbet af perioden. Begge anfører, at alle luftfartsselskaber bør involveres tidligt i de påtænkte ændringer og at ændringer i takstafalen sendes i høringsproces hos alle luftfartsselskaber. Ryanair mener, at ændringen vil give luftfartsselskaber, som står udenfor aftalen, utilstrækkelige muligheder for at klage til Trafikstyrelsen.

Trafikstyrelsen vurderer fortsat, at det er naturligt, at parterne bag en aftale kan ændre den (med Trafikstyrelsens godkendelse), og at det er unødigt restriktivt, at alle forhandlingsberettigede parter - dvs. også dem, som ikke er med i aftalen - skal være enige i en påtænkt ændring.

For at sikre, at alle parter får mulighed for at blive hørt, præciseres det i et nyt punkt i afsnit 10, at alle luftfartsselskaber skal høres ved en ændring i lufthavnstaksterne efter pkt. 10.1.

CPH ønsker, at der indføres en adgang for CPH og flyselskaberne til at indgå en takstafte i løbet af en reguleringsperiode, selvom takstfastsættelsen ikke er sket ved forhandling mellem parterne (fallback).

Trafikstyrelsen vurderer, at denne mulighed vil kunne øge sandsynligheden for, at fallback situationen indtræder i første omgang, hvilket Trafikstyrelsen vurderer er u hensigtsmæssigt. Bemærkningen giver herefter ikke Trafikstyrelsen anledning til at ændre i BL-udkastet.

8. Ændring af referenceåret

EasyJet, Ryanair, SAS, TAP og IATA støtter ændring af referenceåret til at være 2019.

CPH støtter ikke en ændring af referenceåret. CPH anfører, at et ændret referenceår fjerner den symmetri i reguleringsmodellen, der vil medføre, at CPH ved den forventede stigende flytrafik i de kommende år får delvis kompensation for det tab, som reguleringsmodellen tilsvarende medførte, da flytrafikken faldt dramatisk under pandemien.

Som beskrevet under punkt 3 er det ikke hensigten med reguleringsmodellen at give mulighed for at indhente historiske tab. Trafikstyrelsen finder derfor fortsat, at det vil være mere retvisende at anvende 2019 som referenceår for den kommende takstperiode.

De nævnte bemærkninger giver herefter ikke Trafikstyrelsen anledning til at ændre i BL-udkastet.

9. Inddragelse af efterfølgende udvikling i merafkastet i fastsættelse af en fallback

CPH foreslår, at de seneste opgørelser af merafkastet også inddrages i en fallback.

Trafikstyrelsen er enig med CPH i, at det er hensigtsmæssigt, at det også for opgørelser af merafkastet er hensigtsmæssigt at inddrage de seneste opgørelser.

Trafikstyrelsen vil indføre dette i punkt 8.4.4:

8.4.4 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 er fastsat som en andel på 40 pct. af det kommercielle merafkast.

Ved fastsættelsen af merafkast kan Trafikstyrelsen inddrage sammenligninger med de seneste realiserede værdier for driftsomkostninger, afskrivninger og et rimeligt afkast af investeret kapital.

10. Inddragelse af de faktiske driftsomkostninger som en faktor til justering af et eventuelt effektiviseringskrav

CPH ønsker, at inddragelse af de seneste oplysninger om luftfartsmæssige driftsomkostninger i en fallback bør ske uden sammenhæng med effektiviseringskravet.

Alle de elementer, som fremgår af punkt 8.4.1, vil indgå i en samlet vurdering til fastsættelsen af omkostningsrammen.

De nævnte bemærkninger giver herefter ikke Trafikstyrelsen anledning til at ændre i BL-udkastet.

11. Korrektion for kendte myndighedskrav efter referenceår

CPH foreslår, at der reguleres for ændringer i de luftfartsmæssige driftsomkostninger som følge af myndighedskrav i den mellemliggende periode. CPH ønsker, at omkostningsniveauet for 2019 korrigeres og opjusteres med de faktiske forhold efter 2019.

IATA mener, at disse omkostninger allerede er inkluderet i cost-basen.

Trafikstyrelsen kan tilslutte sig forslaget fra CPH, da styrelsen finder det retvisende, at også kendte myndighedskrav i perioden fra referenceåret og til starten af reguleringsperioden skal indgå ved fastsættelsen af omkostningsrammen. Dette er særligt relevant for den kommende reguleringsperiode, når referenceåret er 2019.

Trafikstyrelsen finder endvidere, at der også skal justeres for kendte ændringer i de luftfartsmæssige anlæg, som er indtrådt, eller vil indtræde, fra referenceåret til og med det sidste år i reguleringsperioden.

Trafikstyrelsen vil indføre dette i punkt 8.4.1:

Uddrag af 8.4.1: Hvor **kendte ændringer i de luftfartsmæssige anlæg eller** kendte myndighedskrav **efter referenceåret** i den ~~kommende reguleringsperiode~~ eller serviceniveauer aftalt jf. den kommende SLA-aftale 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.

12. Omkostninger vedrørende brug af ekstern rådgiver

EasyJet ønsker omkostningerne vedrørende brug af ekstern rådgiver holdt ude for BL 9-15.

Ryanair ønsker, at alle omkostninger til brug af ekstern rådgiver bliver gennemsigtige.

SAS mener, at det giver mening eksplicit at inkorporere hjemmel til viderefakturering af omkostninger til ekstern sagkyndig bistand i forbindelse med takstforhandlingerne.

Det fremgår af § 3, stk. 6, i bekendtgørelse for Danmark og Grønland om Trafikstyrelsens gebyrer og afgifter på luftfartsområdet m.v.¹, at Trafikstyrelsen kan viderefakturere omkostninger til ekstern sagkyndig bistand, hvis sagens karakter nødvendiggør sådanne omkostninger. Som det også fremgår af høringsbrevet, ønsker Trafikstyrelsen af gennemsigtighedshensyn, at viderefaktureringen af udgifterne til sagkyndig bistand skrives direkte ind i BL 9-15.

De nævnte bemærkninger giver herefter ikke Trafikstyrelsen anledning til at ændre i BL-udkastet.

13. § 15 klageadgang

Erhvervsflyvningens Sammenslutning (ES) ønsker, at afgørelser truffet af Trafikstyrelsen efter denne BL kan indbringes for transportministeren eller anden administrativ myndighed, jf. bekendtgørelse om Trafikstyrelsens opgaver og beføjelser, klageadgang og kundgørelse af visse af Trafikstyrelsens forskrifter.

Trafikstyrelsen kan oplyse, at der på baggrund af Transportudvalgets ønske herom, er igangsat et analysearbejde af spørgsmålet om klageadgang for at afklare hvad konsekvenserne af etablering af klageadgang vil være. Der er tale om et spørgsmål af mere generel karakter. Spørgsmålet om klageadgang vil derfor ikke blive håndteret specifikt i forhold til BL 9-15.

De nævnte bemærkninger giver herefter ikke Trafikstyrelsen anledning til at ændre i BL-udkastet.

14. Overgangsbestemmelser

Det er nødvendigt at tilpasse tidsplanen for den kommende forhandling ved at følgende overgangsbestemmelser tilføjes:

17.5.3 Informationer fra Trafikstyrelsen til brug for forhandlingerne fremlægges, uanset pkt. 6.4, den 15. marts 2023.

17.5.4 Informationer fra lufthavnsdriftsorganet, til brug for forhandlingerne skal uanset pkt. 6.5, fremlægges den 1. april 2023.

17.5.5 Forhandlingerne indledes, uanset pkt. 7.2, den 1. april 2023 og skal være afsluttet senest den 1. juli 2023.

¹ Bekendtgørelse nr. 91 af 26. januar 2023.

Informationerne fra lufthavnsbrugerne, jf. pkt. 6.3, er allerede blevet indleveret, og der er derfor ikke behov for en overgangsbestemmelse vedr. dette forhold.

Overgangsbestemmelsen i pkt. 17.5.5 har den konsekvens, at deltageskravet for den kommende forhandling beregnes på baggrund af perioden 2. kvartal 2022 – 1. kvartal 2023, jf. pkt. 7.3.

Bilag 1

Høringsparter

ACI Europe

Airlines For Europe

BARID - Board of Airline Representatives in Denmark

Brancheforeningen Dansk Luftfart

Dansk Erhverv

Dansk Industri, DI Transport

Danske Regioner

Erhvervsflyvningens Sammenslutning

Erhvervsministeriet

Erhvervsstyrelsen

IATA

Kommunernes Landsforening

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Københavns Lufthavne A/S