

Lufthavnsafgifterne i Københavns Lufthavne

J.nr. 2:800-57/cbe

Rådsmødet den 16. december 1998

1. Resumé

Københavns Lufthavne A/S (herefter "KLH") varslede i september 1998 overfor luftfartsselskaber mv. en forhøjelse af lufthavnsafgifterne med 15\% fra den 1. januar 1999.

Foruden den varslede afgiftsforhøjelse pr. 1. januar 1999 havde KLH allerede i 1997 overfor SAS tilkendegivet en yderligere afgiftsstigning med 15\% den 1. januar 2000.

Der er ikke hjemmel for KLH til egenhændigt at ændre lufthavnsafgifterne, da afgiftsforhøjelser skal godkendes af trafikministeren.

KLH har den 8. september 1998 ansøgt Trafikministeriet om en godkendelse af afgiftsforhøjelsen for 1999. Da KLH's ansøgning alene vedrører afgiftsforhøjelsen for 1999, har Trafikministeriet i godkendelsen af 30. oktober 1998 understreget, at der herved ikke er taget stilling til den forhøjelse af lufthavnsafgifterne med yderligere 15\% pr. 1. januar 2000, som KLH i 1997 bebudede overfor SAS.

Foruden lufthavnsafgifterne har KLH bebudet, at der fra den 1. januar 1999 vil blive opkrævet brugerbetaling i størrelsesorden 8 kr. pr. stk. bagage leveret security-screenet til udsorteringsboks.

Konkurrencestyrelsen har bl.a. på baggrund af en henvendelse fra SAS Danmark (herefter "SAS") over de planlagte afgiftsstigninger foretaget en bedømmelse af, hvorvidt en gennemførelse af den godkendte forhøjelse af lufthavnsafgifterne i Københavns Lufthavn pr. 1. januar 1999 vil resultere i et urimeligt højt afgiftsniveau, der ikke harmonerer med principperne i konkurrenceloven.

Da Trafikministeriet i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 4, har afgjort, at godkendelsen af de varslede afgiftsforhøjelser har status som en offentlig regulering, jf. § 2, stk. 2, kan forbudet i konkurrencelovens § 11 ikke finde anvendelse.

Det skal også oplyses, at KLH ved fax af 2. december 1998, stilet til rådets formand har fremført, at rådet kun bør tage stilling til afgiftsforhøjelsen pr. 1/1 1999 - og ikke til en evt. yderligere forhøjelse pr. 1/1 2000 eller til den bebudede bagageafgift. KLH har desuden anført, at lufthavnens indtægtsdannelse skal ses i sammenhæng med de betydelige investeringer i udbygninger mv.

De fremførte synspunkter er alle indgået i styrelsens overvejelser og inddraget i såvel den foreliggende sagsfremstilling som indstillingen. Det bemærkes, at lufthavnens indtægtsdannelse, som den fremgår af sagsfremstillingen, er baseret på omkostninger, der inkluderer de omhandlede nyinvesteringer.

2. Afgørelse

Rådet meddeler SAS Danmark A/S, at der ikke er grundlag for at kritisere den af Københavns Lufthavne A/S ansøgte og af Trafikministeriet den 30. oktober 1998 godkendte forhøjelse af lufthavnstaksterne på 15\% fra 1. januar 1999.

Endvidere anbefaler rådet i [brev til Trafikministeriet](#), at luftfartslovens § 71 ændres således, at både principperne for fastsættelse af takster for luftfartsselskabers anvendelse af danske lufthavne og myndighedsopgaverne herom overgår til regulering efter den almindelige konkurrencelovgivning, hvorved dobbeltrollen som hovedaktionær og myndighed for så vidt angår Københavns Lufthavne A/S således undgås.

3. Sagsfremstilling

3.1. Baggrund

Ved brev af 8. september 1998 varslede KLH overfor luftfartsselskaber og interesseorganisationer mv. en forhøjelse af lufthavnsafgifterne pr. 1. januar 1999 med 15%.

KLH havde tidligere i brev af 6. maj 1997 til SAS bebudet en yderligere forhøjelse af lufthavnsafgifterne med 15% - i anledning af dette selskabs forespørgsel om eventuelle afgiftsforhøjelser i en kommende 5-årig periode - med virkning fra den 1. januar 2000. I brevet anføres det, at forhøjelserne alene bliver aktuelle, såfremt det afgiftsfri salg til passagerer i intra-EU trafik bortfalder med udgangen af juni måned 1999.

KLH bebudede i brevet tillige, at der fra den 1. januar 1999 ville blive opkrævet brugerbetaling i størrelsesorden 8 kr. pr. stk. bagage leveret security-screenet til udsorteringsboks. Denne afgift er en opfølgning på lufthavnens ibrugtagning af et nyt bagagesorteringsanlæg, hvor betjening, drift og vedligeholdelse af anlægget alene forestås af KLH.

På baggrund heraf anmodede SAS i maj 1998 Konkurrencestyrelsen om et møde, hvor selskabet den 11. juni 1998 overfor styrelsen forelagde sin holdning til de bebudede afgiftsstigninger.

SAS, Maersk Air og Cimber Air, der tilsammen repræsenterer ca. 2/3 af luftfartsoperationerne i KLH, har i en fælles udtalelse af 13. oktober 1998 til KLH og Trafikministeriet kritiseret de bebudede afgiftsforhøjelser. KLH har i et brev af 26. oktober til Trafikministeriet kommenteret indholdet af den pågældende udtalelse og i øvrigt andre indkomne kommentarer til den varslede takstforhøjelse.

KLH har ved brev af 8. september 1998 ansøgt Trafikministeriet om en godkendelse af takstforhøjelsen på 15% pr. 1. januar 1999, og har hertil udarbejdet et udkast til et nyt takstregulativ, hvori alle afgifter er forhøjet med 15%. De nuværende lufthavnsafgifter er fastsat i et takstregulativ for KLH, som har været gældende uændret siden 1. januar 1992.

Trafikministeriet har i brev af 30. oktober 1998 godkendt KLH's ansøgning om en takstforhøjelse på 15% den 1. januar 1999.

Da KLH's ansøgning alene vedrører afgiftsforhøjelsen for 1999, har Trafikministeriet i godkendelsen af 30. oktober 1998 understreget, at der herved ikke er taget stilling til den forhøjelse af lufthavnsafgifterne med yderligere 15% pr. 1. januar 2000, som selskabet i brev af 6. maj 1997 har bebudet overfor SAS.

3.2 Den offentlige regulering af Københavns Lufthavn

§ 71 i lovbekendtgørelse nr. 373 af 6. april 1997 om luftfart giver hjemmel til, at der kan opkræves afgifter for benyttelse af en offentlig flyveplads efter regler, der fastsættes af trafikministeren.

I forbindelse med statens udarbejdelse af børsprospekt forud for statens salg af aktier i KLH i 1996 blev der ved Trafikministeriets brev af 21. februar 1996 til KLH og ved KLH's bestyrelses svar herpå i brev af 7. marts 1996 indgået aftale om et sæt retningslinier, der indeholder de nøjere regler for beregning af eventuelle afgiftsstigninger.

Det fremgår af retningslinierne, at

1. Omkostningsstigninger kan indgå i beregningsgrundlaget for afgiftsjusteringer, men dog således, at meromkostninger som følge af aktivitetsudvidelser og investeringer, der forøger Københavns Lufthavns kapacitet, i overvejende grad inddækkes ved indtægter hidhørende fra den heraf afledte trafikvækst. Omkostningsstigninger som følge af investeringer, der er et resultat af myndighedskrav og lovgivning, kan indgå i grundlaget for afgiftsjusteringer.

2. Løbende effektiviserings- og rationaliseringsforanstaltninger skal i videst mulig udstrækning bidrage til at forbedre selskabets rentabilitet.
3. Afgiftsniveauet i konkurrerende lufthavne kan indgå i overvejelserne om afgiftsjusteringer.
4. De gennemsnitlige trafikindtægter (start-, passager- og opholdsafgifter) for en passager i indenrigstrafik kan maksimalt udgøre samme beløb som de gennemsnitlige trafikindtægter for en passager i udenrigstrafik. Ved fastsættelsen af trafikafgifterne skal de til enhver tid gældende EU-principper om ikke-diskriminering på grundlag af nationalitet dog overholdes.
5. Omkostningsstigninger, der kan indgå i beregningsgrundlaget for afgiftsjusteringer, men som ikke umiddelbart ønskes udmøntet i ændringer af afgifterne, vil kunne medtages i forbindelse med senere justeringer af disse.

Retningslinierne fastslår, at omkostningsstigninger kan indgå i beregningsgrundlaget for afgiftsjusteringer, men dog således, at meromkostninger som følge af aktivitetsudvidelser og investeringer, der forøger lufthavnens kapacitet - i overvejende grad - skal inddækkes ved indtægter fra den heraf afledte trafikvækst. Endvidere kan omkostningsstigninger som følge af myndighedskrav og lovgivning indgå i beregningsgrundlaget.

Der er således ikke hjemmel for KLH til egenhændigt at ændre lufthavnsafgifterne, da afgiftsforhøjelserne skal godkendes af trafikministeren.

De af trafikministeren godkendte takster kan som udgangspunkt ikke fraviges. KLH kan dog give dispensation i medfør af takstregulativets § 12, men kun i særlige tilfælde, hvor det ikke er af principiel eller større økonomisk betydning, eller hvor luftfartsselskabet finder en midlertidig afgiftsnedsættelse begrundet i forretningsmæssige hensyn.

3.3 Direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering

I medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 4, har Konkurrencestyrelsen ved brev af 30. september 1998 anmodet Trafikministeriet om at tage stilling til, om en godkendelse af de varslede afgiftsforhøjelser for Københavns Lufthavne A/S - og de i den forbindelse angivne retningslinier for beregning af en afgiftsforhøjelse - er en direkte eller nødvendig følge af offentlige regulering, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 2.

Ved brev af 7. oktober har Trafikministeriet svaret, at "Trafikministeriets godkendelse af de varslede afgiftsforhøjelser og de i den forbindelse angivne nærmere regler for beregning af eventuelle afgiftsstigninger i et nyt takstregulativ for KLH vil have status som en offentlig regulering, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 2".

3.4 Københavns Lufthavn

KLH ejer og driver Københavns Lufthavn. Selskabets hovedaktiviteter er drift og udbygning af anlæg med relation til lufttrafikafviklingen.

Den danske stat er hovedaktionær i KLH med en ejerandel på 51\%.

KLH havde i 1997 et passagervolumen på 17,1 mio¹. I forhold til den totale passagermængde udgjorde andelen af transit/transfer passagerer i 1997 43\%, hvilket er et af de højeste tal for en europæisk lufthavn (jf. afsnit 3.7). Baggrunden herfor er navnlig lufthavnens position som det dominerende knudepunkt for trafik mellem Skandinavien og resten af Europa.

Foruden trafikafviklingen beskæftiger KLH sig med en række nært beslægtede og afledte aktiviteter, såsom tax-free shopping, restaurationsdrift, parkering, udlejning af lokaler og arealer samt diverse tjenesteydelser. Aktiviteterne udføres i form af koncessionsaftaler eller selvudførte ydelser.

KLH's indtjeningskilder er fordelt på følgende kategorier, 1) lufthavnsafgifter (start-, passager-, og opholdsafgift), 2) koncessionsindtægter (butik-, restaurations-, parkerings-, bank-, reklame- og

biludlejningsvirksomhed), 3) lejeindtægter og 4) salg af tjenesteydelser (buskørsel på lufthavnens område, rengøring af udlejede lokaler, edb-service mv.).

Lufthavnsafgifterne dækker over en lang række faciliteter og selvudførte tjenesteydelser, der relaterer sig til fly- og passagerbetjening, fx start- og landingsbaner, flystandpladsdisponering, marshallertjeneste, brand- og redningstjeneste, passagerterminaler, miljøforanstaltninger, security, buskørsel mv.

KLH har bl.a. overfor SAS tilkendegivet, at der med virkning fra 1. januar 1999 planlægges indført en bagageafgift som led i lufthavnens ibrugtagning af et nyt bagagesorteringsanlæg. Afgiften for benyttelsen af anlægget vil formentlig være i størrelsesordenen 8 kr. pr. stk. bagage leveret security-screenet til udsorteringsboks.

Ground handling-leverandørerne i Københavns Lufthavn ydede ikke betaling for benyttelsen af lufthavnens tidligere bagagesorteringsfaciliteter, som handling-leverandørerne selv betjente. Faciliteterne var afskrevet, og lufthavnen stod alene for den tekniske vedligeholdelse, hvorved de årlige omkostninger var forholdsvis beskedne. Med ibrugtagning af det nye anlæg er den økonomiske situation en anden, da betjening, drift og vedligeholdelse samt forrentning og afskrivninger af anlægget alene forestås af KLH. Selskabet har tilkendegivet, at den forventede indtægt ved bagageafgiften vil modsvare den årlig omkostning ved anlægget.

3.5 KLH's omsætnings-, omkostnings- og indtjeningsforhold

I 1993-1997 var omsætningen fordelt på følgende indtægtskilder:

DDK mio.	1994 (\%)	1995 (\%)	1996 (\%)	1997 (\%)
Trafikindtægter	625 61\%	662 55\%	712 51\%	757 51\%
Koncessionsindtægter	302 29\%	416 35\%	543 39\%	597 40\%
Lejeindtægter	77 8\%	83 7\%	98 7\%	98 7\%
Salg af tjenesteydelser	23 2\%	40 3\%	41 3\%	47 3\%
Nettoomsætning	1.027	1.201	1.395	1.499
Resultat før skat	277	376	422	489

<SMALL>Kilde: KLH's årsregnskaber</SMALL>

KLH har ikke hævet lufthavnsafgifterne siden den 1. januar 1992.

Selskabet har i brev af 6. maj 1998 til Trafikministeriet oplyst, at dette skyldes den gunstige udvikling i selskabets indtægter for ikke-trafikrelateret virksomhed, der har muliggjort et stabilt forhold mellem selskabets samlede indtægter og udgifter. KLH oplyser hertil, at selskabets koncessions- og lejeindtægter i perioden 1992-1997 er steget ca. 97,6\%, mens selskabets

trafikindtægter i samme periode kun er steget med ca. 30,8\%.

Bortfaldet af tax-free salg for intra-EU trafikken den 1. juli 1999 vil dog føre til en mærkbar reduktion af koncessionsindtægterne for KLH og andre lufthavne. KLH forventer at blive ramt relativt hårdere, da en stor del af passagertrafikken hidrører fra intra-EU trafik.

KLH har oplyst, at selskabet i koncessionsåret 1998/99, der løber fra den 1. juli 1998 til den 30. juni 1999 forventer at oppebære en koncessionsindtægt på ca. (-) ² mio. kr. fra det toldfrie salg. Da ca. (-)\% af salget hidrører fra intra-EU trafik, forventer selskabet på årsbasis at miste en tilsvarende procentdel af de samlede koncessionsindtægter fra det tax-free salg, svarende til ca. (-) mio. kr. Da KLH ikke har nævneværdige omkostninger i forbindelse med koncessionsaktiviteterne, idet disse i helt overvejende grad bæres af de koncessionshavere, der driver de enkelte forretninger, forventer selskabet ikke, at indtægtstabet modsvares af en reduktion af omkostningerne ved koncessionsaktiviteterne.

Reduktionen af koncessionsindtægter for 1999 forventes dog kun at udgøre (-) mio. kr., da bortfaldet af tax-free salget for intra-EU-trafikken først indtræder den 1. juli 1999. KLH forventer samtidig en tilvækst i koncessionsindtægterne på (-) mio. kr. i 1999 og (-) mio. kr. i år 2000.

Rentabiliteten for KLH - målt i form af den gennemsnitlige totalkapitals forrentning (afkastningsgraden) - har i perioden 1992-1997 været følgende:

1992	1993	1994	1995	1996	1997
11,5\%	13,0\%	13,1\%	15,6\%	13,7\%	13,6\%

<SMALL>Kilde: KLH's årsregnskaber</SMALL>

Til sammenligning har industriens forrentning af totalkapitalen i den samme periode været følgende:

1992	1993	1994	1995	1996	1997
10,0\%	9,9\%	10,2\%	10,9\%	10,5\%	*

<SMALL>*) Foreligger først i foråret 1999 Kilde: Danmarks Statistik</SMALL>

Deloitte Consulting har på opdrag af SAS, Maersk Air og Cimber Air udarbejdet en analyse, der bl.a. viser, at "sammenlignelige" lufthavne som Schiphol Amsterdam, Manchester Airport og BAA London ³ i den samme periode har haft en afkastningsgrad på ca. 6-9\%. Relevante punkter i den pågældende analyse er kommenteret og korrigeret i KLH's førnævnte brev af 26. oktober 1998.

3.6 KLH's budgetterede omkostninger, indtjening mv.

Konkurrencestyrelsen har ved brev af 16. juni 1998 anmodet KLH om oplysninger om bl.a. (1) det forventede provenu af de planlagte afgiftsforhøjelser, (2) de bagvedliggende omkostningsberegninger og (3) selskabets omsætnings-, omkostnings-, og indtjeningsforhold - inklusiv henholdsvis eksklusiv - indtægter og omkostninger ved tax free salg og ved andre driftsfremmende aktiviteter for årene 1996 og 1997 og for 1998-2000 i form af budgettal, samt hvor stor en del af lufthavnens samlede indtægter ved tax free salg, der hidrører fra intra EU-trafik.

KLH har fremsendt oplysningerne ved breve af 20. august og 29. oktober 1998.

Det fremgår af oplysningerne, at KLH forventer, at trafikindtægterne for 1999 og 2000 vil udgøre henholdsvis 807 mio. kr. og 844 mio. kr.

Selskabet forventer en vækstrate i flytrafikken i 1999 og 2000 på henholdsvis 5,2\% og 4,6\%. En gennemførelse af den nu godkendte afgiftsforhøjelse vil indbringe selskabet et merprovenu på 121 mio. kr. i 1999 (15\% af 807 mio. kr.). Til imødekomme af Konkurrencestyrelsens forespørgsel har KLH imidlertid oplyst, at en yderligere forhøjelse på 15\% ville indebære et merprovenu på yderligere 151 mio. kr. i 2000 (i alt 32,25\% af 844 mio. kr.).

Trafikindtægterne vil efter gennemførelse af den nu godkendte takstforhøjelse udgøre 928 mio. kr. i 1999. En yderligere afgiftsforhøjelse pr. 1. januar 2000 på 15\% vil betyde, at trafikindtægterne ville beløbe sig til 1.116 mio. kr. i 2000.

På baggrund af det oplyste har Konkurrencestyrelsen udarbejdet følgende oversigt over selskabets forventede omsætnings-, omkostnings-, og indtjeningsforhold for 1998-2000 inklusiv og eksklusiv det forventede provenu ved afgiftsforhøjelser:

DDK mio.	1997	1998	1999	2000	1999	2000
Trafikindtægter						
Afgiftsrelaterede omk.	757 846	(--)<SMALL>* </SMALL>(--)	807 (--)	844 (--)	928** (--)	1.116** (--)
Koncessionsindtægter	597	(--)	(--)	(--)	(--)	(--)
Lejeindtægter	98	(--)	(--)	(--)	(--)	(--)
Salg af tjenesteydelser	47	(--)	(--)	(--)	(--)	(--)
Øvrige indtægter	34	(--)	(--)	(--)	(--)	(--)
Omsætning	1.533	(--)	(--)	(--)	(--)	(--)
Omkostninger	1.043	(--)	(--)	(--)	(--)	(--)
Resultat før skat	490	(--)	(--)	(--)	(--)	(--)

<SMALL>*) Fortrolig oplysning, der ikke offentliggøres</SMALL>

<SMALL>**) Inklusiv det forventede provenu ved afgiftsforhøjelserne</SMALL>

Oversigten viser, at KLH ved den nu godkendte afgiftsforhøjelse pr. 1. januar 1999 vil opretholde den nuværende høje indtjening. En yderligere forhøjelse af lufthavnsafgifterne med 15\% pr. 1. januar 2000 vil ligeledes opretholde indtjeningsniveauet - på trods af bortfaldet af koncessionsindtægter på ca. (--) mio. kr. på årsbasis.

3.7 Afgiftsniveauet

I en nylig offentliggjort undersøgelse ⁴ af afgiftsniveauet for en række internationale lufthavne i EU, USA og Japan m.fl. (40 i alt) fremgår det, at KLH med det nuværende takstniveau indtager en gennemsnitlig placering ⁵.

Undersøgelsen er udarbejdet på baggrund af en indeksering af lufthavnenes omkostninger i form af start- og landing,- passager-, opholds-, og navigationsafgifter omregnet til fælles valuta.

Nedenfor er undersøgelsen alene gengivet for de europæiske lufthavne:

AIRPORT	SDR	INDEX*
4 Vienna	26325	70
6 Paris-CDG	22484	59
7 Berlin	22393	59
8 Frankfurt	21595	57
10 Munich	20356	54
11 Lisbon	19784	52
12 Athens	17770	47
13 Amsterdam	17534	46
14 Helsinki	17283	46
15 Brussels	16951	45
16 Stockholm	16618	44
18 Oslo	16034	42
21 London-Heathrow	14857	39
22 Copenhagen	14468	38
24 Dublin	13900	37
28 Madrid	13260	35

30 Milan-LIN	13168	35
31 London-Gatwick	11579	31

<SMALL>*) Tokyo er indekseret til 100 (SDR = 37862). Omkostningerne er ekskl. statsafgifter.
</SMALL>

Oversigten viser, at KLH med det nuværende takstniveau ligger lavere end hovedparten af de øvrige internationale lufthavne i Europa.

Den godkendte forhøjelse af lufthavnsafgifterne i KLH med 15\% pr. 1. januar 1999 betyder - alt andet lige - at KLH i 1999 vil blive indekseret til 44 og derved indtage en gennemsnitlig placering blandt lufthavnene i Europa.

En yderligere forhøjelse på 15\% pr. 1. januar 2000 vil betyde - alt andet lige - at KLH vil blive indekseret til 50, og derved ligge noget over gennemsnittet for takstniveauet for de europæiske lufthavne, såfremt ingen af disse lufthavne gennemfører tilsvarende afgiftsforhøjelser som følge af bortfaldet af indtægter fra intra-EU tax-free salg.

Efter Konkurrencestyrelsens oplysninger, er det på nuværende tidspunkt alene KLH og BAA London [6](#) blandt lufthavnene i EU, der har varslet og fået godkendt en afgiftsforhøjelse fra 1. januar 1999. Ligesom KLH har BAA London fået godkendt en afgiftsforhøjelse på 15\% pr. 1. januar 1999, der modsvarer halvdelen af indtægtsbortfaldet for det afgiftsfri salg, men som samtidig balanceres af en 3\% årlig realprissænkning af afgifterne i indeværende 5-årig reguleringsperiode.

Et forhold, der ikke afspejles i undersøgelsen, er de ekstraafgifter, som en del af lufthavnene opkræver særskilt for brug af lufthavnsfaciliteter. KLH har ved brev af 21. august 1998 oplyst, at London-Heathrow opkræver særskilt betaling for leje af check-in skranke, og at lufthavnsafgifterne i Frankfurt ikke dækker udgiften til sikkerhedskontrol (security) af passagerer. I KLH er disse faciliteter inkluderet i lufthavnsafgifterne.

Samtidig tager undersøgelsen ikke højde for, at en række af lufthavnene har reducerede passagerafgifter for transit/transfer passagerer. Følgende tabel viser hvilke lufthavne i EU, der har reducerede passagerafgifter for transit/transfer passagerer:

	Reduktion i \%	Andelen af transit/transfer i \%
Athen	100\%	4\%
Bruxelles	100\%	13\%
Dublin	100\%	2\%
Frankfurt	100\%	46\%
London Gatwick	100\%	18\%
London Heathrow	100\%	34\%

Paris CDG	100\%	20\%
Stockholm	100\%	14\%
Amsterdam	70\%	42\%
Helsinki	65\%	9\%
København	50\%	43\%
Wien	20\%	21\%

Kilder: Symonds Travers Morgan og Cranfield College of Aeronautics

Tabellen viser, at hovedparten af lufthavnene i EU fritager transit/transfer passagerer for passagerafgift. KLH yder en 50\% rabat på passagerafgiften. Den helt eller delvise fritagelse for passagerafgiften for transit/transfer passagerer sker som led i den enkelte lufthavns promovring som transitlufthavn.

3.8 Konkurrenceloven

Da KLH's officielle varsling overfor luftfartsselskaber mv. alene vedrører den af Trafikministeriet godkendte afgiftsforhøjelse med 15\% pr. 1. januar 1999, skal en bedømmelse i forhold til konkurrenceloven alene foretages i relation til denne forhøjelse.

Konkurrencelovens [§ 11, stk. 1](#), indeholder forbud mod, at en eller flere virksomheder mv. misbruger deres dominerende stilling på det danske marked eller en del heraf.

Forbudet finder dog ikke anvendelse på konkurrencebegrænsninger, som er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, jf. § 2, stk. 2. Som nævnt har Trafikministeriet oplyst, at ministeriets godkendelse af afgiftsforhøjelser og de nærmere regler for beregning af eventuelle afgiftsstigninger i et nyt takstregulativ for KLH har status som en sådan offentlig regulering.

Selv om forbudet i konkurrencelovens § 11, stk. 1, således ikke finder anvendelse, vil en bedømmelse af rimeligheden i KLH's gennemførelse af den godkendte afgiftsstigning dog skulle foretages efter samme principper og retningslinier som ved en bedømmelse af, hvorvidt der er tale om misbrug af dominerende stilling i form af urimeligt høje priser, jf. konkurrencelovens § 11, stk. 2, nr. 1.

Ifølge bemærkningerne til konkurrenceloven skal den konkurrenceretlige vurdering heraf ske gennem en hypotetisk præget bedømmelse af forholdene, som de ville være på et konkurrencepræget markedet. I undersøgelsen kan der også indgå sammenligninger af prisniveauet mellem konkurrerende udbydere.

Det følger også af forarbejderne, at EU-Kommissionens og Domstolens praksis efter artikel 86, stk. 1 er vejledende for fortolkningen af konkurrencelovens § 11, stk. 1. I den forbindelse kan der fx henvises til Domstolens bemærkninger i de forenede sager 110/88, 241/88 og 242/88, at "såfremt en virksomhed, der indtager en dominerende stilling, påtvinger priser for de ydelser, den leverer, som er betydelige højere end dem, der anvendes i andre medlemsstater, og sammenligningen af prisniveauerne er foretaget på ensartet grundlag, må forskellen antages at være indicium for, at der foreligger misbrug af dominerende stilling" [7](#).

Det relevante marked og dominans

Lufthavnstaksterne vedrører ydelse af lufthavnsfaciliteter i forbindelse med flyenes start, landing, ophold og passagerbetjening i Københavns Lufthavn.

Lufthavnens geografiske placering og trafikale betydning indebærer, at substitutionsmulighederne på indenrigs- og udenrigsflyvninger er forholdsvis beskedne i forhold til andre tilsvarende lufthavne.

Det fremgår af KLH's brev af 26. oktober 1998 til Trafikministeriet, at ca. halvdelen af KLH's udenrigstrafik udgøres af transit/transfer trafik, som KLH ikke har monopol på, og hvor stærke konkurrenter er eksempelvis London BAA, Amsterdam og Frankfurt lufthavne. Endvidere peger KLH på, at der for lokalt afgående og ankommende udenrigstrafik i en vis udstrækning er konkurrence med fx Billund og Tirstrup lufthavne, mens KLH - og luftfartsselskaberne - m.h.t. indenrigstrafikken desuden må tage hensyn til konkurrencen med overfladefrafikken (biler og tog).

4. Vurdering

KLH indtager en dominerende stilling på markedet for ydelse af lufthavnsfaciliteter i forbindelse med flyenes start, landing, ophold og passagerbetjening i Københavns Lufthavn.

Til bedømmelsen af SAS' henvendelse om, hvorvidt gennemførelsen af den af Trafikministeriet godkendte afgiftsforhøjelse på 15% pr. 1. januar 1999 kan føre til et misbrug af denne dominerende stilling, er der i sagsfremstillingen foretaget en analyse af takst-, omkostnings- og indtjeningsforholdene i KLH. Analysen viser, at den varslede stigning af lufthavnsafgiften med 15% den 1. januar 1999 - alt andet lige - giver et provenu på 121 mio. kr. Provenuet skal sammenholdes med et forventet tab i provenu på (-) mio. kr. på halvårsbasis ved bortfaldet af intra-EU tax-free salget den 1. juli 1999.

Det forventede merprovenu ved afgiftsforhøjelsen opvejer ikke den forventede nedgang i koncessionsindtægterne som følge af bortfaldet af intra-EU tax-free salg pr. 1. juli 1999. Selvom der tages hensyn til forskydningerne i selskabets øvrige indtægter og omkostninger, ændrer det ikke på det forhold, at selskabets budgetterede indtjening i 1999 falder.

Sammenholdes dette med, at KLH ved gennemførelsen af den godkendte afgiftsforhøjelse med 15% pr. 1. januar 1999 i takstmæssig henseende fortsat indtager en gennemsnitlig placering blandt lufthavne i Europa, er det på det foreliggende grundlag vurderingen, at en gennemførelse af den af Trafikministeriet godkendte forhøjelse af taksterne ikke kan siges at udgøre et urimeligt højt afgiftniveau i relation til konkurrenceloven principper.

Da KLH ikke har ansøgt Trafikministeriet om en eventuel yderligere afgiftsstigning i år 2000, er der ikke foretaget en konkret vurdering heraf. Såfremt der måtte komme en sådan ansøgning, agter Konkurrencestyrelsen at foretage en helhedsvurdering af lufthavnens indtjenings- og omkostningsforhold. Dette skal bl.a. ses i lyset af KLH's høje indtjening og den usikkerhed, der knytter sig til udviklingen i lufthavnens indtægter og omkostninger, herunder muligheden for en betydelig trafikvækst.

Som omtalt i sagsfremstillingen har KLH overfor SAS bebudet, at der med virkning fra 1. januar 1999 planlægges indført en bagageafgift som led i lufthavnens ibrugtagning af et nyt centralt bagagesorteringsanlæg. Der vil i givet fald blive tale om en afgift, der ikke skal ses i sammenhæng med de lufthavnsafgifter, der opkræves med hjemmel i luftfartslovens § 71. En sådan bagageafgift vil alene omfatte ground handling-ydelser og vil derfor skulle opkræves særskilt i overensstemmelse med bekendtgørelse nr. 933 af 9. december 1997 om adgang til ground handling-markedet i danske lufthavne, som er udførligt omtalt i orienteringsnotatet til dagsordenens pkt. 10.

Konkurrencestyrelsen har i forbindelse med behandlingen af SAS' henvendelse konstateret, at den nuværende regulering af takstforholdene i Københavns Lufthavn ud fra en konkurrenceretlig betragtning ikke stemmer overens med konkurrencelovens intentioner.

Takstfastsættelsen foretages i dag med udgangspunkt i en såkaldt "cost-plus" model, hvor en række nærmere specificerede omkostningsstigninger som udgangspunkt kan inddækkes via takstforhøjelser. Det er vurderingen set i lyset af lufthavnens monopolstilling, at de mellem Trafikministeriet og KLH aftalte retningslinier for beregning af eventuelle afgiftsstigninger, der regulerer hvilke omkostningsstigninger, der kan indgå i beregningsgrundlaget for eventuelle afgiftsjusteringer, ikke giver det fornødne incitament for selskabet til at opnå en tilstrækkelig omkostningseffektivitet. Dette kan indebære, at beregningsmodellen ikke frembringer priser, der nødvendigvis svarer til, hvad der vil gælde på et konkurrencepræget marked.

De af trafikministeren godkendte takster kan som udgangspunkt ikke fraviges. KLH kan dog give en dispensation i medfør af takstregulativets § 12, men kun i særlige tilfælde, hvor det ikke er af principiel eller økonomisk betydning, eller hvor luftfartsselskaberne finder en midlertidig afgiftsnedsættelse begrundet i forretningsmæssige hensyn. En sådan fastlåsning af takstniveauet må anses som en unødvendig konkurrencebegrænsning, der hindrer en tilpasning af taksterne til de omkostnings- og produktivitetsforskelle, der kan forekomme mellem luftfartsoperatørerne i lufthavnen.

Den sektorspecifikke regulering af takstfastsættelsen i KLH bør også vurderes i lyset af den i 1997 udarbejdede tværministerielle rapport om sektorspecifik konkurrencetilsyn ("ASK-rapporten"), hvor der blev sat fokus på forholdet mellem sektorspecifik konkurrenceregulering og den generelle konkurrenceregulering på en række udvalgte områder. Arbejdet mundedede ud i en rapport, der indeholder en række anbefalinger om bl.a. placering af tilsynet med sektorspecifik konkurrenceregulering.

Det anbefales i lyset af denne rapports anbefalinger, at luftfartslovens § 71 ændres således, at både principperne for fastsættelse af takster for luftfartsselskabers anvendelse af danske lufthavne og myndighedsopgaverne herom overgår til regulering efter den almindelige konkurrencelovgivning. Denne anbefaling skal også for så vidt angår KLH ses i sammenhæng med, at der ikke ses at være særlige og nødvendige begrundelser for, at KLH's hovedaktionær også har myndighedsansvaret for udformningen af principperne for takstfastsættelsen og for godkendelsen af de takster, der udgør KLH's største indtægtskilde.

Såfremt reguleringen heraf som anbefalet overgår til den almindelige konkurrencelovgivning, vil dette indebære en konkurrenceretlig ligestilling af takstfastsættelsen på lufthavnsområdet med takstfastsættelsen inden for andre erhvervsområder. Samtidig vil kontrollen med fastsættelsen af såvel lufthavnstakster som ground handling-afgifter blive samlet under en myndighed, hvilket giver et bedre grundlag for at anlægge helhedsvurderinger for fx lufthavnenes samlede indtjenings- og omkostningsforhold.

[1](#) KLH's Årsrapport 1997

[2](#) Fortrolig oplysning, der ikke offentliggøres

[3](#) Heathrow, Gatwick og Stansted

[4](#) Symonds Travers Morgan, "Review of Airport Charges 1998"

[5](#) Denne "placering" understøttes tillige i en undersøgelse fra 1997, udarbejdet af Granfield College of Aeronautics i samarbejde med Association of European Airlines (AEA).

[6](#) Heathrow, Gatwick og Stansted

[7](#) Jf. Francois Lucazeau m.fl. mod SACEM, de forenede sager 110, 241 og 242 /88, Saml. 1989, 2811.