

Regionsudvalgets perspektivudtalelse om »Regionale lufthavnes kapacitet«

(2003/C 256/09)

REGIONSUDVALGET HAR —

under henvisning til hvidbogen om styreformer i EU, som Kommissionen fremlagde i 2001, og hvori Regionsudvalget opfordres til at »spille en mere proaktiv rolle i forbindelse med sin overvågning af politikkerne, f.eks. ved at udarbejde forundersøgelser, inden Kommissionen fremsætter sine forslag«,

under henvisning til den samarbejdsprotokol, som i september 2001 blev indgået mellem Kommissionen og Regionsudvalget, og hvori Regionsudvalget opfordres »til at udarbejde strategiske dokumenter, der behandler emner, Kommissionen anser for vigtige. Sådanne »perspektivrapporter« indeholder en dybtgående analyse af aktuelle problemer inden for de områder, hvor Regionsudvalget råder over de fornødne lokale informationskilder«,

under henvisning til brev af 10. september 2002 fra kommissær Loyola de Palacio til formanden, Albert Bore, hvori Regionsudvalget anmodes om at udarbejde »de perspektivrapporter, effektrapporter og perspektivudtalelser, der omtales i bilaget« til brevet,

under henvisning til høringsanmodning af 23. juli 2002 fra kommissær Michel Barnier til formanden, Albert Bore, hvori Regionsudvalget anmodes om at afgive udtalelse »om gennemførelsen af de strukturfondsfinansierede programmer og forslag til forenkling af samhørighedspolitikens forvaltning efter 2006« (artikel 265, stk. 1),

under henvisning til sin udtalelse af 15. maj 2002 om »forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om EF-tilskud til forbedring af godstransportsystemets miljøpræstationer« (KOM(2002) 54 endelig — 2002/0038 (COD)) (CdR 103/2002 fin)⁽¹⁾,

under henvisning til sin udtalelse af 9. april 2003 om »Territorial samhørighed« (CdR 388/2002 fin),

under henvisning til forslaget til perspektivudtalelse (CdR 393/2002 rev.), der blev vedtaget den 30. april af Underudvalget for Territorial Samhørighed med Bob Verbrug, Vice-guvernør i provinsen Noord-Holland (NL/PPE), som ordfører —

på sin 50. plenarforsamling den 2. og 3. juli 2003 (mødet den 2. juli) enstemmigt vedtaget følgende perspektivudtalelse.

INDLEDNING

I sit brev af 10. september 2002 anmodede kommissær Loyola de Palacio Regionsudvalget om at udarbejde en perspektivudtalelse om regionale lufthavnes kapacitet. Dokumentet præsenterer Regionsudvalgets holdning til udviklingen af regionale lufthavne i Europa inden for de bredere rammer af lufthavnekapaciteten generelt. Kommissionen bør kunne bruge Regionsudvalgets udtalelse, når der skal udarbejdes en meddelelse om europæiske lufthavnes kapacitet i slutningen af 2003. Regionsudvalget ønsker at fremhæve de problemer, der kræver særlig behandling og opmærksomhed, enten fordi de er meget vigtige for regionerne selv, eller fordi regionerne har kompetence til at tage disse udfordringer op.

På baggrund af brevet fra kommissæren behandles følgende spørgsmål i perspektivudtalelsen:

- Hvilke faktorer tiltrækker fly til regionale lufthavne?
- Specialisering af flyaktiviteter: Hvad kan regioner få ud af at specialisere deres lufthavn i et specielt markedsegment (lavprisselskaber, luftfragt eller andet), og hvad er forudsætningen for yderligere udvikling?
- Økonomiske og sociale virkninger af regionale lufthavne: Hvordan kan man gøre en specifik aktivitet som luftfart til en økonomisk drivkraft for hele regionen? Hvordan kan man skabe beskæftigelse og økonomisk velstand uden at skade indbyggernes livskvalitet?

⁽¹⁾ EFT C 278 af 14.11.2002, s. 15.

- Regionale lufthavnes rolle i intermodale systemer: Hvordan kan man undgå belastning af infrastrukturen tæt ved lufthavnen? Hvor realistisk er det at prøve på at integrere regionale lufthavne i en større intermodal transportordning?
- Finansielle karakteristika ved regionale lufthavne: Hvordan kan man søge at opnå rentabilitet, når man samtidig ved, at det nogle gange er i offentlighedens interesse at levere ikke-profitorienterede tjenester i fjerntliggende regioner?

Dette dokument er opdelt i fire afsnit med hver deres konklusioner. Først omhandler udtalelsen behovet for at definere en regional lufthavn for at gøre det muligt at fastlægge anvendelsesområdet for yderligere politikker. For det andet analyseres interaktionen mellem regioner og deres lufthavn under hensyntagen til tre aspekter: regionens tilgængelighed, regionens konkurrenceevne og eksterne virkninger af flydriften. For det tredje undersøges regionale lufthavnes potentielle rolle i forbindelse med mange EU-politikker, herunder transeuropæiske net, europæiske lufthavnes kapacitet og intermodal transport. Endelig behandles regionale lufthavnes situation i det indre marked samt behovet for finansiel information. Derudover er der til dette dokument vedlagt et baggrundspapir samt resultaterne af en spørgeskemaundersøgelse.

REGIONSUDVALGETS SYNSPUNKT

1. Hvordan defineres en regional lufthavn?

Regionale lufthavnes rolle bør undersøges i lyset af den mere overordnede debat om europæiske lufthavnes kapacitet. Regionsudvalget mener, at forbindelsen mellem fordelingslufthavne og regionale lufthavne er en del af det samme kapacitetsproblem.

Derfor er der klart et behov for på EU-niveau at fastsætte en mere klar definition af en regional lufthavn. Regionsudvalget anbefaler, at definitionen ikke blot vedrører kvantiteten af lufthavnstrafikken, men at den baseres på en dybtgående analyse af lufthavnenes økonomiske funktioner og betydning for den fysiske planlægning inden for deres område.

I øjeblikket er der ikke nogen overordnet anerkendt og accepteret definition af regionale lufthavne. Antal passagerer og andre tal for trafikken er nyttige, men der bør også tages hensyn til andre kriterier, såsom:

- Forbindelser til nationale lufthavne i og uden for EU. Dette kan give en brugbar indsigt i lufthavnes rolle som startpunkt/endestation. Har den regionale lufthavn forbindelser til resten af verden?

- Forholdet mellem på den ene side antallet af passagerer, der har lufthavnen som endestation/startpunkt, og på den anden side transitpassagerer. Dette vil vise, om lufthavnen kun er et transitsted, som folk og varer blot passerer igennem, eller om den virkelig er en indfalds- og udfalds-port.
- Derudover er knap så kvantitative kriterier også relevante. Der bør tages højde for fjerntliggende regioner, ø-regioner eller tyndt befolkede øer i EU og tiltrædelseslandene. For eksempel er det foreslået, at det bør være muligt på én dag at rejse frem og tilbage fra alle regioner i EU til de store økonomiske, politiske og forskningsmæssige centre i selve medlemsstaten eller hele EU. Dette betyder, at der i mange fjerntliggende regioner er et behov for gode flyforbindelser. De nuværende klassifikationer tager ikke nok hensyn til lufthavnes funktion som offentlig tjeneste, når de udgør den eneste forbindelse fra regionerne til resten af EU og den øvrige verden. En ny definition af regionale lufthavne bør være bred nok til at tage højde herfor.

Konklusion

Den forestående meddelelse fra Kommissionen om europæiske lufthavnes kapacitet bør fastlægge de politiske retningslinjer for udviklingen af regionale lufthavne. Derfor er Kommissionen nødt til at definere de regionale lufthavne. Regionsudvalget mener, at definitionen ikke kun bør baseres på en analyse af trafikken (trafikomfang og -andel), men også på de funktioner, som de mange forskelligartede regionale lufthavne har.

2. Interaktionen mellem regionerne og deres lufthavne: lufthavne fra en regional synsvinkel

2.1. Regionens tilgængelighed

De regionale lufthavne er et aktiv for regionen. De giver hurtigere og lettere adgang fra regionen til de store centre i EU og resten af verden. Regionale lufthavne er afgørende for adgangen til regionerne, især i EU's fjerntliggende regioner, som man ikke kan få adgang til på andre måder. For at skabe økonomisk og social samhørighed i EU har man foreslået, at det bør være muligt på én dag at rejse frem og tilbage fra alle regioner i EU til de store økonomiske, politiske og forskningsmæssige centre i medlemsstaten og EU. Dette gælder især for ø-regioner, regioner i Central- og Østeuropa samt regioner i lande, der ligger i EU's periferi. Adgangen til disse regioner afhænger af regionale lufthavne. Alle regioner er dog i dag nødt til at være let tilgængelige, ligesom man effektivt skal kunne komme videre til andre regioner.

2.2. Regionens konkurrenceevne

En lufthavn i en region er et yderligere incitament for virksomheder til at etablere sig i regionen. Nye virksomheder vil slå sig ned i regionen, hvis den er let tilgængelig, og allerede tilstedeværende virksomheder vil kunne udvide deres markedsandel, hvis de kan nå frem til andre områder i medlemsstaten, EU og resten af verden. Således bidrager regionale lufthavne til EU's overordnede konkurrenceevne og fremmer den økonomiske udvikling i regionerne.

Regioner kan også være med til at sikre lufthavnens fortsatte levedygtighed. Som en tommelfingerregel skal en lufthavn — for så vidt det ikke drejer sig om en lufthavn under omstilling fra militær til civil brug — have omkring 1 1/2 mio. passagerer om året for at være rentabel⁽¹⁾. Mange regionale lufthavne er kun med nød og næppe rentable og kører i flere tilfælde med tab. Der bør også tages hensyn til, at lufthavne er langsigtede investeringer (20-25 år). En regional lufthavns økonomiske levedygtighed kan styrkes, hvis økonomiske aktiviteter kan placeres i nærheden af lufthavnen. Regionerne kan fremme denne proces.

Regionsudvalget er klar over, at der må gælde særlige regler for omstillede lufthavne. Det drejer sig om hidtidige militære lufthavne, som efter fjernelsen af de militære enheder kan fortsætte som civile lufthavne. Der opstår ofte betydelige arbejdsmarkeds- og strukturpolitiske problemer i den pågældende region, når de militære aktiviteter ophører. En civil udnyttelse af en stort set intakt flydriftsinfrastruktur kan afhjælpe disse problemer. Dette kan dog kræve supplerende foranstaltninger, som forbedrer rammebetingelserne for de regionale lufthavne.

2.3. Eksterne virkninger

Som det er tilfældet med alle store lufthavne, skal også regionale lufthavne passe ind i deres regionale miljø. Lufthavnen skal i overensstemmelse med EU's lovgivning have så få negative eksterne virkninger som muligt. Den regionale luftfarts eksterne virkninger på miljøet vedrører hovedsageligt:

- luft- og jordstøj
- luftkvalitet
- ekstern sikkerhed

— overbelastning af tilkørselsvejene

— økologi, landskab, geologi, hydrogeologi, vandressourcer og energiforvaltning.

Flere undersøgelser har vist, at støjgenerne for de indbyggere, der bor tæt på lufthavnen, vokser eksponentielt i takt med, at flere fly beflyver lufthavnen. På den anden side er antallet af berørte beboere omkring en regional lufthavn meget mindre end ved en fordelingslufthavn. Derfor vil en flyaktivitet i en regional lufthavn forholdsmæssigt være til mindre gene end den samme aktivitet ved en fordelingslufthavn. Yderligere støjreduktion kan opnås gennem forskellige støjforvaltningsforanstaltninger, såsom støjnedsettende flyveprocedurer, restriktioner for jordaktiviteter, restriktioner for natteflyvninger samt fornuftig fysisk planlægning.

Både emissioner fra flymotorer og emissioner forbundet med tilkørslen til lufthavnen (hovedsageligt fra personbiler) forringer luftkvaliteten ved lufthavnen. Hvad angår emissioner fra flymotorer, kan der træffes foranstaltninger, der tilskynder flyselskaberne til at bruge bedre flymotorer gennem differentierede landings- eller emissionsafgifter. Emissioner fra bil- og busmotorer kan reduceres gennem bedre offentlige transportforbindelser til lufthavnen eller ved at udvikle lufthavnen som et intermodalt centrum.

Indbyggere, der bor i nærheden af lufthavnen, tager også en risiko. Hvis der sker en stor ulykke tæt på en lufthavn, vil det skabe frygt og forurene miljøet. For en regional lufthavn er det dyrt, men vigtigt, at opretholde en effektiv brandtjeneste. Især hvis en lufthavn er beregnet til større tomotorersfly, skal der sikres fuld branddækning. Hvis indførelsen af miljøforanstaltninger, f.eks. støjnedsettende procedurer, kan skade sikkerheden, skal disse foranstaltninger forbydes. Sikkerheden er det vigtigste. Derfor skal der fastsættes og opretholdes velafbalancerede foranstaltninger for mindskelsen af virkningerne på miljøet.

Konklusion

De regionale lufthavnes nuværende og potentielle eksterne virkninger taget i betragtning bør alle lufthavne inden for EU evalueres på samme måde mht. deres overordnede konsekvenser for miljøet, og der skal i den henseende tages hensyn til lufthavnenes økologi, topografi, fysiske planlægning og lokalpolitik. Regionsudvalget støtter EU i udviklingen af retningslinjer (Lden, Ln) for lufthavnsstøj. Miljømæssig dumping, dvs. manglende overholdelse af retningslinjer og normer for støj, emissioner og ekstern sikkerhed på lokalt niveau, bør undgås og forebygges.

⁽¹⁾ Udregnet efter »Airport Business Model« (RAND Europe, 2003).

3. Regionale lufthavne: forbedring af kapaciteten i det europæiske lufthavnssystem

3.1. Lufthavnskapacitet

Regionale lufthavne karakteriseres ved overskudskapacitet, hvad angår terminalplads og brug af landingsbaner, hvorimod fordelingslufthavne og nationale lufthavne ofte ikke har kapacitet til at vokse. Så længe de store luftfartselskabers strategi fortsat er at betjene rutenettet via store fordelingslufthavne, er der dog ikke nogen løsning på dette tilsyneladende paradoks. Nogle luftfartselskaber lader dog til at undersøge »point-to-point«-trafikkens komplementære rolle.

Der er et potentiale for at udvikle »point-to-point«-trafikken i regionale lufthavne. Dette har for nyligt været tilfældet med lavprisselskaber, som dog ikke er de eneste, der kan drage fordel af disse ruter. Regioner og luftfartselskaber bør samarbejde om at finde en balance mellem »point-to-point«-strategien og beflyvning via fordelingslufthavne. Det gælder om at fastlægge den potentielle trafikstrøm, der kan flyve fra en regional lufthavn uden transit i en fordelingslufthavn. Regionsudvalget opfordrer derfor til samarbejde mellem lufthavne, individuelle lufthavnsoperatører og lokale myndigheder. Regionsudvalget mener ikke, at der er behov for formelle rammer, men støtter udvekslingen af bedste praksis på området.

Nogle regionale lufthavne spiller eller kan spille en rolle, når det gælder om at mindske presset på Europas største fordelingslufthavne. Udvikling af infrastruktur i regionale lufthavne bør derfor ses i lyset af hele lufthavnssystemet, og omkostningerne ved at mindske overbelastningen bør derfor deles mellem de relevante lufthavne i dette system.

3.2. Regionale lufthavne i det transeuropæiske net

Regionale lufthavne er med til at overbelaste større lufthavne, men kan også lette presset, når trafikken omledes direkte hertil gennem »gate-to-gate«-strategier, og hvis der bruges andre transportformer, der letter adgangen til regionale lufthavne. Regionsudvalget mener ikke, at overførsel af passagertransport fra fordelingslufthavne til vejtransport er en god løsning på overbelastningen. Dette vil blot øge overbelastningen på jorden og øge luft- og støjforureningen. Derimod opfordrer Regionsudvalget medlemsstaterne til at tackle dette problem gennem de transeuropæiske net på følgende måder:

- Integration af regionale lufthavne i den almindelige lufthavnsordning for at mindske presset på større lufthavne. På den måde kan trafikken til fordelingslufthavne dirigeres til regionale lufthavne, der ikke ligger i en

afstand fra fordelingslufthavnen, hvor et højhastighedstog ville være mere fordelagtigt. I den henseende er »point-to-point«-trafik mere hensigtsmæssig, når passagergrundlaget tillader at drive en sådan rute. Nogle selskaber er allerede ved at undersøge denne mulighed. Sådanne ruter kan i øvrigt give mange fordele med hensyn til energieffektivitet, idet trafikken ledes via lufthavne, som ikke er så belastede, og som derfor er hurtigere. Dette vil direkte være til fordel for regionen, da adgangen hertil forbedres;

- Integration af regionale lufthavne i bilaterale aftaler om lufthavne. I nogle lande har man set eksempler på, at bilaterale aftaler begrænser trafikken til nationale fordelingslufthavne. Aftaler om åbent luftrum åbner for regionale lufthavnes mulighed for at modtage international trafik. Dette princip bør ligeledes følges, når der indgås nye bilaterale aftaler mellem EU's medlemsstater og andre lande;
- Revurdering af det transeuropæiske togtransportnet for at forbedre forbindelserne mellem oplandet og store fordelingslufthavne.

3.3. Intermodalitet

De fleste regionale lufthavne ligger tæt på motorveje, men meget få er tæt på eller er forbundet med tog. Det er på nuværende tidspunkt ikke realistisk at foreslå, at der bør være gode togforbindelser til alle regionale lufthavne. Adgangen til regionale lufthavne kan dog forbedres ved hjælp af andre offentlige transportformer til og fra den nærmeste togstation. En stor tiltrækningsfaktor ved mange regionale lufthavne er gode muligheder for at komme videre samt mulighed for parkering i nærheden af lufthavnen til en rimelig pris. De udfordringer, som planlæggere på lokalt niveau og regionale lufthavnsoperatører står over for i øjeblikket, er:

- At forbinde regionen til den nærmeste større fordelingslufthavn ved hjælp af højhastighedstog, når det er muligt
- At forbinde den regionale lufthavn med et effektivt offentligt transportsystem for hele regionen. I takt med, at en lufthavn vokser, er det vigtigt at udarbejde planer for at mindske behovet for personbiler og taxaer til og fra lufthavnen. Passende busforbindelser er et minimumskrav. Regionsudvalget opfordrer arbejdsgivere i og omkring lufthavnen til at revurdere arbejdstagernes transportplaner, og til — om muligt — med hjælp fra de lokale myndigheder at udarbejde »grønne« transportløsninger, der tager højde for alle transportformer: offentlig transport, cykling, gang og »carsharing«

- Behandle spørgsmålet om fragt og ekspresfragt, der sendes til regionen direkte via fly, og overføre denne fragt til effektive platforme.

Konklusion

For at skabe intermodalitet bør regionale lufthavne, når det er muligt, ud over tilknytning til internationale busforbindelser forbindes ved hjælp af højhastighedstog med den nærmeste fordelingslufthavn, således at de offentlige transportmuligheder udnyttes fuldt ud. Også spørgsmålet om fragt, der ankommer til regionen med fly, bør tackles.

3.4. Specialisering af regionale lufthavne i et niche-marked: en nøgle til udvikling af regionen?

Traditionelt har regionale lufthavne lagt hus til følgende forskellige flyaktiviteter:

- Rutefly
- Charterfly
- Forretningsfly (normal flydrift)
- Fragt (ekspres)
- Flyskoler og -uddannelser
- Flyvedligeholdelse.

Nogle regionale lufthavne har for nylig koncentreret sig om et specifikt segment inden for luftfartsaktiviteter. En regional lufthavn kan koncentrere sig om en eller flere af følgende aspekter ⁽¹⁾:

- Erhvervsmarkedet
 - Lufthavn for erhvervs trafik
 - Lufthavn med erhvervspark
 - Erhvervspark med landingsbane
- Fragt-markedet
 - Alene en lufthavn for fragt
 - Lufthavn som et led i konceptet airfreight-trucking
 - Hjemsted for styringsenhed
- Fritidsmarked
 - Lavprisoperationer
 - Terminal for luft- og vejtransport (også busser)
 - Ferielufthavn

- Andre
 - Intermodal platform
 - Vedligeholdelses- og uddannelsescenter.

En sådan specialisering kan være hensigtsmæssig. Ikke desto mindre er der nogle spørgsmål fra regionernes side:

- Udviklingen af nichemarkeder i flysektoren tvinger lufthavnsoperatører og offentlige myndigheder til at overveje, hvilken rolle deres egen lufthavn kan spille på det globale marked. Vil specialiseringen hindre lufthavnen i at udvikle andre funktioner? De påkrævede infrastrukturer er ikke de samme for hver specialisering (håndteringen af fragt stiller helt andre krav end flyveskoler). Målet for lufthavne og deres regioner er at blive i stand til at klare sådanne markeders omskiftelighed og til at udnytte alle muligheder. Et andet problem er, om de langsigtede omkostninger ved drift og opgradering af sådanne specialiserede lufthavne afspejles i brugerafgifterne. Hvis ikke, kan det på lang sigt gå ud over de regionale lufthavnes levedygtighed og vækst, eller der kan opstå diskussioner om markedsfordrivning og unfair konkurrencefordele.

Ved meget små lufthavne (hovedsageligt E-lufthavne ⁽²⁾) er lukning af lufthavnen blevet anset for at være det mest realistiske alternativ til specialisering. Grunden havde en højere værdi end den foreslåede specialisering. Tendensen er, at specialisering på det sidste har været begrænset til enten lavprisoperationer eller ekspresfragt. Det er vanskeligt at specialisere sig i andre kategorier, da forretningsvolumen svinger i løbet af året. Charterflyvning er sæsonbestemt, den almindelige flydrift er uberegnelig, og fragt befordres kun efter anmodning. Lufthavnsafgifter i forbindelse med flyveskoler og vedligeholdelsesfaciliteter giver normalt ikke nok indtægter. Selv om flere lufthavne har kunne få det til at løbe rundt ved hjælp af specialisering, skal der tages højde for markedernes omskiftelighed. De lokale myndigheders planer for lufthavnen skal være langsigtede og tage højde for lufthavnens fremtidige skæbne — både med hensyn til vækst og økonomiske nedgangsperioder eller ændringer i lufthavnens specialisering. Regionerne skal følge specialiseringen af lufthavnen op med en aktiv økonomisk udviklingspolitik, der er tæt forbundet med lufthavnen.

Konklusion

Kun få regionale lufthavne kan drage fordel af specialisering, da dette kræver en særlig infrastruktur og færdigheder hos den lokale arbejdskraft. Alt efter, hvilke valg der træffes, er der forskellige eksterne virkninger. Specialisering kan kun betragtes som et stort punkt for regionens økonomiske udvikling og kræver udførlig planlægning af områderne omkring lufthavnen.

⁽¹⁾ BCI, Regionaal-economische functies van regionale luchthavens (regionale lufthavnens betydning for regionaløkonomien) 1999.

⁽²⁾ Se bilag 1 angående lufthavns kategorier.

4. Det indre marked

4.1. Ejerskab og finansiel gennemsigthed med hensyn til lufthavnens finanser

Lufthavne i Europa ejes og kontrolleres på mange forskellige måder. Der er mange ejerskabsmodeller:

- I nogle lande (Finland, Sverige, Norge, Spanien og Portugal) kontrolleres alle lufthavne af en enkelt offentlig organisation, hvilket muliggør ressourcedeling og krydssubsidiering, således at rentable lufthavne finansierer dem, der giver tab
- Nogle store fordelingslufthavne i Europa kontrollerer en eller flere regionale lufthavne
- Lokale og regionale myndigheder
- Halv-private organisationer (f.eks. handelskamre)
- Privatejede virksomheder.

De forskellige former for ejerskab i europæiske lufthavne gør sammenligningen af den finansielle situation i de forskellige lufthavne vanskelig. Regionale myndigheder er nødt til at få adgang til information om den finansielle situation i lufthavnen, således at de kan udarbejde brugbare regionale udviklingsplaner. Dette er umuligt i tilfælde, hvor én operatør forvalter flere lufthavne og kun offentliggør konsoliderede regnskaber for alle netværkets lufthavne. Regionerne skal have relevant finansiell information i lyset af krydssubsidier. Regionsudvalget anmoder Kommissionen om at udvikle et regelsæt for denne information under hensyntagen til, at nogle oplysninger af erhvervsmæssige grunde bør være fortrolige. Det foreslås, at krydssubsidier kun bruges til at finansiere lufthavne i vanskeligheder, når dette er i offentlighedens interesse, eller hvis der ikke er alternative finansieringskilder.

4.2. Partnerskab mellem offentlige myndigheder og operatører

Regionsudvalget anerkender, hvor vigtige regionale lufthavne er for udviklingen i regionen. Lufthavnsrelateret beskæftigelse, det erhvervsliv, der skabes omkring en lufthavn, og det erhvervsliv, der er i den region, der har behov for en lufthavn, samt den overordnede adgang til regionen bør sammen med driftsindtægter indgå i enhver undersøgelse af lufthavnens merværdi. Regionsudvalget ønsker at understrege,

at der kun under særlige omstændigheder kan ydes offentlig finansiell hjælp. Udvikling af infrastruktur for at skabe tilgængelighed og grønne områder er hovedsageligt en offentlig opgave.

Konklusion

Regionsudvalget forstår, at driften af lufthavne i nogle tilfælde kræver særlig offentlig støtte, men mener, at dette kun kan ydes under særlige omstændigheder. Derudover opfordrer Regionsudvalget operatører og offentlige myndigheder, der ejer en lufthavn, til at udveksle oplysninger om, hvordan der opnås en god balance mellem driftsindtægter og investeringer (inklusive alle former for offentlig støtte). Regionsudvalget mener, at et innovativt partnerskab mellem offentlige myndigheder og regionale lufthavne vil skabe nye indtægtskilder såsom catering-tjenester eller fælles markedsføring i regionen.

REGIONSUDVALGETS HENSTILLINGER

1. Regionsudvalget opfordrer Kommissionen til at fastsætte en definition af regionale lufthavne. Ifølge udvalget bør definitionen ikke kun bygge på en trafikanalyse (transportvolumen og trafikandel), men også på en analyse af de funktioner, de mange forskellige regionale lufthavne varetager.

2. Regionsudvalget opfordrer Kommissionen til at fremme samarbejdet mellem alle parter, som berøres af lufthavnsudviklingen, især i forbindelse med udarbejdelsen af de økonomiske regionaludviklingsplaner. Udvalget finder det ikke nødvendigt med en formel ramme, men støtter udvekslingen af god praksis på området. Udviklingsplanerne skal skabe den nødvendige grobund for lufthavnens udvikling og støtte regionernes og dermed også EU's konkurrenceevne. Regionsudvalget anbefaler, at Kommissionen fremmer relevant forskning om regionale lufthavne og deres rolle i regionen og den europæiske transportinfrastruktur.

3. De regionale lufthavnens nuværende og potentielle eksterne virkninger taget i betragtning bør alle lufthavne inden for EU evalueres på samme måde, hvad angår deres overordnede konsekvenser for miljøet, og der skal i den henseende tages hensyn til lufthavnens økologi, topografi, fysiske planlægning og lokalpolitik. Regionsudvalget støtter EU i udviklingen af retningslinjer (Lden, Lnight) for lufthavnsstøj. Miljømæssig dumping, dvs. manglende overholdelse af retningslinjer og normer for støj, emissioner og ekstern sikkerhed på lokalt niveau, bør undgås og forebygges.

4. Regionsudvalget mener, at de regionale lufthavns betydning for mindskelsen af presset på Europas større fordelingslufthavne bør undersøges af Kommissionen. Udvalget opfordrer Kommissionen til at støtte overførslen af trafik fra regionale lufthavne tæt ved fordelingslufthavne ved hjælp af en mere udbredt brug af højhastighedstog. I de tilfælde, hvor en lufthavn ligger langt fra en fordelingslufthavn, foreslår Regionsudvalget, at der iværksættes innovative »gate-til-gate«-strategier. Endvidere støtter Regionsudvalget en optimering af det transeuropæiske jernbanenet og de internationale busforbindelser med henblik på at forbedre forbindelsen mellem baglandet og de store lufthavne.

5. Regionsudvalget opfordrer medlemsstaterne til at overveje brugen af det transeuropæiske transportnet til at lette presset på luft- og landtrafik. Udvalget foreslår, at regionale lufthavne indbefattes i en europæisk lufthavnsordning med det formål at reducere presset på de større lufthavne. Medlemsstaterne bør ligeledes overveje at forbedre jernbaneforbindelserne mellem de større fordelingslufthavne og deres opland.

6. Regionsudvalget mener også, at intermodalitet og mobilitet bør udvikles i regioner med regionale lufthavne. Dette betyder, at problemet med luftfragt og ekspresfragt skal løses ved hjælp af bedre platforme og en forbedring af transportforbindelserne, når dette er muligt. Dette betyder også, at der skal oprettes bedre forbindelser mellem de regionale lufthavne og offentlige transportsystemer i deres opland. Regionsudvalget opfordrer derfor Kommissionen til at støtte definitionen og gennemførelsen af rejseplaner fra de offentlige myndigheder, arbejdsgivere, de instanser, som driver lufthavnene, og arbejdsgivere i og omkring lufthavnene. Disse planer bør baseres på alle transportformer, brugen af offentlig transport, cykelkørsel, gang og »carsharing«.

7. Regionsudvalget kender til de nye tendenser inden for luftfart, hvor nogle lufthavne specialiserer sig inden for bestemte markedssegmenter. Ikke desto mindre råder udvalget Kommissionen til at være særligt opmærksom på ustabiliteten på disse markeder, når den fastsætter retningslinjerne for europæiske lufthavns kapacitet. Udvalget ønsker at understre-

ge, at specialisering kun kan betragtes som et stort punkt for regionernes økonomisk udvikling og skaber et behov for nøje planlægning af områderne omkring lufthavnene fra de lokale myndigheders side. Specialisering kan gøre regionale lufthavne mere bæredygtige på langt sigt samt muliggøre finansieringen af en ny infrastruktur.

8. Regionsudvalget mener, at fyldestgørende finansielle oplysninger om lufthavne bør være tilgængelige for regionerne, så de kender den eksakte situation for lufthavnen i deres region. Regionerne skal have relevant finansiell information i lyset af krydssubsidier. Regionsudvalget anmoder Kommissionen om at udvikle et regelsæt for denne information under hensyntagen til, at nogle oplysninger af erhvervsmæssige grunde bør være fortrolige. Regionsudvalget opfordrer ligeledes Kommissionen til at udarbejde retningslinjer for krydssubsidiering af de instanser, der driver lufthavnene. Det foreslås, at lufthavne kun støttes finansielt, når det er i offentlighedens interesse, eller hvis ikke der findes alternative finansieringskilder.

9. Udvikling af infrastruktur for at skabe tilgængelighed og grønne områder er hovedsageligt en opgave for det offentlige. Regionsudvalget forstår, at lufthavne kan have brug for særlig offentlig støtte til deres drift, men denne støtte kan kun ydes i særlige tilfælde. Desuden opfordrer udvalget Kommissionen til at støtte et innovativt partnerskab mellem offentlige myndigheder og regionale lufthavne samt udveksling af oplysninger om, hvordan en god balance mellem driftsindtægter, investeringer (inklusive al offentlig støtte) og ikke-luftfartsrelaterede indtægter opnås.

10. Regionsudvalget er klar over, at der må gælde særlige regler for omstillede lufthavne. Det drejer sig om hidtidige militære lufthavne, som efter fjernelsen af de militære enheder kan fortsætte som civile lufthavne. Der opstår ofte betydelige arbejdsmarkeds- og strukturpolitiske problemer i den pågældende region, når de militære aktiviteter ophører. En civil udnyttelse af en stort set intakt flydriftsinfrastruktur kan afhjælpe disse arbejdsmarkeds- og strukturpolitiske problemer i regionen. Dette kan dog kræve supplerende foranstaltninger, som forbedrer rammebetingelserne for de regionale lufthavne.

Bruxelles, den 2. juli 2003.

Albert BORE
Formand for
Regionsudvalget

BILAG 1

til Regionsudvalgets udtalelse

De 5 kategorier af europæiske lufthavne

- Kategori A: dækker større fordelingslufthavne (over 25 millioner passagerer, 4 lufthavne) og ca. 30 % af europæisk luftrafik.
- Kategori B: dækker nationale lufthavne (mellem 10 og 25 millioner passagerer, 16 lufthavne) og ca. 35 % af europæisk luftrafik.
- Kategori C: dækker 15 lufthavne med mellem 5 og 10 millioner passagerer og ca. 14 % af europæisk luftrafik.
- Kategori D: dækker 57 lufthavne med mellem 1 og 5 millioner passagerer og ca. 17 % af europæisk luftrafik.
- Kategori E: dækker 67 lufthavne med mellem 200 000 og 1 million passagerer og ca. 4 % af europæisk luftrafik.

Lufthavne under kategorierne D og E, og enkelte lufthavne under kategori C, er klassificeret som regionale lufthavne. F.eks. er Birmingham International Airport klassificeret som en regional lufthavn, selvom den havde mere end 7,5 millioner passagerer i 2001. I den anden ende af skalaen er Rotterdam lufthavn med kun 700 000 passagerer i 2001, som også er klassificeret som en regional lufthavn. Som det fremgår, er gruppen af regionale lufthavne meget heterogen, hvad størrelsen angår, hvilket gør det svært at udarbejde perspektiver på europæisk plan for hele gruppen af regionale lufthavne. Nedenstående tabel viser fordelingen af lufthavne i de forskellige kategorier. Kategori E, som omfatter 42 % af alle europæiske lufthavne med mere end 200 000 passagerer, dækker kun 4 % af samtlige passagerer og 8 % af ruterne.

	Kat. A	Kat. B	Kat. C	Kat. D	Kat. E
Antal lufthavne	4	16	15	57	67
Kategoriens samlede procentdel	2,5 %	10 %	9,5 %	36 %	42 %
Passagerer (mio.)	222,7	259,6	107,6	130	30
Kategoriens samlede procentdel	30 %	35 %	14 %	17 %	4 %
Ruter (mio.)	2 112	3 328	1 578	2 208	771
Kategoriens samlede procentdel	21 %	33 %	16 %	22 %	8 %
Fragt (mio. ton)	5 277	2 807	1 003	994	146
Kategoriens samlede procentdel	52 %	27 %	10 %	9,5 %	1,5 %
Gennemsnitligt antal passagerer pr. flyvning	109	80	71	61	41
Vækst i procent fra 1988-1997	58 %	60 %	53 %	70 %	47 %

Tabel: Opdeling af europæiske lufthavne i kategorier, 1997.

Kilde: EC, Étude sur les capacités aéroportuaires alternatives, 1999

BILAG 2

til Regionsudvalgets udtalelse

Litteraturliste

Airport Regions Conference — ALG Transport and Logistics in Airport Regions, september 2001

Airport Regions Conference — Assessment of Good Practices on Environmental issues — 2002

Airport Regions Conference — David Ramos Perez: Transporte Aero y cohesion territorial: mitos y realidades en la construccion de una Europea de centros y periferias — Communication to 2002 Conference

Airport Regions Conference — Jordi Candela — European Skies skins — Communication to Gatwick conference — 2002

Airport Regions Conference — Future trends in airport related employment — 2000

Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Île de France — Airport Regions Conference — Quelles réponses à la saturation des grands aéroports? 2000

Airport Regions Conference — Regions and airports partners for sustainable prosperity — 1999

BCI, Regionaal-economische functies van regionale luchthavens, 1999 / BCI, Regional Economic Functions of regional airports, 1999

RAND Europe, Airport Business Model (2003)

BILAG 3

til Regionsudvalgets udtalelse

Spørgeskema

PERSPEKTIVUDTALELSE OM REGIONALE LUFTHAVNES KAPACITET

1. Generelle oplysninger

Deres region:

Deres navn:

Deres funktion:

Tlf:

Fax:

E-mail:

Vedrørende lufthavnen

Hvilken/hvilke lufthavn(e) er der i Deres region?

.....

Hvor mange passagerer, hvor meget fragt og hvor mange flyvninger blev ekspederet i 2002 (eller 2001)? (angiv år)

Passagerer:

Frugt (ton):

Flyvninger:

Vedrørende lufthavnens ejerskabsstruktur

- Hvem ejer lufthavnen(e) i Deres region (angiv ejerskabsstrukturen)?
- Vil denne ejerskabsstruktur ændre sig i en nær fremtid?

2. Forholdet mellem regionerne og deres lufthavne

Regionale lufthavne kan bidrage til regionens overordnede konkurrenceevne, hvis de tiltrækker mange virksomheder.

Spørgsmål:

- Hvad gør Deres region for at tiltrække virksomheder og fremme investeringer?
- Har Deres region en langsigtet investeringsplan (20-25 år) for at tiltrække virksomheder, og omfatter den i så fald lufthavnen(e)?
- Indgår lufthavnen(e) i Deres regions politik for fysisk planlægning og i regionens planer for udvikling af infrastrukturen?

3. Regionens tilgængelighed

Det er indlysende, at regionale lufthavne giver hurtigere og bedre forbindelser til de store centre i EU og muligvis til resten af verden. Der er dog også andre måske mindre omkostningskrævende metoder til at gøre en region mere tilgængelig.

Spørgsmål:

- Kan man ved hjælp af andre transportformer end lufttransport rejse fra Deres region til de store europæiske centre eller fordelingslufthavne?
- Har De undersøgt Deres regions tilgængelighed? Hvis ja: Efter hvilke kriterier? Hvis nej: Hvilket kriterium skal man efter Deres mening bruge til vurdering af tilgængeligheden?
- Hvordan kan regionen gøres lettere tilgængelig?

4. Tilskyndelse til, at luftfartselskaber bruger regionale lufthavne

De fleste regionale lufthavne har kapacitet til at vokse. Dette er klart en konkurrencefordel for regionale lufthavne i forhold til fordelingslufthavne og nationale lufthavne.

Spørgsmål:

- Hvad gør Deres region for at hjælpe lufthavnen med at tiltrække luftfartsselskaber?

5. Regionale lufthavne i EU's politikker

Regionale lufthavne kan integreres i følgende EU-politikker:

- Transeuropæiske net (TEN) og intermodalitet
- EU's struktur- og samhørighedsfonde

Spørgsmål:

- Vurdér betydningen af ovenstående EU-politikker for Deres region og den regionale lufthavn (vælg et svar for hver politik):
 - TEN: stor middel lille
 - EU's struktur- og samhørighedsfonde: stor middel lille
- Yderligere bemærkninger til ovenstående politikker?

6. Specialisering af lufthavnen

Alt efter regionens karakter og fremtidige udvikling kan lufthavne specialisere sig i et specifikt markedssegment (f.eks. lavprisselskaber, fragt, charterrejser og normal flydrift). Der er dog mange faktorer, såsom markedernes omskiftelighed (luftfartselskaber kan gå konkurs) og bestemmelser om infrastrukturen (regler om natteflyvninger), der har betydning for, om en specialisering vil være fordelagtig.

Spørgsmål:

- Er specialisering en mulig løsning til yderligere udvikling af den regionale lufthavn i Deres region? Hvis ja: i hvilket segment?
- Hvad er forudsætningerne for denne udvikling?

7. Miljøspørgsmål

Metoderne til at mindske en lufthavns påvirkning af miljøet omfatter restriktioner (f.eks. på flyaktiviteter), lovgivning, miljøforvaltning, finansielle virkemidler (afgifter), emissionstilladelser og fysisk planlægning.

Spørgsmål:

- Har Deres region en politik for nedbringelse af Deres lufthavn(e)s miljøpåvirkning?
- Hvor vigtig er miljøpåvirkningen af Deres lufthavn(e) i forhold til de økonomiske og sociale fordele, som et øget aktivitetsniveau vil give?

8. Gennemsigtig finansiering af lufthavne og retningslinjer for krydsfinansiering og statsstøtte

Regionale lufthavnes finansielle situation varierer meget i Europa. Ofte kendetegnes finansiell information og måden, hvorpå en lufthavnsoperatør finansierer mindre rentable lufthavne (krydsfinansiering), ikke ved gennemsigtighed. Derfor er det svært at bedømme, hvornår statsstøtte er hensigtsmæssig og nødvendig.

Spørgsmål:

- I hvilket omfang mener De, at den gældende europæiske lovgivning om statsstøtte begrænser udviklingen af Deres (regionale) lufthavn(e)?

9. Definition af regionale lufthavne

Kommissionen bør tage hensyn til de forskellige typer regionale lufthavne, når den fastlægger politiske retningslinjer for udviklingen af regionale lufthavne. Definitionen kan baseres på en kombination af følgende kriterier (se bilaget til dette dokument om et forslag til klassificering af lufthavnene).

Spørgsmål:

- Hvilket kriterium (eller kombination af kriterier) vil være egnet til at definere og klassificere regionale lufthavne?
- Hvis De tager udgangspunkt i det forslag til klassificering, der fremgår af bilaget, hvilken kategori hører Deres lufthavn så til?

10. Andet?

Andre synspunkter om spørgsmål relateret til regionale lufthavnes kapacitet er velkomne.

Bilag: Forslag til klassificering af lufthavne i EU

Som nævnt kan definitionen og klassificeringen af regionale lufthavne baseres på trafikomfang, trafikandel, funktion, beliggenhed og specialisering eller en kombination af ovenstående. Nedenstående tabel indeholder et forslag til klassificering af lufthavne og deres funktioner.

Klassificering	Definition	Anmærkning
A. Fordelingslufthavne	Lufthavne med mere end 25 mio. passagerer, eller som har internationale/interkontinentale forbindelser, der udgør mere end en vis procentdel (eller et vist antal)*	*(skal defineres)
B. Nationale lufthavne	Lufthavne med mere end 10 mio. passagerer, eller som har internationale/interkontinentale forbindelser, der udgør mere end en vis procentdel (eller et vist antal)*	*(skal defineres)
C. Regionale lufthavne, som indgår i det europæiske transportnetværk, og som har potentiale for at blive centre for intermodalitet		
C1. Specialiserede lufthavne	Specialiseret i ekspresfragt, almindelig fragt eller lavprisrutefly til passager	
C2. Aflastningslufthavne	Aflaster trafikalt overbelastede store fordelingslufthavne; sekundære lufthavne	
C3. Lufthavne som en del af et lufthavnssystem	Del af et privat eller offentligt ejet lufthavnssystem	
D. Regionale lufthavne, som indgår i regionale netværk, og som er mere regionalt orienterede		
D1. Fjerntliggende lufthavne	Fjerntliggende lufthavne (set i forhold til rejsetiden til de store europæiske, erhvervs-, politik- og forskningscentre) eller til fordelingslufthavne	EU bør undersøge i hvilke tilfælde statsstøtte under den gældende lovgivning vil være passende for disse lufthavne
D2. Charterlufthavne	Fokus på charteraktiviteter	
E. Andre regionale og lokale lufthavne: (eksisterer kun, hvis de økonomiske fordele er større end udgifterne)		
E1. Uafhængige regionale lufthavne	Mere end 200 000 passagerer	
E2. Uafhængige lokale lufthavne	Mindre end 200 000 passagerer	

BILAG 4

til Regionsudvalgets udtalelse**Resultater af spørgeskemaundersøgelsen**

For at underbygge perspektivudtalelsens konklusioner og for at fastlægge regionernes behov blev der udarbejdet et spørgeskema. Resultaterne af denne spørgeskemaundersøgelse diskuteres her.

1. Ejerskabsstruktur

De fleste af de regioner, der har udfyldt spørgeskemaet, har anført, at lufthavnene i deres region ejes af offentlige myndigheder, herunder lokale, regionale eller nationale myndigheder. Skotland angav, at to af landets lufthavne (Glasgow Prestwick og Scatsta) var privat ejet. Regionen Bolzano (Italien) angav, at dens lufthavn var privat-offentligt ejet. Hovedparten var privat ejet. De fleste lufthavne havde ikke planlagt store ændringer i den nærmeste fremtid. I de fleste regioner diskuterede man dog muligheden for at ændre ejerskabsstrukturen.

2. Regionens tilgængelighed

Kun de regioner, der ligger i Europas periferi, har angivet, at der ikke er nogle alternativer til flyforbindelserne. Dette gælder blandt andet Nordsverige og Puglia i Syditalien. I andre regioner er der alternativer til lufttrafikken i form af togforbindelser (endda højhastighedstog i nogle tilfælde), motorveje og færg-forbindelser. Sverige, Saarland samt Yorkshire & Humber undersøger deres regions tilgængelighed. Skotland anførte, at man ikke havde forsket i tilgængelighed. De andre regioner har ikke angivet, om man har forsket i emnet. Bortset fra Sverige og Puglia angiver regionerne, at deres region kan gøres lettere tilgængelig ved at skabe bedre togforbindelser samtidig med bedre flyforbindelser. Nordsverige og Puglia mener, at udviklingen af flere flyforbindelser er en forudsætning for at gøre regionen attraktiv.

3. Regionens konkurrenceevne

Alle regioner har forskellige udviklingsplaner for lufthavnene. Nogle udarbejder retningslinjer for lufthavnen og andre en omfattende strategiplan. Lufthavnene omfattes af regionens politik for fysisk planlægning, men i de fleste tilfælde er der ikke nogen langsigtede investeringsplaner.

4. Tilskyndelse til, at luftfartselskaber bruger regionale lufthavne

Regionerne forsøger ved hjælp af politisk støtte at tiltrække luftfartselskaber samt ved hjælp af finansiel støtte at fremme flyruter. Den svenske regering har opkøbt 10 indenlandske flyruter for at sikre adgangen til Sveriges fjerntliggende regioner. Luftfartselskaberne beflyver kun disse ruter, hvis regeringen sikrer dem en vis indtægt.

5. Regionale lufthavne i EU's politikker

Der er ingen konsensus mellem regionerne om integrationen af regionale lufthavne i det transeuropæiske net (TEN). Det er meget forskelligt, om dette tillægges stor eller ringe betydning. Der er også forskellige holdninger til struktur- og samhørighedsfondene. De fleste tillægger fondene stor betydning. Øget sikkerhed er vigtigt for regionale lufthavne. I mindre lufthavne medfører kravene om større sikkerhed meget store omkostninger i forhold til den sikkerhedsrisiko, som disse lufthavne indebærer for lokalsamfundet. På andre områder anses EU-lovgivningen ikke som en begrænsende faktor for udviklingen af regionale lufthavne.

6. Specialisering af lufthavnen

De fleste regioner ser ikke specialisering som en mulighed. I Sydsverige og Danmark koncentrerer man sig dog om lavprisoperationer.

7. Miljøspørgsmål

Miljøet er et vigtigt punkt for alle regioner. Nogle regioner har separate miljøplaner for lufthavnene. Andre anser lufthavne for at være almindelige virksomheder, som skal overholde de almindelige miljøregler. Normalt anses miljøindvirkningerne for at være relativt beskedne i forhold til de økonomiske fordele, som lufthavnen giver.

8. Gennemsigtig finansiering af lufthavne og retningslinjer for krydsfinansiering og statsstøtte

Skønt de fleste regioner mener, at den gældende europæiske lovgivning om statsstøtte næsten ikke sætter begrænsninger for udviklingen af regionale lufthavne, anføres det, at lovgivningen hindrer udviklingen af nye ruter i fjerntliggende områder.

9. Definition af regionale lufthavne

Faktorer, der bør indgå i definitionen er:

- Antal passagerer
- Antal flyvninger
- Trafiktype
- Opland

Definitionen bør udvides til også at omfatte lufthavne med mindre end 200 000 passagerer pr. år.

10. Andet

Andre nævnte punkter, der vedrører regionale lufthavnes kapacitet:

- Tilskyndelse til teknologiske fremskridt
- Anvendelse af lufthavnen til både militære og civile formål
- Høje infrastrukturomkostninger i forhold til antal flyvninger

Svar og bidrag til spørgeskemaet

Regioner:

Salzburg, Østrig

Tirol, Østrig

Oberösterreich, Østrig

Århus amt, Danmark

København/Øresundsregionen, Danmark

Nordjyllands amt, Danmark

Ribe amt, Danmark

Viborg amt, Danmark
Picardie, Frankrig
Rhône-Alpes, Frankrig
Languedoc Rousillon, Frankrig
Saarland, Tyskland
Sachsen-Anhalt, Tyskland
Sachsen, Tyskland
Bayern, Tyskland
Hamborg, Tyskland
Rheinland-Pfalz, Tyskland
Den selvstændige provins Bolzano, Italien
Marche, Italien
Puglia, Italien
Umbria, Italien
Hovedstadsregionen Madrid, Spanien
Murcia, Spanien
Girona, Spanien
Svenska Kommun Förbundet, Sverige
Stockholm, Sverige
Østengland, Det Forenede Kongerige
Skotland, Det Forenede Kongerige
Yorkshire&Humber, Det Forenede Kongerige
Verstpommern, Polen
Azorerne, Portugal
